

# SOPRAVVIVERE SENZA GOVERNARE: L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRIMO MINISTRO IN ISRAELE

di Emanuele Ottolenghi

## *Introduzione*

A seguito di un prolungato periodo di paralisi politica e frammentazione partitica durante gli anni ottanta, nel marzo 1992 il parlamento israeliano – la *Knesset* – adottò un nuovo e originale sistema consistente nell'elezione diretta del Premier – in contemporanea con l'elezione del parlamento – e nel mantenimento del legame fiduciario tra legislatore e governo<sup>1</sup>. Scopo principale della riforma era di rafforzare l'esecutivo e garantire una maggior efficacia e coerenza nel processo di formulazione ed esecuzione della politica del governo. Il nuovo sistema è entrato in vigore per le elezioni del maggio 1996 e dopo appena cinque anni è stato abolito nel marzo del 2001.

Con l'istituzione dell'elezione diretta del Premier si sperava di ottenere gli stessi risultati che un sistema elettorale meno proporzionale avrebbe in generale dovuto produrre e cioè:

- 1) Rafforzamento della legittimità del Premier attraverso un mandato popolare diretto;
- 2) Creazione di governi autorevoli e capaci di guidare il paese per l'intera durata della legislatura;
- 3) Sanzione di ogni cambio di governo attraverso il voto;
- 4) Riduzione del numero dei partiti;
- 5) Ridimensionamento del potenziale di ricatto delle formazioni politiche minori sia nel processo di formazione dei governi che nella distribuzione delle risorse nazionali (Ottolenghi 1999, 38; Rahat 2000, 125).

Dopo cinque anni e tre elezioni, il sistema è stato abolito in quanto considerato causa di una maggiore frammentazione par-

<sup>1</sup> Legge Fondamentale: Il Governo (1992).

titica e maggior instabilità politica: in altre parole, il sistema avrebbe prodotto gli effetti opposti a quelli desiderati. È stato quindi sostituito da una forma razionalizzata di parlamentarismo caratterizzata dall'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva<sup>2</sup>.

All'indomani dell'abolizione del sistema, è legittimo chiedersi come mai un'originale riforma come quella israeliana abbia avuto vita così breve. Questo articolo documenta le ragioni del fallimento del sistema e indica al contempo possibili utili lezioni del modello israeliano per coloro che guardano al sistema di elezione diretta del Premier come possibile strada per le riforme istituzionali in Italia. L'elezione diretta del Premier non ha prodotto gli effetti auspicati di rafforzamento della leadership governativa e di riduzione della frammentazione partitica. Al contrario, essendo innestata su un sistema elettorale che è rimasto proporzionale, ed in assenza di un collegamento formale tra scelta per il Premier e voto per il parlamento, la riforma ha incentivato il voto disgiunto invece che produrre un effetto di trascinamento del primo voto sul secondo. La dinamica risultante dall'inopinata interazione tra le due scelte elettorali ha quindi disincentivato il voto strategico sul versante parlamentare, favorendo le formazioni politiche minori e più periferiche al sistema, facilitando la frammentazione partitica e incoraggiando quindi l'instabilità governativa risultante dalla necessaria composizione di eterogenee coalizioni. Il costo di mantenimento della compagine governativa è aumentato di conseguenza, dovendo il Premier distribuire pagamenti laterali ai vari partners di coalizione nell'affannoso tentativo di conservare la coalizione e la propria carica.

A causa dei cambiati equilibri nel sistema partitico e istituzionale – entrambi prodotti della riforma – il Premier israeliano si è trovato costretto a concentrare i suoi sforzi su una strategia di sopravvivenza politica, la quale era per altro condannata dall'inizio a fallire a causa della natura stessa del nuovo sistema istituzionale. Infatti, il sistema ha dotato il Premier di una forte legittimazione derivata dal mandato popolare, ma lo ha reso debole a causa delle logiche di coalizione prodotte dall'aumentata ingovernabilità della *Knesset*, a sua volta risultato del meccanismo elettorale vigente. La risultante combinazione

<sup>2</sup> Legge Fondamentale: Il Governo (2001).

di forte legittimazione popolare, ma debole incisività nell'attuazione dell'agenda programmatica del primo ministro a causa delle difficoltà prodotte dalla difficile gestione delle coalizioni ha trovato espressione in governi deboli e inefficaci, solamente intenti a sopravvivere senza speranza di superare ostacoli posti dall'attuazione di politiche economiche o scelte diplomatiche di rilievo.

Prima di entrare nel merito del sistema, occorre fare una premessa: l'instabilità politica del sistema israeliano durante tutti gli anni novanta viene spiegata come il prodotto della riforma da chi l'ha osteggiata, come risultato di elementi estranei alla riforma e di lungo periodo da chi l'ha prima promossa e poi difesa. Prima di addentrarsi nell'analisi del sistema di elezione diretta, un breve esame di queste spiegazioni alternative diviene necessario. Fatta questa dovuta premessa, la discussione si concentrerà prima sugli aspetti istituzionali del sistema per poi affrontarne l'attuazione pratica.

*L'influenza di fattori politici sul funzionamento del sistema: aggravante o causa dell'instabilità politica?*

Tra maggio 1996 e marzo 2001, quando l'elezione diretta del primo ministro è stata abolita, tre primi ministri sono stati sconfitti e sostituiti dallo sfidante di turno. In due casi (1999 e 2001), il Premier uscente ha subito una cocente sconfitta. Per contro, due dei tre vincitori hanno ottenuto maggioranze talmente ampie che la loro *leadership* non avrebbe dovuto essere rimessa in gioco facilmente<sup>3</sup>. Eppure, in tutta la storia d'Israele dal 1948 a oggi il Premier israeliano non è mai stato così debole come nel periodo 1996-2001. Tale considerazione solleva un importante interrogativo: la causa dell'instabilità va rinvenuta nel nuovo assetto istituzionale del sistema politico israeliano o altrove? I sostenitori del sistema di elezione diretta hanno continuato a difenderne i meriti anche quando le disfunzioni del sistema erano divenute apparenti. Secondo alcuni infatti la causa dell'aumentata frammentazione politica e della conseguente ingovernabilità del paese va rinvenuta nella crescente complessità

<sup>3</sup> Nel maggio 1999 Ehud Barak sconfisse l'uscente primo ministro Binyamin Netanyahu con il 56% dei voti. Nelle elezioni del 6 febbraio 2001 Barak veniva sconfitto dall'attuale primo ministro Ariel Sharon, che vinceva il 63% dei voti validi.

del tessuto sociale israeliano e nella natura delle sfide politiche e strategiche – alcune delle quali esistenziali – che il paese si è trovato ad affrontare nello stesso periodo. Secondo questa teoria, non fosse stato per il sistema di elezione diretta, la paralisi politica e l'instabilità governativa sarebbero state ancor più pronunciate<sup>4</sup>.

Sul fronte interno infatti, un'ondata senza precedenti di immigrazione dall'ex Unione Sovietica (un milione in dieci anni) ha cambiato radicalmente la società israeliana (Khanin 2001)<sup>5</sup>. L'acuirsi di tensioni etniche e sociali a causa dell'ineguale sviluppo economico tra centro e periferia ha facilitato la nascita di nuovi partiti e movimenti che hanno trasformato l'agenda politica e sociale del paese, mentre i partiti tradizionali sono stati incapaci di affrontare con successo i nuovi problemi sociali ed economici del paese, dando così spazio a nuovi attori politici.

A livello regionale, il processo di pace iniziato con la conferenza di Madrid e gli accordi di Oslo avrebbe dovuto portare a compromessi territoriali e accordi di pace coi paesi arabi e i palestinesi. Le possibilità di cambiamento delle dinamiche regionali, i successi e fallimenti del processo di pace, e le questioni di identità nazionale provocate dall'evolvere degli accordi di Oslo hanno avuto un'enorme influenza sulla politica interna israeliana, ne hanno acuito divisioni e create di nuove. Più precisamente, dalla firma degli accordi di Oslo nel settembre 1993, il paese è stato profondamente diviso, e tale divisione è trasversale e non necessariamente sempre coincide con le divisioni tra destra e sinistra o singoli partiti (Sofer 2001).

Questi sviluppi indicano come, se da un lato le riforme istituzionali hanno avuto un significativo impatto sul mutato funzionamento del sistema politico israeliano, sia necessario prendere in considerazione anche altri fattori per spiegare le dinamiche politiche di formazione di governi, sopravvivenza e crisi delle coalizioni. Se l'aumento di frammentazione politica deriva

<sup>4</sup> Vedi ad esempio l'opinione espressa da uno dei padri dell'elezione diretta in Israele, Uriel Lynn (Lynn 1999b), pubblicata poco dopo le elezioni del 1999. In un precedente editoriale (Lynn 1999a) Lynn commentava le elezioni affermando: «I am not ignoring the seeming collapse of the two major parties. Most of those parties' politicians will continue to blame their downfall on the fact that under the direct election system, voters can split their vote between a premier and a party of their choice. Blaming the system is much easier than trying to ascertain why voters no longer regard them as truly representing of their interests».

<sup>5</sup> Su un totale di 6,4 milioni di abitanti.

da tali cambiamenti, il sistema di elezione diretta, designando irrevocabilmente il capo dell'esecutivo, avrebbe introdotto un elemento di stabilità in un sistema dove i tradizionali meccanismi parlamentari non sarebbero bastati, di fronte all'atomizzazione partitica, a produrre esecutivi forti. Detto questo, va subito aggiunto che, se queste nuove realtà spiegano parte della paralisi politica in Israele durante l'ultimo decennio, occorre distinguere tra fattori aggravanti e cause strutturali del fenomeno di ingovernabilità politica che caratterizza il paese nel periodo tra il 1996 e il presente.

Opinione di chi scrive è che mutamenti socio-economici e regionali sono stati fattori aggravanti, mentre il sistema di elezione diretta è stata la causa strutturale dell'instabilità. Non v'è dubbio che l'aumento di partiti e l'erosione del consenso attorno a Likud e Laburisti siano dovuti a cambiamenti sociali e a eventi politici quali il processo di pace, che sono indipendenti dalle riforme istituzionali attuate. Tuttavia la proliferazione di nuovi partiti e istanze sociali non li proietta automaticamente in parlamento e al governo. Occorre un sistema che permetta di trasferire le nuove istanze sociali all'interno del parlamento sotto forma di partiti politici. Dipende dalla natura del sistema se nel passaggio da società civile a parlamento vi sarà aggregazione o frammentazione. In particolare, due aspetti della riforma istituzionale sono cruciali per spiegare il mancato raggiungimento degli obiettivi che il sistema di elezione diretta si era prefissato:

1. La doppia scheda – una per il parlamento, proporzionale, e una per il Premier, maggioritaria – ha incoraggiato il voto disgiunto favorendo quindi partiti minori e una maggior frammentazione partitica.

2. La necessità per il Premier di ottenere, una volta eletto, la fiducia parlamentare lo ha reso dipendente da maggioranze parlamentari e costretto a formare coalizioni all'interno del frammentato panorama partitico prodotto dalla doppia scheda.

Secondo i dettami della riforma, gli elettori dovevano votare contemporaneamente per Premier e *Knesset* su due schede separate. Nonostante il fatto che sia esecutivo che legislatura derivassero la loro legittimità direttamente dall'investitura popolare prodotta dalle elezioni, questo elemento di separazione, tipico delle democrazie presidenziali, veniva di fatto subordinato alla necessità del governo di ottenere la fiducia parlamentare<sup>6</sup>. Se-

<sup>6</sup> Il voto di fiducia è l'aspetto più evidente di un sistema parlamentare. La riforma

condo la versione finale del testo legislativo approvato nel 1992, il governo doveva ottenere la fiducia parlamentare per insediarsi e poteva essere rimosso da un voto di sfiducia. Questo significa, in pratica, che nonostante la legittimazione diretta del Premier ottenuta attraverso l'investitura popolare, la sopravvivenza del governo (e del Premier) dipendeva dal controllo di una maggioranza parlamentare e quindi dai partiti politici rappresentati in parlamento. Il legame fiduciario rendeva quindi cruciale il meccanismo elettorale per il parlamento. Inoltre, il mantenimento della fiducia parlamentare come elemento centrale del sistema non solo colloca in maniera univoca il sistema all'interno della categoria dei regimi parlamentari – e questo nonostante l'elezione diretta del Premier – ma fa sì che la formazione di coalizioni parlamentari in grado di dare una solida maggioranza al Premier diventi la chiave di volta di tutto il sistema, sulla base della quale si potrà giudicare successo e fallimento della riforma<sup>7</sup>. La sopravvivenza del governo infatti diventa fun-

del 1992 non solo ha mantenuto l'istituto della fiducia, ma ha rafforzato altri aspetti parlamentari del meccanismo di governo. Secondo la Legge Fondamentale: il Governo (1992), il Premier e almeno metà dei ministri devono essere parlamentari; inoltre, quasi a sottolineare la natura parlamentare del sistema, le dimissioni del Premier da parlamentare sono equivalenti alle dimissioni da primo ministro e ne comportano le stesse conseguenze.

<sup>7</sup> Cfr. per opinione opposta Reuven Y. Hazan (Hazan 2000). Aggiornando uno scritto del 1997 (Hazan 1997), Hazan continua a definire pittorescamente, ma a mio avviso erroneamente, il sistema come un parlamentarismo presidenziale. A parte la dubbia necessità di creare un nuovo modello istituzionale per definire il sistema israeliano (già notata altrove, Shugart & Carey 1992), a parte l'esistenza di alternative definizioni, come quella di Maurice Duverger ripresa dal Galeotti e dal Barbera di «governo di legislatura» e di sistema «neoparlamentare» (vedi *infra*), il modello di Hazan si concentra esclusivamente sugli aspetti formali del sistema e su una classificazione descrittiva dei modelli istituzionali, senza prestare attenzione alle dinamiche di funzionamento, dinamiche queste che, a dispetto dell'elezione diretta, sono rimaste fondamentalmente di tipo parlamentare grazie al mantenimento dell'istituto della fiducia. Opinione di chi scrive è che la permanenza dell'istituto della fiducia, unito alla frammentazione partitica prodotta dal voto disgiunto e dalle conseguenti fragili coalizioni, ha reso il Premier fortemente dipendente dal parlamento. Il sistema israeliano è sì caratterizzato dall'elezione diretta dell'esecutivo, ma la centralità del parlamento, la sua preminenza sul Premier, e la sua capacità di rimuovere il Premier rendono il sistema solo formalmente presidenziale, grazie all'istituto dell'elezione diretta (Shugart & Carey 1992, 164). In pratica esso rimane un regime assembleare, dove la rigidità del sistema presidenziale è temperata, se non addirittura neutralizzata, dalla mancanza di una separazione rigida dei due poteri, cioè dal permanere del legame di fiducia e della dipendenza del Premier dal parlamento. Diversa la situazione proposta dal Galeotti, dal Pasquino e dal Barbera in tempi diversi e con differenti formule, dove il Premier eletto avrebbe potuto disporre di una maggioranza in grado di garantire il «governo di legislatura» da loro proposto con terminologie diverse ma in sostanza simile.

zione della stabilità della coalizione che il Premier è in grado di mettere insieme. Quanto meno stabile la coalizione, tanto più difficile per il Premier rimanere al potere. Se il sistema di voto facilita la creazione di stabili coalizioni si può parlare di successo. Non così in caso contrario. Come si discuterà più approfonditamente oltre, la doppia scheda ha incentivato il voto disgiunto e ha quindi reso questo impegno particolarmente problematico visto che l'aumentata frammentazione partitica riflette negativamente sulla natura delle possibili coalizioni a disposizione del Premier (Bueno de Mesquita 2000).

Infine, il nuovo panorama istituzionale ha modificato gli equilibri di potere tra esecutivo e legislativo, con i conseguenti effetti, contrari alla logica presidenziale dell'elezione diretta:

- Indebolimento del Premier nei confronti della Knesset;
- Aumento della frammentazione partitica;
- Aumentata instabilità delle coalizioni di governo;
- Aumento del costo (sia politico che finanziario) di formazione e mantenimento delle coalizioni;
- Riduzione della durata media dei governi;
- Mancata rielezione del Premier uscente con conseguente mutamento frequente delle politiche governative negli importanti settori di economia, politica estera e difesa.

Per questo motivo, mentre i fattori non istituzionali su-indicati devono essere in qualche modo presi in considerazione per spiegare l'aumento delle tensioni politiche dell'ultimo decennio, l'impatto del sistema di elezione diretta del Premier è centrale al tentativo di spiegare la paralisi politica d'Israele dopo il 1996. Certamente, un'analisi comparata delle coalizioni governative israeliane durante tutta la storia repubblicana potrebbe dimostrare che la paralisi politica di fronte a difficili decisioni quali quelle prodotte dal processo negoziale esisteva anche prima dell'elezione diretta. Ma quella paralisi decisionale, che raggiunse il suo apice negli anni ottanta durante le coalizioni Likud-Laburiste di unità nazionale, era prodotta dalla mancata espressione di chiare maggioranze da parte dell'elettorato, e questo, almeno in parte, a causa del sistema elettorale proporzionale. L'elezione diretta avrebbe dovuto facilitare il processo decisionale e il dinamismo politico anche all'interno di un sistema diviso da difficili questioni esistenziali. Invece di promuovere la formazione di chiare maggioranze schierate dietro un Premier forte dell'investitura popolare, il sistema ha prodotto l'opposto, producendo un Premier ancor più debole che in passato perché privo del

sostegno parlamentare necessario ad attuare il mandato ricevuto dal popolo. In pratica, se l'indecisionismo politico è il prodotto della combinazione di sistema elettorale proporzionale e divisioni politiche all'interno della società, una riforma che intende mantenere il proporzionalismo come principio deve almeno sollecitare la formazione di maggioranze politiche invece che inibirle. Occorre quindi chiedersi quale meccanismo istituzionale favorisca, dato il contesto politico, effetti di trascinamento tali da creare maggioranze di governo, e quale li impedisca. La scelta israeliana di combinare doppia scheda e fiducia parlamentari tende a impedirli, con ovvie conseguenze negative per la stabilità politica. In questo modo è dato di spiegare perché vigente il sistema di elezione diretta la politica israeliana è stata in gran parte una funzione delle strategie di sopravvivenza adottate dal Premier in carica.

Queste strategie sono al centro delle politiche di coalizione, delle scelte di alleanze politiche, e delle dinamiche inter- e intrapartitiche. Insieme ai fattori socio-economici e diplomatici sopraelencati, la nuova realtà istituzionale ha creato limiti e ostacoli all'abilità del potere esecutivo di elaborare politiche coerenti e perseguirle con efficacia. Di conseguenza, i primi ministri, ostacolati da parlamento e coalizione, si sono visti spesso costretti ad appellarsi direttamente al popolo per promuovere importanti politiche, e ad accarezzare alternative plebiscitarie alla democrazia parlamentare per riuscire a far passare politiche altrimenti destinate a essere silurate o dal consiglio dei ministri o dalla *Knesset*.

Di seguito si cercherà dunque di descrivere brevemente la natura e il funzionamento del sistema israeliano di elezione diretta. Un'analisi del sistema permetterà di mostrare come le strategie di sopravvivenza del Premier – dettate dai limiti istituzionali imposti dalla riforma – abbiano determinato sia le possibilità di alleanze politiche sia la natura delle decisioni politiche.

### *Il modello israeliano di elezione diretta*

All'inizio degli anni novanta vi sono state importanti riforme istituzionali che hanno profondamente modificato il sistema politico israeliano (Barak 1996; Brichta 1998; Diskin 1999; Hazan 1997; Pasquetti 1998). Tra l'altro, l'introduzione del sistema di elezione diretta del Premier (contemporanea alle elezioni per



la *Knesset*)<sup>8</sup>, ha sollevato molto dibattito e interesse sia all'interno di circoli accademici che tra il pubblico. La natura del sistema e dei problemi che tentava di risolvere lo hanno reso un interessante caso di studio e punto di riferimento per gli studiosi di riforme in Italia, visto specialmente l'interesse con cui si guarda in Italia al sistema di elezione diretta del capo del governo, nelle sue molteplici varianti.

Il Premier israeliano è stato eletto direttamente tre volte, nel 1996 e 1999 per elezioni generali e nel 2001 per elezioni suppletive del Premier soltanto. A partire dalle successive elezioni – statutorie previste per il novembre 2003 – si ritornerà a votare solo per il parlamento<sup>9</sup>. Il sistema di elezione diretta è stato introdotto da una legge del 1992 – il risultato di una reazione alla paralisi politica degli anni ottanta e ai fenomeni di clientelismo e corruzione di cui i partiti erano accusati. La graduale erosione di consensi per i due principali partiti – Likud e Laburisti – aveva rafforzato politicamente le formazioni politiche minori e prodotto una situazione di paralisi che favoriva come via d'uscita una grande riforma istituzionale. La crisi di governo del marzo 1990 creò le condizioni adatte a tale riforma che fu infine approvata nel marzo 1992 (Ottolenghi 2001). L'elezione diretta era mirata a evitare il riprodursi delle condizioni politiche che avevano prodotto la paralisi del 1990, e a prevenire per il futuro il determinarsi di una situazione analoga al «ribaltone» italiano, dove una maggioranza venisse rimpiazzata attraverso una crisi parlamentare senza previa sanzione popolare<sup>10</sup>. La designazione popolare del Premier veniva intesa come strumento per formare maggioranze chiare e disciplinate, dove il potenziale di ricatto dei partiti minori fosse drastica-

<sup>8</sup> Salvo eccezioni, vedi *infra*.

<sup>9</sup> La nuova versione della *Legge Fondamentale: il Governo* (2001) ha reintrodotta il sistema vigente prima del 1996 secondo il quale è la *Knesset* a scegliere il primo ministro. La differenza sta nel fatto che la nuova legge introduce la sfiducia costruttiva, conserva il potere del Primo ministro di convocare elezioni anticipate – previo consenso del Presidente – e mantiene la clausola secondo cui la mancata approvazione del bilancio entro il 31 marzo provoca automaticamente nuove elezioni.

<sup>10</sup> Va da sé che l'esperienza italiana del «ribaltone» non poteva essere nota al pubblico e al legislatore israeliani, visto che essa è avvenuta 4 anni dopo la crisi di governo israeliana del 1990. Tuttavia esiste una similitudine nelle due esperienze. Altrettanto simile la reazione dell'opinione pubblica e del mondo politico: il cambio di maggioranza senza sanzione popolare veniva visto come uno sviluppo negativo del sistema politico ed era diffusa l'opinione che occorressero rimedi. Nel caso israeliano, l'elezione diretta veniva presentata come meccanismo di prevenzione di ciò che poi in Italia è divenuto noto come «ribaltone».

mente ridimensionato. Un ulteriore elemento di stabilità veniva individuato nel potere – detenuto sia da primo ministro che da *Knesset* – di provocare elezioni anticipate per legislativo ed esecutivo in caso di paralisi politica o mancata cooperazione: quanto il riformatore israeliano chiamava «l'equilibrio del terrore».

Tuttavia, la riforma adottata non includeva una radicale modifica del sistema elettorale israeliano per la *Knesset* – caratterizzato da lista rigida di partito, collegio unico nazionale e quoziente di Hare con divisore d'Hondt per i resti. L'elezione diretta veniva presentata come alternativa alla riforma elettorale in senso meno proporzionale (Susser 1989), poiché né Laburisti né Likud erano disposti a passare una riforma elettorale che potesse alienare tra i partiti minori potenziali alleati per coalizioni future (Diskin e Diskin 1995). Nel presentare l'elezione diretta come alternativa alla riforma elettorale, piuttosto che come strumento suo complementare, il legislatore ritenne che l'introduzione di elementi presidenziali in un sistema parlamentare avrebbe ridotto il potenziale di ricatto dei partiti minori, sia perché si pensava che il voto avrebbe prodotto effetti benefici di trascinamento a favore di Likud e Laburisti sia perché nella versione originale il Premier non doveva dipendere dalla iniziale fiducia parlamentare e poteva essere sfiduciato solo da una maggioranza speciale di 70 parlamentari (su 120). Un capo dell'esecutivo indipendente dai fragili equilibri parlamentari e rimuovibile solo attraverso una maggioranza qualificata sarebbe stato molto meno soggetto a pressioni parlamentari (Libai, Lynn, Rubinstein e Tsiddon 1990).

La legge approvata nel 1992 e utilizzata a partire dalle elezioni del 1996 introduceva l'elezione popolare e diretta del Premier da parte degli elettori in contemporanea con le elezioni parlamentari, su scheda separata. I candidati dovevano essere anche capolista dei loro partiti in modo da essere eletti come parlamentari. Quasi a rinforzare la natura parlamentare del sistema, le dimissioni da parlamentare avrebbero comportato automaticamente le dimissioni da Premier. La legge adottava sostanzialmente la visione del governo di legislatura proposta negli anni cinquanta da Maurice Duverger<sup>11</sup>, ripresa e modificata in Italia a partire dagli anni sessanta prima di tutto da Serio Galeotti (Galeotti 1983; 1984), e poi da altri autori come Gian-

<sup>11</sup> La proposta duvergeriana fu presentata come alternativa alla moribonda costituzione della Quarta repubblica (Duverger 1956a; 1956b).

franco Pasquino (Pasquino 1985) e Augusto Barbera (Barbera 1991). Nelle versioni francese e italiana, la legittimazione diretta del Premier dovrebbe rendere inutile la fiducia parlamentare, anche se il parlamento manterrebbe poi il potere di sfiduciarlo, causando però automaticamente nuove elezioni anche per il potere legislativo. Il principio cardine dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* impone che sia legislativo che esecutivo dispongano degli strumenti istituzionali per far decadere l'altro. Il Premier ha il potere, previo consenso del Presidente, di sciogliere il parlamento. Il parlamento può votare la sfiducia al Premier. Ma sfiducia parlamentare o scioglimento anticipato comportano *sempre* la convocazione di elezioni per entrambe le istituzioni. In pratica, la durata del governo e della legislatura devono sempre coincidere e ogni cambio di governo deve essere sancito dal popolo e non solo da un cambio di maggioranza parlamentare<sup>12</sup>. È evidente nella visione duvergeriana che la minaccia reciproca esistente tra parlamento e Premier viene considerata come elemento stabilizzatore, ma va aggiunto subito come tale concezione si fonda sul presupposto di un sistema che funziona in una realtà elettorale ben diversa da quella proporzionalissima esistente in Israele.

Infatti, sia nella letteratura francese che in quella italiana, appare chiaro che la stabilità politica non può essere garantita meramente dai veti incrociati di Premier e parlamento e dalla reciproca minaccia di elezioni anticipate. Come afferma Sartori, «[P]erché mai un parlamento dovrebbe decidere di defenestrare il primo ministro? Può invece decidere di tenerlo a bagno-maria, di concedergli la fiducia per poi impallinarne la legislazione in aula» (Sartori 1995, 129). Perché il sistema funzioni occorre che il premier eletto disponga almeno di una chiara, fedele e disciplinata maggioranza in parlamento pronta a seguirlo e sostenerlo. È questo perché nella visione duvergeriana del governo di legislatura, i meccanismi di controllo e la contrapposizione politica che garantisce il dibattito e l'alternanza democratiche devono essere basati non sul dualismo parlamento-governo bensì sulla contrapposizione tra maggioranza e opposizione. Per questo il nesso tra sistema elettorale ed elezione diretta del Premier è cruciale.

<sup>12</sup> Per una discussione completa del modello duvergeriano, della sua esportazione in Italia e delle possibili influenze sulla riforma israeliana si veda Francesco Clementi (Clementi 2000).

A questo scopo, vari autori italiani in particolare chiariscono come occorra accompagnare la riforma istituzionale (l'elezione diretta) a una riforma elettorale per il parlamento, e come sia la riforma elettorale per il parlamento e non tanto quella istituzionale per il governo ad aumentare l'efficacia e la stabilità governativa (Pasquino 1992). Tra l'altro, i sostenitori italiani del «governo di legislatura» chiariscono come occorra introdurre premi di maggioranza e/o ridurre fortemente l'effetto proporzionale dei sistemi elettorali per garantire al Premier eletto una maggioranza con cui governare. Questo è stato senza dubbio il più grande errore del legislatore israeliano, che ha presentato la riforma costituzionale non soltanto come un'alternativa alla riforma elettorale, ma persino come una riforma elettorale *tout court* (Hazan 1997)<sup>13</sup>. La mancata comprensione dei rischi legati all'interazione tra voto parlamentare e per il Premier<sup>14</sup> ha favorito l'approvazione di una riforma che, pur contenendo in termini generali gli elementi tipici del «governo di legislatura», era priva della componente ritenuta da molti come cruciale per il successo del sistema, e cioè una concomitante riforma elettorale per il parlamento che favorisse effetti aggreganti e di trascinamento, atti a creare maggioranze legate al Premier eletto.

Va sottolineato, a buon uso del lettore italiano, che non è molto importante determinare quale sistema elettorale sia migliore per garantire il buon funzionamento dell'elezione diretta. Differenti scenari partitici e diverse società richiederanno diverse soluzioni elettorali. Ciò che conta è chiarire che accanto al principio ferreo del «governo di legislatura» – cioè il concetto dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* – occorre una riforma elettorale che «produca» una maggioranza a sostegno del Premier e, cosa più importante ancora, che l'elettore sappia che sta votando per un partito – o per una coalizione di partiti – che sosterrà il candidato prescelto a Premier. Il dettaglio della formula elettorale quindi non conta; varierà a seconda del paese e delle circostanze politiche. Ciò che conta è che l'esperimento israeliano ha sottovalutato questo cruciale dettaglio – con il risultato che il sistema è diventato ancora meno stabile di quanto già lo fosse.

<sup>13</sup> Hazan definisce la riforma del 1992 come una riforma costituzionale, politica ed elettorale. Tale confusione oscura la più limitata portata del cambiamento, che fu tutto meno che elettorale, visto che il sistema elettorale per il parlamento è rimasto tale e quale.

<sup>14</sup> Problema mai discusso nei dibattiti parlamentari.

Inoltre il legislatore israeliano ha creato tre eccezioni al «governo di legislatura», che hanno reso il meccanismo ancor meno efficace che nella teoria elaborata da Duverger in Francia e Galeotti e altri in Italia. La versione israeliana prevedeva infatti otto circostanze in cui si potevano verificare «elezioni speciali», ovvero suppletive, solo per il Premier. In tali casi, si votava solo per l'esecutivo e il parlamento rimaneva in carica fino alla sua scadenza naturale, al compimento del quale si devono poi tenere nuove elezioni per Premier e *Knesset*<sup>15</sup>. Il legislatore ha considerato come eccezionali le circostanze che permettono lo svolgimento di elezioni suppletive, non soltanto perché la durata del mandato del Premier sarebbe stata diversa da quella della *Knesset*. Nonostante l'eccezionalità della norma, che originariamente era stata concepita per affrontare possibili vuoti di potere in caso di morte o malattia grave, le recenti elezioni suppletive del febbraio 2001 si sono svolte grazie all'applicazione della sezione 23 della legge, la quale prevede elezioni suppletive a seguito di dimissioni del Premier. Il legislatore inserì tale clausola presumendo che un Premier dimissionario non si sarebbe ripresentato. Non prevedendo la possibilità di un Premier eletto ma privo di maggioranza (poiché l'effetto avverso della doppia scheda non era stato sufficientemente contemplato), le dimissioni erano viste come risultato di precarie condizioni di salute. Tuttavia non esiste una clausola che impedisca al Premier uscente di ripresentarsi. Le dimissioni quindi potrebbero assumere funzione plebiscitaria, diventando un meccanismo per imporre la volontà del popolo a un parlamento ostile da parte di un Premier popolare ma privo di maggioranza parlamentare.

Non è scopo di questo articolo di discutere in dettaglio le recenti elezioni e i loro risultati<sup>16</sup>. Vale la pena comunque nota-

<sup>15</sup> Se il Primo ministro non presenta il suo governo alla *Knesset* entro 45 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali (articolo 15.a); se il Primo ministro si dimette (articolo 23); se il Primo ministro si dimette da deputato (articolo 24); se la *Knesset* mette il Primo ministro in atto d'accusa, a maggioranza assoluta, per crimini e misfatti (articolo 26); se la *Knesset* approva una mozione di censura politica contro il Primo ministro, proposta da almeno 40 deputati e approvata da almeno 80 di essi (articolo 27); se il Primo ministro muore o è permanentemente incapacitato nello svolgimento delle sue funzioni (articolo 28); se l'invalidità temporanea del Primo ministro si protrae per più di cento giorni (articolo 30.d); se il governo conta meno di otto ministri e il Primo ministro non riesce, entro 72 ore a nominarne di nuovi (articolo 34.b).

<sup>16</sup> A tale scopo si veda il mio recente contributo su *Israel Affairs* (Ottolenghi 2002).

re come la crisi di governo che ha innescato le elezioni suppletive che hanno portato Ariel Sharon alla vittoria sia stata una conseguenza diretta della suddetta «svista» legislativa. L'allora Premier Barak, per quanto eletto con maggioranza larga meno di venti mesi prima, nel dicembre del 2000 si era trovato assolutamente privo di maggioranza parlamentare e aveva perso sei degli otto partners di coalizione. Gli abbandoni erano stati causati da scelte politiche da lui volute (e sostenute dal pubblico) su temi relativi al processo di pace e al rapporto stato-religione. Barak ha scelto la strada delle elezioni anticipate per sottoporre la sua leadership e le sue politiche al giudizio popolare, nella speranza che una vittoria costringesse il parlamento a essergli più docile. Mancando una clausola specifica che impedisse al Premier uscente di ricandidarsi, lo strumento delle dimissioni diveniva quindi un'arma per il Premier in situazioni di scontro con il parlamento e di paralisi politica all'interno della coalizione<sup>17</sup>.

La seconda eccezione si ritrova nel fatto che la legge nel testo finale – differente dalla proposta originale – prevedeva che il Premier avesse l'obbligo di ottenere la fiducia parlamentare prima di insediarsi, entro 45 giorni dalla pubblicazione dei risultati elettorali; mentre la *Knesset* poteva sfiduciare il Premier con 61 voti e non i 70 sanciti nella proposta originale. La necessità di ottenere la fiducia ha significato al lato pratico che ogni Premier eletto direttamente dal popolo ha poi dovuto formare una coalizione sostenuta da una maggioranza parlamentare, cosa che l'elezione diretta di per sé non garantiva: il legame fiduciario ha reso così ancora più cruciale il sistema elettorale in uso e ha aumentato la dipendenza del Premier nei confronti di formazioni partitiche in parlamento diverse dalla sua. In pratica, l'elezione diretta ha sostituito il popolo al presidente della repubblica nella scelta del candidato alla formazione della coalizione di governo, e ha reso questa scelta inappellabile, ma nulla di più.

<sup>17</sup> E questo nonostante il fatto che il legislatore avesse prefigurato le otto eccezioni come soluzioni a vuoti di potere creati non tanto da paralisi politica ma piuttosto da morte, invalidità permanente o rimozione dovuta a condanna per reati gravi. La mancata clausola che vietasse a un primo ministro dimissionario indica come il legislatore fosse sicuro che si sarebbe verificato un effetto di trascinamento, rendendo impossibile lo scenario – invece puntualmente verificatosi – di un primo ministro privo di maggioranza in parlamento.

Il sistema avrebbe potuto funzionare quindi solo in presenza dell'effetto di trascinamento sul voto ai partiti che il voto per il primo ministro doveva in teoria sollecitare. Ma il verificarsi di questo effetto non è stato garantito da nessun meccanismo presente nella legge che lo inducesse o almeno lo incoraggiasse. Tutt'altro. Come tutta la letteratura recente sul sistema israeliano dimostra in maniera conclusiva (Bueno de Mesquita 2000; Doron e Harris 2000), il conseguente voto disgiunto ha alimentato le tendenze centrifughe dell'elettorato israeliano. Infatti, la doppia scheda ha permesso agli elettori di evitare i limiti del voto strategico di norma esistente nel caso della scheda unica (Doron e Harris 2000, 72)<sup>18</sup>. Il voto per il Premier permetteva all'elettorato di scegliere quale dei due partiti maggiori avrebbe guidato il nuovo governo. L'elettore non era quindi più obbligato a preferire i Laburisti o il Likud a partiti minori e ideologicamente più puri per favorire la vittoria di destra o sinistra (Bueno de Mesquita 2000, 64). Il sistema ha quindi favorito il contrario di quanto sperato: una fuga di voti da Likud e Laburisti – già chiara nel 1996 e confermata nel 1999 – a partiti minori che si sono quindi rafforzati e la cui presenza nella coalizione è diventata ancor più influente (tab. 1).

In breve, mancando qualsiasi legame o coerenza tra la scelta elettorale per il parlamento e la scelta elettorale per il Premier, il partito prescelto non necessariamente avrebbe sostenuto il candidato preferito e le sue politiche. Come mostrano le figure 1-4, in entrambe le elezioni svoltesi con la doppia scheda, l'elettorato ha scelto i partiti minori nel voto parlamentare, avendo già scelto i due partiti maggiori nel voto per il Premier.

Considerando la natura divisa della società israeliana e il sistema altamente proporzionale immutato per il voto parlamentare, nel cercare di porre argini alla rappresentazione parlamentare delle tendenze centrifughe presenti all'interno della società, occorreva introdurre incentivi elettorali al voto strategico a fa-

<sup>18</sup> Doron e Harris sottolineano come, nell'offrire all'elettore due scelte invece che una (la doppia scheda appunto), il legislatore non ha tenuto conto della possibilità che l'elettore cambiasse il suo comportamento elettorale: «In leaving this option open, the reformers neglected to consider a crucial element of electoral reform: changing the rules may also change the way individuals think and act, which will then make results deviate from expectations. The process of elections is far more complex than often realized: it is here, we suggest, that the reforms went awry. The voters actually became more likely to vote for smaller parties for Knesset, thereby continuing to limit the ability of the prime minister to govern».

TAB. 1. *Seggi nella Knesset, 1992-2001*

Partiti/Elezioni	1992	1996	1999	2001
Laburisti	44	34	26*	24
<i>Gesher</i>				3
Likud	32	32**	19	19
Meretz	12	9	10	10
Israël Be'aliyah		7	6	4
<i>Scelta Democratica</i>				2
Israël Beteinu			4	
<i>Israël Beteinu-Unione Nazionale</i>				7***
Terza Via		4		
Tsomet	8			
Shinui			6	6
Centro			6	5
Shas	6	10	17	17
Partito Nazionale-Religioso	6	9	5	5
Uij	4	4	5	5
Unione Nazionale			4	
<i>Herut****</i>				1
Un Popolo			2	2
Partiti Arabi	5	9	10	10****

Partiti indicati in corsivo da stampa sono nuovi gruppi parlamentari risultati da scissioni avvenute durante l'ultima legislatura.

\* Alle elezioni del 1999 I Laburisti si sono presentati sotto il nome Un'Israele, una lista formata dall'alleanza di Laburisti (23 seggi), Gesher (2 seggi) e Meimad (1 seggio).

\*\* Alle elezioni del 1996 il Likud si è presentato in una lista alleanza con Tsomet (5 seggi) e Gesher (5 seggi).

\*\*\* L'Unione Nazionale e Israel Beteinu si sono recentemente fuse in un solo partito. Non accettando la fusione, un deputato (Michael Kleiner) ha formato la sua fazione parlamentare indipendente, Herut.

\*\*\*\* Dopo le elezioni del 1999 uno dei partiti arabi (Balad) si è diviso in due partiti diversi, con un deputato per parte.

vore delle formazioni politiche maggiori. Il legislatore si era illuso che l'elezione diretta fornisse da sola tale tipo di incentivo. La riforma ha prodotto invece l'opposto, introducendo incentivi disgreganti. La conseguente riduzione di seggi parlamentari del partito del premier eletto e la parallela complicazione della mappa politica nella *Knesset* ha reso il compito del Premier di formare una coalizione ancor più arduo che in passato.

La terza e ultima eccezione al «governo di legislatura» stava nella possibilità che la *Knesset* potesse votare, con procedimento legislativo ordinario, il proprio scioglimento. Tale meccanismo provocava gli stessi effetti della sfiducia al Premier o lo scioglimento del parlamento da parte del Premier – elezioni an-



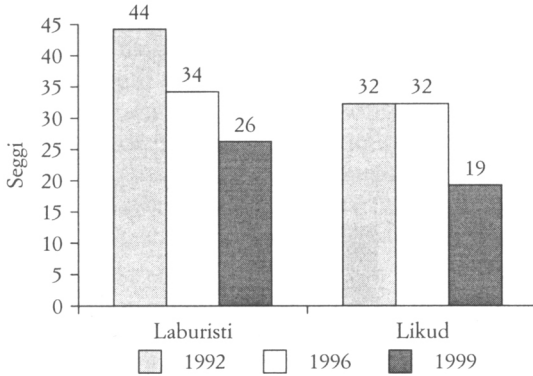


FIG. 1. Seggi, Laburisti e Likud (1992-1999).

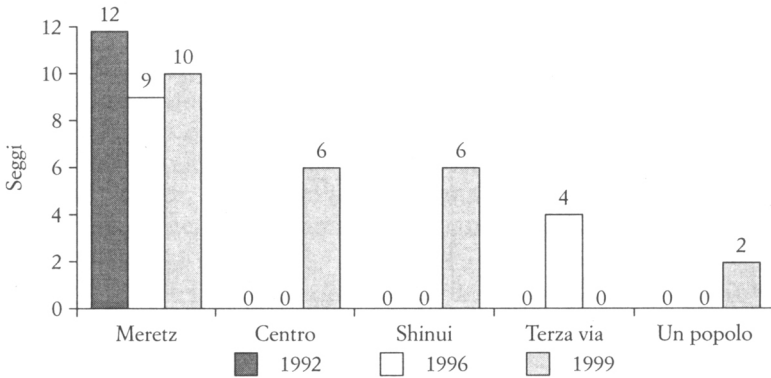


FIG. 2. Elezioni Knesset, Partiti laici 1992-1999.

ticipate. Ma il procedimento era profondamente diverso: mentre nel caso di sfiducia o di scioglimento elezioni si dovevano tenere entro 90 giorni<sup>19</sup>, in caso di legge di autoscioglimento la data delle elezioni anticipate poteva essere posticipata anche di un anno. Non solo. La legge impediva ai membri di coalizione di votare la sfiducia al governo – pena le immediate e automati-

<sup>19</sup> La legge stabiliva originariamente un limite di 60 giorni, aumentato a novanta da un emendamento passato nella primavera del 1999.

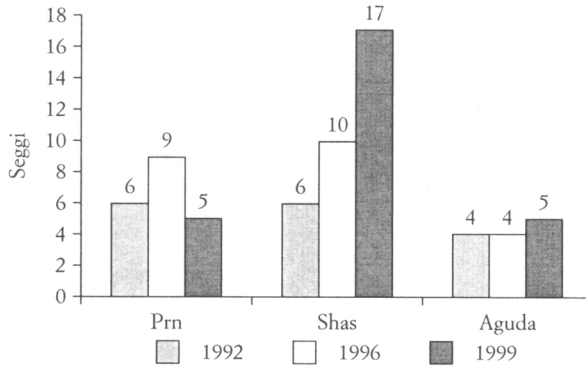


FIG. 3. Partiti Religiosi (1992-1999).

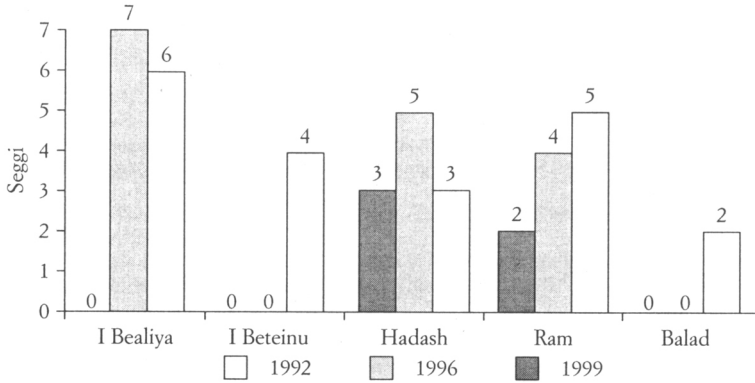


FIG. 4. Elezioni Knesset, Liste Etniche (1992-1999).

che dimissioni da ministri. Questa norma scoraggiava il fenomeno dei tiratori franchi all'interno del governo e impediva che membri della coalizione votassero mozioni di sfiducia insieme all'opposizione come strumento di pressione sul Premier su determinate politiche. Nel caso di una legge di autoscioglimento, il vincolo di responsabilità ministeriale non esisteva. Tra l'altro, per essere approvata la legge di autoscioglimento richiede – come tutta la legislazione della *Knesset* – tre letture consecutive che avvengono necessariamente in tempi diversi. La legge di autoscioglimento poteva seguire dunque un *iter* legislativo di mol-

ti mesi, e a ogni stadio di approvazione era data ai membri della maggioranza la facoltà di indebolire il Premier votandogli contro senza correre il rischio di dover pagare il prezzo politico della slealtà dimostrata. In varie occasioni, tale voto serviva a rinegoziare i termini di partecipazione nella coalizione<sup>20</sup>. Come si vedrà di seguito in una breve panoramica dell'esperienza israeliana tra il 1996 e il presente, le tre eccezioni sopraelencate hanno prodotto l'effetto contrario a quello desiderato dal riformatore.

### *Gli effetti della riforma israeliana*

Una breve panoramica dei risultati elettorali delle elezioni del 1996 e 1999 e delle risultanti coalizioni e un confronto con le ultime elezioni con il vecchio sistema nel 1992 chiariscono l'impatto del voto disgiunto sul sistema israeliano. Alcuni esempi degli ostacoli incontrati dai governi Netanyahu, Barak e Sharon nell'attuazione delle loro politiche, delle cause della fine prematura di due dei tre governi eletti direttamente, dei meccanismi utilizzati da membri della coalizione per ottenere ulteriori concessioni politiche, e dell'uso frequente della minaccia di elezioni anticipate, danno un'ulteriore misura dell'effetto negativo che le lacune legislative suindicate hanno avuto sul buon esito della riforma.

a) *Elezioni e voto disgiunto*. Nel giugno 1992, il partito laburista vinse con 44 seggi (ne aveva 39 nella precedente legislatura), mentre il *Likud* perse e scese a 32 seggi, da 40 che ne controllava in precedenza. Nel 1996 Netanyahu vinse le elezioni con il 50,4% dei voti validi, ma la lista da lui guidata, composta da *Likud*, *Tsomet*, e *Gesher*, ottenne 32 seggi, di cui solo 22 controllati dal *Likud*<sup>21</sup>. Per contro, i partiti di centro-destra come *Shas* (da 6 a 10 seggi), il Partito nazionale religioso (da 5 a 9 seggi), il partito degli immigranti *Israel Be'Aliyah* (da 0 a 7 seggi) e la Terza Via (da 0 a 4 seggi), guadagnarono tutti a sca-

<sup>20</sup> Fu il caso dello *Shas* a giugno 2000, quando il suo sostegno alla proposta di legge per lo scioglimento anticipato passata in prima lettura gli guadagnò generose concessioni da parte di Barak sul ruolo del partito religioso nel sistema di pubblica istruzione.

<sup>21</sup> Dal 1992 al 1996 i tre partiti controllavano 40 seggi insieme. Tra il 1988 e il 1992 ne controllavano 43.

pito del vincitore. Nel 1999 Netanyahu è uscito sconfitto dal voto, con il 43,92% dei voti, e il suo partito è crollato a 19 seggi, cosa che non accadeva dagli anni sessanta, quando il predecessore del *Likud*, il *Gabal*, controllava tra i 15 e i 20 seggi. Nonostante la sconfitta, la destra ha mantenuto la sua forza nelle aggregazioni minori: *Shas* da 10 a 17 seggi, la nuova Unione Nazionale 4, il nuovo partito *Israel Beteinu* 4, il nuovo partito laico *Shinui* 6, mentre il Partito nazionale religioso passava da 9 a 5 (causa scissione) e il partito degli immigranti da 7 a 6 (di nuovo causa scissione).

A sinistra, il partito laburista passò da 44 seggi vinti nel 1992 a 34 nel 1996, quando Peres ottenne il 49,6% dei voti ma perse il confronto con Netanyahu. L'alleato laico di sinistra *Meretz* passò da 12 a 9 seggi. Nonostante la sconfitta elettorale a sinistra, le minoranze arabe, il cui massiccio afflusso alle urne ne premiò i partiti, ottennero un aggregato di 9 seggi (da 5 che ne controllavano nel 1992 e 3 nel 1988). Nel 1999 il bilancio è stato ancora più pesante: Barak divenne Premier con il 56,08% dei voti, ma la sua lista conquistò appena 26 seggi, di cui tre appartenenti a due partiti alleati dei Laburisti<sup>22</sup>. I Laburisti scesero, dunque, a 23 seggi dai 34 che avevano nel 1996, nonostante la netta vittoria per le elezioni del Premier. Il *Meretz* guadagnò un seggio, passando da 9 a 10, nonostante la scissione dello *Shinui*, divenuto partito indipendente, più di destra e più spiccatamente anticlericale. Il nuovo partito di centro, formato da fuoriusciti moderati del Likud, ex-generalisti e figure della sinistra moderata, ottenne 6 seggi. I partiti arabi, divenuti quattro liste (da due del 1988) passarono da 9 a 10 seggi.

L'effetto di trascinamento, se c'è stato, è dunque avvenuto all'incontrario, visto che il numero dei partiti è cresciuto. Dai dieci gruppi parlamentari del 1992, si sale ai tredici del 1996 e ai quindici eletti nel 1999 (e aumentati a seguito di scissioni successive); e questo, nonostante l'aumento della clausola di sbarramento nel 1992 da 1 a 1,5%. Il numero minimo di seggi necessari al partito del Premier per formare una maggioranza è anche aumentato: dai 17 seggi che mancavano a Rabin per formare un governo nel 1992, si è passati ai 29 necessari a Netanyahu nel 1996, e ai 35 mancanti a Barak nel 1999. Con soli 19 seggi a disposizione del Likud, nel 2001 Sharon ha dovuto cer-

<sup>22</sup> Nel 1999 i Laburisti si sono presentati in una lista unica con il partito *Gesher* di David Levy e il *Meimad*, partito religioso moderato.

care il sostegno di 42 parlamentari almeno per formare la sua coalizione. Insomma, in ogni elezione il partito del Premier eletto è stato penalizzato fortemente, con il risultato che il Premier ha dovuto costruire maggioranze partendo da una posizione più debole di quanto mai fosse successo in passato, con le prevedibili conseguenze in costi di formazione e mantenimento di una coalizione. Il numero di partiti di centro, pronti a schierarsi sia a destra sia a sinistra, è similmente cresciuto: tre partiti per un totale di 16 seggi nel 1992 (gli stessi tre partiti religiosi controllavano 18 seggi nel 1988)<sup>23</sup>, cinque partiti per un totale di 34 seggi nel 1996<sup>24</sup>, e attualmente ancora cinque partiti per un totale di 39 seggi<sup>25</sup>.

L'elezione diretta ha imposto una dinamica centripeta nella competizione elettorale per il premierato con effetti moderatori sui candidati e le loro politiche, visto che essi cercavano di catturare il centro dell'elettorato. In un sistema politico relativamente omogeneo, privo di forti polarizzazioni, di *cleavages* socio-economici, etnici e religiosi, forse un simile andamento potrebbe verificarsi nel voto per il parlamento, e poco importa se ci sia possibilità di praticare il voto disgiunto o meno. Ma in una realtà politica così divisa come quella israeliana (e l'Italia può ben applicare la lezione israeliana a casa propria) soltanto un meccanismo capace di collegare le due scelte – anche a prezzo di una forte manipolazione della volontà dell'elettore e una limitazione della sua libertà di scelta tra le varie liste partitiche che si presentano – avrebbe potuto produrre la cosiddetta dinamica presidenziale a favore dei partiti dei candidati a premier che ci si augurava di produrre. La mancanza di una tale correlazione imposta da forti regole<sup>26</sup> ha prodotto l'effetto opposto da quello sperato: mentre candidati a premier e relativi partiti cercavano di trasmettere un'immagine moderata, l'elettore favoriva forze politiche collocate alla periferia dello spettro politico.

<sup>23</sup> I tre partiti sono: *Mafdal* (6), *Shas* (6), e il Fronte Unito della *Torah* (4). Nel 1988 il *Mafdal* e lo *Shas* controllavano 6 seggi a testa, mentre il Fronte Unito, allora diviso in due partiti (*Agudat Israel* e *Degel Hatorah*), aveva 7 seggi.

<sup>24</sup> I cinque partiti sono: *Shas* (10), *Mafdal* (9), *Israel Bealiyah* (7), *Haderech Hasblisbit* (4) e il Fronte Unito della *Torah* (4).

<sup>25</sup> Essi sono: *Shas* (17), *Mifletet Hamerkaz* (6), *Israel Bealiyah* (6), *Mafdal* (5), e il Fronte Unito della *Torah* (5).

<sup>26</sup> Quali ad esempio: un premio di maggioranza; una forte penale finanziaria ai candidati a primo ministro che non superino un quorum determinato dalla legge; uno sbarramento elettorale relativamente alto che incoraggi l'aggregazione di forze politiche minori.

Certo, poi si potrebbe discutere se tali meccanismi fortemente condizionanti le dinamiche di voto siano desiderabili in un sistema politico di democrazia consensuale, dove il principio proporzionale rimane centrale alla coesione sociale e politica. Ma l'introduzione dell'elezione diretta porta un elemento di rigidità presidenziale a un sistema che rimane fundamentalmente parlamentare (Sartori 1995, 130-131); il minimo che si possa fare per garantirne il buon funzionamento è introdurre correttivi forti alla volontà elettorale del popolo per indurre l'elettore a scegliere non solo il Premier, ma anche il governo e la sua maggioranza. Mancando questo correttivo, il sistema non ha garanzie di successo.

*b) Autoscioglimento.* Come detto in precedenza, la minaccia di votare con l'opposizione per convocare elezioni anticipate attraverso una legge di autoscioglimento è stato uno strumento importante nella destabilizzazione e fine prematura dei governi. È attraverso questo meccanismo che la destra ha provocato la caduta del governo Netanyahu nel dicembre 1998, non sfiduciandolo (e provocando quindi nuove elezioni a breve termine), ma approvando una legge che convocava elezioni anticipate per il maggio successivo. La conseguenza è stata un governo delegittimato a governare, impossibilitato a operare, ma condannato a rimanere in carica per più di cinque mesi, nonostante che le alleanze politiche su cui si basava fossero ormai venute meno. Nel caso del governo Barak, le elezioni anticipate sono state provocate, come detto, dalle dimissioni del Premier. Ma le dimissioni hanno prevenuto di pochi giorni un voto per l'autoscioglimento, il cui iter legislativo era cominciato otto mesi prima e aveva goduto del sostegno, in prima lettura, di partiti che facevano parte del governo Barak e che non si sentirono nel frangente assolutamente in dovere di lasciare la coalizione, nonostante avessero votato con l'opposizione per convocare elezioni anticipate. La minaccia di autoscioglimento ha funzionato quindi come spada di Damocle e costretto infine il Premier a dimettersi (provocando elezioni suppletive) per evitarne le conseguenze.

Vigente il sistema di elezione diretta, la *Knesset* eletta nel 1996 e nel 1999 ha imposto dunque formidabili limiti ai primi ministri eletti, limiti che spiegano sia la natura delle coalizioni scelte da ogni Premier eletto direttamente (coalizioni ampie ed eterogenee) sia la scarsa possibilità di successo di tali coalizioni. Per garantirsi una iniziale maggioranza (e passare il voto di fi-

ducia) il primo ministro israeliano doveva insomma includere nel suo governo un alto numero di partiti con spesso programmi politici diversi e contrastanti: contro i tre partiti del governo Rabin/Peres (1992-1996), i governi Netanyahu, Barak e Sharon ne hanno inclusi otto, ma la forza numerica delle coalizioni risultanti non ha mai garantito la coesione politica per governare una volta ottenuta la fiducia. Anzi, spesso il prezzo da pagare per garantire la stabilità politica della coalizione e la sua sopravvivenza era proprio la paralisi decisionale su questioni politiche controverse (come il processo di pace), paralisi che la riforma avrebbe invece dovuto prevenire.

Gli impedimenti di natura istituzionale ed elettorale prodotti dalla riforma sopra descritti hanno avuto effetti nefasti sulla natura della coalizione formata, sulla credibilità politica personale del Premier e quindi sulla sua possibilità di sopravvivenza per la durata della legislatura (e oltre). L'ostacolo maggiore è stato la creazione di una compagine governativa fatta di partiti con programmi politici e ideologie così distanti e in conflitto tra loro che la sopravvivenza del governo dipendeva dall'abilità di evitare decisioni controverse o di sostituire alleati riottosi con altri partiti in parlamento.

Decisioni su questioni controverse erano peraltro inevitabili, specie su tematiche riguardanti la relazione tra stato e religione e il processo di pace e la natura del compromesso che Israele era preparato ad accettare nei negoziati coi palestinesi. Visto che ogni coalizione formata dal 1996 a oggi include partiti religiosi e laici, di destra e di sinistra, falchi e colombe, liberisti e statalisti, su ogni scelta politica – sia essa di politica estera, sociale, economica o altro – il governo è destinato a spaccarsi, il Premier a perdere alleati, e in ultima analisi la legislatura a terminare anzitempo. In pratica, l'unica coalizione che il Premier eletto dal popolo poteva mettere insieme era una coalizione condannata a disintegrarsi a causa delle contraddizioni in essa presenti. La possibilità di unirsi all'opposizione e votare contro il governo su specifiche politiche, o per provocare elezioni anticipate – comportamento premiato dalla mancanza di sanzione – ha fatto sì che due successivi governi siano caduti sotto la spinta degli alleati e non per la forza e compattezza dell'opposizione.

c) *Il prezzo delle decisioni politiche.* Se la paralisi politica garantiva la sopravvivenza al governo e la conservazione della maggioranza, le decisioni in campo diplomatico, economico e

sui rapporti tra stato e religione hanno regolarmente provocato la rottura di alleanze all'interno della coalizione e da ultimo il collasso della maggioranza e la convocazione di elezioni anticipate. Alcuni esempi chiariranno il significato di quanto detto. In campo diplomatico, sia Netanyahu che Barak hanno perso le loro maggioranze allorché il loro governo prese decisioni su cui non esisteva, né poteva esistere, consenso all'interno della coalizione. Il governo Netanyahu cadde sulla sua tardiva adesione al processo di Oslo e la conseguente firma degli accordi diplomatici di Wye (ottobre 1998). A seguito di tali accordi Netanyahu perse l'ala destra della sua coalizione. Barak perse gli alleati religiosi e di centro destra alla vigilia della sua partenza per il vertice di Camp David nel luglio del 2000. Sharon ha perso l'ala destra estrema della sua grande coalizione a seguito del suo rifiuto di spodestare Arafat e rioccupare le aree autonome dei territori occupati nel marzo del 2002. In tutt'e tre i casi, la scelta politica alternativa avrebbe comportato la perdita dell'ala più moderata all'interno di ognuna delle coalizioni, oltre che lo stallo diplomatico.

In materia finanziaria, nessun governo è riuscito a fare approvare il bilancio entro i termini stabiliti dalla legge, e dal 1997 a oggi si è sempre applicato per un certo periodo l'esercizio provvisorio. Sotto Netanyahu si sono succeduti tre ministri delle finanze in tre anni e mezzo di governo: il loro destino è stato sempre segnato dalle dinamiche interne ai partiti e alla coalizione<sup>27</sup>: il bilancio 1997 fu approvato dopo un esercizio provvisorio simbolico di sei ore, il 1° gennaio 1997, dopo la ricomposizione di un dissidio tra l'allora ministro degli esteri David Levy e il ministro delle finanze Dan Meridor. Meridor ne uscì perdente, a causa di un accordo tra Netanyahu e Levy che lo scavalcò, e si dimise sei mesi dopo. Il bilancio 1998 fu approvato dopo una settimana di esercizio provvisorio, al termine della quale Levy e il suo partito (*Gesher*) lasciarono il governo. Il bilancio 1999 è stato infine approvato dopo sei settimane di esercizio provvisorio, in pieno clima elettorale e dopo le dimissioni del ministro delle finanze Ne'eman.

Barak per canto suo mantenne lo stesso ministro delle fi-

<sup>27</sup> I tre ministri sono: Dan Meridor (*Likud*), dimessosi nel giugno 1997; Ya'acov Ne'eman (indipendente, vicino al *Mafdal*), dimessosi nel dicembre 1998; e Meir Shetret (*Likud*), facente funzioni fino all'insediamento del nuovo governo guidato da Barak.



nanze, ma non riuscì, né nel 1999 né nel 2000, a far approvare il bilancio in tempo. Stesso destino per le finanze dello stato è toccato a Sharon, il cui bilancio 2002 è stato approvato con più di due mesi di ritardo. In occasione di ognuno dei cinque bilanci approvati tra il 1997 e il 2002, la finanziaria ha dovuto subire modifiche in senso di aumento di spese e sussidi sociali per garantire la permanenza nella coalizione di questo o quel partito. Durante il governo Netanyahu ha provocato forti tensioni personali (sfociate come detto in dimissioni), e durante i governi Barak e Sharon è costato consensi popolari a causa delle concessioni economiche fatte a specifici gruppi, quali i partiti religiosi e gli immigranti.

Infine, in materia di questioni religiose, è stato in particolare durante il governo Barak che lo scontro tra laici e religiosi all'interno della coalizione ha provocato paralisi decisionale e perdita sia di alleati che di consensi politici. Dopo le dimissioni del partito ultraortodosso *Abdut Hatorah* nell'estate del 1999, Barak ha perso prima gli alleati di sinistra perché giudicato troppo disponibile a soddisfare le richieste dei religiosi in materia di pubblica istruzione, poi gli alleati religiosi per essere troppo disponibile a negoziare Gerusalemme coi palestinesi, e infine l'elettorato laico per avere abbandonato ogni progetto di riforma in senso laico per cercare di riconquistarsi alleati religiosi dopo il fallimento di Camp David nel settembre del 2000.

### *Conclusioni*

I risultati elettorali del 1996, 1999 e 2001, insieme alle esperienze di tre governi di coalizione risultati dalle elezioni sono un'indicazione del fallimento del sistema. In particolare, le sconfitte di Netanyahu e di Barak mostrano l'abisso tra aspettative dei riformatori e risultati della riforma. Dopo appena due anni e mezzo dalla vittoria su Peres, Netanyahu fu sconfitto da un Barak trionfante, il quale veniva umiliato da Sharon appena 22 mesi dopo. Nei cinque anni di elezione diretta, sotto tre primi ministri di fede politica diversa, si è verificato lo stesso fenomeno: le pressioni di partners di coalizione con agende politiche opposte hanno prodotto politiche prive di coerenza. In questa assurda situazione in cui un Premier forte dell'investitura popolare era regolarmente umiliato dalle logiche parlamentari e di coalizione, il Premier doveva scegliere tra la sopravviven-

za al potere garantita dalla non decisione, o le scelte politiche che sarebbero costate il sostegno di questo o quel partito di governo, con il risultato di perdere rapidamente la maggioranza parlamentare ottenuta dopo l'elezione e indispensabile per rimanere al potere. In ogni caso, la delusione delle forti aspettative popolari gli sarebbe poi costata la rielezione.

L'unica via d'uscita per un Premier desideroso di portare a termine il proprio programma era dunque di basarsi su rapidi successi politici che, in mancanza di approvazione da parte del parlamento, si potevano sempre portare all'approvazione diretta del popolo mediante frequenti elezioni anticipate da utilizzare in maniera plebiscitaria a mo' di referendum. Non solo questa alternativa è fondamentalmente aliena ai principi di governo parlamentare, ma non garantisce il successo o la stabilità politica che la riforma doveva procurare. D'altro canto, la mancata realizzazione delle promesse fatte in campagna elettorale ha trasformato immediatamente le elezioni in sconfitte del primo ministro uscente piuttosto che in vittorie dello sfidante.

Sia sotto Netanyahu che Barak il sistema non ha garantito stabilità – entrambi i governi sono collassati sotto il peso delle pressioni interne alla coalizione molto prima della fine della legislatura. Né tali governi sono riusciti ad adempiere alle promesse fatte: ogni passo avanti nel processo di pace o su temi di politica economica e sociale è stato puntualmente frustrato dall'improvviso crollo delle coalizioni, dallo stravolgimento delle leggi finanziarie e dalla convocazione di elezioni anticipate, che sono state puntualmente utilizzate dal pubblico per punire il Premier uscente per l'inefficacia del suo governo.

Un'ultima considerazione va fatta in merito alle cause del fallimento del sistema. La logica dell'elezione diretta era di imporre un andamento centripeto alla competizione elettorale, moderando così le politiche dei candidati ma anche lo scenario politico in parlamento attraverso l'auspicato effetto di trascinamento sul voto per i partiti. In realtà la dinamica che si è imposta è stata contraria: la logica proporzionale del voto parlamentare, aggravata dalla possibilità del voto disgiunto, ha creato un andamento centrifugo che ha favorito partiti politici alla periferia estrema del sistema. La loro inevitabile inclusione nelle coalizioni ha fatto sì che in ultima analisi la caduta del Premier e la sua conseguente sconfitta alle urne sia stata prodotta non dalla perdita del centro, ma dal tentativo di mantenerlo a tutti i costi: Netanyahu ha perso il sostegno parlamentare dei partiti di de-

stra allorché firmò gli accordi di Wye Plantation sostenuti dalla sinistra all'opposizione e dall'ala moderata del suo governo. Per contro, Barak ha perso il sostegno dell'elettorato arabo e della sinistra per la risposta del suo governo e dell'apparato di sicurezza all'Intifada palestinese iniziata nel settembre 2000.

L'elezione diretta ha creato forti aspettative di leadership autorevole ed efficace. Il sistema aveva peraltro deficienze e contraddizioni strutturali che lo hanno condannato al fallimento, specialmente perché il governo si è trovato ad operare in un ambiente politico saturo di veti incrociati e interessi irrinconciliabili che il sistema ha condannato a convivere all'interno della stessa coalizione di governo.

Il ritorno al vecchio sistema parlamentare – seppure con qualche positiva modifica – non garantisce nessun miglioramento di rilievo: la legge approvata il 7 marzo 2001 introduce sì il meccanismo della sfiducia costruttiva – senz'altro strumento di stabilità – ma lascia intatto il sistema elettorale che aveva provocato la paralisi istituzionale e politica che giustificò l'introduzione dell'elezione diretta. La nuova legge mantiene alcuni aspetti della legge approvata nel 1992 e ora abolita: in particolare, la clausola che dà al Primo ministro il potere di sciogliere il parlamento, e l'obbligo di approvare la legge finanziaria entro il 31 marzo, pena lo scioglimento automatico del parlamento e il ricorso tempestivo a elezioni anticipate. A parte tali cambiamenti, la nuova legge lascia la situazione immutata. Il sistema proporzionale manterrà in sostanza immutato il bisogno di formare coalizioni e in caso di paralisi politica la sfiducia costruttiva serve soltanto se esistono maggioranze alternative. La permanenza della proporzionale peraltro non garantisce il ritorno all'incipiente bipolarismo israeliano che si era prospettato dagli anni settanta in poi.

Israele dovrà quindi ritornare al dibattito sulle riforme istituzionali interrotto alla fine degli anni ottanta. Dibattito che aveva come scopo originale – e ancora oggi più che mai attuale anche per il lettore italiano – quello di modificare il sistema elettorale in modo da produrre maggioranze politiche più stabili e omogenee.

*Riferimenti bibliografici*

- AA.VV. (1984), *Verso una nuova costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Barak, A. (1996), *The Israeli Constitution: Past, Present and Future*, in «Hapraklit», n. 43, pp. 5-24.
- Barbera, A. (1991), *Una riforma per la Repubblica*, Roma, Ed. Riuniti.
- Brichta, A. (1998), *The New Premier-Parliamentary System in Israel*, in «The Annals of the American Academy of Political and Social Science», n. 558, pp. 180-192.
- Bueno de Mesquita, B. (2000), *Strategic and Nonpolicy Voting: A Coalitional Analysis of Israel Electoral Reform*, in «Comparative Politics», vol. 33, n. 1, pp. 63-80.
- Clementi, F. (2000), *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in «Quaderni Costituzionali», vol. 20, n. 3, pp. 579-605.
- Diskin, A. (1999), *The New Political System of Israel*, in «Government and Opposition», n. 34, vol. 4, pp. 498-515.
- Diskin, A e Diskin, H. (1995), *The Politics of Electoral Reform*, in «International Political Science Review», vol. 16, n. 1, pp. 31-45.
- Doron, G. e M. Harris (2000), *Public Policy and Electoral Reform The Case of Israel*, Lanham, Lexington Books.
- Duverger, M. (1956a), *Réformer le Régime. I. Un système présidentiel?*, in «Le Monde», 12 April, p. 1.
- (1956b), *Réformer le Régime. II. Un véritable régime parlementaire*, in «Le Monde», 13 April, p. 7.
- Galeotti, S. (1983), *Alla ricerca della Governabilità*, Milano, Giuffrè.
- (1984), *Un governo scelto dal popolo «Il governo di legislatura»*, Milano, Giuffrè.
- Hazan, R.Y. (1997), *Executive-Legislative Relations in an Era of Accelerated Reform: Reshaping Government in Israel*, in «Legislative Studies Quarterly», vol. XXII, n. 3, pp. 329-350.
- (2000), *The Israeli Mixed Electoral System: Unexpected Reciprocal and Cumulative Consequences*, in M.S. Shugart e M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press, pp. 351-379.
- Khanin, V. (2001), *Israeli «Russian» Parties and the New Immigrant Vote*, in D.J. Elazar e M. Ben Mollov (a cura di), *Israel at the Polls 1999*, London, Frank Cass, pp. 101-134.
- Libai, D., U. Lynn, A. Rubinstein e Y. Tsiddon (1990), *Changing the System of Government in Israel: Direct Election of the Prime Minister*, Jerusalem, Jerusalem Centre for Public Affairs.
- Lynn, U. (1999a), *Direct Elections Work!*, in «The Jerusalem Post», martedì 1° giugno, p. 8.
- (1999b), *Zo lo Habechirah Hayeshirah*, in «Ma'ariv» edizione internet 11 luglio, sezione editoriale.
- Ottolenghi, E. (1999), *Immobility, Stability and Ineffectiveness: Asses-*

- sing the Impact of Direct Election of the Israeli Prime Minister*, in «The Journal of Legislative Studies», vol. 5, n. 1, pp. 38-53.
- (2001), *Why Direct Election Failed*, in «The Journal of Democracy», vol. 12, n. 4, pp. 109-122.
- (2002), *Explaining systemic failure: the direct elections system and Israel's special elections of February 2001*, in «Israel Affairs», vol. 8, n. 3, pp. 134-156.
- Pasquetti, S. (1998), *La Nuova Forma di Governo Israeliana*, in «Il Politico», vol. LXIII, n. 2, pp. 311-332.
- Pasquino, G. (1985), *Restituire lo scettro al principe*, Bari, Laterza.
- (1992), *Come eleggere il Governo*, Milano, Anabasi.
- Rahat, G. (2000), *The Politics of Reform in Israel: How the Mixed System Came to Be*, in M.S. Shugart e M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, pp. 123-151.
- Sartori, G. (1995), *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino.
- Shugart, M.S. e J.M. Carey (1992), *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sofer, S. (2001), *Peace Making in a Divided Society*, London, Frank Cass.
- Susser, B. (1989), «Parliadential» *Politics: A Proposed Constitution for Israel*, in «Parliamentary Affairs», vol. 42, n. 1, pp. 112-122.