

## **Il premio di minoranza – Rocco Artifoni**

---

Mi hanno insegnato che la Costituzione è anche una tecnica di limitazione del potere. Serve ad evitare gli abusi di ogni potere. Per questa ragione è stata teorizzata la divisione dei poteri, evitando che troppo potere stia in un'unica autorità. Inoltre la Costituzione serve a tutelare i diritti di ogni cittadino e di ogni minoranza, per evitare la "tirannia" delle maggioranze. Infatti anche il popolo può esercitare la propria sovranità soltanto nei limiti e nelle forme previste dalla Costituzione (art. 1).

Se questi sono gli scopi di una Costituzione, anche la legge elettorale dovrebbe tenerne conto, anzi, dovrebbe essere espressione di questa cultura costituzionale, che sta dalla parte del più debole e non del più forte. In questa prospettiva si colloca ad esempio l'art. 57 della Costituzione, stabilendo che ogni Regione abbia un numero minimo di seggi senatoriali, anche se non spetterebbero sulla base di un mero calcolo proporzionale in relazione agli abitanti o ai votanti. Questo per dare voce in modo significativo ad ogni territorio, dando più forza a chi ha meno possibilità di essere ascoltato. In questo senso va anche l'ultimo comma dell'art. 5 della Costituzione, nel quale si dice che la Repubblica "adeguа i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Nel sistema elettorale per il Parlamento Europeo questa logica di promuovere i Paesi minori è ancora più enfatizzata. Ad esempio a Malta, che ha una popolazione inferiore al mezzo milione di cittadini, spettano comunque 6 seggi europee, mentre la Germania, che ha una popolazione 200 volte più numerosa, ha diritto a 96 seggi (cioè soltanto 16 volte quelli di Malta). In altre parole l'Unione Europea adotta il principio della "proporzionalità regressiva", teso a favorire la rappresentanza dei più piccoli, sfavorendo di conseguenza i più grandi e potenti.

Nelle discussioni che da decenni si tengono in Italia sulle riforme elettorali non vi è traccia di questa preoccupazione costituzionale e scelta europea di dare più

spazio a chi ne ha di meno. Spesso tra le forze politiche si fa a gara tra chi vuole alzare di più l'asticella, cioè la soglia per entrare in Parlamento. Inoltre, la maggior parte dei politici attuali sono sostenitori di un sistema maggioritario, con una minoranza che preferirebbe il metodo proporzionale. Finora nessuno ha proposto un sistema elettorale con un premio di minoranza. Eppure, in Parlamento dovrebbero trovare adeguato spazio tutte le istanze affinché si possano confrontare alla ricerca del bene comune. Se la legge impedisce anche soltanto ad una minoranza territoriale, linguistica, culturale, sociale o politica di avere una significativa rappresentazione nel luogo in cui si prendono le decisioni che riguardano tutti, si realizza una democrazia limitata, una comunità ridotta, un' cittadinanza incompleta.

Gustavo Zagrebelsky -già presidente della Corte Costituzionale- nel suo libro "Imparare la democrazia" scrive: «In democrazia nessuna deliberazione ha a che vedere con la ragione o il torto, la verità o l'errore. Non esiste nessuna ragione per sostenere, in generale, che i più vedano meglio, siano più vicini alla verità dei meno. L'essenza della politica democratica, sta di solito non nella maggioranza, ma nelle minoranze che fanno loro il motto "non seguire la maggioranza nel compiere il male"».

Anche per queste ragioni un buon sistema elettorale in una prospettiva di democrazia costituzionale e di convivenza civile, dovrebbe tendere a dare più spazio alle minoranze di ogni genere, premiando la rappresentanza dei più deboli e dei più piccoli. Cioè esattamente il contrario di quello che si è fatto negli ultimi 20 anni in Italia, nei quali sono state alzate le soglie di sbarramento per essere eletti sia al Parlamento italiano che a quello europeo e sono stati introdotti sistemi maggioritari o premi di maggioranza per i gruppi politici più votati.

Nelle motivazioni dell'ordinanza della Corte di Cassazione del 17 maggio 2013, che ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della legge elettorale vigente e poi confermate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, si spiega: «Tali disposizioni, non subordinando l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti (potenzialmente anche molto modesta) in una maggioranza assoluta di seggi, determinerebbero irragionevolmente una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica».

Chi è favorevole a leggi elettorali maggioritarie, che attraverso diversi sistemi fanno diventare maggioranza la principale tra le minoranze, presuppone che sia meglio che in Parlamento ci sia una maggioranza omogenea. Ma questo presupposto -secondo le motivazioni della Corte- è infondato: «Il

raggiungimento di accordi tra le liste al fine di accedere al premio di maggioranza, si porrebbe in contraddizione con l'esigenza di assicurare la governabilità, stante la possibilità che, anche immediatamente dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio si sciogla o uno o più partiti che ne facevano parte ne escano». Eventualità che di fatto si è sempre realizzata, in modo ancor più evidente dopo le ultime elezioni politiche del 2013.

In realtà, la censura della Corte Costituzionale nei confronti del cosiddetto "porcellum" va oltre: «In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente».

I rilievi della Corte non stupiscono. Sarebbe bastato ascoltare quanto affermato già nel 1995 relativamente all'introduzione in Italia di una legge elettorale tendenzialmente maggioritaria (il cosiddetto "mattarellum") da Giuseppe Dossetti, uno dei padri costituenti: «la riforma elettorale è stata assolutamente incompleta, mentre, per sé, poteva benissimo (e lo può ancora, sebbene tardivamente) essere completata con alcuni accorgimenti che l'avrebbero resa compatibile con la vigente Costituzione: soprattutto nella linea delle garanzie aggiuntive a tutela delle minoranze elette (che talvolta possono addirittura corrispondere, invece, a una maggioranza dell'elettorato)».

Per queste motivazioni Dossetti propose -purtroppo senza successo- l'introduzione di «maggioranze rafforzate per l'adozione dei regolamenti delle Camere, per l'elezione del Presidente della Repubblica, per la nomina dei Giudici costituzionali, per l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura e infine – assolutamente fondamentale – per le proposte di revisione costituzionale a tenore dell'art. 138 della vigente Costituzione».

C'è anche da chiedersi per quale ragione rafforzare artificialmente una fazione (già forte) dovrebbe essere un vantaggio per la collettività? La conseguenza è che le altre parti politiche, teoricamente confinate all'opposizione, si sentiranno escluse a priori dalle decisioni, poiché probabilmente ignorate o poco considerate da chi detiene i numeri della maggioranza e non si sente obbligato al dialogo con le minoranze. Più un sistema elettorale è maggioritario e più tende a diventare un ostacolo per un confronto parlamentare più collegiale e per una più ampia condivisione delle scelte legislative.

Le ragioni che di solito vengono addotte per giustificare gli sbarramenti e i premi di maggioranza consistono nell'evitare la proliferazione dei partiti e nel

cercare di costruire un sistema politico bipolare. A parte che negli ultimi due decenni il numero dei partiti in Italia non è diminuito e che il quadro politico italiano è sempre meno bipolare (ma non casualmente non è bipolare in Germania, in Francia, in Gran Bretagna, ecc.), bisognerebbe spiegare perché per principio cinque partiti dovrebbero essere meglio di sei o sette e perché due coalizioni sarebbero meglio di tre o quattro. In un sistema democratico non sarebbe invece più opportuno e più interessante disporre di più alternative sia come partiti che come coalizioni? Il cittadino elettore, avendo più possibilità, dovrebbe sentirsi più vicino ai rappresentanti che ha scelto.

Se "ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato" (art. 67 Costituzione), i partiti dovrebbero essere lo strumento per proporre ai cittadini elettori i migliori candidati possibili, che una volta eletti dovrebbero prendere le proprie decisioni in coscienza e non dipendere più dai partiti o dalle coalizioni d'origine. Le forze politiche dovrebbero aiutare i cittadini a scegliere i più saggi, possibilmente utilizzando anche sistemi di selezione diretta come le "primarie", ma poi -una volta assegnati i seggi- dovrebbero fare un passo indietro. Gli eletti devono rappresentare anzitutto gli elettori e non il partito che li ha candidati. La partitocrazia non è prevista tra i poteri costituzionali. Anche per questa ragione le leggi elettorali con liste di candidati bloccate (i cosiddetti "porcellum" e "mattarellum") sono palesemente in contrasto con lo spirito democratico costituzionale.

Gli eletti, pur avendo evidentemente un'idea e un programma politico, dovrebbero essere tutti indipendenti, disponibili a votare in coscienza a favore o contro una determinata proposta di legge, dopo un reale confronto parlamentare. Si chiama appunto "parlamento", poiché si presuppone che tutti siano presenti e attenti, che si parli e che si ascolti ogni rappresentante del popolo (all'opposto di quanto accade spesso nel Parlamento italiano con aule quasi vuote e deputati o senatori alquanto distratti). Di conseguenza, non dovrebbero esistere maggioranze prestabilite per ogni decisione da assumere, perché è dal dibattito tra gli eletti che dovrebbero affinarsi ed emergere le intenzioni di voto. Il Governo "deve avere la fiducia delle Camere" (art. 95 Costituzione), ma è impensabile e insensato che ogni legge debba essere approvata dalla maggioranza che sostiene l'esecutivo o addirittura direttamente dal Governo. Sta scritto anche nella Costituzione: "il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non implica obbligo di dimissioni" (art. 94).

A questo punto bisogna chiarire un aspetto, che pure dovrebbe essere chiarissimo, ma di fatto non lo è. Quando si vota per il Parlamento -italiano o europeo- si eleggono i rappresentanti del popolo che hanno il compito di

predisporre le leggi. Non si vota per eleggere il governo ma i parlamentari. Non si sceglie il potere esecutivo ma quello legislativo. La prassi -purtroppo ormai consolidata- che sia il Governo a predisporre e far approvare la maggior parte delle leggi, spesso ponendo il Parlamento sotto il ripetuto ricatto del voto di fiducia, costituisce una grave ferita nel tessuto democratico della divisione dei poteri. È compito del Parlamento approvare le leggi, mentre il Governo dovrebbe occuparsi della loro piena attuazione (si chiama -appunto- esecutivo). Le eventuali riforme -e a maggior ragione quelle costituzionali- non sono materia governativa, ma parlamentare. Non spetta al Governo cambiare le leggi, magari attraverso l'abuso di Decreti Legge e Legislativi.

Nella Costituzione il Governo è costituito da tre elementi: il Consiglio dei ministri, la Pubblica amministrazione e gli Organi ausiliari. Di conseguenza il Governo non è esclusivamente un potere politico, ma è anzitutto l'apparato amministrativo del Paese, che fornisce servizi al cittadino. Certamente il Consiglio dei Ministri ha un ruolo anche di coordinamento dell'azione politica, ma spesso questo compito è stato sopravvalutato. I cosiddetti governi tecnici (per esempio: Ciampi, Dini, Monti) per certi aspetti dovrebbero costituire la regola e non l'eccezione. Comunque, chi sostiene che i governi tecnici non siano legittimati dal voto democratico, non sa quello che dice. Il popolo italiano non vota mai per il Governo, ma sempre per il Parlamento.

La distinzione netta tra Governo e Parlamento, che rappresentano due poteri distinti, è chiaramente delineata nell'Ordinamento della Repubblica, cioè nella seconda parte della Costituzione. Di conseguenza la commistione tra chi approva le leggi e chi governa il Paese dovrebbe preoccupare tutti i sinceri democratici. Montesquieu, considerato tra i padri dei moderni stati democratici, ha scritto: «Se il potere esecutivo fosse affidato a un certo numero di persone tratte dal corpo legislativo, non vi sarebbe più libertà, perché i due poteri sarebbero uniti, le stesse persone avendo talvolta parte, e sempre potendola avere, nell'uno e nell'altro». Parole purtroppo quasi sempre ignorate.

Resta il fatto che la già citata sentenza della Corte Costituzionale sul "porcellum" ha stabilito alcuni punti fermi. Il sistema elettorale deve garantire al cittadino di esercitare il diritto di voto secondo i principi costituzionali, in particolare indicati negli articoli 48, 56 e 58, cioè in modo libero, personale, diretto ed eguale. E non può essere libero e diretto con le liste bloccate e gli eletti prestabiliti dai partiti, non può essere personale con elenchi troppo lunghi di candidati che è impossibile conoscere, non può essere eguale se a percentuali simili di voti corrispondono quantità di seggi molto diverse per le alterazioni del premio di maggioranza.

Tutto ciò dovrebbe far riflettere anzitutto chi oggi -spesso con grande superficialità- si pone l'obiettivo di riformare le nostre istituzioni con una nuova legge elettorale e con profonde modifiche costituzionali. La manifesta inadeguatezza della classe politica degli ultimi due decenni nel mettere mano a queste materie dovrebbe sconsigliare ogni ulteriore avventura. Con l'aggravante che l'attuale Parlamento -pur essendo stato riconosciuto legittimo dalla Consulta per garantire la continuità istituzionale- è stato eletto attraverso una legge considerata incostituzionale in diversi punti rilevanti. Ciò rende quanto meno inopportuno un intervento legislativo sostanziale sulle attuali "regole del gioco" democratico. Come scriveva Dossetti : «Non lasciatevi neppure turbare da un certo rumore confuso di fondo, che accompagna l'attuale dialogo nazionale. Perché, se mai, è proprio nei momenti di confusione o di transizione indistinta che le Costituzioni adempiono la loro funzione più vera: cioè quella di essere per tutti punto di riferimento e di chiarimento».

Ma è proprio questa cultura costituzionale ad essere carente nei cittadini e nella classe politica italiana di oggi. L'incapacità reale di proporre e attuare politiche incisive, capaci di indirizzare la società verso il bene comune, viene spesso mascherata con il capro espiatorio della Costituzione che non consentirebbe scelte politiche più efficienti. Si tratta di affermazioni senza fondamento e mai dimostrate, che però a forza di essere ripetute rischiano di diventare pregiudizio diffuso. Di solito questi fautori delle riforme istituzionali sono gli stessi che si prodigano a cambiare legge elettorale a seconda delle convenienze del momento. Periodicamente sembra che la legge elettorale sia caduta dal cielo e che tutti l'abbiano subita. Nessuno che ammetta gli errori palesemente fatti nell'approvare leggi elettorali con evidenti profili di incostituzionalità. Finché la maggioranza degli italiani continuerà a votare questi politici così poco responsabili e capaci, non dobbiamo aspettarci novità positive. Anche per questo continuiamo -come Zagrebelsky ci insegna- a confidare nelle minoranze più oneste, che sono il vero "sale" della democrazia.

---

**Condividi questo:**

 < <https://www.rrrquarrata.it/www/notiziario/in-dialogo-numero-103/il-premio-di-minoranza-di-rocco-artifoni/?share=facebook&nb=1> >

 < <https://www.rrrquarrata.it/www/notiziario/in-dialogo-numero-103/il-premio-di-minoranza-di-rocco-artifoni/?share=twitter&nb=1> >

 < <https://www.rrrquarrata.it/www/notiziario/in-dialogo-numero-103/il-premio-di-minoranza-di-rocco-artifoni/?share=linkedin&nb=1> >

 < <https://www.rrrquarrata.it/www/notiziario/in-dialogo-numero-103/il-premio-di-minoranza-di-rocco-artifoni/?share=pocket&nb=1> >