

Proporzionale è meglio (TALPA-Volerelaluna)

Sistema proporzionale e democrazia

di Valentina Pazé

«Il sistema elettorale proporzionale costituisce la maggiore approssimazione possibile all'ideale dell'autodeterminazione in una democrazia rappresentativa, e quindi il sistema elettorale più democratico»¹. Le parole con cui Kelsen, uno dei più autorevoli teorici novecenteschi della democrazia, si schiera a favore del sistema proporzionale, a conclusione di un'argomentazione rigorosa, sono talmente nitide e persuasive da rendere difficile aggiungere qualcosa di nuovo. Se la democrazia – ci dice Kelsen – è per definizione la forma di governo in cui tutti coloro che sono soggetti alle leggi hanno il diritto, direttamente o indirettamente, di contribuire a scriverle (questo significa “autodeterminarsi”), un sistema risulta tanto più democratico quanto più riesce a includere tutte le voci, le idee, le identità presenti in un paese². Per raggiungere questo obiettivo è necessario discostarsi il meno possibile dal criterio della perfetta proporzionalità tra voti e seggi (assegnando il 5% dei seggi alla forza politica che ha ottenuto il 5% dei voti, il 20% a chi ha avuto il 20%, e così via).

«Il sistema elettorale più democratico» o «l'unico democratico»? Al di là della citazione appena ricordata, tutto fa credere che per Kelsen il nesso tra democrazia e sistema proporzionale sia necessario, non contingente. Nel criticare i sistemi maggioritari basati su collegi uninominali, egli mostra come si rivelino strutturalmente incapaci di garantire ciò che la democrazia promette, ovvero l'eguale diritto-potere dei cittadini di contribuire, con il loro voto, alla definizione della linea politica adottata dal loro paese. In un sistema maggioritario a turno unico, come quello britannico, se per ipotesi un unico partito conquistasse la maggioranza in tutti i collegi, si otterrebbe un parlamento monocoloro, senza che le ragioni delle minoranze abbiano alcuno spazio per esprimersi. Se – caso non ipotetico, e anzi frequente – a fianco dei due principali partiti ne esistono altri, che non sono in grado di vincere in nessun collegio, o riescono a farlo solo in un numero limitato di collegi, i loro elettori rimarranno del tutto privi di rappresentanza, o nettamente sotto-rappresentati (come nel Regno Unito, dove per decenni il “terzo partito”, pur raccogliendo percentuali intorno al 15%, ha avuto un numero irrisorio di seggi in parlamento). È inoltre sempre possibile, per la casualità della distribuzione degli elettori nei collegi (o per la sapiente opera degli specialisti di *gerrymandering*), che la forza politica che ha ricevuto più voti ottenga meno seggi e, viceversa, chi è risultato perdente nel paese venga premiato con la maggioranza in parlamento. A contare non è infatti il numero dei voti complessivamente raccolti, ma il numero dei collegi conquistati. In modo analogo funziona il sistema dei “grandi elettori” per le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, che ha consentito a Trump di sedere per quattro anni alla Casa Bianca pur avendo ottenuto tre milioni di voti in meno di Hilary Clinton. *Democrazia?* O non sarebbe meglio parlare, in questo caso, di *oligarchia*? Commenta Kelsen: «La divisione in collegi elettorali può [...] porre in serio pericolo e

¹ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Etaslibri, 1994, p. 302.

² Per inciso anche quelle degli stranieri residenti, che risultano altrimenti degradati a sudditi, tenuti ad obbedire a norme decise da altri. Mentre non ha alcun significato democratico includere nel corpo elettorale chi risiede stabilmente altrove, come gli “italiani all'estero”, che si trovano nella condizione illogica di contribuire a fare leggi che non saranno tenuti a obbedire.

persino annullare completamente il principio maggioritario e portare al suo posto il governo di una minoranza»³.

Ad analoga conclusione si arriva partendo dalla teoria degli “universal procedurali” di Bobbio. Con questa formula il filosofo torinese designa un insieme di sei regole che, congiuntamente considerate, identificano le condizioni minime che un regime deve rispettare per poter essere qualificato come democratico. Pur nella consapevolezza che «affinché uno Stato sia davvero democratico non basta l’osservanza di queste regole», Bobbio non ha dubbi sul fatto che «basta l’inosservanza di una di queste regole perché un governo non sia democratico, né veramente né apparentemente»⁴. Ora, se la prima regola prescrive che tutti i cittadini maggiorenni debbano godere dei diritti politici, senza discriminazioni legate alla razza, alla religione, alla condizione economica, al sesso, la seconda prevede che il voto di tutti i cittadini debba avere “peso uguale”. Perché un regime sia qualificabile come democratico, non basta che preveda il suffragio universale; è necessario che il sistema usato per trasformare i voti in seggi – la legge elettorale – non sia truffaldino e assegni a ogni voto lo stesso peso. Beninteso, una qualche distorsione nella trasformazione dei voti in seggi è inevitabile e si verifica anche in un sistema perfettamente proporzionale, per banali ragioni di scala: la riproduzione, in piccolo, degli orientamenti politici di una popolazione di milioni di persone comporta sempre una qualche semplificazione. Resta il fatto che il sistema che più riesce ad avvicinarsi all’ideale dell’egual peso del voto è il sistema proporzionale: l’unico in grado di rendere conto del carattere pluralistico, conflittuale, frammentato delle società moderne. Un pluralismo che può forse non piacere, o far paura, ma che non può essere semplicemente esorcizzato estromettendo, o comprimendo indebitamente, le voci delle minoranze. Anche perché, come lo stesso Kelsen avvertiva, le identità, le idee, i conflitti cui viene negata cittadinanza nelle aule parlamentari non per questo spariscono e rischiano di manifestarsi in modo scomposto, e talvolta violento, nelle piazze (come la Francia, paese che soffre di un grave deficit di rappresentanza, ci ha abbondantemente mostrato negli ultimi anni).

Che cosa rispondere, tuttavia, a chi oggi continua a indicarci come modelli da imitare il Regno Unito, gli Stati Uniti, la Francia, tutti retti da sistemi maggioritari? Non si tratta forse di paesi dalle grandi e consolidate tradizioni democratiche? Rispondo, nel caso dei primi due, riprendendo un’osservazione di Mauro Barberis a proposito dell’eccezionalismo britannico: «i paesi che precedono gli altri nello sviluppo del costituzionalismo [...] sono di regola i più restii a ulteriori aggiornamenti». Si può parlare in questo caso di «ritardo causato dall’anticipazione», ossia di orgoglioso attaccamento a istituzioni consacrate dalla tradizione, anche quando il mutato contesto imporrebbe qualche riforma⁵. Un simile meccanismo ci aiuta a capire perché la terra che ha dato i natali al sistema parlamentare non riesca a rinunciare non solo alla monarchia, ma alla Camera dei Lords e a un sistema maggioritario sommamente distorsivo delle opinioni degli elettori⁶. E perché nel paese che per primo si è dato una Costituzione scritta e (relativamente) democratica, il sistema barocco dei “grandi elettori” e quello ben poco garantista della nomina presidenziale dei giudici della Corte suprema siano stati finora considerati intoccabili, al pari del principio “*winner take all*” (e chissà se i recenti avvenimenti indurranno a qualche resipiscenza...)⁷.

³ H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* cit., p. 301.

⁴ N. Bobbio, *Dall’ideologia democratica agli universal procedurali*, in Id., *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Einaudi, 1999, p. 382.

⁵ M. Barberis, *Europa del diritto*, il Mulino, Bologna 2008, p. 147.

⁶ Ma bisogna osservare che Scozia, Galles e Irlanda del Nord hanno scelto di eleggere i propri parlamenti con sistemi in tutto o in parte proporzionali.

⁷ Quando Lanie Guiner, alto funzionario del Dipartimento di Giustizia dell’amministrazione Clinton, osò proporre di abbandonare il sistema maggioritario, per garantire una rappresentanza più equa alla minoranza afro-americana, suscitò tali reazioni di indignazione da far credere “che avesse bruciato la bandiera a stelle e

Al di là delle ragioni storiche, culturali, identitarie, che contribuiscono a spiegare l'assetto costituzionale dei vari paesi, bisogna riconoscere il carattere arcaico dei sistemi maggioritari, che nascono in una fase pre-democratica, in cui il corpo elettorale, formato da una *élite* di possidenti, si divide essenzialmente su base territoriale, aggregandosi intorno a singole personalità eminenti. È solo con l'allargamento del suffragio e il passaggio dai partiti dei notabili a quelli di massa, espressione delle grandi ideologie otto-novecentesche, che la lotta politica assume la forma di una competizione tra diverse idee e visioni del mondo, che trova nel sistema proporzionale il miglior canale per esprimersi. Non è un caso che i paesi europei che sono arrivati più tardi a darsi istituzioni democratiche abbiano scelto sistemi di tipo proporzionale, percepiti come i più adatti a esprimere la complessità di società solcate da profondi conflitti. E che, nella seconda metà dell'Ottocento, la "lotta per la proporzionale" venga identificata con quella per la democrazia, di contro al tentativo dei conservatori e dei liberali di arginare gli effetti dirompenti del suffragio universale difendendo meccanismi di tipo maggioritario⁸ (v. l'articolo di Marco Revelli, *Sistema proporzionale: un'idea di democrazia*).

Se è difficile mettere in dubbio che il sistema proporzionale sia più inclusivo, e dunque più democratico di quello maggioritario, altri sono gli argomenti con cui viene solitamente osteggiato. Si dice che sarebbe foriero di instabilità, frammentazione, ingovernabilità. Ma è davvero così? Se oggi, dopo la Brexit, su 27 paesi dell'Unione europea solo uno – la Francia – ha un sistema maggioritario (a doppio turno), e tre (Italia, Ungheria e Lituania) una legge elettorale parzialmente maggioritaria (v. articolo di Diletta Pamelin, *L'Europa preferisce il proporzionale. Cenni ai sistemi elettorali in Europa*), è plausibile sostenere che gli atavici problemi del Belpaese – trasformismo, corruzione, breve durata dei governi – siano addebitabili al sistema proporzionale? Dopo anni di tentativi fallimentari di ridurre forzatamente il pluralismo presente nel nostro Paese, non dovremmo avere imparato che gonfiare artificialmente le maggioranze, con leggi elettorali in tutto, o in parte, maggioritarie o con sistemi falsamente proporzionali, sfigurati da soglie di sbarramento e premi di maggioranza, non fa che accrescere e portare a livelli patologici la disconnessione esistente tra cittadini e istituzioni?

Non si tratta qui (solo) di difendere la democrazia sul piano dei principi, ma di capire che rappresentare tutti gli orientamenti politici, senza esclusioni e rispettando le rispettive proporzioni, è la premessa perché il parlamento possa svolgere quell'attività di mediazione e composizione dei conflitti che gli è propria (v. articolo di Francesco Pallante, *Perché la mancanza di una maggioranza assoluta è un bene per la democrazia*). Un compito delicato e indispensabile, per svolgere il quale oggi, nel nostro Paese, serve niente di meno che una legge proporzionale "pura", senza soglie di sbarramento e con circoscrizione unica nazionale. La sola in grado di ridurre gli effetti della sciagurata riforma che ci ha portato a essere il Paese europeo con le assemblee legislative meno numerose rispetto al numero di abitanti – e dunque meno rappresentative – dell'intera Unione europea⁹.

strisce sui gradini della Corte Suprema" (cit. in R. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?* Laterza, Roma-Bari 2003, p. 42).

⁸ C. De Fiore, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, <https://www.costituzionalismo.it/rappresentanza-politica-e-sistemi-elettorali-in-italia/>

⁹ Cfr. <https://volerelaluna.it/in-primo-piano/2020/07/09/no-al-referendum-sul-taglio-dei-parlamentari/>.