

ASTRID - RESOCONTI DI CONVEGNI

ASSOCIAZIONE PER LA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE - COMITATI DOSSETTI

Una legge elettorale proporzionale per la Democrazia Parlamentare

giovedì 11 novembre 2010

Roma

Resoconto a cura di Mario DI CIOMMO

Giovedì 11 novembre 2010 si è tenuto a Roma un incontro sul tema della riforma della legge elettorale in Italia. Promotori l'“Associazione Per la Democrazia Costituzionale” e i “Comitati Dossetti”. Due le relazioni di apertura dei lavori: la prima di Claudio De Fiore, la seconda di Domenico Gallo.

Secondo **Claudio De Fiore** la legge elettorale, più che una asettica procedura di selezione della classe politica o di traduzione dei voti in seggi, ha, da sempre, storicamente rappresentato la principale tecnica di invernamento di una democrazia. Ma anche, in determinate epoche storiche, lo strumento più idoneo a provocarne la dissoluzione o quantomeno la compressione. Proprio per questa ragione nessuna altra legge – così come quella elettorale – intrattiene un rapporto simbiotico con la Costituzione. Di qui la valenza paradigmatica della legge elettorale e la sua propensione ad incarnare quella che è l'etica democratica di una società e ad esprimerne coerentemente lo *Zeitgeist*.

Dopo un rapido excursus storico De Fiore ha affermato che è fuorviante postdatare l'origine della svolta maggioritaria alle inchieste su Tangentopoli dei primi anni novanta. Il declino del sistema dei partiti, seppure consumatosi sotto i colpi delle inchieste giudiziarie, non è riconducibile a “mani pulite”: la dissoluzione per via giudiziaria del “vecchio” sistema politico costituì semmai l'epilogo di quella crisi, la sua manifestazione più appariscente ed esteriore. Di converso, la crisi dei partiti fu innanzitutto crisi di egemonia e crisi di rappresentanza. Gli anni a venire saranno contrassegnati dal mito della “*democrazia governante*” (per dirla con G. Amato) e dalla offensiva referendaria contro il sistema proporzionale. Si inizia allora a teorizzare un nuovo sistema politico “*oltre i partiti*” [Bettinelli] e un nuovo modello di rappresentanza: il sistema proporzionale viene, non a caso, ritenuto l'origine di tutti i mali della società italiana, compresa la criminalità organizzata [Caferra].

Oggi, a molti anni di distanza dalla svolta referendaria del 1993, gli esiti prodotti dalle “miracolose” ricette del *nuovismo* istituzionale sono sotto gli occhi di tutti. L'ideologia maggioritaria è sfociata, in questi anni, nel mito del capo, nell'involuzione plebiscitaria del sistema, in una sorta di presidenzialismo strisciante e senza contrappesi. La retorica del “partito leggero” e l'introduzione del maggioritario più che risolvere i problemi della democrazia

italiana hanno contribuito ad aggravarli ulteriormente: verticalizzazione del consenso, personalizzazione della politica, incremento del tasso di corruzione nelle amministrazioni pubbliche; svuotamento di tutte le assemblee rappresentative; esasperazione dei rigurgiti partitocratici, ma senza più partiti. Persino la Costituzione è, in questi anni, divenuta dominio (pressoché) esclusivo delle forze di governo e, in ragione di ciò, unilateralmente gestibile e unilateralmente modificabile dalle maggioranze parlamentari contingenti (si pensi, ieri, al titolo V, e, nel 2006, al tentativo di modificare l'intera seconda parte della Costituzione, bloccato dal referendum costituzionale).

La legge elettorale n. 270/2005 si iscrive all'interno di questo quadro dissolutivo. Essa presenta evidenti profili di incostituzionalità. L'art. 1.2 imponendo alle forze politiche l'obbligo di depositare *“un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicato come capo della coalizione”*, prefigura nella sostanza un sistema nel quale la scelta del Presidente del Consiglio viene fatta surrettiziamente dipendere della volontà del corpo elettorale. Una soluzione, questa, destinata a compromettere non solo il ruolo costituzionale del Capo dello Stato (ex art. 92 Cost.), ma finanche le prerogative del Parlamento, il cui ruolo non è quello di ratificare un esito elettorale, ma di pronunciarsi attraverso, il voto di fiducia, sull'indirizzo politico tracciato dal neominato Governo (ex art. 94 Cost.). Questo disegno si iscrive, del resto, nel progetto di riforma costituzionale (approvato dal Parlamento nell'ottobre 2005), articolato complesso di disposizioni che, nel modificare la seconda parte della Costituzione, puntava ad instaurare - al posto dell'attuale forma di governo parlamentare - un regime del “Primo Ministro”, eletto direttamente dai cittadini. La Corte costituzionale ha avuto “indirettamente” modo di pronunciarsi su taluni profili della legge elettorale (in sede di giudizio di ammissibilità del referendum del 2008) e di avvertire il Parlamento della *“esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o seggi”* (sent. n. 15 del 2008). Quello delineato dalla legge 270 è infatti - caso unico al mondo - un sistema fisiologicamente strozzato: sia in alto (a causa dell'introduzione del premio di maggioranza), sia in basso (in ragione della intricata sequela di clausole di sbarramento previste). Ma ciò che il giudice costituzionale ha ritenuto, a tale riguardo, opportuno segnalare è la mancata previsione di un *plafonne* di voti necessario ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Una deformazione del sistema destinata fatalmente a condizionare gli sviluppi delle dinamiche elettorali. La persistenza di tale “espediente” rischia sempre più di rivelarsi un incisivo fattore di irrigidimento del bipolarismo.

È in questa distorsione dei meccanismi della rappresentanza che va oggi rintracciata una delle principali cause della progressiva alterazione delle dinamiche costituzionali e, in particolare, del rapporto tra Parlamento e Governo. Tra un Parlamento divenuto, in questi anni, sempre più esecutivo e un Governo che, deformando le proprie funzioni, e via via venuto assumendo un ruolo sempre più legislativo (abuso della decretazione d'urgenza, utilizzo surrettizio della legislazione delegata ...). Dietro la crisi del ruolo politico e normativo del Parlamento si cela oggi una crisi ben più profonda che riguarda la rappresentanza politica, la sua dimensione costituzionale, le forme della mediazione sociale e del conflitto. Una crisi che ha il suo epicentro nel drammatico declino della forma partito.

L'ostentata pretesa di porre fine per legge alla frammentazione politica, l'enfasi posta sull'etica governista, la propagandata necessità di fondare una democrazia normale (in cui due grandi partiti si alternano "pacatamente" alla guida del governo) ci hanno oggi consegnato un paese ad alta tensione sociale, politicamente sprovvisto di adeguati canali democratici di sfogo, sempre più sclerotizzato nelle sue dinamiche istituzionali. Tuttavia nulla può dirsi scontato. Il quadro politico è più in movimento di come solitamente lo si dipinge. Nelle ultime due consultazioni politiche ci si è recati alle urne con la stessa legge elettorale, ma il modo in cui le principali forze politiche hanno convenzionalmente interpretato il sistema di voto è stato, nell'ultima occasione, sensibilmente diverso. Nella transizione da una legislatura all'altra, si è improvvisamente passati da un parlamento frantumato (in una inesauribile costellazione di gruppi parlamentari) a un parlamento incardinato sul ruolo egemone di due grandi partiti politici, entrambi di recente formazione. Un esito tanto sorprendente quanto non irreversibile. Gli elementi di contraddizione continuano ad essere molti sia nel centrosinistra, sia a destra. Le incertezze sui futuri scenari dovrebbero oggi sospingere le forze politiche più mature ad una più saggia riflessione che le induca a non irrigidire il sistema e a non limitarsi a prospettare soluzioni parziali e tutte protese a far fruttare, nell'immediato, le attuali rendite di posizione.

È giunto il momento di evocare finalmente il rawlsiano *velo di ignoranza* e di tornare a riflettere sulla dimensione inclusiva dei sistemi elettorali e sulla loro essenza democratica. E provare così, su queste basi, a restituire legittimità politica alle ragioni della rappresentanza. Di qui la pressante esigenza di dare vita a una nuova legge elettorale in grado di riattivare i circuiti della partecipazione popolare e di favorire una più matura articolazione dei soggetti democratici. Ma anche idonea a coniugare stabilità e duttilità del sistema. Una legge elettorale, in definitiva, in grado di assicurare la più ampia rappresentazione, sul piano istituzionale e sociale, degli orientamenti politici dei singoli cittadini, ma allo stesso tempo anche capace di evitare una eccessiva frammentazione del quadro politico.

Le istanze di razionalizzazione della rappresentanza non vanno, quindi, demonizzate a priori, ma semmai impiegate con accortezza e equilibrio, nella misura in cui lo richiedano le esigenze del sistema. In caso contrario il Parlamento è destinato drammaticamente a divenire – ancor più di come lo è oggi - un luogo distante e separato dai bisogni e dalle aspirazioni dei cittadini, un puro ornamento del sistema sempre più chiuso alle istanze sociali e sempre più permeabile ai desideri dei media, dei poteri economici, dell'antipolitica.

Domenico Gallo ha aperto la sua relazione sottolineando come ormai si sia largamente diffusa nell'opinione pubblica la consapevolezza che tornare a votare per la terza volta con questa legge elettorale sarebbe un vero e proprio disastro politico. La diffusa insofferenza per il carattere "castale" del porcellum e per la mortificazione del corpo elettorale, espropriato della benché minima possibilità di influire sulla composizione della rappresentanza palamentare, è ormai diventata senso comune ed ha attraversato i confini degli schieramenti politici.

Il cuore della incostituzionalità del porcellum sta nel meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che, attraverso il premio di maggioranza, determina una inaudita manipolazione della volontà popolare, correggendo l'orientamento manifestato dagli elettori fino al punto da trasformare – per legge - una minoranza (più forte delle altre per un solo voto) in una solida maggioranza, garantendole il 55% dei seggi della Camera dei Deputati. Questo meccanismo

sancisce la rottura del principio costituzionale dell'eguaglianza del voto di tutti i cittadini (art. 48 Cost.), non per via indiretta e meramente di fatto, come accade nei sistemi elettorali maggioritari, ma in modo diretto e formale stabilendo un "quoziente elettorale nazionale di maggioranza" ed un "quoziente elettorale nazionale di minoranza" (art. 83 del T.U. così come modificato dalla L. 270/2005).

E' interessante notare che nella sua seconda sperimentazione, nella tornata elettorale del 13 e 14 aprile 2008, la legge Calderoli ha ricevuto una interpretazione, ancora più oligarchica rispetto alla sua ispirazione originaria, in linea con la prospettiva di bipartitismo forzato a cui tendevano i Capi delle due principali forze politiche in campo. Sono state, quindi, sciolte le coalizioni ed i due principali partiti – con la cooperazione di un solo partito alleato – sono scesi in campo per contendersi il premio di maggioranza e l'investitura a governare. Il risultato è stato che è cresciuto il gap fra il quoziente elettorale di maggioranza e quello di minoranza, che milioni di persone non sono andate a votare, non riconoscendosi né nell'uno né nell'altro bi-partito, che milioni di persone non sono state più rappresentate perché i loro voti non si sono tradotti in seggi, grazie al raddoppio delle soglie di sbarramento previste dalla legge per i partiti non coalizzati. L'ulteriore conseguenza è stata la drastica riduzione del pluralismo politico all'interno della rappresentanza parlamentare.

Il porcellum non è stata sottoposto a scrutinio di costituzionalità sebbene la questione sia stata portata innanzi ai tribunali amministrativi ed ordinari. Le Sezioni Unite della Cassazione con cinque sentenze dell'8 aprile 2008 (dal n. 9151/08 al n. 9158/08) hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione, rendendo impraticabile il ricorso alla Corte Costituzionale. Corte Costituzionale che nella sentenza n.15 del 2008 ha osservato che: *"L'impossibilità di dare, in questa sede, un giudizio anticipato di legittimità costituzionale non esime tuttavia questa Corte dal dovere di segnalare al Parlamento l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi"*. Non essendo praticabile, pertanto, la strada dei rimedi istituzionali agli eventuali abusi del legislatore attraverso lo scrutinio di costituzionalità, diviene assolutamente centrale ed imprescindibile l'esigenza di assicurare la coerenza della doverosa riforma della legge elettorale con il quadro costituzionale.

Nella democrazia costituzionale, fondata sulla partecipazione dei cittadini (non solo attraverso il voto), per concorrere – con metodo democratico – associandosi liberamente in partiti, a determinare la politica nazionale (art.49 Cost), le elezioni politiche generali non servono ad eleggere un Governo, né tanto meno il Capo del Governo, né a determinare quali forze politiche devono governare per l'arco di tutta la legislatura. Nella democrazia costituzionale, il popolo deve continuare a concorrere a determinare la politica nazionale, anche dopo aver votato, e lo fa – di norma - attraverso i propri rappresentanti, che la Costituzione vuole liberi da ogni vincolo di mandato (art. 67 Cost.) proprio perché devono essere liberi di "rappresentare"

in ogni momento le domande politiche ed i bisogni del popolo sovrano. Nella democrazia costituzionale c'è una osmosi continua fra i rappresentanti ed il popolo, che si sviluppa attraverso i canali dei partiti, dei mass-media, dei movimenti dei sindacati e delle associazioni di categoria. Il mito secondo cui attraverso le elezioni i cittadini sono chiamati a scegliersi un Governo e ad un Capo di Governo, che non può più essere cambiato fino alle elezioni successive, per cui il sistema elettorale deve essere coerente con quest'obiettivo è un mito a-costituzionale, che purtroppo ha trovato radici profonde tanto nel centro sinistra quanto nel centro-destra.

Orbene questa concezione che attraverso le elezioni i cittadini siano chiamati ad eleggere un governo è inconciliabile con la forma della democrazia prefigurata dalla Costituzione italiana, fondata sulla centralità del Parlamento come luogo della rappresentanza politica. E' il Parlamento che sceglie il governo, gli dà la fiducia e gliela toglie quando giudica negativo il suo operato, non gli elettori – ogni cinque anni - nel chiuso delle urne. Anche la pretesa che le alleanze politiche si debbano necessariamente costruire prima delle elezioni per presentare agli elettori un programma comune e debbano restare cristallizzate per tutta la legislatura è una palese assurdità che ingessa il sistema politico, rendendo rigido ciò che la Costituzione ha voluto che fosse flessibile. Del resto è un dato irrevocabile di esperienza che i programmi politici che i partiti presentano alle elezioni sono essenzialmente degli strumenti per attrarre il consenso, elaborati sulla base di ricerche di mercato, e sono talmente fumosi e generici da lasciare le mani completamente libere agli attori politici.

Come auspicato nel documento dell'associazione, una nuova legge elettorale, conforme al modello di democrazia voluto dai Costituenti, deve: ripristinare il principio democratico della rappresentanza e restituire agli elettori la possibilità di scegliersi i propri rappresentanti; superare la semplificazione dualistica e manichea del conflitto, liberando il sistema politico dalla camicia di forza di un bipolarismo forzato; favorire la governabilità attraverso il ripristino del metodo democratico fondato sulla centralità del Parlamento.

Se dovesse mancare il tempo per approvare una organica proposta di legge elettorale, non ci sembra accettabile il rimedio di ripristinare puramente e semplicemente il *mattarellum*, figlio di quella stagione che voleva fondare una seconda repubblica, immutando la natura della democrazia parlamentare. Se si vuole pensare ad una legge di due soli articoli, allora tanto vale ripristinare la legge elettorale per il Senato del 1948 (L. 6 febbraio 1948, n.29), estendendola alla Camera, con la quale i costituenti impostarono un sistema elettorale uninominale misto, maggioritario-proporzionale, con effetto sostanzialmente proporzionale. Se

mancasse il tempo anche per una riforma così semplice, c'è un'alternativa nell'utilizzo della legge esistente in senso contrario alle finalità dei suoi estensori.

Quest'ultimo punto richiamato nella relazione di Gallo è stato sviluppato da **Raniero La Valle**, nel suo intervento. Questi ha sottolineato la necessità di contestualizzare la discussione di questi giorni nella attualità del fallimento anche dell'ultimo tentativo di mediazione fatta da Bossi con Fini. È finito un regno. Nonostante i media stiano presentando questa fine come una catastrofe, in realtà sembra di esser dinanzi ad un normale avvicendamento di Governo: normale e naturale in una democrazia. Questa rappresentazione "catastrofista" rivela come il sistema di cui questa rappresentazione è figura non funzioni. Di qui l'esigenza di ricominciare. Persino i governamentalisti e i maggioritaristi dovrebbero prendere atto del fallimento del sistema. Sistema che non può essere semplicemente riadattato.

La legge Calderoli – legge truffa – ha un funzionamento "redistributivo", dal momento che ruba seggi presi dagli uni per darli ad altri. È anche una legge ricatto: se si va a votare con essa nessuna forza in campo può fare le proprie politiche. Solo Berlusconi se ne avvantaggerebbe. Se non si può cambiare, che si può fare? Dobbiamo arrivare ad un Parlamento rieletto con il proporzionale. Come? Usando la legge Calderoli che è rigorosamente proporzionale. La designazione del Capo del Governo da parte delle coalizioni non è necessaria: si può fare una grande coalizione non di governo, ma tecnica, volta a non far scattare il ricatto degli "almeno 340 deputati". Così facendo non ci sarebbe più bisogno del premio di maggioranza. Si designa un garante quale leader di questo schieramento e si fa così un Governo. Dunque, il modo per realizzare la proporzionalità c'è.

Gianni Ferrara al termine dell'intervento di La Valle, ha messo in rilievo come la proposta in questione presupponga la vittoria di questa coalizione da lui auspicata.

Ersilia Salvato, intervenendo, ha sottolineato l'importanza dell'iniziativa di questo incontro, a fronte delle tante reticenze e del tentativo in atto di fare scelte ingegneristiche che vorrebbero sostituirsi ad analisi politiche di ciò che è successo. C'è pessimismo: si andrà probabilmente a votare con questa legge elettorale e c'è il pericolo di "governicchi". Non siamo più alla politica, ma alla miseria della politica. Anche a sinistra.

Il mito della governabilità è ancora presente, pur a fronte di una diffusa ripulsa rispetto al Parlamento dei "figuranti" (secondo la definizione data da Berlusconi dei parlamentari) e della diffusa antipolitica.

Si fa molta fatica, nel dibattito di oggi, a capire quali siano le soluzioni che si propongono. Bisogna tornare a ragionare sul patto costituzionale, su di un nuovo patto sociale, su come “rappresentazione” sia altro da “rappresentanza”. C’è una crisi nel modo di essere della democrazia e dei partiti. Eppure non ci si pone questioni fondamentali che invece bisognerebbe porsi: cos’è oggi “rappresentanza”? come si costruisce oggi “partecipazione”?

Imma Barbarossa ha posto l’attenzione sulla necessità di una riforma dei partiti, o, meglio, una autoriforma degli stessi. **Anna Pizzo** non crede nella autoriforma dei partiti, ma auspica che si vada nella direzione della autorappresentazione degli stessi. Secondo **Vittoria Sari** si è persa la cultura della proporzionalità: tutto è ormai consentito, purché avvenga presto. Manca un confronto democratico. Secondo **Cesare Salvi** risale al “mattarellum” la moltiplicazione dei partiti; esso peraltro non ha nemmeno favorito un rapporto diretto tra elettori ed eletti. Salvi considera molto interessante la proposta di La Valle.

Pietro Adami ha descritto, nel suo intervento, il mutamento del quadro politico e costituzionale italiano: Governo e Parlamento oggi non sono più separati e, probabilmente, non sarà più possibile recuperare questa separazione, perché entrambi espressione dello stesso momento volitivo. È importante recuperare questa separazione? Forse è importante recuperare un argine al potere di questo tandem. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale sono ancora arbitri neutri rispetto a rappresentanza e democrazia? La risposta è negativa: essi sembrano ormai contribuire ad un ampliamento del un concetto di “politica”.

Non basta, però, lavorare solo sulla legge elettorale. Bisogna modificare, in parte, anche il quadro costituzionale. Chi governa deve poter svolgere un’amministrazione ordinaria. Le questioni più rilevanti, invece, quelle che incidono sui principi fondamentali, dovrebbero essere regolate da un regime differenziato, che dovrebbe prevedere maggioranze più ampie.

Gaetano Azzariti, pur trovandola apprezzabile, individua nella proposta di Lavalle il limite di un ipertatticismo, dal momento che, in realtà, non ci sono le forze politiche per un “uso alternativo del diritto”. C’è la necessità di andar oltre il contingente, tenendo conto che siamo ormai in un quadro di emergenza costituzionale.

Gianluigi Pegolo ha proposto, in via alternativa, o una legge di iniziativa popolare o un referendum che dovrebbe intervenire sulla legge elettorale per introdurre un sistema proporzionale non completamente tedesco.

In chiusura **Gianni Ferrara** ha richiamato l'attenzione sulla ragione alla base dell'incontro: il recupero della democrazia costituzionale ma anche la volontà che la Sinistra possa ritornare ad essere rappresentata in Parlamento e ad aver voce nei media. Ferrara, inoltre, si è detto a favore della proposta referendaria di Passigli ed alla previsione di un solo quesito referendario anziché due.

Links correlati

- Associazione per la democrazia costituzionale – [Sito web](#)
- Associazione per la democrazia costituzionale – [Documento sulla riforma elettorale](#)