

# **Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali**

Seminario promosso da  
*ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e  
Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia,  
Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase,  
Socialismo 2000, Società aperta*

Roma, 14 luglio 2008

*Gianni Ferrara*

## **Le ragioni attuali del sistema elettorale proporzionale**

1. Ho molta difficoltà a confrontarmi con esponenti di una certa politologia italiana, quella che, per ogni sistema politico, pone come prioritaria, se non addirittura assoluta, la garanzia della governabilità. Non sono pochi e sono diventati egemoni coloro che suppongono, considerano ed esaltano gli organi di governo come supremi e ne deducono che la stabilità dei rispettivi titolari sia l'indice prioritario per la valutazione degli ordinamenti statali. Ma non riesco a superare il rifiuto di comprendere chi o ignora, o dimentica, o elude, e comunque rinnega le ragioni dell'ascendenza del potere, che sono poi le ragioni stesse della democrazia. Uso questo termine nel significato specifico che la sua storia ci offre all'inizio di questo secolo per averla scelta come unica delle forme immaginate, tentate, denominate, dopo averla salvaguardata dai nemici esterni ed interni, dalle crisi di sviluppo e da quelle di assestamento, dalle convulsioni delle sue dinamiche e delle sue recessioni.

Sto anticipando, com'è evidente, la constatazione che la democrazia o è rappresentativa o non è. Perché quella antica, esaltata come diretta, si rivelò essere schiavista ed imperialista, quella identitaria si è identificata nel totalitarismo fascista e nazista, quella consiliare si è esaurita nel solo slancio rivoluzionario. Se non è da escludere che altre qualificazioni potranno intervenire per connotarla, è risultato vero che a definirla sono comunque le istituzioni che la hanno conformata, che possono, e forse devono, arricchirla ma solo dispiegando le potenzialità che ne fecondino l'essenza.

È perciò che, contrariamente a quanto sostengono gli idolatri della governabilità, riflettendo sulla condizione della democrazia italiana, ho maturato da tempo la convinzione che è la rappresentanza, da più di un decennio, ad essere stata devastata. I membri dei due rami del Parlamento vengono chiamati "figuranti" da chi ha voluto una legge elettorale che li ha ridotti ad essere tali. E lo sono perché scelti da

chi sarebbero chiamati a scegliere come responsabile del governo del Paese. Lo sono perché fiduciari di chi dovrebbero investire della loro fiducia. Lo sono perché controllati nei loro voti e nei loro comportamenti politici da chi dovrebbe essere da loro controllato quanto a fini e modi di esercizio del potere politico. Constatarlo impone di denunciare che ad essere in crisi è la stessa democrazia del nostro Paese, la credibilità della qualificazione democratica della Repubblica operata dalla Costituzione col suo primo enunciato.

2. Si impone quindi una presa di coscienza da manifestare per elementare onestà. Non è dovuta al caso la prevalenza della scelta così netta operata in Europa a favore del sistema proporzionale, più o meno corretto,<sup>1</sup> di traduzione di voti in seggi. Più o meno corretto, detto sistema, a seconda dei caratteri particolari delle diverse realtà sociali. Corretto ma non compresso, contorto, sconvolto e convertito al fine indefettibile di fornire, all'atto stesso delle elezioni, una maggioranza, un governo e un *premier* inamovibile per tutta la durata della legislatura. Costi quel che costi. Infatti, costa: a) la perdita di efficacia dei voti non raccolti da nessuna delle due minoranze più consistenti; b) la neutralizzazione sostanziale dei voti dati alla minoranza parlamentare.

È una costante nota di ogni sistema politico a funzionamento bipartitico o bipolare, quella di produrre, o col *plurality*, o col *majority*, o anche col proporzionale, se combinato col premio di maggioranza, o applicato a collegi minimi, due minoranze reali delle quali la più consistente acquisisce il potere di governo. È questo il prezzo che si paga alla governabilità.

C'è però un prezzo ulteriore che viene pagato alla governabilità quando il sistema è bipolare ma non bipartitico. È il prezzo altissimo dell'espropriazione politica dei voti della formazione parlamentare che appare ed è chiamata maggioranza e che è, in realtà, solo la formazione parlamentare risultata più consistente delle altre, come accade il più delle volte sicuramente rispetto a tutto il corpo elettorale, mai partecipe nella sua totalità alle elezioni, ma, in via generale, anche rispetto ai votanti, verificandosi difficilmente l'ipotesi che i voti espressi a favore di una formazione parlamentare corrispondano a quelli della metà più uno dei partecipanti al voto. Ma essersi approssimati ad un obiettivo, non significa averlo raggiunto e non averlo raggiunto comporta che tutto quanto avrebbe implicato il conseguimento dell'obiettivo non è disponibile per chi gli si è solo avvicinato anche se più di altri. Così come non è disponibile da nessuno degli altri contendenti. Che, anzi, collegandosi potrebbero configurare una maggioranza numericamente ipotizzabile, anche se solo in negativo. Ma è quel "negativo" che preclude a chicchessia, e nella specie alla minoranza più consistente, di disporre del potere che potrebbe tuttavia pretendere ed anche ottenere, ma solo per convenzione e sempre in misura quantitativamente e qualitativamente limitata, comunque, con l'esclusione di ogni intervento in materia costituzionale.

---

<sup>1</sup> Cfr. G. Ortona, *La scelta del sistema elettorale* in [www.Costituzionalismo.it](http://www.Costituzionalismo.it) 3/2007.

La dinamica ordinaria degli stati a regime parlamentare, permette, in verità, alla minoranza più consistente di assumere il potere che, in via di principio, si riconosce alla maggioranza, ed insieme l'immediata espropriazione di tale potere a favore del suo *leader*, del *premier*. La cui configurazione però muta, com'è noto, a seconda della struttura del sistema politico. Se si diventa *premier* in quanto si è *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi in Parlamento, è tale maggioranza, tale partito che detiene, in ultima istanza, il potere di cui dispone il *premier* e può revocarglielo sempre. Si contano a decine infatti i casi in cui tale revoca è stata esercitata nella storia parlamentare inglese. Ma il *premier* che diventa tale perché *leader* di una coalizione elettorale è, al contrario, difficilmente revocabile. Perché può contare sempre su uno dei partiti coalizzati e sul potere di blocco della *leadership* di cui dispone ciascuno di questi. La minaccia della rottura della coalizione e delle elezioni anticipate impedisce da sola la sostituzione del *premier*. La cui posizione di tanta forza politica si costruisce prima delle elezioni. Il *plus-potere* del *leader* è esercitato già con la scelta dei candidati della coalizione. La cui elezione, per la perversa singolarità del sistema elettorale vigente in Italia, dipende dalla posizione in cui li colloca in lista il *leader* della coalizione. Con la sconvolgente conseguenza che è il leader che nomina i rappresentanti rendendoli così .... rappresentanti di se stesso. Se diventa *premier* è a lui che devono rispondere. Il rapporto rappresentativo raggiunge il massimo della mistificazione. Il *leader* sostituisce il corpo elettorale trasformandolo in proprio organo ausiliare. La governabilità è assicurata.

Il meccanismo predisposto per realizzarla procede con ablazioni successive. Inizia con la sottrazione a più della metà del corpo elettorale del diritto costituzionalmente riconosciutogli ad essere rappresentato in modo efficace. Prosegue con l'espropriazione degli eletti, appartengano essi alla maggioranza di governo o alla minoranza. Dissolve la rappresentanza politica sottraendo al corpo elettorale il potere di scegliere i suoi rappresentanti. Li trasforma in fiduciari del *premier*. Rovescia, come si è visto, il rapporto tra Parlamento e Governo, ma previa estrazione del potere che al Parlamento è attribuito costituzionalmente e lo accumula in una persona sola. La democrazia degrada a monocrazia.

3. Qual è l'errore ove si annida la fallacia della cosiddetta "democrazia immediata" "decidente", "governante" e via via mistificando categorie giuspolitiche ed istituzioni? È nel concepire il corpo elettorale come organo collegiale ed applicare le regole dei collegi ad una pluralità umana cui ripugna la riduzione ad unità precostituita, irreggimentata, ad unità forzata, a istituzione, che, per essere tale, non può identificarsi nella composizione concreta del corpo elettorale, così come questo è irriducibile alla forma e alle dinamiche di un'istituzione. Le ripugna soprattutto l'omologazione della sue articolazioni, la propria trasmutazione in entità a fini definiti, la liquidazione della sua essenza che è nella molteplicità della sua composizione, nella sua libertà irrefrenabile.

Per di più, in quanto espressione più probabile del popolo titolare della sovranità, il corpo elettorale non può subire riduzioni del potere, più o meno ampio, che costituzionalmente deriva dalla sovranità, le si connette e la sostanzia. Ogni riduzione ulteriore rispetto a quelle che, pattuite costituzionalmente, ne limitano il dispiegarsi, qualunque motivazione possa essere addotta, non è ammissibile. Poste per garantire libertà ed eguaglianza a ciascuna delle frazioni della pluralità, le riduzioni pattuite non possono consentirne altre che non siano istantanee e solo momentaneamente incidenti sulla pari ordinazione di ogni pur minima frazione. Perché ogni frazione è una persona. Coincide col titolare di tutti i diritti costituzionalmente attribuiti. È una soggettività umana integralmente riconosciuta dal diritto nella sua irriducibile dignità. È parte integrante del corpo elettorale, uno e indivisibile.

4. La configurazione del corpo elettorale come collegio per estrargli la formazione che elegge come minoranza più consistente, proclamarla e trattarla come maggioranza, non soltanto determina la divisione del *demos* in parti. Ma separa da quella relativamente più consistente tante altre parti alle quali si nega di fatto oltre che l'efficacia politica del potere elettorale e tutto quello che di diretto ed immediato e di indiretto e protratto da tale sottrazione consegue, anche una significativa rilevanza nominale. Queste parti vengono relegate nella congerie delle ininfluenti minoranze. Un ulteriore effetto perverso, questo, che le strumentazioni elettorali di tipo maggioritario determinano discriminando all'interno dello stesso *demos*, in tutte le realtà sociali, anche, ma in misura minore, quelle omogenee.

Ad essere colpiti specificamente sono, ancora sotto questo profilo, gli elettori che, per non aver contribuito a formare quella minoranza più consistente che detiene la maggioranza dei seggi in Parlamento, risultano esclusi dalla partecipazione alla politica nazionale, riconosciuta come diritto a tutti i cittadini dalla nostra Costituzione all'art. 49. Da quella norma che, integrando gli istituti della democrazia rappresentativa, ne prescrive al minimo la pienezza, con l'obbligo di assicurarla a tutti e col divieto di eluderla o di amputarla. Il che è invece clamorosamente perpetrato dal bipolarismo riprodotto nella sede della rappresentanza che svuota sostanzialmente il diritto di tutte le minoranze di partecipare alle deliberazioni legislative mediante i propri rappresentanti. Non importa che si tratterebbe, come si dice, di una discriminazione rovesciabile alla scadenza di ogni legislatura. Intanto andrebbe dimostrata la credibilità di tale rovesciamento, la sua possibilità effettiva e non come evenienza epocale ma come ricorrenza frequente che invece nessuno può assicurare. Ma, soprattutto, ci si deve domandare: una discriminazione può riscattarsi se alternante? Diventa altra cosa quando colpisce chi ne ha beneficiato per un periodo uguale a quello di chi la subisce? Non c'è concezione di giustizia distributiva cui può appigliarsi una tesi di tal tipo.

5. È anche altro che va rilevato e che è più incisivo ancora di quanto emerge dalla lesione dell'integrità della sfera dei diritti di ciascuno e della garanzia dell'eguaglianza di posizione di fronte alla legge. Rileva il carattere della produzione legislativa di un Parlamento così composto. È evidente l'opportunità di rendere le procedure parlamentari più rispondenti alle esigenze di un legislatore nazionale le cui attribuzioni risultano notevolmente selezionate dal vigente Titolo V della Costituzione. Ma sarebbe aberrante dedurre da tali esigenze una revisione del procedimento legislativo che si risolvesse nella contrazione dei diritti dei parlamentari e nella menomazione del potere dell'opposizione di influire sui contenuti della legislazione. Tanto più se si volesse profittare della revisione delle procedure per legittimare quella che, a ben ragione, è definibile come "legislazione di maggioranza"<sup>2</sup>. Della sola maggioranza, si badi, non del Parlamento.

Non è per il dovuto rispetto che pur merita la concezione kelseniana della democrazia parlamentare e, conseguentemente, della legislazione come prodotto confluyente della dialettica maggioranza-minoranza che l'atto legge deve configurarsi, oltre che apparire, come deliberazione adottata al fine tendenziale dell'integrazione delle parti che compongono la rappresentanza. Ma è perché è questa qualità della legge che la rende vincolante per i destinatari tutti in quanto ne risultano stemperati adeguatamente i suoi tratti, le sue impronte, i suoi fini di parte. Se questa qualità, questo modo di essere della legge diventa irriconoscibile, ad incrinarsi è la legittimazione della produzione legislativa, è con essa è il *pactum subjectionis* che perde poi efficacia.

6. Viene così ad emergere una questione di fondo. La pluralità strutturale che caratterizza il corpo elettorale e che deriva dalle diversità economiche, sociali, culturali, territoriali e politiche presenti nella realtà sociale si pone come un dato evidente e permanente della fenomenica statale. Perché tale pluralità possa configurarsi come tendente a rispecchiarsi in un'entità istituzionale, come deve essere quella parlamentare, è necessario che detta entità comprenda volta a volta ciascuna delle diversità o almeno una congrua parte di queste non di certo in tutte le deliberazioni, ma in tante da poter soddisfare la comune ed eguale aspettativa a co-determinare complessivamente la produzione legislativa. Condizione necessaria per la verifica di tale idoneità dell'istituzione parlamentare è la preclusione della formazione di un monopolio legislativo intitolato sostanzialmente a, ed esercitato da, una parte precostituita e blindata. Se tale monopolio si forma, se lo si precostituisce, se lo si blindata, non è soltanto la legittimazione del Parlamento che si incrina per sradicamento della sua natura e per esaurimento della sua ragion d'essere, ma è l'intero sistema istituzionale, la stessa convivenza statale, oltre che il senso fondante e primario della democrazia, che si dissolvono.

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Bilancia, *La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica* in [www.Costituzionalismo.it](http://www.Costituzionalismo.it), 2/2008

7. Si sostiene che i meccanismi elettorali *distorsivi* come il *plurality*, si addicono a sistemi politici omogenei e che società politiche non omogenee, per garantire la convivenza politica, abbisognano di sistemi elettorali non *distorsivi*. La scelta del sistema elettorale proporzionale da parte della stragrande maggioranza degli stati europei, non constando che prevalga nel nostro continente la disomogeneità politica, dovrebbe dimostrare che questa scelta è stata adottata per ragioni diverse. Sono, infatti, quelle della consonanza di questa scelta con gli ideali e la pratica della democrazia, con la logica e le esigenze della forma parlamentare di governo vigente in tutti gli stati d'Europa, esclusa la Francia.

C'è una ragione di fondo che motiva l'una e l'altra scelta. La si ricava in negativo. A quale risultato può portare la discriminazione continuata dei cittadini tra maggioritari e minoritari? Può portare e porta all'annientamento politico, quando al momento stesso dello scrutinio, si contano i voti e contandoli viene ad emergere una divisione, una separazione, una vittoria ed una sconfitta, una discriminazione tra gli elettori, quella tra vincitori e vinti. Che appaiono e sono tali in quanto la competizione si è svolta al fine di produrre una decisione, quella su chi deve governare e lo deve per un arco di tempo predeterminato, non comprimibile se non per crisi interna al vincitore, quindi solo per ragioni che attengono alle convenienze o alle evenienze comportamentali del decisore. Ecco che l'elezione è diventata cosa altra dallo strumento di formazione della rappresentanza. È diventata acclamazione a mezzo scheda.

8. Si sollevi pure la questione, l'esigenza, l'imperiosa domanda di governabilità. Nessuno ne nega la rilevanza. Ma è tale questa rilevanza da non richiedere una legittimazione purchessia? Esiste ed è disponibile qualche altra legittimazione in luogo della democrazia rappresentativa? Quale? L'acclamazione a mezzo scheda? Ragione e storia della divisione del potere, del controllo di quanti ne esercitano quote determinate e non cumulabili, della continuità di tale controllo, espressa, verificabile per accertare se e quanto consenso meritano gli atti di esercizio dei poteri, l'insieme degli istituti disegnati e sperimentati per offrire garanzie di diritti e tutele adeguate all'interesse generale, devono cedere a fronte delle esigenze maiestatiche della governabilità? E perché mai? Ma, soprattutto, perché mistificando, dissolvendo la rappresentanza politica?

Quel che invece necessita è la credibilità delle elezioni come strumento di una rappresentanza credibile. Credibile perchè inclusiva, così come lo è il *demos* che nell'incontro col *kratos* prova a frammentarlo. Per diffonderlo, senza disperderlo, in tante parti eguali. Tante per farle corrispondere a tutte le persone che compongono la pluralità umana cui appartiene la sovranità. Eguali, non soltanto quanto ad astratta titolarità, ma quanto ad efficacia e a garanzia del diritto ad essere rappresentati per quel che si è, si vuole, si pensa e si progetta. È in questi principi, in questi postulati della democrazia il fondamento della rappresentanza proporzionale. Non è per caso, quindi, che in un sondaggio internazionale condotto da scienziati della politica nel 2004, pubblicato l'anno dopo, tra i 170 colleghi di tutto il mondo, il 72 per

cento degli intervistati (ben più della maggioranza assoluta, quindi) si sia espresso a favore dei sistemi proporzionali<sup>3</sup>. Chissà se se ne è giunta notizia agli apologeti dei sistemi maggioritari adoranti del *totem* della governabilità !

La forma specifica di una rappresentanza inclusiva che non la disperda, non la frantumi e risponda quindi alle esigenze della governabilità, della stabilità ed omogeneità dei governi, esiste, è nota e funziona. È quella vigente in Germania. Il sistema elettorale che la realizza riesce ad armonizzare le diverse esigenze di una democrazia parlamentare. Della rappresentanza assicura l'ancoraggio territoriale attraverso i collegi uninominali che forniscono la provvista della metà dei seggi del *Bundestag*. Lo stesso tramite uninominale realizza la individuazione e la responsabilizzazione personale della rappresentanza. Che non sarebbe però intrisa di politicità nazionale se non fosse integrata dall'altra metà dei membri del *Bundestag* eletti nelle liste di partito proporzionalmente ed al fine di correggere in senso rigorosamente proporzionale il risultato prodotto dal voto nei collegi uninominali. In tal modo il sistema complessivo assicura l'eguaglianza del voto non soltanto quanto a titolarità ed esercizio, ma anche quanto ad effetto, garantendo agli elettori nel loro diritto ad essere rappresentati. Ad una sola condizione, quella della consistenza minima di ogni formazione elettorale, che su ottanta milioni di elettori tedeschi è determinata dalla soglia del 5 per cento dei voti espressi alle liste per partecipare al riparto nazionale dei seggi. Una soglia che soddisfa l'esigenza della governabilità ma facendo leva su una base coerente col senso della rappresentanza per assicurarle forza, precludendone la frantumazione.

Mutuarlo in Italia sarebbe doveroso. Supporrebbe un recupero della coscienza democratica del Paese. Quanto mai auspicabile, certo. Ma è prevedibile?

---

<sup>3</sup> Cfr. G. Ortona, *op. cit. loc. cit.*