

Centralità del Parlamento e sistema elettorale proporzionale*

di Luigi Ferrajoli

1. *I pericoli della fine della democrazia parlamentare e del presidenzialismo* – Io credo che ciò che oggi tutti ci accomuna, al di là delle divergenze che ci hanno diviso in occasione dello scorso referendum, sia la difesa della democrazia parlamentare e della centralità del Parlamento; e che questa difesa richieda oggi il nostro comune impegno su due questioni, due garanzie del parlamentarismo: la riforma della legge elettorale e la riforma dei regolamenti parlamentari.

Per comprendere la necessità e l'urgenza di questo impegno comune, dobbiamo essere consapevoli di un pericolo di fondo: il pericolo incombente di una riforma in senso diametralmente opposto del nostro sistema politico. Abbiamo alle spalle 30 anni di logoramento del ruolo del Parlamento determinati dall'affermazione generalizzata nel nostro ceto politico dell'ideologia del maggioritario: l'idea che il pluralismo politico vada ridotto al confronto tra due soli schieramenti – destra e sinistra, anzi centro-destra e centro-sinistra; che le elezioni politiche consistano nell'investitura popolare di una maggioranza, e più precisamente del suo capo, quale risulta la sera delle elezioni; che la legittimazione del governo e più precisamente del suo capo provenga direttamente dal popolo e non dalla fiducia del Parlamento, chiamato solo a ratificare l'esito della competizione elettorale. È un'ideologia non solo anti-parlamentare, ma anche anti-costituzionale, perché intollerante di limiti e vincoli a quella che viene identificata come la volontà del popolo sovrano.

Si capisce come questa concezione della democrazia rappresentativa sia alla base della personalizzazione e della verticalizzazione della politica e, conseguentemente, di tutti i populismi, di destra e di sinistra: in particolare dei populismi della destra italiana, che sono accomunati dall'idea del rapporto diretto ed organico tra capo-demagogo e popolo ed hanno alle spalle quello che è stato il capostipite dei moderni populismi: il fascismo di Mussolini. Ebbene, questa ideologia è tuttora dominante, nel sistema politico e, purtroppo anche nel senso comune. Dobbiamo allora muovere dalla consapevolezza del pericolo oggi, se non verrà adottato il vecchio metodo proporzionale, della fine, nel nostro paese, della democrazia parlamentare.

Questo pericolo è destinato a diventare certezza nel caso, peraltro probabile, di una prossima vittoria delle destre unite: l'adozione del maggioritario puro e, in prospettiva e in aggiunta, la mutazione della nostra democrazia parlamentare in una democrazia presidenziale; due opzioni, ripeto, che – soprattutto quella del maggioritario – continuano ad avere il sostegno dell'intero ceto politico e, purtroppo, anche di gran parte dell'opinione pubblica, sempre tentata dal fascino dell'uomo forte. Basti pensare alla proposta di Matteo Salvini, che con la solita mistificazione presenta la generalizzazione dell'uninomiale, che provocherebbe la conquista di quasi tutti i seggi dalle destre unite, come la vittoria della maggioranza anziché della maggiore minoranza. Ma si pensi anche alla proposta del presidenzialismo, più volte avanzata da Giorgia Meloni. Si tratterebbe, in entrambi i casi, di un trionfo di tutti i populismi.

Il pericolo è tanto più grave in quanto la subcultura anti-parlamentare è oggi diffusa anche tra le attuali forze di maggioranza. Innanzitutto tra i 5 stelle, che con le loro penose fantasie sulla democrazia diretta hanno più volte manifestato la loro aperta avversione alla democrazia parlamentare. Ma anche nel Pd sono tuttora dominanti l'ideologia del maggioritario, ribadita per esempio da Prodi e da Veltroni, e la conseguente tentazione della semplificazione della rappresentanza e della dialettica politica all'alternativa centro-destra/centro-sinistra. Un segno inequivoco di questa ideologia è la proposta del Pd di una soglia di sbarramento del 5%, diretta chiaramente ad espellere dal Parlamento tutte le forze minori – peraltro presenti soltanto a sinistra – con il solo scopo di lucrarne i voti attraverso la promozione del “voto utile”.

2. *Un'occasione irripetibile per l'approvazione di un sistema proporzionale puro* – Ebbene, di fronte a questi pericoli, la sola alternativa in grado di rilanciare le ragioni del parlamentarismo e di assicurare la centralità del Parlamento è oggi l'introduzione del sistema elettorale proporzionale puro, senza premi di maggioranza, né soglie di sbarramento, né liste bloccate. È perciò una battaglia per il proporzionale puro che oggi va impostata da quanti hanno a cuore il futuro della democrazia parlamentare.

Aggiungo che c'è oggi un'occasione irripetibile perché una simile battaglia possa avere successo. L'esito del referendum, piaccia o non piaccia, impone oggi la necessità e l'urgenza di un adattamento del sistema elettorale e dei regolamenti parlamentari al ridotto numero dei parlamentari. È un'occasione che consente, a quanti hanno a cuore la centralità del Parlamento, di impostare una battaglia non già per semplici aggiustamenti tecnici, ma per l'affermazione delle ragioni di principio – la difesa della democrazia rappresentativa – a sostegno del sistema proporzionale puro; intendendosi con tale sistema un metodo elettorale che assicuri la proporzionalità del risultato delle elezioni, cioè la conquista da parte di ciascuna lista di un numero di seggi esattamente proporzionale al numero dei voti ricevuti: un risultato, peraltro, che in Italia richiede l'abolizione della base regionale delle elezioni del Senato stabilita dall'art. 57 della nostra Costituzione. È poi evidente che una volta venuta meno la differenziazione tra le due Camere, l'ipotesi più razionale, in grado di assicurare la massima efficienza del Parlamento, sarebbe l'opzione monocamerale.

Questa battaglia per il proporzionale puro è oggi favorita da un'oggettiva convergenza tra le ragioni di principio a sostegno di tale sistema e le convenienze politiche dell'attuale maggioranza di governo. È facile mostrare, infatti, che la proposta del Pd di uno sbarramento del 5% è una scelta miope e suicida, che si spiega soltanto con la residua ideologia maggioritaria o, peggio, con la volontà di anteporre il proprio interesse di partito all'interesse della democrazia, cioè della massima rappresentatività del Parlamento. Per un partito del 20%, quale è oggi il Pd, e per un campo politico come è il centro sinistra – affollato, diversamente dalla destra, da numerose forze minori (Leu, Italia viva, Azione, verdi, Più Europa) – questa è infatti una scelta autolesionista. È infatti evidente che una simile soglia potrà al massimo procurargli il 30% dei consensi; laddove la possibilità di battere la destra – che è nell'interesse di tutte le attuali forze di maggioranza o comunque non schierate con le destre unite – è affidata interamente alla riattivazione politica delle forze sociali, lasciate libere di esprimere anche movimenti e partiti minoritari.

3. *Tre ragioni a sostegno del proporzionale puro quale garanzia della democrazia parlamentare* – Ma veniamo alle ragioni di principio, cioè in difesa della democrazia parlamentare, che sono a sostegno della proporzionale pura, quale massima fonte di legittimazione democratica del Parlamento. Sono ragioni molteplici ed eterogenee – prima tra tutte la crescita di populismi e dei sovranismi provocata dalla personalizzazione della politica, a sua volta indotta dai sistemi maggioritari – che dovrebbero stare a cuore soprattutto alle forze della sinistra.

La prima, ovvia ragione è l'uguaglianza, che solo dai sistemi perfettamente proporzionali può essere garantita, in quello specifico diritto fondamentale che è il diritto di voto, dato che tutti i votanti risultano, in base ad essi, parimenti rappresentati. Nel sistema maggioritario gran parte dei voti delle minoranze risultano invece irrilevanti. Solo il metodo proporzionale, come scrisse Hans Kelsen, assicura quindi la piena rappresentatività degli eletti, secondo il principio una testa un voto, che è il connotato costitutivo della democrazia politica. Al contrario, il sistema maggioritario su basi uninominali è in paradossale contrasto con il principio di maggioranza. Comportando l'elezione in ciascuna circoscrizione del solo candidato che riceve il maggior numero di voti, esso produce due effetti distorsivi: il primo è quello di assegnare la maggioranza assoluta degli eletti alla forza politica che ha in realtà raggiunto anche una semplice maggioranza relativa, grazie alla somma delle maggioranze relative raggiunte nelle varie circoscrizioni; il secondo è quello di indurre i partiti a coalizzarsi in due alleanze fittizie e contrapposte, destinate a dissolversi e a provocare la caduta dei governi. Non solo. Proprio perché assicura l'uguaglianza dei voti, e perciò non danneggia né

favorisce nessuna delle forze politiche in competizione, il sistema proporzionale puro è anche il sistema elettorale più stabile, quello maggiormente al riparo da colpi di mano nell'interesse di parte delle contingenti maggioranze.

La seconda ragione consiste nel fatto che il metodo proporzionale favorisce più di qualunque altro la formazione e lo sviluppo dei partiti politici, senza i quali una democrazia rappresentativa non può funzionare, favorendone il radicamento sociale e, per il loro tramite, la rappresentanza di interessi e di opzioni politiche diverse e tra loro in conflitto. Solo il metodo proporzionale è quindi idoneo non soltanto a rappresentare la complessità della società e a riflettere l'eterogeneità delle opinioni e degli interessi sociali, il cui riconoscimento e il cui rispetto formano i presupposti elementari della democrazia politica, ma anche a promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica, voluta dall'art. 49 della nostra Costituzione; il quale, non dimentichiamo, affida l'effettività della democrazia politica non già al semplice consenso passivo quale si manifesta nelle competizioni elettorali, bensì al "diritto" dei cittadini, per il tramite appunto dei partiti, di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Al contrario il sistema maggioritario, il presidenzialismo, la personalizzazione della politica – cioè tutti i sistemi politici sedicenti appunto "democrazia immediata" – non hanno bisogno di mediazioni partitiche, essendo basati sul rapporto diretto tra capo e popolo indifferenziato. Non dimentichiamo che il sistema maggioritario uninominale nacque in Inghilterra, insieme al regime parlamentare, allorquando valeva ad esprimere una rappresentanza non politica ma territoriale e ad assicurare – alle origini dello Stato moderno, in tempi di scarsa e precaria unità nazionale – un rappresentante ad ogni contea, o *länder* o circoscrizione nella persona, di solito, del feudatario o del baronetto locale. Sotto questo aspetto il metodo maggioritario, nella sua forma uninominale classica, come scrisse Piero Gobetti, è un relitto premoderno; non diversamente, del resto, dall'istituto del presidente eletto dal popolo che è un residuo del principio monarchico affermatosi, negli Stati Uniti e poi nelle diverse repubbliche presidenziali latino-americane, come un surrogato della figura del re.

La terza ragione è forse ancor più rilevante. Essa consiste nel fatto che i sistemi proporzionali sono la migliore garanzia del pluralismo e del conflitto politico, quale espressione del conflitto sociale, e, insieme, della civilizzazione del conflitto medesimo. In tali sistemi, infatti, ciascuna forza politica si presenta con il proprio programma in rappresentanza di una propria specifica base sociale, nonché di interessi e opinioni chiaramente definite. Non è perciò costretta, nelle campagne elettorali, né a competere con le altre forze politiche, le quali propongono programmi diversi e sulla base di questi si differenziano, e neppure a scendere con esse a compromessi per dar vita a fittizie coalizioni elettorali. Il sistema proporzionale favorisce quindi il rispetto reciproco delle differenti identità politiche e il loro confronto civile e razionale, esclude il compromesso occulto a livello sociale e lo rinvia al livello politico e perciò alla trasparenza del dibattito e del confronto parlamentare. Al contrario nei sistemi elettorali maggioritari i due schieramenti in conflitto, presentandosi entrambi come espressioni del popolo intero, sono portati ad assomigliarsi nei contenuti per catturare il voto degli incerti, cioè per ottenere il consenso del medesimo elettorato, e perciò a scontrarsi e a differenziarsi, con insulti e risse, su questioni marginali. Inoltre, costringendo le forze politiche a coalizzarsi in schieramenti contrapposti, il metodo maggioritario impone loro il compromesso a livello sociale, offuscando le differenze delle opzioni politiche e degli interessi rappresentati in programmi vuoti e indeterminati, irrigidendo le rappresentanze politiche in quote analoghe a quelle azionarie, identificandole con i loro leader e così alimentandone le vocazioni populiste, congelando non solo il compromesso ma anche il confronto parlamentare stigmatizzati come tradimenti degli elettori e, naturalmente, favorendo l'entrata in scena e il successo di capi e demagoghi. Si ricordino le dure parole di Piero Gobetti contro la legge iper-maggioritaria di Mussolini del 1923: "Il fascismo dovette sconvolgere, per vincere, i risultati liberali conservatori di due esperimenti proporzionalisti e oppose all'esercito degli elettori bande di schiavi ignari dei diritti politici. Il loro istinto di padroni guida assai precisamente i fascisti nella lotta alla proporzionale... L'importanza dell'opera moralizzatrice della proporzionale si riconobbe negli esperimenti italiani, nella sua attitudine a liquidare i governi di maggioranza. Dove prevale senza incertezze una

maggioranza si ha nient'altro che un'oligarchia larvata" (P. Gobetti, *La rivoluzione liberale* cit., pp.155-156).

Questa terza ragione a sostegno del proporzionale puro è oggi, in Italia, più che mai importante. Lo scontro politico ha infatti assunto toni e forme sempre più aggressive e velenose, quali non erano pensabili nella prima Repubblica: non ricordo che neppure i fascisti dichiarati del Movimento sociale italiano abbiano mai utilizzato i toni accesi e gli insulti oggi quotidianamente usati da Salvini e Meloni. Ebbene, il sistema proporzionale, come ha mostrato Hans Kelsen un secolo fa, non comportando la contesa tra i partiti per ottenere il consenso dello stesso elettorato, è infine la forma delle competizioni elettorali più idonea a un obiettivo essenziale: la civilizzazione della politica e la sua fondazione sul rispetto degli avversari, sulla disponibilità all'ascolto delle loro ragioni e sulla fiducia, fino a prova contraria, nella loro onestà e buona fede, anziché sulla diffidenza aprioristica e sul sospetto della loro disonestà e mala fede.

4. *La riforma dei regolamenti parlamentari* – C'è poi un'altra battaglia, di cui ha parlato Gaetano Azzariti e sulla quale possiamo tutti convenire: quella per un'adeguata riforma dei regolamenti delle Camere, in grado di garantire la centralità del Parlamento e la rivitalizzazione del dibattito parlamentare.

Una simile riforma dovrebbe ripristinare la pienezza delle prerogative dei singoli parlamentari; abolire i ristretti tempi dei loro interventi; porre fine alla possibilità dei governi di bloccare la discussione con maxi emendamenti sostitutivi; sopprimere i tanti altri marchingegni – canguri, ghigliottine e simili – introdotti dall'inventiva anti-parlamentare di questi anni; restituire centralità alla discussione parlamentare; restaurare la pienezza della funzione legislativa in capo ai parlamenti.

Sono questi, a me pare, gli obiettivi che dovranno vederci impegnati unitariamente e dovranno impegnare l'insieme delle forze accomunate dalla difesa della nostra democrazia parlamentare.

** Intervento introduttivo all'incontro "Per una democrazia costituzionale, pluralista e conflittuale" promosso da CRS, Associazione nazionale "Salviamo la Costituzione" e Fondazione Basso, tenutosi a Roma, il 15 ottobre 2020.*