

LE ISTITUZIONI

# UNA RAPIDA CORSA VERSO LA DEMOCRAZIA ASSERTIVA

di Daniele Maglie



La crisi della rappresentanza e dei corpi intermedi chiama in causa seppur indirettamente, il tema del modello sistemico che intendiamo costruire a partire dalla nuova legge elettorale per approdare alle riforme che puntano a modificare la struttura costituzionale. Dietro l'obiettivo dichiarato del maggioritario, fanno capolino formule nuove come quella sintetizzata da Mauro Calise nella definizione “democrazia del leader”



**D**efinire la democrazia come un « governo del popolo e per il popolo » solleva una questione fondamentale: chi metterà in atto tale modo di governare e a quali interessi esso risponderà quando disaccordi e divergenze emergono nel popolo stesso? Una risposta è: la maggioranza del popolo. Questa è l'essenza del modello maggioritario di democrazia. La risposta maggioritaria, semplice e lineare, ha un grande fascino, perché governare in accordo con i desideri della maggioranza è più affine all'ideale democratico di « governo del e per il popolo » di quanto non sia un governo responsabile di fronte ad una minoranza.

La risposta alternativa è: quanta più gente possibile. Questa è la base del modello consensuale, che non differisce dal modello maggioritario nell'accettare l'idea che la maggioranza abbia ragione sulla minoranza, ma accetta tuttavia la regola della maggioranza soltanto come un requisito minimo.

Invece di essere soddisfatto dalle decisioni di maggioranze risicate, questo modello cerca di massimizzare le dimensioni

## L E I S T I T U Z I O N I

della maggioranza stessa. Le sue regole e le sue istituzioni inseguono la più ampia partecipazione al governo, e accordi più vasti possibile sulle politiche da perseguire. Il modello maggioritario concentra il potere politico nelle mani di una semplice maggioranza [...] mentre il modello consensuale tende a dividere, disperdere e limitare il potere in una varietà di modalità. Un'altra differenza, fortemente correlata con quest'ultima, è che il modello maggioritario è esclusivo, competitivo e avversariale, mentre quello consensuale è caratterizzato da inclusività, negoziazione e compromesso. Per questa ragione, la democrazia consensuale può anche essere definita « democrazia negoziale ».<sup>1</sup>

Questa lunga citazione è tratta dall'introduzione ad una delle pietre miliari della letteratura politologica, *Le Democrazie Contemporanee* di Arend Lijphart, e condensa in poche righe l'essenza della sua analisi e della contrapposizione (ormai divenuta classica) tra modelli di democrazia, tra modelli istituzionali, quello maggioritario e quello consensuale.

Un confronto che il politologo olandese delineò per la prima volta nel 1984

(nel 1999 aggiunse al panorama delle democrazie analizzate anche l'Unione Europea) e che però si può dire rappresenti il punto di approdo di un cammino delle idee partito da lontano e che conobbe un'accelerazione decisiva nel corso del diciannovesimo secolo, quando si fece strada, parallelamente alla progressiva affermazione della democrazia liberale e parlamentare, una novità destinata a trasformarsi nel tassello fondamentale per la composizione di quel mosaico che è il modello istituzionale consensuale, ovvero la rappresentanza proporzionale, che dell'esistenza di quel modello rappresenta sicuramente la condizione necessaria, anche se non sufficiente. Senza un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi che dia accesso all'assemblea rappresentativa ad ogni gruppo con un'adeguata forza nella società (di solito la misura minima di quell'adeguatezza è rappresentata dal quoziente elettorale o - nel caso del metodo elaborato dal giurista e matematico belga Victor D'Hondt - dal divisore comune), non sarebbe stata infatti neanche immaginabile una democrazia nella quale, per riprendere le parole del Lijphart, quanta più gente possibile governi

<sup>1</sup>Arend Lijphart, *Le Democrazie Contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001 (*Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, 1999), p. 20

## L E I S T I T U Z I O N I

in nome del popolo e per il popolo.

E, infatti, le cinque differenze relative alla dimensione partiti-esecutivi che lo studioso olandese individua tra democrazia maggioritaria e democrazia consensuale sono le seguenti:

“- Concentrazione del potere esecutivo in governi di maggioranza monopartitica, opposta alla dispersione del potere esecutivo in ampie coalizioni multipartitiche;  
 - relazioni esecutivo-legislativo nelle quali è dominante l'esecutivo, opposte all'equilibrio di poteri tra esecutivo e legislativo;  
 - sistemi bipartitici opposti a sistemi multipartitici;  
 - sistemi elettorali maggioritari e non proporzionali opposti alla rappresentanza proporzionale;  
 - sistema di rappresentanza degli interessi pluralisti, con competizione aperta tra i gruppi, opposta ai sistemi coordinati e <<corporativi >>, finalizzati al compromesso ed alla concertazione.”<sup>2</sup>

È abbastanza evidente, da questo elenco, come molto ruoti intorno al penultimo punto, ovvero al sistema elettorale,

che determina la composizione del parlamento e dunque, per quanto riguarda la forma di governo parlamentare, la conseguente formazione di governi monopartitici o pluripartitici, circostanza che a sua volta ha non poca influenza sul bilanciamento degli equilibri tra esecutivo e legislativo.

Va da sé che un sistema elettorale fortemente riduttivo come quello maggioritario, in particolare nella sua forma classica del first past the post system tanto caro alla democrazia britannica, inevitabilmente, “meccanicamente”<sup>3</sup> direbbe un altro gigante della politologia come Maurice Duverger, portato ad escludere dalla rappresentanza, all'interno di ciascun collegio (solitamente uninominale), ogni contendente ad eccezione del vincitore, è particolarmente adatto a generare, se non un formato, una meccanica bipartitica, se associato ad un sistema partitico strutturato e che non presenti forti minoranze localizzate in alcune circoscrizioni e dunque refrattarie all'azione manipolativa del sistema elettorale maggioritario.<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Ivi, p. 21

<sup>3</sup>Per la distinzione tra effetti meccanici (o diretti) ed effetti psicologici (o indiretti) dei sistemi elettorali, cfr. Maurice Duverger, *I Partiti Politici*, Milano, Comunità, 1961 (*Les Partis Politiques*, 1951)

<sup>4</sup>Per approfondire la tematica dell'influenza dei sistemi elettorali sui sistemi partitici, la loro interazione reciproca e la distinzione tra formato e meccanica dei sistemi di partito stesso, cfr. Giovanni Sartori, *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000 (1 ed. 1995), cap. 3 e Domenico Fisichella, *Elezioni e Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1982, capp. 5-6

## LE ISTITUZIONI

Una meccanica bipartitica che porta dunque inevitabilmente alla formazione di



Arend Lijphart

governi monopartitici e a un rapporto tra esecutivo e legislativo sbilanciato verso il primo: caratteristiche ineludibili, queste ultime, del modello Westminster, tradizionalmente considerato da molti eminenti studiosi come esempio di stabilità ed efficienza.<sup>5</sup>

Ma quella stabilità e quell'efficienza sono effettivamente operanti soltanto, fa notare Lijphart, quando un sistema istituzionale del genere si innesta su una società omogenea, non frammentata lungo una molteplicità di linee di frattura<sup>6</sup>, la quale rende tollerabile l'esclusione dalla maggioranza e dal governo di uno o più partiti anche per un lungo periodo di tempo, dal momento che

<sup>5</sup>Tra questi vanno citati in particolare due politologi tedeschi trapiantati negli Stati Uniti, Ferdinand A. Hermens e Harry H. Eckstein, che nelle loro opere esaltavano l'efficienza dei governi prodotti dai sistemi elettorali maggioritari, capaci a loro avviso di evitare la proliferazione dei partiti e marginalizzare le ali estreme, e, al contrario, attaccavano i sistemi elettorali proporzionali, rei, secondo la loro visione, di generare frammentazione partitica ed esecutivi inefficienti, instabili e incapaci di governare; in due parole, l'anarchia parlamentare. E accusavano proprio la rappresentanza proporzionale, incapace di reggere all'urto delle forze anti-sistema, di essere una delle principali cause del crollo dei sistemi democratici in Italia e in Germania e dell'avvento delle dittature nazi-fasciste.

Per approfondimenti sul tema, cfr. Ferdinand A. Hermens, *Europe between Democracy and Anarchy*, Notre Dame, Review of Politics, University of Notre Dame, 1951 e Harry H. Eckstein, ECKSTEIN Harry H., *The Impact of Electoral Systems on Representative Government*, in APTER David E. e ECKSTEIN Harry H. (a cura di), *Comparative Politics*, New York, Free Press, 1963, pp. 247-253

<sup>6</sup>I cosiddetti *cleavages* per usare la terminologia di colui che più di tutti studiò la genesi dei sistemi partitici, ovvero il politologo norvegese Stein Rokkan.

Cfr. Stein Rokkan, *Cittadini, Elezioni, Partiti*, Bologna, Il Mulino, 1982 (*Citizens, Elections, Parties*, 1970)

## L E I S T I T U Z I O N I

le principali forze politiche che agiscono in quel tipo di democrazia non sono tradizionalmente molto distanti nelle loro richieste e anzi, lungo l'asse destra-sinistra, si collocano tutte in prossimità del centro.

Non si può certo dire lo stesso per società che soffrono di notevole disomogeneità e frammentazione (dal punto di vista linguistico, religioso e politico-sociale), nell'ambito delle quali l'effetto violentemente riduttivo del sistema elettorale maggioritario avrebbe la sola conseguenza di escludere permanentemente dalla rappresentanza e dal governo minoranze anche consistenti, senza dar vita, al contempo, a quella sana dinamica di alternanza bipartitica al governo e a quella competizione centripeta che rendono le democrazie maggioritarie, appunto, stabili ed efficienti. In situazioni del genere il modello Westminster non solo è difficilmente applicabile, ma rischia di essere addirittura dannoso, perché, comportando la costante e persistente esclusione di minoranze, anche di notevoli dimensioni (evidentemente non concentrate localmente), potrebbe innescare (e di fatto lo fece in varie circostanze) una conflittualità estrema, con conseguente rischio per la tenuta stessa

delle istituzioni rappresentative. Scrive a questo proposito Lijphart: "In società meno omogenee [...] le politiche perseguite dai partiti più grandi tendono a divergere in misura maggiore, e la fedeltà degli elettori ai rispettivi partiti è più rigida, riducendo così le possibilità di alternanza nell'esercizio del potere di governo. [...] In queste situazioni il governo maggioritario si rivela non soltanto non democratico, ma anche pericoloso, poiché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate, e perderanno la loro fedeltà al regime. [...] In molte società profondamente divise, quindi, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, e non alla democrazia. Ciò di cui ha bisogno questo tipo di società è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più di escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza di governo, anziché accontentarsi di una maggioranza risicata. A queste esigenze risponde il modello della democrazia consensuale."<sup>7</sup> In situazioni del genere, dunque, è quest'ultimo modello, che, concedendo, attraverso l'estesa rappresentatività garantita dal sistema elettorale

<sup>7</sup>Arend Lijphart, *Op. cit.*, cit., pp. 52-53

## L E I S T I T U Z I O N I

proporzionale, la possibilità a tutte le forze politiche di avere una certa rilevanza, di partecipare alle decisioni fondamentali e alla definizione delle regole del gioco, si rivela più efficiente ed efficace. Anzi, la sua efficienza e la sua efficacia sono maggiori anche rispetto al suo corrispettivo maggioritario. E questo per un motivo abbastanza semplice: le decisioni adottate, nonostante necessitino di più tempo per essere prese, sono alla fine più solide e condivise.

Il modello consensuale di democrazia, dunque, è stato ed è normalmente adottato dai paesi multi-etnici o multilinguistici, dove è difficile che una maggioranza prevalga o dove il prevalere di una parte soltanto finirebbe per avere effetti destabilizzanti per le istituzioni. Gli esempi migliori di applicazione di questo modello sono infatti, secondo quanto rilevato dallo stesso Lijphart, Svizzera e Belgio, paesi non a caso estremamente frammentati e divisi, in primo luogo dal punto di vista linguistico e religioso, ma non solo.

E non è naturalmente un caso che proprio questi due paesi siano stati la culla del proporzionalismo europeo che, nono-

stante le imprescindibili teorizzazioni compiute da studiosi inglesi (da Thomas Wright Hill e Rowland Hill<sup>8</sup> a Thomas Hare<sup>9</sup>), li conobbe quegli sviluppi e quella evoluzione che portarono alla sua affermazione, entro la fine del diciannovesimo secolo, prima in moltissimi Cantoni Elvetici e poi, nel 1899, in tutto il Belgio, con la promulgazione della prima legge elettorale di questo tipo applicata in Europa a delle elezioni legislative. Da allora, in questi due Stati, la rappresentanza proporzionale è diventata la pietra angolare per lo sviluppo delle rispettive democrazie (anzi è opinione abbastanza diffusa che quella belga debba la propria salvezza e la propria conservazione all'adozione di quella legge), aggiungendo proprio l'ultimo e decisivo tassello alla definizione di quel modello consensuale che solo molti decenni più tardi Lijphart teorizzò compiutamente. Già allora, però, vi era la consapevolezza che, in società caratterizzate da quel grado di frammentazione, escludere dalla rappresentanza ampie fette della popolazione che a loro volta si riconoscevano in forze politiche che si ispiravano a diversi, e spesso opposti, valori,

<sup>8</sup>Cfr. Thomas Wright Hill, *Selection of Papers*, London, John W. Parker and Son, 1860 e George Birkbeck Hill, *The Life of Sir Rowland Hill and the History of Penny Postage*, 2 vol., London, Thos. de la Rue and Co., 1880

<sup>9</sup>Cfr. Thomas Hare, *The Machinery of Representation*, 2nd Edition, London, Maxwell, Bell Yard, 1857 e *The Election of Representatives, Parliamentary and Municipal*, London, Longmans, Green, Reader, & Dyer, 1873

## L E I S T I T U Z I O N I

significava introdurre una conflittualità latente estremamente pericolosa per la tenuta delle istituzioni rappresentative.

E vi fu infatti chi anticipò di oltre cento anni le tesi che poi l'autore de "Le Démocraties Contemporaines" sviluppò magistralmente. Si trattò di quello che è universalmente considerato e riconosciuto come il padre nobile del movimento proporzionalista europeo e mondiale, il più instancabile divulgatore e propugnatore di quello che all'epoca era un nuovo tipo di rappresentanza, fondatore e a lungo Presidente della Association Réformiste de Genève, la prima e più importante associazione proporzionalista sorta in Europa, Ernest Naville. Egli, osservando la realtà ginevrina di metà '800, caratterizzata da una estrema disomogeneità (in quel caso soprattutto religiosa) e da un'architettura istituzionale basata su un maggioritario applicato in tre collegi plurinominali grazie al quale spesso e volentieri un solo partito riusciva ad accaparrarsi tutti i seggi nel Gran

Consiglio (che era - ed è tuttora - l'organismo rappresentativo del Cantone francofono), sottolineava appunto come, in quel contesto, esistessero già delle divisioni naturali, che però non facevano altro che essere accentuate dagli effetti derivanti dalla presenza del suddetto metodo di trasformazione dei voti in seggi<sup>10</sup>, così poco adatto a lenire le tensioni derivanti da quelle differenze, vista la sua disrappresentatività e dunque l'esclusione dalla rappresentanza di buonissima parte del corpo elettorale. "L'istituzione che divide forzatamente un popolo in due - scriveva Naville - è dannosa ovunque: più i germi della lotta sono naturali, più è dannosa. Forse è tollerabile altrove; a Ginevra è mortale [...] La nostra situazione è questa: la lotta dei partiti ha assunto proporzioni tali da minacciare la patria stessa. Questa lotta ha delle radici naturali, ma è sovraeccitata dal metodo di rappresentanza che distrugge ogni potere di mediazione. Il sistema elettorale ha dunque una importanza suprema."<sup>11</sup>

<sup>10</sup>Nel caso ginevrino, ma anche in quello di molti altri cantoni svizzeri e anche del Belgio, poi, l'effetto riduttivo del sistema elettorale maggioritario era accentuato anche, come abbiamo accennato, dalla presenza dei collegi plurinominali. Lo scrutinio plurinomiale di lista associato al maggioritario, infatti, faceva sì che il partito vincitore all'interno di una circoscrizione, prendesse tutti i deputati a disposizione. È infatti noto come l'effetto riduttivo dei sistemi maggioritari sia direttamente proporzionale all'ampiezza dei collegi. Vale esattamente il contrario, invece, per i sistemi proporzionali, nell'ambito dei quali più è ampia la circoscrizione, più aumenta la rappresentatività, dal momento che in circoscrizioni ampie, che assegnano un gran numero di seggi, il costo di un seggio stesso (ovvero il numero di voti necessario ad ottenerlo), dunque la soglia di sbarramento implicita, è più basso rispetto a circoscrizioni ristrette.

<sup>11</sup>Ernest Naville, *La Patrie et les Partis*, Genève, Librairie H. Georg, 1865, pp. 9-10

## L E I S T I T U Z I O N I

È chiarissimo come le parole del filosofo elvetico lascino già intravedere i tratti fondamentali delle democrazie consensuali e l'esigenza di applicarli a società disomogenee per garantire quell'efficienza e quella stabilità per raggiungere le quali, altrove, è invece perfettamente funzionale il modello Westminster.

Abbiamo tracciato questo breve percorso parallelo tra la dicotomia Lijphartiana e cenni di storia elettorale, anzi, più esattamente, di storia dei sistemi elettorali, per evidenziare la straordinaria importanza di questi ultimi nella definizione di un certo tipo di modello istituzionale. È verissimo, infatti (e costituirebbe un peccato di

sufficienza affermare il contrario) che essi da soli non bastano a definire un certo tipo di formato o un certo tipo di meccanica del sistema partitico: abbiamo visto, ad esempio, che non basta il maggioritario secco a generare il bipartitismo, se non in presenza di altre condizioni, così come, al contrario, non è vero che la proporzionale porti verso un pluralismo polarizzato e alla moltiplicazione del numero dei partiti (come invece sosteneva Duverger<sup>12</sup>), ma, molto più semplicemente, essendo un sistema senza effetti meccanici (se non quelli dovuti al suo grado di disproporzionalità - dall'ampiezza delle circoscrizioni, alla presenza di soglie di sbarramento, alla formula di conversione

dei voti in seggi utilizzata -) che fotografa la realtà politica, scatta un'istantanea della situazione esistente in un determinato paese al momento delle consultazioni (e se questa è caratterizzata da una frammentazione molto elevata, certamente un sistema elettorale proporzionale non la impe-



Maurice Duverger

<sup>12</sup>Maurice Duverger, *Op. cit.*, p. 267

## L E I S T I T U Z I O N I

disce). Di conseguenza non si può dire esista un sistema migliore in assoluto o un sistema peggiore in assoluto, ma esiste un metodo di scrutinio migliore o peggiore in un certo contesto politico-sociale.

E qui torniamo al punto, cioè alla constatazione che il sistema elettorale sia fondamentale per la definizione del modello di democrazia che si vuole adottare, o meglio, per rovesciare i termini del discorso, che sia molto importante capire quale modello di democrazia sia, in un determinato contesto, più efficace e più efficiente e definire di conseguenza il sistema elettorale più adatto a quel tipo di modello. Paesi come il Belgio o la Svizzera, ma anche l'Olanda, hanno risolto da tempo questo dilemma e i risultati (almeno fino agli inizi del ventunesimo secolo) sono stati decisamente lusinghieri. Se avessero optato per la perpetuazione di un modello maggioritario, difficilmente avrebbero conosciuto la tenuta democratica che le ha contraddistinte e probabilmente sarebbero giunte all'implosione. Le necessità che imposero il passaggio ad un modello consensuale in queste realtà erano totalmente estranee al contesto britannico, che, potendo contare su una società poco frammentata e da forze politiche impegnate in una competizione

centripeta, non ha finora messo in discussione la propria architettura istituzionale, nonostante la prima definizione teorica completa di un metodo di elezione proporzionale in Europa sia stata opera proprio di un Inglese, Thomas Hare e nonostante lì sia nata una delle più antiche Associazioni proporzionaliste del continente e le istanze dei fautori di questo sistema elettorale siano tornate periodicamente in auge nel corso dell'ultimo secolo e mezzo.

Oggi, tuttavia, abbiamo a che fare con nuove sfide che potrebbero cambiare totalmente le carte in tavola e portare ad un loro totale rimescolamento. Al centro di questo rimescolamento, la costruzione europea. Lijphart la poneva come esempio di modello consensuale, di democrazia mite e serena nella quale tutti potevano avere voce in capitolo. Ecco, oggi, 16 anni dopo, queste affermazioni risultano difficilmente condivisibili. L'unico organo rappresentativo, infatti, il Parlamento europeo, non ha guadagnato terreno nell'architettura istituzionale a dodici stelle. Anzi, al di là di alcuni aspetti di facciata, le decisioni più importanti, quando si riesce a prenderle senza rimanere ostaggio dei veti di alcuni Stati membri, finiscono per essere in capo ad organismi non eletti divenuti sem-

## L E I S T I T U Z I O N I

pre più estranei e distanti dai cittadini europei (dal Consiglio dei Capi di Stato e di Governo, alla Commissione Europea, fino ad arrivare, nell'ambito dell'Eurozona, all'ormai famigerato Eurogruppo, voce dei ministri finanziari dei paesi facenti parte della moneta unica).

Ecco, per uscire da questa dinamica probabilmente sono solo due le strade percorribili: rendere effettiva quella democrazia mite e serena della quale parlava Lijphart, andando verso un'Unione davvero federale e rimettendo al centro gli organismi (o meglio, in questo caso, l'organismo) democraticamente legittimati; oppure l'implosione, sotto la spinta di quelle forze euroscettiche sempre più potenti che vorrebbero che ciascun paese si richiudesse in sé stesso e nelle proprie frontiere, mandando per aria tutte le conquiste fatte dopo la Seconda guerra mondiale.

Chi vuole salvare l'Europa da sé stessa, percorrendo la prima strada, non può sicuramente prescindere dal rafforzamento di quel modello consensuale che però, all'interno dei singoli paesi, è messo sempre più in discussione dalla destrutturazione dei sistemi partitici e dei partiti stessi e dall'aspirazione al raggiungimento

di decisioni rapide, immediate, dettate dall'esecutivo piuttosto che dal parlamento, con uno sbilanciamento dei rapporti di forza che va anche oltre quello contemplato dal modello maggioritario. Insomma, la democrazia consensuale sembra produrre, di questi tempi, indicibili insofferenze nei confronti dell'impegno e della fatica necessari a prendere decisioni condivise e solide. Da più parti viene invocata l'efficienza e la rapidità del modello maggioritario, surrogato, però, in molti paesi, vista anche la crescente sfiducia nei partiti, la conseguente suddetta destrutturazione dei sistemi partitici stessi, con il superamento e l'eufimizzazione di una distinzione fondamentale (ossia quella tra destra e sinistra), e la crescente personalizzazione dei partiti stessi che sempre più riassumono la propria esistenza in quella del proprio capo, dall'affermazione di quella che il politologo Mauro Calise chiama "democrazia del Leader". Potremmo definire questo modello, figlio dei tempi attualmente affrontati dalle istituzioni dei paesi europei, un modello di "democrazia assertiva", che proprio nel ruolo del leader e nella sua funzione di dominus delle decisioni si distanzia dalla democrazia maggioritaria alla quale solo in teoria vorrebbe assomigliare. Anche per

## L E I S T I T U Z I O N I

l'affermazione di questo tipo di modello, il sistema elettorale si rivela fondamentale. Anche in società che, storicamente, mai hanno prodotto maggioranze monopartitiche (perché troppo eterogenee, perché troppe e differenti culture e tradizioni politiche vi hanno convissuto affinché un risultato del genere potesse verificarsi) e nelle quali costituzionalmente il ruolo del Parlamento è sempre stato preminente rispetto a quello del governo, si prova a produrre artificialmente una maggioranza monocolora composta da fedelissimi del leader. Inutile dire che un esempio di tutto ciò, che forse potrebbe rappresentare un modello per molti, è quanto sta accadendo nel nostro paese. Attraverso la legge elettorale da poco approvata, infatti, si introduce quella che Ilvo Diamanti chiama premierizzazione della politica<sup>13</sup>: l'*Italicum*, infatti, fabbrica artificialmente una chiara maggioranza a vantaggio del partito che al primo turno raggiunga almeno il 40% dei voti validi o di quello che, non avendo raggiunto quella soglia, abbia prevalso al secondo turno, quello di ballottaggio. Una maggioranza che dunque sarà necessariamente monopartitica (al netto dei contenitori elettorali

che la nuova norma potrebbe produrre al momento delle consultazioni – molto probabili, in questo periodo storico, nel campo del centro-destra) e con un grado di fedeltà nei confronti del leader del partito vincitore (che diventerà anche il capo del governo), molto elevata, visto che la legge impone i capilista bloccati, dunque scelti dal centro, circostanza che, in circoscrizioni molto più piccole rispetto alle precedenti e in presenza della possibilità di candidature multiple fino ad un massimo di dieci collegi, permette, attraverso il gioco delle opzioni, un grado di controllo sugli eletti molto superiore rispetto a quanto il solo capilista bloccato potrebbe far presupporre. Va detto, peraltro, che questo controllo dal “centro” sulle candidature non è certo una prerogativa esclusiva della nuova legge elettorale, che anzi reintroduce le preferenze (due al massimo), dal momento che quella precedente prevedeva liste completamente bloccate e dunque completamente “disegnate” in segreteria.

Scriva Diamanti: “Naturalmente, come hanno chiarito alcuni autorevoli giuristi (Barbera, Ceccanti, Clementi), l'*Italicum* non prevede cambiamenti sul piano

<sup>13</sup>Ilvo Diamanti, *Con l'Italicum cambia il modello di democrazia del nostro paese* (articolo apparso su [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it) il 27-04-2015)

## L E I S T I T U Z I O N I

“costituzionale”. Ma ne produrrà sicuramente sul piano “istituzionale” e politico. Perché il potere legislativo, la fiducia al governo e al premier spetterebbero ancora al Parlamento. Tuttavia, a differenza del passato, anche recente, il leader del partito vincitore non solo diverrebbe, automaticamente, premier. Ma non dovrebbe più sottostare ai vincoli e ai condizionamenti di coalizioni instabili e frammentate. [...]

E' dunque lecito parlare di “premierizzazione”. Una tendenza che, nel caso dell'Italia del nostro tempo, verrebbe accentuata dalla marcata personalizzazione dei partiti. Divenuti, ormai da tempo, “personali” (per citare la nota formula coniata da Mauro Calise).<sup>14</sup>

Il presidente del Consiglio, Matteo Renzi, ha più volte dichiarato che con la nuova legge elettorale si introduce un elemento di chiarezza nel nostro paese: chi vince, governa per cinque anni.

Probabilmente ha ragione, ma la domanda che è necessario porsi a questo punto è: che fine fanno le minoranze e che spazio ci può essere per loro in questo nuovo modello di democrazia? Non si tratta di un problema banale: l'*Italicum*

prevede una soglia di sbarramento bassa (al 3%) che dunque non rappresenta un grosso ostacolo all'ingresso in parlamento dei piccoli partiti (soprattutto considerando che la distribuzione dei seggi avverrà a livello nazionale e non a livello circoscrizionale, circostanza quest'ultima che avrebbe invece comportato un notevole innalzamento della soglia di sbarramento sostanziale, viste le dimensioni ridotte dei collegi rispetto al passato). Tuttavia, con una maggioranza altamente fidelizzata, il loro contributo rischia di essere poco più che simbolico. Il che ci porta a considerare un'altra questione: il ruolo del Parlamento nel nuovo contesto. Un ruolo, date le circostanze che abbiamo visto, decisamente depotenziato, con la forma di governo parlamentare che tende verso il premierato, pur senza modifiche costituzionali in tal senso. La nuova legge elettorale, del resto, non fa altro che accentuare quella tendenza a privilegiare la governabilità rispetto alla rappresentatività che percorre, con intensità crescente, tutta la Seconda Repubblica.

Ma sbilanciare il rapporto in questo modo rischia di essere dannoso e di lasciare praticamente senza voce vaste fette di elettorato, con conseguenze non certo positive

<sup>14</sup>*Ibidem*

## LE ISTITUZIONI

sulla stabilità del sistema. Tanto più che certo non contribuisce al ribilanciamento (anzi, fa esattamente il contrario) la riforma costituzionale che depotenzia il Senato, lo priva della legittimazione popolare indiretta e, dal momento che sarà un organo composto da 21 sindaci e 74 consiglieri regionali (oltre ai 5 senatori nominati per 7 anni dal Presidente della Repubblica), lo chiude ulteriormente al contributo di quelle minoranze in difficoltà anche alla Camera. Del resto, l'iter delle ultime leggi costituzionali, approvate spesso a maggioranza, dimostra come la necessità di scrivere regole del gioco ampiamente condivise

e possibilmente durature, non è propriamente una dei temi più sentiti da governanti e rappresentanti nostrani.

In conclusione, in un momento in cui sarebbe forse necessario, per ridare linfa alla partecipazione e rilegittimare il sistema, estendere al massimo la rappresentatività e condividere il più possibile le decisioni fondamentali per la convivenza democratica, ci si rinchiude nella trincea della nuova democrazia assertiva, nella convinzione che sia più efficiente e più efficace. Sicuramente è più facile, ma non necessariamente le opzioni più facili sono anche le migliori.



Il presidente del Consiglio, Matteo Renzi