

16 ottobre 2007

Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia

di Claudio De Fiore

1. Un tema “classico” della dottrina costituzionalistica - 2. La rappresentanza proporzionale come forma della rappresentanza democratica - 3. Sistemi elettorali e forma partito. Il paradigma kelseniano - 4. Dalle ragioni della rappresentanza al mito della governabilità - 5. La sindrome di Weimar: la rappresentanza proporzionale come “causa di tutte le sciagure italiane”- 6. Rappresentanza politica e sistema elettorale al vaglio dell’Assemblea costituente - 7. Una opzione *forte*, ma priva di copertura costituzionale - 8. Il sistema elettorale: dalla scienza giuridica alla politologia. Il contributo di Joseph Schumpeter - 9. L’irrompere delle teorie funzionalistenell’Italia degli anni cinquanta - 10. La legge maggioritaria del 1953: un primigenio avallo alle emergenti tendenze neolitiste? - 11. L’etica del maggioritario: Giuseppe Maranini e *oltre* - 12. La svolta maggioritaria di Costantino Mortati - 13. Dalla Commissione Bozzi alla stagione dei referendum elettorali - 14. La legge n. 270/2005: un ritorno al proporzionale? - 15. Due brevi postille finali.

1. Un tema “classico” della dottrina costituzionalistica

Il rapporto tra sistema elettorale e rappresentanza politica costituisce un tema classico della dottrina costituzionalistica. Non è un caso che la “questione del voto” e dei suoi risvolti costituzionali abbia rappresentato, sin dal Settecento, un ambito privilegiato di studio e di riflessione per gran parte della letteratura giuridica. A tal punto da indurre Gian Domenico Romagnosi a ritenere che la “teoria dell’elezione altra non è che la teoria dell’esistenza politica della Costituzione”, “l’oggetto, il più geloso, che l’ordinamento dello Stato deve statuire”^[1]. E la ragione di un così radicato interesse è (ritenuta), soprattutto a partire dall’Ottocento, del tutto evidente: la legge elettorale, “in uno stato retto a forma rappresentativa, ha importanza non minore delle norme fondamentali dello Statuto medesimo”^[2]. Anzi per essere più precisi essa rappresenterebbe la “*applicazione pratica della Costituzione, la legge delle leggi*”^[3]. E ciò sia in ragione della sua dimensione normativa. Sia, soprattutto, in considerazione della “stretta unione del sistema elettorale coll’esercizio di altri diritti e di altri poteri politici”^[4] direttamente contemplati in Costituzione.

La legge elettorale, lungi dal rappresentare un'asettica tecnica di selezione della rappresentanza, è stata, quindi, immediatamente recepita, da gran parte della cultura giuspubblicistica europea, come il principale strumento di invero della democrazia all'interno dei nuovi ordinamenti rappresentativi. Optare per una legge elettorale o per un'altra avrebbe, infatti, voluto, implicitamente, dire optare per uno Stato "aristocratico o democratico ... della borghesia o delle classi popolari, a seconda [del] più o meno largo suffragio elettorale politico"[5], dei criteri, di volta in volta, impiegati per procedere alla traduzione dei voti in seggi, dei contenuti specifici della c.d. "legislazione di contorno".

D'altronde – a ben vedere – è ancora oggi questa, e non altra, la reale essenza della legge elettorale. Tale locuzione allude *complessivamente* alle procedure di formazione della rappresentanza politica così come normativamente disciplinate: dalla definizione delle sfere di elettorato attivo (e passivo) alla determinazione dei criteri applicativi per la traduzione dei voti in seggi, dalla disciplina delle procedure elettorali alla organizzazione "territoriale" del voto.

Tutta la "legislazione sulle votazioni" risulta quindi essere parte integrante del sistema elettorale[6]. Da ciò ne discende che tale definizione non si riferisce asfitticamente alle sole formule elettorali, di volta in volta, adottate a seconda del contesto storico e culturale (maggioritario, proporzionale, uninominale, scrutinio di lista ...). Nella "filosofia" dei sistemi elettorali tutto si tiene insieme: la dimensione dei collegi e la garanzia dei diritti politici, l'ampiezza del suffragio e (laddove presente) il sistema delle preferenze, la formula elettorale e (laddove vigente) il sistema delle *primarie*, il procedimento elettorale e la c.d. "legislazione di contorno" (disciplina dell'informazione politica, propaganda elettorale, costi e finanziamento, sondaggi ...) e così via[7].

Ma a svelare la natura *composita* del sistema elettorale è, innanzitutto, la storia delle stesse democrazie moderne e degli ordinamenti contemporanei[8]. Basti pensare che nel corso del XIX secolo finanche le prime lotte del movimento operaio per il "diritto al voto" si sono venute progressivamente combinando con altri profili della questione elettorale ad essa direttamente connessi. A cominciare dall'opzione proporzionalista sostenuta, in quella fase, da una straordinaria mobilitazione democratica protesa, in tutta Europa (ma non solo), a dimostrare che "la vérité de la représentation est ... le fondement de l'ordre politique e le system électoral est la pierre d'angle d'une démocratie représentative" (Preambolo del Programma dell'*Association réformiste*, costituitasi a Ginevra il 15 gennaio 1865)[9].

L'idea dalla quale la "lotta per la proporzionale" traeva, quindi, in quegli anni, la sua linfa vitale era (e non poteva che essere) la rappresentanza democratica, intesa come espressione e, allo stesso tempo, istanza di riconoscimento della piena eguaglianza politica di tutti i cittadini. Di qui l'"heavy dislike" manifestato in quegli anni dal movimento democratico nei confronti di "every mechanical deceit" (sistema maggioritario, voto plurimo ...) tendente ad incrinare, artificialmente, la dimensione democratica del suffragio universale[10]. Per le "menzogne legali" degli Stati liberali non c'era più posto nelle "dawning democracies" [11].

2. La rappresentanza proporzionale come forma della rappresentanza democratica

Nella teoria democratica di fine ottocento il proporzionalismo è, quindi, destinato a rappresentare il fondamento stesso dell'eguaglianza politica dei cittadini. Solo tale sistema elettorale "fotografando"[12] le divisioni politiche e sociali interne alla nazione avrebbe potuto consentire la formazione di un parlamento che fosse, allo stesso tempo, la naturale e dinamica espressione della volontà popolare. Ma a confermare l'inestricabilità del nesso tra eguaglianza politica e sistema proporzionale è anche – *a contrario* – la stessa cultura liberale, già in quegli anni attivamente impegnata a contrastare l'incalzante mobilitazione democratica per il diritto di voto.

Certo, condurre, all'indomani del '48, una offensiva contro il suffragio universale *tout court* voleva dire

esporsi a una battaglia di retroguardia, fuori dalla realtà. Era ormai divenuto evidente che l'eguaglianza politica dei cittadini (maschi) sarebbe, di lì a poco, divenuta in tutta Europa una irrinunciabile conquista di civiltà e continuare puntigliosamente scagliarsi – così come taluni veteroliberali si ostinavano a fare – contro le degenerazioni “democraticiste” del suffragio universale voleva dire perdersi in una battaglia illusoria e “antistorica”.

Ma se l'avversione al suffragio universale era oramai considerata, da gran parte degli stessi liberali, *demodè* ed estranea ai nuovi orizzonti del movimento storico, ciò non di meno, da più parti, veniva contemporaneamente riaffermata l'esigenza di svuotare, *ad omnis casus*, la valenza prorompente di tale evento, distillando la sua portata storica, disarticolarlo i suoi corollari *democratici*, vanificandone l'efficacia. Si trattava, in altre parole, non più di inveire, in maniera sterile e confusa, contro l'eguaglianza politica dei cittadini, ma piuttosto di operare “tecnicamente” per tentare di neutralizzare, a ogni costo, la portata dirompente assunta dal principio democratico in tutta Europa. A cominciare – *ad esempio* - dalla manipolazione dei sistemi di composizione delle assemblee elettive e, in particolar modo, dei criteri di traduzione dei voti in seggi.

La riflessione di Bagehot e la sua “opzione di metodo” a favore del sistema uninominale maggioritario si colloca esattamente su questo crinale. Per il celebre teorico del liberalismo inglese bisognava, infatti, evitare di assumere “un tono pedante, *doctrinaire*, nei confronti degli elettori”[13] e puntare piuttosto a “prevenire o mitigare il predominio fazioso di individui con scarsa educazione”[14] attraverso l'introduzione di nuovi e più drastici sistemi di selezione della rappresentanza. Perché solo sconfessando la proporzionale sarebbe stato possibile scongiurare definitivamente “il dominio dell'ignoranza sull'istruzione e della forza dei numeri sulla competenza”[15].

Anche per la cultura liberale ottocentesca, il discrimine tangibile tra maggioritario e proporzionale era, quindi, uno soltanto: la democrazia. L'asse interpretativo prescelto, in quegli stessi anni, dalla prevalente dottrina giuridica riproduce esattamente tale antitesi filosofica e culturale. Da una parte il sistema maggioritario che - concedendo al suffragio universale di continuare ad “esistere solo sulla carta”[16] – aveva quale preminente obiettivo quello di “arginare” gli effetti prodotti dal “mito” dell'eguaglianza politica dei cittadini, impedendo l'immissione “nella Camera ... [di] chiesuole, gruppi più eccentrici e bizzarri che, invece di portare l'ordine, la disciplina, il vigore vi recherebbero la confusione e il dissolvimento”[17]. Dall'altra il sistema proporzionale che presupponendo, invece, che “in un regime di eguaglianza politica, ogni voto deve avere il medesimo valore rappresentativo”[18], si ergeva, al contrario, a “coerente completamento del suffragio universale”[19] e autentico “baluardo della democrazia”[20]. E ciò per una ragione da molti ritenuta “*de la palice*”: solo il sistema proporzionale è in grado di consentire alle “minoranze di disporre del medesimo diritto delle maggioranze ad essere rappresentate in modo proporzionale alle loro forze elettorali” [21].

3. Sistemi elettorali e forma partito. Il paradigma kelseniano

Ma la “naturale” predilezione espressa, da buona parte della cultura liberale europea, a favore del sistema maggioritario, aveva anche un'altra ragione: solo un sistema *semplificato* di selezione della rappresentanza, distorcendo l'impianto egualitario del voto, avrebbe potuto efficacemente arginare i destabilizzanti fenomeni di crescita della partecipazione democratica[22]. Il sistema elettorale maggioritario, infatti, combinandosi con il collegio uninominale tendeva (e tende) – per sua natura - a scaricare sul notabilato locale il controllo delle candidature. Tutto ciò, favorendo la personalizzazione del confronto politico, avrebbe contribuito ad arginare la (sempre più temuta) emersione dei partiti operai e di massa, le cui devastanti conseguenze sull'ordine sociale apparivano, già in quegli anni, del tutto evidenti. A cominciare dalla loro *congenita* pretesa di sostenere, attraverso la propria azione politica, l'emancipazione sociale delle masse popolari, promuovendone *l'unità*. Nella *The English Constitution* di Walter Bagehot, a tale riguardo, vi si legge: “l'unione politica delle classi inferiori, sia di per sé che per i suoi obiettivi costituisce un male, di prim'ordine. Una loro aggregazione permanente

(adesso che hanno il diritto di voto) le renderebbe onnipotenti”[23].

Il nesso proporzionale-partiti, già evocato dalla cultura giuridica del XIX secolo, sarà al centro - nella prima metà del Novecento - dell’opera di Hans Kelsen e da questi drasticamente rovesciato nei suoi stessi presupposti concettuali. I partiti politici verranno assunti all’interno della riflessione kelseniana non più quali agenti del disordine sociale e della disgregazione politica dello Stato, ma piuttosto quali indispensabili fattori di integrazione e di crescita democratica della società.

Ed è proprio a partire da tali premesse che Kelsen inizierà, compiutamente, a descrivere quelle che sono le intrinseche “virtù” della rappresentanza proporzionale. Virtù che non sono solo quelle di assicurare la massima rappresentatività dei parlamenti o di assecondare la *reale* composizione politica della società, ma anche quelle di operare quale originale e insostituibile “detonatore” nella costruzione di un solido sistema dei partiti. Scriverà Kelsen in un suo noto saggio del 1929: “Il sistema della proporzionale presuppone, più di ogni altro sistema, l’organizzazione di cittadini in partiti politici e, ove l’organizzazione dei partiti non è ancora sufficientemente evoluta, ha una forte tendenza ad accelerarne e rinforzarne l’evoluzione”[24].

La costruzione del pluralismo democratico passa quindi, per il celebre giurista, attraverso quelle che – perlomeno ai suoi occhi - risultano essere le due principali brecce aperte dal crollo dello Stato liberale: da una parte l’emersione del sistema dei partiti e dall’altra, specularmente, la rappresentanza proporzionale. E sarà proprio il connubio tra queste due inedite ed originali istanze democratiche a rendere finalmente possibile, nel corso del Novecento, la progressiva integrazione delle masse nell’organizzazione politica e costituzionale dello Stato.

4. Dalle ragioni della rappresentanza al mito della governabilità

Da questo iniziale - e fin troppo sintetico - excursus sulla “questione elettorale” è possibile enucleare due diversi (ma, sul piano concettuale, assolutamente complementari) enunciati argomentativi: a) la controversa tematica dei sistemi elettorali allude esclusivamente alla definizione dei criteri di composizione delle assemblee legislative e non ricomprende *direttamente* al suo interno tutte le altre questioni relative alla forma di governo; b) il sistema proporzionale ha rappresentato - a partire, perlomeno, dalla fine dell’Ottocento - il punto di approdo dei processi di costruzione della democrazia politica.

Si tratta di due conclusioni *coerenti*, nel loro impianto, ma che tendono a rivelarsi oggi assolutamente fuorvianti, soprattutto se indagate alla luce dell’attuale *Zeitgeist*. Le implicazioni concettuali sottese a tale conclusioni stridono, infatti, vistosamente con la realtà politica e costituzionale di questi anni, con le sue tendenze di fondo, con i suoi più recenti e controversi sviluppi. Nel corso degli ultimi decenni si è anzi paradossalmente assistito ad un vero e proprio capovolgimento degli orizzonti di senso e degli stessi cardini concettuali sottesi alle due proposizioni. A tal punto che esse possono oggi essere così rovesciate: a) la questione elettorale è fisiologicamente connessa alla questione della forma di governo, dal momento che la naturale essenza dei sistemi elettorali è quella di favorire la formazione di maggioranze stabili ed efficienti; b) la “funzione” dei sistemi elettorali è, innanzitutto, quella di consentire ai cittadini di eleggere direttamente il proprio governo.

Ma come si è giunti a tale alterazione semantica della locuzione “sistemi elettorali”? Come è potuto accadere che finanche la nozione di rappresentanza sia stata in questi anni *funzionalizzata* al dogma della governabilità e la legge elettorale “confusa” con le norme relative alla formazione dei governi? Si tratta di tendenze recenti, direttamente imputabili alla implosione della cd. “prima repubblica”[25]? O siamo, piuttosto, di fronte ad un ulteriore “frutto avvelenato” dei processi di globalizzazione che, per imporsi definitivamente a livello planetario, pretendono, oggi, di far leva su governi stabili, efficienti e

soprattutto al riparo dalle dinamiche democratiche?

Si tratta di ipotesi argomentative certamente suggestive, per molti aspetti convincenti, ma che tuttavia non ci indicano compiutamente l'*humus* culturale all'interno del quale tali istanze sono venute progressivamente maturando nel corso del "secolo breve"[\[26\]](#). Per comprendere appieno l'origine e gli sviluppi delle ricorrenti "mistificazioni" interpretative sulle *finalità* dei sistemi elettorali bisogna, a nostro parere, andare ancora più indietro e risalire alle tensioni politiche, sociali ed economiche maturate in Europa negli anni del primo dopoguerra. Perché *tutto*, ancora una volta, ha inizio a Weimar.

5. La sindrome di Weimar: la rappresentanza proporzionale come "causa di tutte le sciagure italiane"

Non è certamente questa la sede per delineare compiutamente i processi politici e costituzionali che hanno portato alla redazione della costituzione tedesca del 1919. A tale riguardo ci si limita solo – e schematicamente - ad evidenziare quello fu il tentativo di fondo sotteso a quell'esperienza: dare vita - con una buona dose di ingenuità e di "improvvisazione"[\[27\]](#) – a un nuovo ordinamento costituzionale di per sé capace (rectius: avente la pretesa) di coniugare al suo interno la costruzione di uno "Stato delle masse"[\[28\]](#) con la difesa dell'ordine sociale, il pluralismo politico e con l'etica della decisione, il parlamentarismo con le emergenti istanze plebiscitarie, "i quadri teorici neokantiani [con] gli strumenti forgiati dalla fenomenologia husserliana"[\[29\]](#).

Una esperienza costituzionale "esaltante ed effimera"[\[30\]](#) allo stesso tempo, destinata ad essere, repentinamente, travolta dall'avanzata *legale* del nazismo. Un esito, questo, le cui responsabilità saranno, da più parti, interamente imputate all'eccesso di democrazia di quel sistema e in particolare alla "sciagurata" adozione in Costituzione del sistema proporzionale. Una tesi, questa, *sommessamente* emersa in Europa a cavallo fra gli anni quaranta e gli anni cinquanta[\[31\]](#) e, prevalentemente, ispirata a quelli che erano stati i contenuti della polemica weberiana contro Weimar: la sferzante critica alla "democrazia senza capi"[\[32\]](#), la denuncia "inflexibile" dei mali provocati dal connubio partiti-proporzionalismo[\[33\]](#), l'incrollabile fiducia nelle virtù taumaturgiche del *cesarismo*[\[34\]](#).

Di qui il delinarsi di una vera e propria offensiva culturale innestata, in breve tempo, non solo sul piano storiografico[\[35\]](#), ma anche all'interno (di taluni filoni) della stessa cultura giuridica, anch'essa attivamente impegnata a dimostrare l'esistenza di un vero proprio nesso di causalità tra l'introduzione della legge proporzionale tedesca e il "fallimento di Weimar"[\[36\]](#).

Secondo tale incalzanti tendenze culturali solo il maggioritario, in definitiva, avrebbe potuto salvare la Repubblica di Weimar dalla "catastrofe democratica" perché solo "una legge elettorale maggioritaria ... avrebbe offerto la possibilità di mettere in minoranza gli estremisti e impedirne l'ingresso in Parlamento. Una tale legge elettorale maggioritaria avrebbe verosimilmente assicurato alla coalizione weimeriana una maggioranza parlamentare stabile fino al 1932 e non avrebbe permesso ai gruppi parlamentari nazionalsocialista ed anche comunista di crescere nella misura in cui ciò accadde. Quelle che furono le conseguenze sulla stabilità politica della repubblica sono evidenti e gli effetti psicologici ben immaginabili"[\[37\]](#).

Conseguenze ed effetti psicologici destinati a permeare profondamente le tendenze "costituenti" impostesi in Europa alla fine degli anni quaranta. E non ci si riferisce solo alla Germania – com'era inevitabile che fosse - ma anche a tutti gli altri Paesi europei alle prese, all'indomani della sconfitta del nazifascismo, con la scrittura delle nuove carte costituzionali. A cominciare dall'Italia anch'essa – come la Germania di Weimar – investita da una terribile dittatura a cagione della "suicida riforma elettorale"[\[38\]](#) (di impianto proporzionale) approvata nel 1919: "un'altra spagnola"[\[39\]](#), "la causa di tutte le sciagure italiane, almeno in campo politico"[\[40\]](#), l'evento destinato, all'indomani del primo

conflitto mondiale, a far “esplodere la crisi nel modo più disastroso”[41].

6. Rappresentanza politica e sistema elettorale al vaglio dell'Assemblea costituente

L'Assemblea costituente rappresentò, per ciò che concerne la vicenda italiana, la prima vera cassa di risonanza del *funzionalismo* democratico. A farsi promotore di tali istanze fu, in particolare, Luigi Einaudi che denunciando il deficit di governabilità insito nella formula proporzionale, non esitò, in quella stessa sede, ad ostentare - sulla scorta degli scritti di Hermens e di Schumpeter[42] - le miracolose virtù del modello istituzionale britannico, da questi ritenuto il solo in grado di arginare l'incalzante spersonalizzazione della politica e la crescente egemonia dei partiti di massa. Una posizione, questa, lucidamente esposta dall'economista “neoliberale” già in suo scritto del 1944: “non credo – annotava Luigi Einaudi sulla rivista *Idea* - che le elezioni debbano avvenire sui programmi dei partiti. Questi programmi sono pure forme, ma nella realtà, negli Stati Uniti come in Inghilterra, gli elettori votano per questo o quell'uomo. Fanno una scelta non fra idee, ma fra uomini”[43].

Prospettando l'introduzione del *plurality*, gli “*uninominalisti* della Costituente”[44] puntarono, così, anche in Italia alla costruzione di una “democrazia personalizzata”, la sola in grado di arginare “la dittatura dei partiti”[45] e, più in generale, tutte le “fatali” degenerazioni del sistema proporzionale, non a caso da questi ritenuto la causa determinante della “sciagura nazionale”[46], culminata nel 1922 nell'avvento del fascismo.

Alle virtù del modello uninominale, avallato dagli eredi della tradizione liberale, i grandi partiti di massa opposero tuttavia - e senza alcuna esitazione - la superiorità etica del sistema proporzionale, da essi ripetutamente ostentato quale unico e infallibile strumento di “giustizia distributiva politica”[47]. Alla vigilia delle elezioni della Costituente, l'apologia della *personalizzazione* del voto cedeva così, rapidamente, il passo, nelle argomentazioni dei proporzionalisti, alla “lotta elettorale ... spersonalizzata”[48], la sola che avrebbe consentito a tutti i cittadini di “votare più per le idee che per gli uomini, più per gli interessi nazionali che per gli interessi locali o particolari”[49].

E tutto ciò non solo a fini contingenti, riguardanti l'oramai imminente elezione dell'Assemblea Costituente[50]. L'opzione, espressa dai grandi partiti di massa, a favore del sistema proporzionale esprimeva qualcosa in più. Essa indicava un “progetto” per la futura democrazia italiana, se non addirittura la *conditio sine qua non* del suo radicamento sociale e del suo sviluppo politico.

7. Una opzione forte, ma priva di copertura costituzionale

La scelta del sistema proporzionale, avanzata dai grandi partiti di massa, non sottendeva, quindi, soltanto una asettica e formale adesione nei confronti di una determinata tecnica elettorale. Essa enunciava piuttosto una vera e propria opzione strategica a favore di un particolare modello di democrazia costituzionale: la democrazia dei partiti[51]. Ma alla base di tale opzione è possibile riscontrare anche altre due *concrete* e risolutive ragioni:

a) prospettando l'adozione di un sistema proporzionale tutte le principali forze politiche intesero implicitamente - soprattutto all'indomani dei risultati elettorali della Costituente – “cautelarsi” e porsi al riparo da futuri ed eventuali sbilanciamenti nei rapporti di forza tra gli schieramenti politici. È noto, infatti, che il sistema proporzionale mitigando l'impatto dei “mutamenti elettorali”, tende, per sua natura, a manifestare un temperamento *mite*, di per sé idoneo ad assecondare il “processo di graduale ripresa e di riassetto delle forze del Paese”[52]. La proporzionale, anche (ed anzi più che mai) in quel singolare contesto storico, era, quindi, chiamata a svolgere una funzione inclusiva, garantendo “l'accesso alla rappresentanza parlamentare di tutte le forze protagoniste della Resistenza”, soprattutto al fine di “dare alla nascente democrazia italiana il massimo grado di apertura possibile”[53];

b) obiettivo predominante delle forze democratiche, in quella peculiare fase della vita nazionale, era, innanzitutto, quello di dar voce al Paese uscito da venti anni di “torpore politico”, imposto dalla dittatura fascista. Fu questa la principale ragione che indusse, alla Costituente, i grandi partiti nazionali a predisporre un diffuso sistema di istituti e di garanzie *politiche*: dall’obbligatorietà del voto (art. 48) al riconoscimento della centralità *politica* del Parlamento (art. 94), dalla specifica previsione costituzionale del diritto d’associazione in partiti (art. 49) all’opzione per il sistema proporzionale[54].

Tuttavia, a differenza delle grandi scelte di principio operate dal Costituente, l’adozione del sistema proporzionale rimase sprovvista di una adeguata copertura costituzionale. E ciò non avvenne, di certo, per ragioni accidentali o per un mero caso fortuito. È sufficiente a tale riguardo scorrere gli atti della Commissione Forti per comprendere, invece, con quanta meditata insistenza – già in quella sede - si era soliti “precisare” che non avrebbe dovuto essere compito della futura Assemblea optare per un particolare sistema elettorale, trattandosi di un profilo avente un carattere prevalentemente tecnico-politico e in quanto tale “suscettibile di mutevoli valutazioni in relazione alla situazione politica del momento”[55].

La mancata costituzionalizzazione del sistema proporzionale fu quindi l’esito di una scelta *cosciente* che il costituente intese assumere ben consapevole delle conseguenze che tale opzione avrebbe potuto ingenerare nel sistema[56]. Ciò parrebbe confermato da (almeno) tre singolari circostanze che appare opportuno, in questa sede, richiamare, seppur succintamente:

a) La Costituente aveva ammesso e politicamente “legittimato”, seppur limitatamente all’elezione del Senato, l’esistenza di un “*altro*” sistema elettorale: il maggioritario[57]. Una decisione che, sebbene esclusivamente recepita in un ordine del giorno[58], era destinata tuttavia ad incrinare il carattere *costituente* dell’opzione proporzionalista, compromettendone – almeno in parte – il carattere paradigmatico e la valenza strategica[59].

b) I Costituenti, memori della “lezione di Weimar”[60], affermarono con forza l’esigenza di “degradare” le norme elettorali, attenuandone la *forza* e mitigandone il *valore*. La disciplina del sistema elettorale veniva, così, risolutamente sottratta ad ogni ipotesi di normazione costituzionale, per poi assumere, sul piano formale, tutti i caratteri di una legge *ordinaria* e, quindi, di una norma di rango primario, non *rigida* e tutt’al più *atipica* (così come era stato originariamente deliberato in Assemblea)[61].

c) Sul sistema proporzionale non vi era un *idem sentire* in Assemblea[62]. Anche perchè a diffidare del sistema proporzionale “puro” erano non soltanto gli *uninominalisti*, ma anche alcune significative componenti della stessa sinistra marxista (presenti, in particolar modo, all’interno del partito socialista), anch’esse oramai, per molti aspetti, persuase nel ritenere la proporzionale la principale causa dell’avvento del fascismo[63]. Tale schieramento politico – pure evidenziando le “ineccepibili” virtù democratiche del proporzionale – non esitava, infatti, a ricondurre alla svolta elettorale del 1919, l’origine della frammentazione dei partiti “in gruppetti molteplici, [che] causò dopo le elezioni del ’19 e del ’21, l’instabilità governativa” e, quindi, la deriva autoritaria del ‘22[64]. Di qui l’incalzante pretesa dei socialisti italiani di tracciare, all’interno del neonato ordinamento democratico, una sorta di “terza via” fra i due “principali ed antitetici” modelli elettorali[65]: un sistema *misto* in grado di coniugare “la possibilità di formare un governo” con la pretesa di veder garantita “con la proporzionale una rappresentanza democratica alle minoranze”[66].

Il complesso rapporto che aveva storicamente legato l’opzione proporzionalista al principio democratico veniva, così, definitivamente reciso: “la scelta a favore o contro la proporzionale diveniva, una volta per tutte, una scelta *politica*. Di quella scelta proporzionale della quale si piantavano salde radici nella nascente forma di governo si prospettava dunque il possibile abbandono: se, come e quando l’avrebbe detto il futuro”[67].

8. Il sistema elettorale: dalla scienza giuridica alla politologia. Il contributo di Joseph Schumpeter

Nella seconda metà del Novecento, la questione elettorale cessa di essere appannaggio della scienza giuridica per divenire, soprattutto in Italia, oggetto privilegiato di studio prima delle teorie *elitiste* e successivamente della politologia: una branca disciplinare per suo “statuto” protesa a privilegiare “un approccio *sostanzialistico* e circoscritto all’indagine (del concreto funzionamento) di quelle regole del *sistema formale* che stabiliscono i criteri per la distribuzione delle quote di rappresentanza tra i soggetti delle varie competizioni elettorali”[68].

Il tasso di democraticità dei sistemi elettorali non viene più concordemente misurato in relazione alla loro (più o meno spiccata) propensione a “rappresentare” tutta la società nella sua plurale e dinamica composizione. Se per lungo tempo si era ritenuto che “quanto più un sistema elettorale avesse fatto corrispondere la percentuale dei voti ottenuti con la percentuale dei seggi assegnati a ogni forza politica, tanto più esso avrebbe servito l’ideale democratico”[69], ora dopo la “tragedia di Weimar”[70] non è più così.

A partire dagli anni cinquanta, gli scritti di Hermens e di Schumpeter penetrano nella cultura politica, permeandola progressivamente. E, seppure in maniera latente, anche il concetto di democrazia inizia, per questa via, a subire un repentino, ma inesorabile mutamento di significato. Per l’emergente politologia, infatti, tale definizione allude, esclusivamente, a una “tecnica procedurale”[71] di selezione della *leadership*, perché “in una democrazia ... la prima funzione del voto dell’elettore è la creazione di un governo” e “creare un governo equivale praticamente a decidere chi debba essere il *leader*”[72]. È la “democrazia immediata”[73], da altri definita “democrazia di investitura”[74], da altri ancora “democrazia decidente” e, più recentemente, anche “democrazia competitiva”[75]... Le definizioni che le si addicono sono molteplici e variegate. Così come anche le ipotesi istituzionali e le soluzioni procedurali, a tal fine, evocate. D’altronde, ciò che unisce queste complesse tendenze culturali è soltanto il loro comune e condiviso obiettivo di fondo: l’investitura del capo, non a caso ritenuta il fondamento stesso del nuovo sistema, la conseguenza “logica del metodo democratico”[76].

Ma per poter perseguire efficacemente tale obiettivo bisognava, però, innanzitutto regolare i conti con il sistema proporzionale: l’origine, sul piano politico, di “ogni sorta di idiosincrasie”[77]. E la ragione di tanta ostinata insistenza, da parte degli elitisti, era più che comprensibile: se – come verrà evidenziato anche da Schumpeter - “la vera funzione del voto è l’accettazione di una *leadership*, gli argomenti a favore della rappresentanza proporzionale cadono, perché le loro premesse non sono più vincolanti”[78].

9. L’irrompere delle teorie funzionaliste nell’Italia degli anni cinquanta

A partire dagli anni cinquanta anche in Italia le teorie *funzionaliste* della rappresentanza iniziano inopinatamente ad affiorare all’interno del dibattito culturale. Preminente punto di riferimento di tale offensiva ideologica - oltre alla “sempre attuale”[79] concezione elitista di Gaetano Mosca[80] - saranno le opere di Aloys Hermens e, soprattutto, di Joseph Schumpeter. Anche all’interno della cultura italiana si assiste così, seppur sommessamente, all’emersione di nuove e originali tendenze teoriche che, nel tentativo di porre sotto accusa il nuovo ordinamento costituzionale (fatto di esecutivi “deboli”, spersonalizzazione della politica, “tirannia” del parlamento, “infantili” istituti di partecipazione democratica[81]), si prodigheranno, in quegli stessi anni, ad ostentare *urbi et orbi*, le straordinarie virtù della *democrazia del capo*. Una democrazia a fronte della quale la complessa sfera dei diritti politici tende fatalmente a dissolversi all’interno di un’unica ed esclusiva prerogativa. La sola attribuita direttamente al popolo: accettare o rifiutare gli uomini che dovranno governarlo.

Parte integrante, in Italia, di questo nuovo orientamento culturale è l’opera di Giovanni Sartori[82].

Anche per il seguace fiorentino di Schumpeter la democrazia altro non è che un “mercato elettorale” all’interno del quale gli aspiranti *leaders* competono (più o meno) aspramente per ottenere l’investitura diretta da parte dei cittadini: “quando votiamo per eleggere non decidiamo singole questioni di governo. Il vero potere dell’elettorato è il potere di scegliere chi lo governerà. Dunque, le elezioni non decidono le questioni, ma decidono chi sarà a deciderle”[83]. Al cittadino, evocato da Sartori nelle vesti di “grande semplificatore”[84], spetterà, quindi, esclusivamente “stabilire chi dovrà comandare [e] ... selezionare una buona leadership”[85].

Di qui il delinarsi di una sfida aspra e irriducibile nelle sue aspirazioni di fondo, ma tuttavia manifestamente sprovvista della forza, della suggestione egemonica, della capacità culturale di permeare - *nell'immediato* - il dibattito politico in Italia, condizionandone gli sviluppi sul terreno costituzionale[86]. Nell’Italia uscita dal secondo conflitto mondiale e che aveva fiduciosamente delegato ai partiti di massa la ricostruzione politica e morale del paese, la conquista della rappresentanza democratica, incardinata sul sistema proporzionale, era ancora fin troppo salda per poter essere messa sbrigativamente in discussione da ristrette *élites* culturali.

10. La legge maggioritaria del 1953: un primigenio avallo alle emergenti tendenze neoelitiste?

Tale breve e parziale ricostruzione delle tendenze elitiste affiorate in Italia all’indomani della Costituente, ci induce oggi a diffidare con forza di quell’interpretazioni (di impianto prevalentemente politologico) protese a rintracciare nell’adozione della legge maggioritaria del 1953 “i primi segni dell’esaurirsi della grande stagione dei partiti iniziata con la fine della prima guerra mondiale”[87].

La legge n. 148/1953 (*Modifiche al testo unico delle leggi per l’elezione della Camera dei deputati approvato con decreto presidenziale 5 febbraio 1948, n. 26*) non aveva, infatti, nulla da spartire con le teorie elitiste, con la costruzione delle *leadership*, con l’etica del capo che gli ideologi del maggioritario già in quegli anni erano solite propagandare. Essa rispondeva piuttosto a istanze sociali consolidate (la costruzione del centrismo)[88], a condizioni *politiche* emergenti (il rischio di una crescita elettorale delle “forze antisistema”[89]; i riflessi “interni” della sopravvenuta divisione del mondo in due “blocchi”; la frammentazione del quadro politico, profilatasi, in particolare, all’indomani delle elezioni amministrative del biennio 1951-52[90]), a pressioni ideologiche sempre più incalzanti (si pensi soltanto all’influenza esercitata, in quel particolare contesto, dalla destra clericale[91]). E non basta, di conseguenza, limitarsi ad evocare l’introduzione del premio di maggioranza per approdare sbrigativamente alla conclusione che il preminente obiettivo della legge n. 148 fosse quello di assicurare (“in termini moderni”) la formazione di esecutivi efficienti e duraturi, in grado di dissolvere il “rischio di instabilità governativa che si stagliava all’orizzonte”[92]. Tale impianto argomentativo, proteso a rintracciare nella legge n. 148/1953 l’antesignana della svolta maggioritaria degli anni novanta, non convince. Per (almeno) due motivi:

a) il premio di maggioranza è un espediente tecnico con il quale si intende assicurare ad un partito o ad un cartello di partiti che si siano avvicinati alla maggioranza assoluta di poter contare su uno “scatto” percentuale di voti, in grado di assicurare a tali forze quella quota di seggi (50,1%) indispensabile per poter governare. Con il varo della legge truffa si è invece inteso incrementare ulteriormente i poteri di una maggioranza che, contando sul 50,1% dei voti, disponeva già in partenza della forza per governare (tale meccanismo avrebbe, infatti, consentito ai partiti apparentati che avessero ottenuto la maggioranza assoluta di vedersi assegnati ben 380 seggi, pari al 65% dell’intera assemblea). Appare in ragione di ciò evidente come, utilizzando surrettiziamente il premio, il legislatore puntasse, in realtà, a perseguire un altro – e ben più vantaggioso – obiettivo: consentire alle forze di governo (e in sostanza alla democrazia cristiana) di “impadronirsi” della Costituzione (la maggioranza di governo, in questo caso, avrebbe infatti goduto della forza “sufficiente” per procedere sia all’elezione delle più alte cariche dello Stato – dai giudici costituzionali al Presidente della Repubblica –, sia per modificare la stessa Costituzione). Ed

è proprio in tale “minaccioso espediente” che risiedeva il carattere “truffaldino” della legge[93] e il tentativo ad essa sotteso di “sovertire l’ordinamento costituzionale”, in quella occasione prontamente denunciato dalle sinistre in Parlamento e nel Paese[94].

b) Sventate le conseguenze della *legge truffa*, anche il dibattito politico sulla riforma elettorale è destinato negli immediatamente anni successivi ad esaurirsi[95]. E a dolersi della mancata applicazione della legge non furono di certo gli emergenti teorici del “funzionalismo” democratico assai poco interessati ai contenuti di quella che venne – senza troppe esitazioni – definita una “infelice legge maggioritaria”[96], incapace di “accrescere la forza effettiva del governo”, anche perché irrimediabilmente impregnata di proporzionalismo e “partitismo” [97].

11. L’etica del maggioritario: Giuseppe Maranini e oltre

Altri erano, in effetti, gli obiettivi che i teorici della “democrazia senza partiti” intendevano, già in quella fase, perseguire. A cominciare dalla introduzione, anche in Italia, del collegio uninominale maggioritario: “una riforma molto più ardita [che, a differenza della legge n. 148/1953,] non avrebbe forse offerto il fianco alla propaganda avversaria come lo offerse il carattere manifestamente artificioso del premio di maggioranza”[98]. A sostenere queste posizioni era Giuseppe Maranini impegnato, già a negli anni cinquanta, a contrastare con forza l’egemonia dei partiti e, in particolare, ciò che egli stesso era solito definire, la “origine strutturale della partitocrazia”: la rappresentanza proporzionale. Nella sua opera *Miti e realtà della Costituzione* a tale riguardo vi si legge: “lo scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale rinnega l’unità dello Stato, riconosce una sovranità dei partiti, trasforma il Parlamento in un congresso internazionale, dove si riuniscono delegazioni munite di precisi mandati per concludere effimeri patti”[99].

Ma il *j’accuse* di Maranini va ben oltre, fino al punto di considerare il sistema elettorale proporzionale - in tutte le sue varieghe espressioni - la principale ragione della “fragilità e debolezza di tutto il sistema politico”[100], la causa della “fine della rappresentatività democratica del Parlamento”[101], l’origine dell’involuzione “tirannica” dello Stato italiano: “non credo – scriverà, ancora, Maranini - nella democrazia aritmetica e la condanno come fonte delle più insidiose tirannie. I pericoli dell’assolutismo di diritto divino sono temperati dalla tradizione e, quanto basta, dal tirannicidio. Ma i pericoli delle tirannie legittimate dall’aritmetica elettorale, dalle tirannie *democratiche* non hanno limiti e remore”[102].

Di qui la strenua opposizione manifestata dal giurista fiorentino alle supposte virtù della “aritmetica elettorale”. Una opposizione condotta in nome della presunta “superiorità democratica” del *modello elettorale inglese*, ritenuto dal Maranini il più funzionale e coerente con l’“etica dell’individualismo liberale”[103]. Certo, il *plurality* è “un sistema un po’ rozzo, soprattutto un po’ approssimativo, come sono, in fondo, tutte le istituzioni inglesi”[104]. E tale si presentava anche agli occhi dello stesso Maranini: “ma ha qualità eccellenti. Una qualità fondamentale è intanto ... il fatto che tutti i voti non collocati sul candidato che vincerà vanno perduti”[105], con l’inevitabile “conseguenza che gli elettori sono costretti a orientare i loro voti sopra l’uno o l’altro dei due candidati che hanno più probabilità, scartando tutti gli altri... Così la politica è portata in modo genuino a contatto con gli elettori”[106].

Ma se il sistema inglese viene considerato dal Maranini sicuramente capace di comprimere il ruolo dei partiti politici all’interno delle istituzioni, seri dubbi egli stesso avanza circa la supposta attitudine di questo modello a escludere dal “gioco politico” i partiti antisistema, frenando, in tal modo, la crescente avanzata del “pericolo rosso”[107].

Una impostazione, questa, ampiamente ripresa e sviluppata, negli anni a venire, da Domenico Fisichella che dal maestro fiorentino mutua, in particolare, la concezione (di impianto tipicamente *funzionalista*) della democrazia[108].

Ma se la riflessione dell'autore di *Miti e realtà della democrazia* si arena, come si è visto, nello stesso momento in cui Maranini affronta il problema dell'idoneità del sistema maggioritario puro a comprimere il ruolo delle forze anti-sistema, l'opera di Fisichella sembra invece prendere forza e slancio proprio a partire da questo particolare aspetto, per poi investire - ma solo in un secondo momento - gli altri profili (di natura più tecnico-giuridica) della riforma elettorale. Anche la riflessione di Fisichella è destinata, di conseguenza, a rivelarsi, in ogni suo aspetto, condizionata e gravemente ipotecata dalla "sindrome comunista"[\[109\]](#). Ogni soluzione, ogni argomento, ogni percorso di riforma elettorale vengono, infatti, valutati da Fisichella innanzitutto in rapporto alle più o meno concrete opportunità che questi avrebbero potuto offrire al Pci di raggiungere la maggioranza dei seggi, dal momento che, posto "di fronte a partiti anti-sistema, un sistema politico democratico" ha il dovere (non solo istituzionale, ma anche *morale*) di "tendere a sotto-rappresentarli, se essi già operano come attori significativi della competizione elettorale"[\[110\]](#). E sarà proprio a partire da tali premesse - o meglio da tali espedienti "*ideologici*" - che Fisichella giunge, nel corso della sua opera, alla "inevitabile" conclusione che "la formula elettorale più meritevole di attenzione per un programma di sotto-rappresentazione di un forte partito anti-sistema è il doppio turno con collegi uninominali"[\[111\]](#). E la ragione di tale preferenza è ritenuta dal noto politologo del tutto evidente: i partiti antisistema, essendo "per definizione" non coalizzabili, sono per loro natura inadatti a dar vita a candidature comuni o ad accordi elettorali con altre forze politiche. Il "caso francese" - semmai ve ne fosse stato bisogno - era lì a dimostrarlo[\[112\]](#).

12. La svolta maggioritaria di Costantino Mortati

Ma se - come si è detto - è certamente sbagliato ricondurre il declino del sistema proporzionale all'approvazione della legge n. 148/1953, altrettanto erroneo è a nostro parere postdatare l'origine della svolta maggioritaria alle inchieste su Tangentopoli dei primi novanta. Tale ricostruzione interpretativa, per quanto ampiamente diffusa in letteratura, appare, a nostro parere, debole e certamente inadeguata per decifrare compiutamente la crisi della democrazia dei partiti, la sua origine, la sua morfologia, le sue devastanti implicazioni.

Il declino del sistema dei partiti, seppure consumatosi sotto i colpi delle inchieste giudiziarie, non è, in alcun modo, riconducibile a "mani pulite". Anzi, se così si può dire, 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, "crisi dell'organizzazione del soggetto da rappresentare", crisi della "loro vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso della politica, concepita ovviamente nella sua densità di contenuti e non come gestione ordinaria dell'esistente"[\[113\]](#). Un fenomeno, questo, che affonda le sue origini molto tempo prima di Tangentopoli e che ha una sua "data illuminante" nel convegno della *Trilateral* del 1975[\[114\]](#), nella critica da esso rivolta alle democrazie complesse, nelle istanze - espresse compiutamente in quella sede - di "annullamento" della politica edella sua "capacità progettuale ... unificante e antagonista"[\[115\]](#).

Non è un caso che proprio a partire dalla metà degli anni settanta prenda avvio, anche all'interno della letteratura giuridica[\[116\]](#), una "lenta", ma inesorabile delegittimazione della proporzionale, il cui superamento viene, da più parti, ritenuto indispensabile per poter rapidamente procedere alla compiuta costruzione di una "democrazia governante"[\[117\]](#). Un mutamento di rotta che ha il suo momento di svolta nel *Commento dell'art. 1* di Costantino Mortati[\[118\]](#).

Nella *nuova* ricostruzione mortatiana, i partiti non vengono più intesi come un fattore di crescita democratica e di progressiva integrazione del popolo nella vita dello Stato. Essi vengono, ora, piuttosto recepiti - sulla scorta degli scritti di Hermens e Maranini e in diretta polemica con Gianni Ferrara[\[119\]](#) - come un persistente elemento di disturbo nell'esercizio della sovranità popolare: una sorta di insopportabile diaframma posto tra popolo e governo fondato su "un contenuto compromissorio di tipo

deteriore” e sempre più contrassegnato da “fattori ... emozionali ... fideistici ... clientelari” [120]. Un impianto argomentativo, questo, destinato sfociare, nelle pagine successive del *commento*, in una energica e inappellabile condanna del connubio “proporzionalismo-partiti”, la cui “influenza dannosa” sulle dinamiche statuali è ritenuta tale da produrre un grave ed irreparabile “immobilismo”[121] di tutto il sistema democratico. Di qui la connessa esigenza, espressa dallo stesso Mortati, di *funzionalizzare* le dinamiche democratiche attraverso il ricorso ad *altre* e più efficienti tecniche elettorali, capaci di garantire stabili “indirizzi maggioritari”[122] e di “vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento”[123].

13. Dalla Commissione Bozzi alla stagione dei referendum elettorali

Nel corso degli anni ottanta il quadro politico e istituzionale è oramai in pieno movimento. Nel 1984 con la formazione della commissione Bozzi si assiste per la prima volta in Italia all’*istituzionalizzazione* del dibattito sulle riforme costituzionali[124]. Una pretesa, questa, resasi indifferibile a causa della crescente *ingovernabilità* del sistema[125]. Il bandolo della matassa sembra ancora essere nelle mani dei grandi partiti massa (si pensi al progetto Ruffilli[126]; ma per alcuni versi anche al progetto Milani[127]) attivamente impegnati ad arginare, seppure *in extremis*, gli incalzanti tentativi di destrutturazione del sistema politico. Ma non tutto andrà nella direzione auspicata da nuovi adepti della riforma costituzionale. La Commissione, in breve tempo, dichiarerà (seppur implicitamente) falliti i propri obiettivi, svelando clamorosamente, davanti al Paese, il grave stato di sbandamento del sistema politico, già in quella fase largamente evidenziato dalla declinante capacità dei tradizionali partiti di massa di riuscire (ancora) a governare i processi politici e sociali[128]. Il grado di legittimazione politica dei partiti, fra la fine degli anni ottanta e i primi anni novanta, è oramai al minimo storico: “nelle rappresentazioni della società italiana del 1991, i partiti sono la più delegittimata di tutte le istituzioni”[129].

Gli anni a venire saranno contrassegnati dalla offensiva referendaria contro il sistema proporzionale e dall’ “impazzimento”[130] del sistema politico: le tradizionali formazioni politiche si dissolvono, mutano le forme e i luoghi dell’agire collettivo, la politica arretra di fronte al dominio dell’economico.

Per compensare il vuoto di mediazione che ne è drammaticamente scaturito si inizia allora a teorizzare “un nuovo sistema politico, *oltre i partiti*”[131] e un nuovo modello di rappresentanza. Vecchi e nuovi poteri (la grande impresa, i media, la società civile, il trasversalismo referendario) invocano con forza “il superamento della democrazia dei partiti”[132], scardinando quello che era stato il suo naturale corollario: il sistema proporzionale, non a caso ritenuto l’origine di tutti i mali che ammorzano la società italiana (dalla ingovernabilità alla criminalità organizzata[133]).

Le questioni poste in Italia, nel corso degli anni cinquanta, dalla offensiva schumpeteriana divengono, in breve tempo, *senso comune*[134]: dalla polemica contro il binomio partiti-proporzionale[135] al riaffiorare della sindrome di Weimar[136]. Fino all’assalto latente - ma particolarmente insidioso - alla Costituzione repubblicana. Anch’essa da molti ormai ritenuta il perverso frutto del “connubio fra sistema parlamentare e proporzionale”[137].

Da più parti si arriva così ad invocare l’instaurazione di una nuova “repubblica dei cittadini”[138] fondata sull’elezione popolare e diretta del capo dell’esecutivo. Di un esecutivo inteso non più come derivazione arrogante dei “vertici dei partiti”, ma espressione diretta del popolo e della sua volontà[139]. Un’illusione, questa, destinata, in breve tempo, a sedurre tutte le forze “sopravvissute” a *tangentopoli*, comprese quelle storicamente schierate a favore della rappresentanza proporzionale. È il caso, in particolare, del Pci-Pds, che travolgendo inopinatamente la sua “tradizionale” cultura parlamentar-proporzionalista (la centralità delle Camere, l’avversione al maggioritario, il Parlamento “specchio del Paese”[140]) deciderà, senza alcuna esitazione, di appoggiare la “svolta maggioritaria” patrocinata da Mario Segni, contribuendo in maniera determinata alla vittoria dei referendum

elettorali[141].

Oggi, a tredici anni dalla svolta referendaria del 1993, i disastrosi esiti prodotti dalle “miracolose” ricette del *nuovismo* istituzionale sono sotto gli occhi di tutti. L’ideologia maggioritaria, imperniata sull’adagio di origine inglese del “chi vince prende tutto”, è precipitosamente sfociata nell’apologia dell’*unto del signore* e nella sistematica occupazione, da parte delle forze di governo, di tutte le istituzioni dello Stato, compresi gli organi di garanzia.

La retorica del “partito leggero”[142] e l’introduzione del maggioritario più che risolvere i problemi della democrazia italiana li hanno, in questi anni, ulteriormente aggravati: verticalizzazione del consenso, personalizzazione dei partiti[143], frammentazione delle forze politiche[144], espansione del potere politico e normativo dei governi, sopravvento del “voto carismatico”[145], incalzanti rigurgiti partitocratici (ma senza più partiti)[146].

Nella moderna Italia bipolare anche l’*idem sentire de republica* è oramai, da più parti, ritenuto un sentimento obsoleto e regressivo, perchè profondamente segnato da una congenita impronta “consociativa”. A tal punto che 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 (è toccato ieri, per volontà del centrosinistra, al titolo V; rischia di toccare oggi, per volontà delle destre, all’intera seconda parte della Costituzione, salvo un’auspicabile esito positivo del referendum).

La recente redazione della nuova legge elettorale, approvata con il voto determinante della sola compagine di governo, si iscrive anch’essa - alquanto *coerentemente* - in questo medesimo quadro dissolutivo.

14. La legge n. 270/2005: un ritorno al proporzionale?

Sulla legge n. 270 del 21 dicembre 2005, recante “*Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*”, si è assistito – soprattutto alla vigilia della sua approvazione - ad un articolato e pressante dibattito politico e istituzionale che ha visto impegnati, su posizioni diverse, politologi, storici, ma anche numerosi costituzionalisti. Un confronto ampio e serrato nelle sue incalzanti espressioni polemiche, ma tuttavia asfitticamente proteso a *propagandare*, con inedita veemenza, le immaginifiche virtù[147] o, secondo altri, le apocalittiche trame della nuova legge elettorale. Cominciamo da quelli che sono oggi, generalmente, ritenute le carenze più gravi della legge n. 270/2005:

a) *il nuovo sistema elettorale prefigura una soluzione politica di tipo autoritario*. Ritenere ciò appare francamente esagerato. La nuova legge può non piacerci per le finalità “politiche” contingenti che essa ha geneticamente inteso perseguire, per i traballanti effetti che le sue disposizioni fatalmente producono e altro ancora. Ma ciò non ci legittima ad invocare, addirittura, la “resistenza democratica” e la “piazza” contro il “l’imbroglio, la truffa e la non democrazia”[148] incarnati da una legge il cui unico obiettivo sarebbe stato quello di bloccare la “auspicata ragionevole modernizzazione del nostro sistema politico”[149]. E tutto ciò dopo che in questi anni nel nostro Paese si è veramente visto e subito di tutto: dalla violazione sistematica dell’art. 11 della Costituzione alla compressione dei diritti di libertà sacrificati sull’altare dell’emergenza terroristica; dallo strapotere normativo (e non solo normativo) degli esecutivi alla incalzante precarizzazione dei rapporti di lavoro.

b) *la legge preannuncia il definitivo “abbandono del bipolarismo”* che, fino al 2001 grazie al *mattarellum*, “obbligava ciascuna forza politica a dichiarare prima delle elezioni con chi stringerà

coalizioni”[150]. Un timore anche, questo, - a nostro parere - eccessivo. Sia perché non pare trovare alcun riscontro all’interno delle singole disposizioni della legge (che anzi obbliga le coalizioni ad indicare finanche il proprio leader). Sia perché tale preoccupazione appare, con tutta evidenza, smentita da quanto è avvenuto in occasione delle elezioni del 2006 e dal modo in cui si sono sviluppate le dinamiche parlamentari nei mesi successivi[151].

c) *asse portante della legge è “la riproporzionalizzazione del sistema elettorale”*[152]. Anche questo enunciato, divenuto oramai senso comune nel dibattito corrente sulla riforma elettorale, suscita non poche perplessità[153]. Perché non basta – come ci ricorda Lakeman - la “denominazione d’origine”[154] per affermare indubitabilmente l’effettiva vigenza di un sistema elettorale. D’altronde non sono pochi i casi annoverati dalla storia - anche al di fuori del contesto italiano - nei quali si è arrivati a “contrabbandare mercanzie che di rappresentanza proporzionale [avevano] solo l’apparenza o il nome”[155]. E di proporzionale, anche la legge n. 270/2005, ha – a ben vedere - solo il nome o meglio la fama. Dal momento che appare alquanto arduo voler a tutti i costi considerare proporzionale una legge che punta ad assegnare la maggioranza assoluta dei voti alla lista (o coalizione di liste) vincente anche in forza di una esigua percentuale di voti. A ciò si aggiunga che, per quanto riguarda il Senato, il risultato elettorale verrebbe artificiosamente ottenuto addizionando ai diciassette premi di maggioranza (attribuiti, all’interno di altrettante regioni, alla lista - o coalizione di liste - vincente che non abbia ottenuto, *naturaliter*, il 55% dei voti), anche il seggio assegnato con maggioranza relativa nel collegio uninominale valdostano, i seggi computati con metodo maggioritario in Trentino Alto Adige, i seggi molisani e, infine, anche i seggi della circoscrizione estero. La somma di tutti questi sistemi di calcolo, caoticamente miscelati, ci pone fatalmente al cospetto di un modello elettorale arbitrario, confuso, schizofrenico, “contro natura”[156] o come altro ancora lo si voglia definire ... ma certamente non proporzionale.

d) *La legge sottrae all’elettore il diritto di votare per il “proprio” candidato*, trattandosi di un sistema a liste bloccate. Un sistema, cioè – si è soliti sentirsi ripetere - che consente direttamente alle segretarie di partito di stilare le liste dei candidati e l’ordine di elezione. L’adozione di tale espediente fa sì, in definitiva, che la composizione delle camere non sia più direttamente decisa dagli elettori, ma dai segretari di partito, a tal punto da indurre, parte della dottrina, a definire “questa riforma elettorale monarchico-partitocratica”[157]. In altre parole, è come se il nuovo dispositivo legislativo, recentemente adottato, dicesse all’elettore: “tu pensa a mettere la croce sul simbolo del partito ... al resto pensano gli stessi partiti”[158]. A differenza dei precedenti rilievi critici contro legge, in questo caso ci troviamo di fronte ad una obiezione più che fondata, sebbene bisognosa di due precisazioni: 1) con il *mattarellum* gli ambiti di manovra dell’elettore erano, per alcuni versi, ancora più ridotti. Anche la precedente legge elettorale si fondava, infatti, su un meccanismo coattivo di voto, dal momento che “obbligava” l’elettore a dover scegliere (quasi sempre) fra due soli candidati. Senza altra alternativa e con conseguenze politiche a dir poco raccapriccianti: la precedente legge imponeva al moderato elettore della Margherita di sostenere con il proprio voto un esponente di Rifondazione comunista (o viceversa) e al “patriottico” elettore di Alleanza nazionale di votare per un candidato leghista (o viceversa). Né da parte del medesimo elettore vi era – ieri come oggi – altra soluzione esperibile, se non quella di avvantaggiare con la propria astensione lo schieramento avverso; 2) anche il precedente sistema elettorale prevedeva (all’interno della quota proporzionale riguardante il 25% dei seggi disponibili) una lista bloccata (riservata ai candidati più “garantiti”).

Ciò, tuttavia, non vuol dire che la nuova legge elettorale sia del tutto esente da anomalie “procedurali” o da gravi carenze “sostanziali”, ma solo che tali anomalie e tali carenze sono altre e di altra natura. E, innanzitutto, due:

a) *la nuova legge elettorale è stata approvata “a colpi di maggioranza”*, dopo un durissimo scontro con le opposizioni parlamentari[159]. Da questo punto di vista la legge riproduce tutti i vizi delle “*lois de combat*” approvate, nel corso degli anni cinquanta in Francia (la “*loi scélérate*”)[160] e in Italia (la legge

truffa)[161], dalle sole forze di governo al precipuo scopo di avvantaggiarsi elettoralmente in occasione di imminenti consultazioni politiche. Una prassi, questa, che pone – ieri come oggi - seri dubbi di correttezza costituzionale[162] e che appare altresì in evidente contrasto con i principi del *Code of Good Practice in Electoral Matters* – adottata dalla *European Commission for Democracy through Law* nel luglio 2002 (e poi successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa). Le nuove *Guidelines on Elections* contenute nel *Code* prevedono, infatti, che “the fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, should not be open to amendment less than one year before an election, or should be written in Constitution or at a level higher than ordinary”. Il senso di questa accorata esortazione formulata dalla *European Commission for Democracy* appare fin troppo evidente: impedire che la disciplina dei sistemi elettorali divenga appannaggio esclusivo dei governi o sia surrettiziamente affidata al dominio assoluto delle loro maggioranze.

b) *la legge non prevede il raggiungimento di una soglia minima di voti ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza*. Si tratta di un aspetto alquanto singolare della legge attualmente in vigore, dal momento che tutte le più note legislazioni elettorali (fino ad oggi sperimentate) contenenti un premio di maggioranza prevedono una “soglia di scatto”. Comprese quelle più “truffaldine”, come la legge n. 148/1953 che assegnava uno spropositato premio di maggioranza (65% dei seggi) a chi già disponeva della maggioranza per governare (50,1% dei voti). O quelle di impianto marcatamente autoritario, come la legge Acerbo del 1923 che - seppur “ritagliata” sulle pretese totalitarie del partito fascista[163] - prevedeva, in ogni caso, il raggiungimento di un quorum (minimo) di voti (il 25%) ai fini dell'assegnazione di un (esorbitante) premio di maggioranza (i due terzi dei seggi). Della “soglia di scatto” non vi è invece alcuna traccia nella legislazione elettorale attualmente vigente. Il premio di maggioranza è, in questa ipotesi, sganciato da ogni vincolo giuridico formale. E finanche la sua applicazione prescinde dal numero di voti ottenuto dalla lista (o coalizione di liste) vincente[164].

15. La legge elettorale alla prova del referendum

Ma le (già di per sé) gravi carenze della legge 270 rischiano oggi di essere ulteriormente esasperate dall'incalzante iniziativa referendaria sul sistema elettorale, in questi mesi ossessivamente ostentata dai suoi promotori come “l'unica vera e credibile azione di smantellamento della legge-truffa del 2005” (Segni).

In realtà il tentativo referendario oggi in corso altro non è un'operazione di maquillage (e per di più peggiorativa) dell'attuale legge elettorale. L'iniziativa Segni-Guzzetta non solo non intacca il monopolio delle segreterie di partito sulle candidature, non solo mantiene in vigore la “regionalizzazione del premio” di maggioranza (dalla quale dipende il rischio che al Senato si formino – come è d'altronde accaduto - maggioranze risicate o addirittura diverse rispetto a quelle della Camera), non solo non incide sull'eccessiva ampiezza delle circoscrizioni (che ha reso possibile nelle ultime elezioni la formazione di lunghe liste di candidati spesso del tutto estranei al territorio), ma – come se non bastasse - si prefigge di introdurre all'interno del sistema un ulteriore elemento distorsivo: l'assegnazione del premio di maggioranza alla lista (e non più anche alla coalizione di liste) più forte. E ciò vorrebbe dire – qualora tale soluzione dovesse prevalere – che nel prossimo futuro la maggioranza assoluta dei seggi in assemblea sarà a disposizione di quel singolo partito che avrà ottenuto la maggioranza relativa (e anche se “molto relativa”) dei suffragi.

Le farraginose modalità di assegnazione del premio, così come disciplinate dalla legge n. 270, sono d'altronde oggi evidenti e, seppure potenzialmente, prefigurano esiti ben più pervasivi della legge truffa del 1953 e conseguenze ben più devastanti della stessa legge Acerbo del 1923. E del perché di tutto ciò si è già detto nel precedente paragrafo: la legge fascista attribuiva sì il premio di maggioranza (i due terzi dei seggi) alla lista che avesse ottenuto la maggioranza relativa, ma poneva perlomeno quale condizione preliminare il raggiungimento di una soglia minima di voti, pari almeno al 25% dei suffragi.

Di una *soglia minima* di voti non vi è, invece, alcuna traccia nell'attuale legge elettorale. E qualora l'iniziativa referendaria dovesse andare in porto le conseguenze che tale (volontaria) "lacuna" normativa è destinata a produrre sarebbero talmente gravi da porre a repentaglio la stessa tenuta degli assetti politici e democratici nel nostro paese. Salvo che - nella migliore delle ipotesi - l'intento referendario non venga sistematicamente eluso attraverso il metodico ricorso a accorpamenti tattici che massimizzando l'ampiezza di consensi a favore di una lista (il cd. "listone") consentirebbero ad uno dei due schieramenti di ottenere agevolmente il tanto ambito premio di maggioranza. A ciò si aggiunga, infine, che questo incalzante ritorno dell'avventurismo referendario rischia oggi di rianimare l'offensiva plebiscitaria uscita, inesorabilmente, sconfitta dal referendum costituzionale del giugno 2006.

Le gravi condizioni di malessere in cui versa il sistema democratico italiano esigono oggi, per converso, una più incisiva riflessione sul futuro della rappresentanza. Una riflessione ampia e articolata, assolutamente svincolata dall'uso strumentale della modellistica istituzionale corrente e dal surrettizio impiego dell'istituto referendario in materia elettorale. Non solo perché la (da più parti) auspicata prospettiva di un bipartitismo all'italiana appare problematica e per molti versi astrusa. Ma soprattutto perché la sistematica riproposizione delle teorie funzionaliste, non ci consentirebbe - soprattutto in questa fase - di comprendere appieno le nuove sfide che il sistema rappresentativo è oggi chiamato ad affrontare (rappresentanza di genere, voto agli stranieri e così via).

Il principale obiettivo che, in questa fase storica, siamo quindi chiamati a porci è, innanzitutto, quello di (tentare di) restituire legittimità democratica alle ragioni della rappresentanza. Di qui la pressante esigenza di dare vita a un nuovo sistema elettorale in grado di riattivare i circuiti della partecipazione popolare, di favorire un nuovo protagonismo dei soggetti politici organizzati e soprattutto di assicurare una effettiva inclusione, sul piano politico e sociale, a tutti i cittadini. 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, ermeticamente, chiuso alle istanze sociali e sempre più permeabile ai desideri dei media, delle *lobbies*, dei poteri economici.

16. Due brevi postille finali

Prima di concludere mi corre però l'obbligo di aggiungere al mio intervento due brevi postille:

a) I toni apocalittici che hanno recentemente segnato, da parte di entrambi gli schieramenti politico-parlamentari, il confronto sul sistema elettorale sono il sintomo di una anomalia democratica grave e corrosiva. Essi rappresentano l'ulteriore dimostrazione di come non possa esserci alcuna intesa che regga, neppure sulle cd. "regole del gioco", se alla base di tutto non vi è un sistema di valori condiviso, fatto di principi comuni e reso vitale da un *idem sentire de republica*. È questo oggi il principale *vulnus* della democrazia italiana.

Il "dilaniante" dibattito sul sistema elettorale ne è la fedele dimostrazione. Né dovremmo mostrarci stupiti più di tanto, di fronte a tale degrado del tessuto democratico del Paese, dal momento che nel corso dell'ultimo ventennio - al precipuo fine di consentire la compiuta *normalizzazione* del sistema politico - si è, sistematicamente, operato per privare la nazione italiana persino della sua identità costituzionale, della sua storia, del suo passato. Mi riferisco, com'è evidente, alla incalzante cultura del revisionismo storico-costituzionale e al trauma da questa inferto al rapporto identitario nazione-repubblica. Le semplificazioni e le distorsioni prodotte, sul piano storico, da questa offensiva culturale sono note. Mi limito solo ad indicarne alcune: la Resistenza presentata come un episodio marginale della storia nazionale e per di più segnato da connotati regressivi (l'onore perduto, la nazione allo sbando); la scrittura della costituzione repubblicana degradata a mero patto partitocratico; il 25 aprile ridotto a festa "di parte"; la polemica di impronta secessionista innescata, nel nord del Paese, contro il Risorgimento italiano[165].

b) Sono oramai molti anni che il sistema politico italiano si ostina a ricercare nel sistema elettorale la panacea di tutti i mali: “la verità è che sui sistemi elettorali si scarica da tempo la crisi della rappresentanza, quella dei partiti e delle stesse soggettività collettive. Si scaricano sui sistemi elettorali anche questioni più di fondo, quelle che attengono alla tensione tra domande della democrazia e vincoli che derivano alla sua espansione dai rapporti economico-sociali derivanti dal modo di produzione”^[166]. Ricondurre tutto alla questione del governo, alla sua stabilità e alla sua efficienza appare, in ragione di ciò, oltre che riduttivo, del tutto strumentale e fuorviante. D'altronde proprio il blocco di potere saldamente incarnato, nella passata legislatura, dal governo delle destre ha ripetutamente dimostrato che il male che attanaglia la società italiana non è l'assenza di governabilità, ma semmai il progressivo declino delle istanze democratiche.

Continuare testardamente a confondere questi due terreni di intervento è, soprattutto in questa fase, non solo sbagliato, ma – a dir poco – devastante. Bisogna, invece – soprattutto all'interno della cultura giuridica - tornare a praticare l'antica e salutare distinzione tra sistema elettorale e forma di governo. Ed essere finalmente consapevoli che i problemi della governabilità devono essere affrontati su un piano diverso. E cioè a livello giuridico-costituzionale, intervenendo – laddove necessario – per introdurre nel sistema più incisivi e coerenti istituti di razionalizzazione delle dinamiche di governo (la sfiducia costruttiva, la revoca dei ministri, la riforma del bicameralismo ed eventualmente anche l'elezione “parlamentare” del Presidente del Consiglio).

Ostinarsi, per converso, anche in questo quadro, a voler a tutti i costi imporre sistemi bipolari, coercizioni maggioritarie, soluzioni carismatiche, esorbitanti premi di maggioranza non fa che aggravare ulteriormente la già morbosa condizione della democrazia italiana.

[1] G.D. ROMAGNOSI, *La scienza delle Costituzioni*, IV, (1848), 1934, 90.

[2] A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Dig. it.*, X, Torino, 1895-1898, 228. Posizione questa ulteriormente sviluppata negli anni successivi, quando l'insigne giurista ribadirà che “l'argomento delle elezioni politiche è forse il più importante della scienza del diritto pubblico. La legge elettorale è la base di tutte le istituzioni di un governo rappresentativo ed il Romagnosi la chiamava giustamente la teoria dell'esistenza pratica della Costituzione” (A. BRUNIALTI, *Elezioni (politiche)*, in *Enc. giur. It.*, V, Faenza, 1912, 487).

[3] A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, cit., 228.

[4] L. CASANOVA, *Del diritto costituzionale*, Firenze, 1869, II, 164.

[5] A. BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, cit., 228.

[6] Sul punto, di veda, in particolare, F. LANCHESTER, *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle “democrazie a basso rendimento”*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, 26 per il quale “con il termine *legislazione sulle votazioni* si individua, dunque, il complesso della normativa apprestata dall'ordinamento per l'effettuazione dell'atto di votazione ai vari livelli in cui le stesse vengono utilizzate, in questo ambito i vari settori coinvolti spaziano dal chi vota, che cosa si vota, come si vota, per arrivare alla normativa di contorno”.

- [7] Sul punto, ampiamente, A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee* (1984), Bologna, 1995, 161 ss.
- [8] Si veda, per tutti, L. CANFORA, *La democrazia. Storia di una ideologia*, Roma-Bari, 2004, 120 ss.
- [9] E su queste medesime premesse nascerà nel 1867 a New York la *Proportional Representation League*; nel 1869 a Londra la *Proportional Representation Society*; nel 1871 a Roma l'*Associazione proporzionalista* che avrà fra i suoi principali animatori il socialista Filippo Turati. Sul punto, ampiamente, E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982, 12 ss.
- [10] *For Proportional Representation*, documento approvato a Londra nel 1869 dalla *Proportional Representation League* e ora in AA.VV., *Electoral Systems and Democratic Organizations*, London, 1961, 56.
- [11] *For Proportional Representation*, cit., 57.
- [12] L'espressione è ricorrentemente impiegata D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 653 per il quale "la rappresentanza proporzionale è un sistema elettorale altamente fotografico. Tale sistema è *libero* di registrare tutto e in realtà finisce per riprodurre a livello di rappresentanza – con l'esattezza con cui uno strumento riduttore è capace – ogni dato e ogni movimento della *base*. In altri termini, tende prevalentemente alla *somiglianza*".
- [13] W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese* (1872), Bologna, 1998, 274
- [14] W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., 280.
- [15] W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., 276.
- [16] N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle. Etude historique, juridique et politique*, Paris, 1899, II, 166.
- [17] A. BRUNIALTI, *Elezioni (politiche)*, cit., 648. Sul punto la posizione polemica di Saripolos che, già alla fine del XIX, rilevava: "La rappresentanza proporzionale, dichiarano in nostri avversari, consentirà la rappresentanza dei partiti anticostituzionali o rivoluzionari", consentendo l'immissione in parlamento di "venditori di ombrelli", "straccivendoli", "ubriachi", "soggetti pericolosi" (N. SARIPOLOS, *La démocratie et l'élection proportionnelle. Etude historique, juridique et politique*, Paris, 1899, II, 200). Un "eccesso" di democrazia che il sistema liberale non era - per sua stessa natura - in grado di sopportare.
- [18] G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, Paris, 1911, 35 per il quale ciò avrebbe dovuto significare che "il voto di un elettore radicale deve avere il medesimo peso di quello d'un elettore socialista o d'un elettore moderato e viceversa" (36).
- [19] G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, cit., 36.
- [20] J.P. LAFITTE, *Le paradoxe de l'égalité et la représentation proportionnelle* (1887), Paris, 1910, 259.
- [21] G. LACHAPELLE, *Le représentation proportionnelle en France et en Belgique*, cit., 35. Così anche J.P. LAFITTE, *Le paradoxe de l'égalité et la représentation proportionnelle*, cit., 254 per il quale "tutti i voti devono avere lo stesso valore".
- [22] Non è un caso che tra gli obiettivi privilegiati della polemica elitista, anche nel corso del

Novecento, vi furono soprattutto le “nuove forme” di partecipazione politica ritenute nulla di più che una “pia illusione”. E questo perché sebbene “l’appello a *più partecipare* è meritorio, [se] gonfiato a dismisura, quasi come se tutta la democrazia fosse risolvibile nella partecipazione, è una ricaduta infantile. Ed è anche una ricaduta pericolosa, ché ci propone un cittadino che vive per servire la democrazia, in luogo della democrazia che esiste per servire il cittadino” (G. SARTORI, *Democrazia: cosa è* (1992), Milano, 2006, 81). Si tratta di una posizione che nasconde un presupposto ideologico, dal momento che sospinge gran parte degli elitisti a ritenere che le democrazie a basso grado di partecipazione (caratterizzate da un alto astensionismo elettorale e con partiti ridotti a meri comitati elettorali) o che, addirittura, disincentivano la partecipazione (attraverso il ricorso a sistemi elettorali selettivi e di impianto maggioritario o che impongono ai cittadini l’onere di registrarsi preventivamente presso degli uffici per poter votare) sono quelle che “funzionano” meglio.

[23] W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, cit., 276.

[24] H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in ID., *La democrazia*, Bologna, 1984, 103.

[25] L’espressione appare tuttavia impropria dal punto di vista giuridico come magistralmente evidenziato da T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, 890-891, secondo il quale fino a quando non si procederà all’approvazione di “una nuova Costituzione, non si può (come l’esperienza francese ampiamente dimostra) assegnare un numero ordinale al termine Repubblica ... Prima e Seconda repubblica sono dunque locuzioni spendibili nel linguaggio politico o nel gergo giornalistico (e non si può negare che abbiano anche una loro suggestione) ma non nel linguaggio e nelle analisi del giurista, che richiedono ben altro rigore terminologico”.

[26] Come recita il titolo del celebre volume di E.J. HOBSBAWM, *Il secolo breve*, Milano, 1995.

[27] E. TROELTSCH, *La democrazia improvvisata*, Napoli, 1977.

[28] E. LEDERER, *Lo Stato delle masse. La minaccia della società senza classi* (1940), Milano, 2004.

[29] B. ACCARINO, *Rappresentanza*, Bologna, 1999, 149.

[30] P. JANSEN, *Parteiensystem und Demokratie in der Weimarer Republik*, München, 1956, 11.

[31] Cfr., in particolare, F.A. HERMENS, *Europe between Democracy and Anarchy*, Notre Dame, 1951, 45 ss.; A. BRECHT, *Vorspiel zum Schweigen. Das Ende der deutschen Republik*, Wien, 1948, 56. Ma sul punto si era già misurato lo stesso F.A. HERMENS, *The Trojan Horse of Democracy* (1938), ora in AA.VV., *Electoral Systems and Political Conflicts*, Princeton University, 1979, 22 ss.

[32] Cfr. M. WEBER, *La politica come professione* (1919), in ID., *Scritti politici*, Roma, 1988, 215 che, non a caso, reputa “il sistema proporzionale, così come considerato attualmente, un tipico fenomeno della democrazia senza capi, non solo perché incoraggia il mercato delle vacche dei notabili per l’assegnazione di cariche, ma anche perché in futuro darà la possibilità ai gruppi interessati di costringere l’inserimento dei loro funzionari nelle liste e di creare così un Parlamento impolitico nel quale autentiche figure di capo non troveranno posto”. Tesi, questa, sviluppata da Weber in un altro suo scritto dello stesso anno nel quale assertivamente rileva che “l’effetto del sistema proporzionale” sarà quello di produrre “un parlamento di uomini gretti incapace di essere, in un qualsiasi senso, un luogo di selezione di capi politici” (M. WEBER, *Il presidente del Reich* (1919), in ID., *Scritti politici*, cit., 235).

[33] M. WEBER, *La futura forma statale della Germania* (1918), in ID., *Scritti politici*, cit., 159 che considera la rappresentanza proporzionale funzionale ai partiti di massa, dal momento che

“indipendentemente da quale sistema proporzionale venga usato, il suo effetto è sempre quello di provocare una *ripartizione* delle cariche e delle posizioni di potenza politiche tra i *partiti* secondo la forza di volta in volta dominante”.

[34] Cfr. M. WEBER, *Parlamento e Governo* (1919), Roma-Bari, 1982, 107-108, opera nella quale il celebre sociologo opta decisamente per una soluzione di tipo *cesaristico*: un nuovo modello di democrazia incardinato sull’investitura diretta e sulla “selezione dei capi” e, quindi, sulla “fiducia delle masse, non dei parlamenti”. Il sistema al quale Weber si ispira è non solo quello statunitense, ma anche quello britannico nel quale “la posizione dell’attuale primo ministro inglese sostanzialmente *non* si fonda affatto sulla fiducia del Parlamento e dei suoi partiti, ma sulla fiducia delle masse”.

[35] R. FENSKE, *Weimar. Der deutsche Liberalismus in der Krise*, Frankfurt, 1957, 87 ss.; P. JANSEN, *Parteiensystem und Demokratie in der Weimarer Republik*, cit., 21-22.

[36] Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia* (1950), Vicenza, s.d., 420 che dà ampio conto della “critica penetrante, sia dal punto di vista teorico che pratico,” rivolta all’opzione proporzionalista della costituzione di Weimar secondo la quale fu proprio “la rappresentanza proporzionale [che] causò il crollo della Repubblica di Weimar”. Per quanto riguarda la dottrina italiana le *devastanti* conseguenze della “Costituzione di Weimar [che] irrigidisce ... il sistema elettorale, impedendo che con la legge ordinaria si stabilisca un sistema diverso da quello proporzionale” sono state, invece, ampiamente, evidenziate da C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 205; e ancora prima da G.D. FERRI, *Le conseguenze anarchiche della rappresentanza proporzionale*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1950, 319 ss.

[37] H. SCHULZE, *La Repubblica di Weimar. La Germania dal 1917 al 1933*, Bologna, 1987, 522.

[38] G. MARANINI, *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Firenze, 1967, 283.

[39] La cruenta espressione è di R. LUCIFERO, *Introduzione alla libertà*, Roma, 1944, 157.

[40] V.E. ORLANDO, *Lettera*, in *L’opinione*, 28 maggio 1945. Una tesi, questa, duramente contestata da G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, in *La Nuova Europa*, 26 agosto 1945, secondo il quale “in quel tempo la dittatura era già nell’aria e il pubblico era troppo nuovo all’epidemia per potersi e sapersi opportunamente cautelare”. E, seppure su posizioni più sfumate, anche M.S. GIANNINI, *A proposito delle elezioni amministrative*, in *Socialismo*, maggio 1945, 14 che ritiene ingenuo affermare che “il fascismo sorse dal Parlamento del 1919. Diffidiamo di tali semplicismi; diciamo che questo Parlamento, così come fu, dette luogo alla mancanza di un importante fatto ostativo all’insorgere del fascismo, concorrendo insieme a molte altre mancanze del genere”.

[41] G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 283.

[42] L’influenza delle nuove tendenze elitiste sulla (ristretta) schiera di fautori del sistema maggioritario uninominale nel corso della Costituente è stato efficacemente colto da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981, 228 a giudizio del quale “Einaudi, che è il suo primo e lucido esponente, accoglie in pieno – dimostrando di averli letti e capiti – gli elementi essenziali della lezione di Schumpeter e Hermens”.

[43] L. EINAUDI, *Contro la proporzionale* (1944) ora in ID., *Il buongoverno. Saggi di Economia e politica (1897-1954)*, Bari, 1954, 60.

[44] Ci riferisce, in particolare, ai “prestigiosi notabili del tradizionalismo liberale” (Einaudi, Orlando e Croce) che, come è stato ampiamente dimostrato, furono “tra gli animatori più tenaci delle vivaci

polemiche” a sostegno dell’introduzione del sistema uninominale e maggioritario (E. BETTINELLI, *La formazione dell’ordinamento elettorale nel periodo preconstituente. All’origine della democrazia dei partiti (1944-1946)*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea costituente*, Bologna, 1979, 142).

[45] D. BARTOLI, *La dittatura dei partiti*, in *L’Europeo*, 4 agosto 1946. Su posizioni affini L. EINAUDI, *Contro la proporzionale*, cit., 11 per il quale la proporzionale spinge a concentrare un peso eccessivo nelle mani del partito che diviene così una sorta di macchina che “designa i candidati al Parlamento, distribuisce le cariche, formula i programmi, influisce sulla composizione dei governi”.

[46] G. PERSICO, *Il collegio uninominale*, in *Ricostruzione*, 24 maggio 1945, 21.

[47] F. SQUARZINA, *La rappresentanza proporzionale*, Roma, 1945.

[48] L. PICCARDI, *Legge elettorale e Costituente*, in *L’Indipendente*, 12 settembre, 1945 che aggiunge: nel confronto elettorale si devono “contrapporre non uomini, ma partiti che si contendono i consensi dell’elettorato”.

[49] G. ASTUTI, *Come sarà eletta la Costituente*, in *La città libera*, 11 ottobre 1945, 10.

[50] Circa la necessità “storica” di eleggere l’Assemblea costituente con il metodo proporzionale si veda l’esaustiva *Relazione del Ministero per la Costituente*, dalla quale si apprende: “è indefettibile necessità la rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti. L’elettore non esprime una generica fiducia nel candidato da lui scelto, per l’attività che esso svolgerà in assemblea ordinaria con libertà di apprezzamento di situazioni politiche mutevoli, partecipando alla funzione legislativa e politica di uno dei supremi poteri dello Stato, ma conferisce un potere di rappresentanza straordinaria, secondo determinate direttive politiche. Al fine dell’elezione dell’Assemblea Costituente corrisponde, dunque, la rappresentanza proporzionale; qualsiasi sistema maggioritario (uninominale o plurinominale) non condurrebbe ad una rappresentanza espressiva, sia pure con approssimazione, della volontà collettiva e delle direttive politiche. La nuova Costituzione dello Stato sarebbe imposta da una maggioranza” (*Ministero per la Costituente. Atti della Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l’Assemblea costituente*, Roma, 1946, 10-11).

[51] Da questo punto di vista aveva, quindi, ragione Giuseppe Maranini nel rilevare che “il collegio plurinominale e la proporzionale costituivano non un accessorio, ma la chiave di volta del sistema costituzionale” (G. MARANINI, *Il mito della Costituzione* (1957), Roma, 1996, 79).

[52] G. DE RUGGIERO, *Come si voterà*, in *La Nuova Europa*, 26 agosto 1945.

[53] M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991, 21.

[54] L’o.d.g. Giolitti, a tale riguardo, testualmente recitava: “L’Assemblea costituente ritiene che l’elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale” (Assemblea Costituente, seduta del 23 settembre 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, Roma, 1971, IV, 2991).

[55] Intervento di Leopoldo Piccardi, seduta del 26 aprile 1946, in G. D’Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” (1945-1946)*, Bologna, 1979, 451.

[56] Tuttavia parte della dottrina ritiene che nel disegno costituzionale è rintracciabile “un principio implicito, ma non perciò meno vincolante, il quale impone per l’elezione del Parlamento, quanto meno, della Camera dei deputati” il sistema elettorale proporzionale (C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 875). Tesi, questa, successivamente ripresa e sviluppata, in particolare, da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 221 ss. Si tratta, tuttavia, di una posizione ricorrentemente contestata dalla prevalente dottrina propensa, al contrario, a ritenere che l’assenza di esplicite regole costituzionali consentirebbe al legislatore di potere modificare in ogni momento la legge elettorale (come è in effetti già avvenuto con la *legge truffa* nel 1953 e con la svolta maggioritaria del 1993).

[57] Nel corso dei lavori della Costituente, avvenne infatti che - a fronte del riemergere nelle file della D.c. dell’ipotesi corporativa per l’elezione del Senato - le sinistre opposero senza esitazioni la superiorità *etica* della soluzione democratica: la fonte di legittimazione politica dei due rami del Parlamento avrebbe dovuto essere *unicamente* il popolo. Un obiettivo, questo, per conseguire il quale i comunisti non esitarono a cedere finanche alla prospettiva del maggioritario ripetutamente ostentata in costituente dai liberali. La natura e le implicazioni dello scambio apparvero, allora, immediatamente evidenti: i comunisti abbandonarono le proprie pregiudiziali a favore del sistema proporzionale per l’elezione del Senato, mentre i liberali da parte loro assicurarono il loro voto contrario ad ogni ipotesi di Senato corporativo (Vicenda questa evocata dallo stesso Togliatti in adunanza plenaria – seduta del 29 gennaio 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione*, cit., VI, 229).

[58] L’o.d.g. Nitti, così come anche quello Giolitti favorevole al sistema proporzionale per la Camera, non venne recepito da alcuna norma costituzionale. Esso testualmente prevedeva: “L’Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto a suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale” (Assemblea Costituente, seduta del 7 ottobre 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, cit., IV, 3086).

[59] Ad una differente valutazione approda invece M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 97, che anteponendo al profilo formale quello sostanziale della vicenda ritiene, in definitiva, che nel caso del Senato l’adesione al sistema proporzionale venne manifestata, di fatto, attraverso “l’adozione di una legge elettorale solo apparentemente *maggioritaria* ed *uninominale*, ma in realtà *proporzionale* e *occultamente di lista*”.

[60] L’espressione è di H.A. WINKLER, *La Repubblica di Weimar. 1918-1933: storia della prima democrazia tedesca*, Roma, 1998, 116.

[61] L’emendamento comunista che annoverava tra le materie inibite al referendum anche le “leggi elettorali” subì – una volta approvato - una sorte misteriosa. Tale “impedimento” non venne incluso nel testo definitivo così come rielaborato e modificato dal Comitato di redazione della Commissione dei 75. Sul “giallo” dell’art. 75 Cost. e sull’ambiguo e sfuggente ruolo giocato da Meuccio Ruini in quella vicenda rinvio alla ricostruzione di A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999, 12 ss.

[62] Il 23 settembre 1947, in assemblea plenaria, il comunista Giolitti chiede che il “sistema proporzionale abbia un rilievo costituzionale” perché è “quello ... più idoneo e adeguato allo sviluppo della democrazia moderna” (Assemblea Costituente, seduta del 23 settembre 1947, in Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, cit., 2986). Una istanza, questa, contestata con forza dal socialista Targetti, che rammenterà a Giolitti e all’intera assemblea, i contenuti dell’accordo concluso in seconda sottocommissione e proteso ad “escludere qualsiasi accenno al sistema elettorale, ritenendo che questa non fosse materia di Costituzione” (Assemblea Costituente, seduta del 23 settembre 1947, in Camera dei deputati (a cura

della), *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., IV, 2989), inducendo, così, l'esponente comunista a trasformare l'emendamento in un o.d.g. Sul punto si veda la nota 54.

[63] In questo senso si veda, in particolare, il contributo del socialista P. ROSSI, *I partiti contro la democrazia*, Roma, 1945, 48.

[64] *Proporzionale*, in *Avanti !*, 21 agosto 1945 (editoriale non firmato, ma dagli storici comunemente attribuito a Pietro Nenni). D'altronde la sindrome di Weimar aveva profondamente condizionato il dibattito anche all'interno delle correnti marxiste europee. A cominciare dall'automarxismo. Sul punto si veda, in particolare, la posizione assunta Max Adler a metà degli anni venti e in Italia significativamente riproposta da "*Critica sociale*" proprio a ridosso dello svolgimento dei lavori dell'Assemblea costituente. Scriveva a tale riguardo il celebre esponente del socialismo austriaco sulla rivista *Der Kampf*: "All'assoluto primato della rappresentanza proporzionale, espressione rigorosa di una elementare giustizia, si contrappone un'altra necessità, il Parlamento dev'essere organo capace di prendere decisioni, in modo da garantire un'ineccepibile amministrazione della cosa pubblica, amministrazione che non è possibile se non per mezzo di un governo che disponga di una certa libertà di azione" (M. ADLER, *Proporzionale e stabilità di governo* (1924), in *Critica sociale*, agosto 1947, 11).

[65] Così L. TARGETTI, *Sistema elettorale a collegio uninominale con rappresentanza proporzionale*, Milano, 1946. A partire da tali premesse, le posizioni del partito socialista si riveleranno, così, sempre più, inclini alle sollecitazioni culturali del funzionalismo democratico, a tal punto da indurre le sue principali componenti a proporre un *sistema misto*, fondato su una logica proporzionale "non pura" (*Proporzionale*, in *Avanti !*, 21 agosto 1945). Una posizione questa sostenuta con particolare forza, sin dal maggio 1945, da Massimo Severo Giannini che in un suo articolo apparso su *Socialismo* sollecitava, per le elezioni amministrative locali (e tutt'al più per le elezioni del Parlamento nazionale, ma mai per la Costituente), l'adozione di un sistema in grado di conciliare "*efficienza delle maggioranze con rappresentanza delle minoranze*" (M.S. GIANNINI, *A proposito delle elezioni amministrative*, cit., 13).

[66] *Proporzionale*, in *Avanti !*, 21 agosto 1945.

[67] M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, cit., 27.

[68] E. BETTINELLI, *Elettorali (sistemi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 1990, 436. A tale riguardo l'A. sottolinea altresì come la medesima locuzione ("sistemi elettorali") venga, invece, impiegata dal "giurista solitamente ... in un senso piuttosto ampio per riferirsi al complesso delle disposizioni che definiscono compiutamente l'ordinamento preposto alla formazione di una determinata assemblea rappresentativa" (436).

[69] G. QUAGLIARIELLO, *La riforma elettorale del 1953*, in U. De Siervo – S. Guerrieri – A. Versori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, I, Roma, 2004, 277.

[70] L'espressione è di P. JANSEN, *Parteiensystem und Demokratie in der Weimarer Republik*, cit., 12.

[71] F. A. HERMENS, *Democracy or Anarchy?*, Notre Dame, 1941, 32.

[72] J. H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1942), Milano, 2001, 283.

[73] Cfr. M. DUVERGER, *La democrazia senza popolo*, Bari, 1968, *passim* che distingue tra *democrazie mediate* che consentono al corpo elettorale di "esprimere soltanto un'opinione" (dal momento che i cittadini, in questo caso, si limiterebbero ad attribuire a partiti quote proporzionali di

potere, riconoscendo ad essi un “dominio assoluto” sulla formazione dei governi) e *democrazie immediate* nelle quali “il corpo elettorale esprime una volontà” (eleggendo direttamente il governo).

[74] L. CAVALLI, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bologna, 1981, *passim*.

[75] Così, in particolare, S. FABBRINI, *Le regole della democrazia*, Roma-Bari, 1997, 28 ss.

[76] J.H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., 283.

[77] L’espressione è di J.H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., 283.

[78] J.H. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., 283. A tale riguardo appare, altresì, opportuno evidenziare come, salvo alcuni sporadici tentativi di mediazione, finanche la successiva storia dei sistemi elettorali tenderà rigidamente a dipanarsi attorno al conflitto tra la logica *funzionalista* della governabilità e l’etica *egualitaria* della rappresentanza politica. Rompendo tale antinomia “ideologica”, Lakeman e Lambert hanno, di converso, ritenuto che un sistema elettorale è chiamato a soddisfare allo stesso modo e con gli stessi risultati quattro priorità: “a) un Parlamento che sia espressione delle principali tendenze d’opinione presenti nell’elettorato; b) un governo estrinsecazione della volontà della maggioranza dell’elettorato; c) l’elezione di rappresentanti le cui personali virtù li rendano capaci di esercitare nel migliore dei modi la funzione di governo; d) un governo forte e stabile” (V.E. LAKEMAN – J.D. LAMBERT, *Voting in democracies*, London, 1955, 24).

[79] G. LIOFARI, *Democrazia e classe politica*, Roma, 1958, 23.

[80] Cfr., in particolare, G. MOSCA, *La classe politica* (1939), Roma-Bari, 1994.

[81] Sul punto si veda la nota 22.

[82] Sul punto si veda, soprattutto, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni* (1957), Bologna, 1969.

[83] G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, cit., 75.

[84] G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, cit., 76.

[85] G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, cit., 99. D’altronde per l’emergente politologia è la democrazia stessa che si fonda sulla *semplificazione delle istanze e delle idee*. Ecco perché, secondo questo ambito disciplinare, il sistema elettorale deve dimostrarsi sempre capace “di operare come una parte del meccanismo di governo e precisamente di lavorare come cinghia di trasmissione che, risalendo dal basso verso l’alto, riduca finché possibile il molteplice al semplice” (D. FISICHELLA, *Elezioni (sistemi elettorali)*, cit., 653).

[86] Negli anni a venire, a “dolarsene” della circoscritta “eco e [del] seguito limitato” di queste componenti sarà, soprattutto, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991, 36.

[87] G. QUAGLIARIELLO, *La riforma elettorale del 1953*, cit., 277.

[88] Sul punto si veda F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993, 61.

[89] In quella fase, da più parti si avvertiva, infatti “il rischio che in Italia potesse affermarsi quella deriva che si è già definita di tipo weimeriano: crescita contemporanea delle forze estreme tra loro non

coalizzabili in grado di privare lo schieramento di centro della maggioranza” (G. QUAGLIARIELLO, *La riforma elettorale del 1953*, cit., 282).

[90] Con le elezioni amministrative del biennio 1951-52 gli scenari politici che nel 1948 avevano portato alla vittoria della DC sulla sinistra sembrano oramai in gran parte superati. La Democrazia cristiana pur rimanendo, di gran lunga, il partito più forte, era stata privata di quel margine, essenziale, di voti che le avrebbe permesso (seppure ricorrendo ad un accordo con i partiti moderati minori) di governare senza particolari difficoltà. È in tale contesto che si viene affermando la tentazione politica di modificare la legge elettorale, in modo da assicurare ai partiti al governo, attraverso un espediente tecnico-legislativo, quel margine di voti che il corpo elettorale gli aveva negato alle amministrative e che “minacciava” ora di fargli mancare anche alle successive elezioni politiche (sul punto, esaustivamente, G. MAMMARELLA, *L’Italia contemporanea (1943-1985)*, Bologna, 1985, 195 ss.)

[91] Sul punto, ampiamente, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., 244 per il quale anche in questo caso “il disegno degasperiano era ancora una volta contrario a quello dei gruppi della destra cattolica: egli perseguiva l’intento di un più forte contenimento della opposizione comunista, ma entro lo schema parlamentare tipico del centrismo”.

[92] G. QUAGLIARIELLO, *La riforma elettorale del 1953*, cit., 296. A denunciare, con argomentazioni alquanto persuasive, i rischi sottesi al tentativo – ancora oggi in corso - di “ridimensionare la definizione di legge truffa ritenendo che si sia trattato di un normale tentativo di stabilizzazione in senso maggioritario” è, invece, P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Roma, 1995, 119.

[93] Sul punto, da ultimo, anche L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 112 che a tale proposito scrive: “Truffaldina o meno che fosse, la configurazione del premio di maggioranza era tale da suscitare proteste, non tanto per il congegno in sé considerato, quanto per l’entità del premio stesso”.

[94] P. TOGLIATTI, *In difesa del Parlamento e della Costituzione*, Roma, 1953, 6 che, a tale riguardo, rilevava: “tutti possono proporsi lo scopo di modificare la Costituzione dichiarandolo e seguendo le strade che la Costituzione stessa indica, nessuno può proporsi lo scopo di modificarla attraverso un tranello, un trucco elettorale, una truffa” (19).

[95] Sul punto, fra i tanti, G. PASQUINO, *Il sistema e il comportamento elettorale*, in ID. (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico (1945-95)*, Roma-Bari, 1995, 136 che evidenzia come “dopo di allora risultò decisamente difficile proporre riforme nella e della rappresentanza proporzionale. Anzi la rappresentanza proporzionale divenne sostanzialmente il codice operativo del sistema politico e del sistema partitico”; F. LANCHESTER, *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle “democrazie a basso rendimento”*, cit., 40 che riconduce, invece, la causa del successivo oblio sulla questione elettorale ai “toni drammatici” che assunse in quella vicenda “lo scontro sul sistema elettorale” a tal punto da impedire “per anni qualsiasi discussione sul tema”.

[96] G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 494.

[97] Sul punto ampiamente G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 493 ss.

[98] G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., 493.

[99] G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, cit., 115.

[100] G. MARANINI, *I partiti nella democrazia*, in G. Spadolini (a cura di), *I partiti e lo Stato*, Bologna, 1962, 20

[101] G. MARANINI, *I partiti nella democrazia*, cit., 19.

[102] G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, cit., 10.

[103] L'espressione è di A. PANEBIANCO, *Valori, interessi politici e riforma elettorale*, in E. Nuosco (a cura di), *Oltre la proporzionale. Nuovi materiali per la riforma elettorale in Italia*, Roma, 1990, 83.

[104] G. MARANINI, *Partitocrazia e Costituzione*, in *Rivista internazionale di filosofia politica e sociale*, 1965, 5.

[105] G. MARANINI, *Partitocrazia e Costituzione*, cit., 7.

[106] G. MARANINI, *Partitocrazia e Costituzione*, cit., 7.

Da ciò ne discende alquanto chiaramente come l'obiettivo di fondo della polemica maraniniana non fosse solo quello di assicurare una maggiore efficienza all'azione di governo e una "funzionalità effettiva delle istituzioni" come, efficacemente, evidenziato in dottrina (T.E. FROSINI, *Maranini e la Costituzione tra mito e realtà*, in G. MARANINI, *Il mito della Costituzione*, cit., 28). Ma, innanzitutto, quello di enucleare le condizioni tecnico-giuridiche indispensabili per *personalizzare* i processi politici e porre, così, in crisi la centralità dei partiti di massa.

[107] G. MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, cit., 430.

[108] Un aspetto, questo, bene evidenziato da F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, cit., 229 secondo il quale "anche Fisichella parte da un concetto di democrazia funzionale in cui il Parlamento non ha più compiti solo di rappresentanza, ma anche decisionali per cui è necessario predisporre strumenti elettorali selettivi che incanalino i consensi all'interno di ambiti determinati e coerenti".

[109] Così D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, Bologna, 1982, 298 per il quale la presenza del Pci non comportava "solo conseguenze in ordine alla stabilità del governo, ma anche e soprattutto in ordine alla stabilità del regime".

[110] D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 299.

[111] D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 303.

[112] Non è un caso che l'Autore – al fine di dimostrare la buona capacità di funzionamento del sistema elettorale francese – fosse solito riferirsi alle elezioni del 1958, quando il Pcf, relegato in una condizione di totale isolamento, pur avendo ottenuto il 19% dei suffragi si vide assegnato solo il 2% dei seggi (D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia*, cit., 274 ss.).

[113] G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 53.

[114] M. CROZIER – S.P. HUNTINGTON – J. WATUNUKI, *The Crisis of Democracy*, New York, 1975.

[115] P. INGRAO, *La "questione democratica"*, in *Dem. dir.*, 1988, 23. Sul rapporto redatto dalla *Trilateral Commission* nel 1975 e sul suo "programma politico" si veda, fra gli altri, M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica*, in C. De Fiore (a cura di), *Lo stato della democrazia*, Milano, 2003, 31 ss.;

A. MASTROPAOLO, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Torino, 2005, 103 che opportunamente rileva come per la *Trilateral* “la soluzione consisteva, oltre che nel concentrare maggiori responsabilità nell’esecutivo e nelle tecnocrazie pubbliche, avendoli immunizzati con cura dalle pressioni particolaristiche delle assemblee elettive e dei partiti, nel ridurre gli eccessi di regolazione politica, cresciuta in misura abnorme rispetto alle altre forme regolative, nel respingere il pluralismo al di fuori della sfera politica e nel dirottare verso il mercato prestazioni offerte finora dallo Stato. Quel che in cambio veniva promesso era un’azione di governo più stabile, più efficace e più consona alle esigenze sia della società, sia degli individui”.

[116] Cfr., fra gli altri, C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione (artt. 1-12)*, Bologna-Roma, 1975, 35 ss.; A.M. SANDULLI, *Una repubblica da rifondare*, in *Il Mattino*, 8 aprile 1979 per il quale solo il superamento del sistema proporzionale avrebbe potuto efficacemente “contribuire al risanamento del costume politico e civile”; V. CRISAFULLI, *Come rafforzare la funzione di Governo*, in *Prospettive del mondo*, ottobre 1979, 40; S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in un “Governo di legislatura”*, in G. Miglio (a cura di), *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, 398 ss.;

[117] Sull’origine ed evoluzione di tale formula in Italia si veda, in particolare, il contributo di G. AMATO, *Soggetti e strumenti della democrazia governante*, in *Mondoperaio*, 2, 1991, 58 ss.

[118] C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 1 ss. Non è un caso che il commentodell’art. 1 sia stato, ricorrentemente richiamato, in dottrina, dai più tenaci fautori della svolta maggioritaria. Fra questi A. BARBERA – S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, 1, 1995, 84 ss. Sul punto anche S. MERLINI, *Sovranità popolare e partiti politici. Una difficile riflessione sulla democrazia contemporanea*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989, 202 ss.

[119] Sul punto cfr., in particolare, le tre note poste a margine del paragrafo 29 in C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 38-39.

[120] C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 37.

[121] C. MORTATI, *Art. 1*, cit. 38

[122] C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 39.

[123] C. MORTATI, *Art. 1*, cit., 39. Quali fossero i rischi connessi a questa nuova (anzi, *nuovista*) interpretazione della sovranità popolare furono a suo tempo segnalati in dottrina da Gianni Ferrara. In un suo contributo, della fine degli anni settanta, questi denuncerà con forza i tentativi (sebbene allora solo embrionali) di ostruire drasticamente (“attraverso la sollecitazione determinata da meccanismi istituzionali”) i canali della partecipazione politica. E tutto ciò nell’intento di “rendere equivalenti le formazioni politiche” e di stemperare “le matrici ideali e di classe” dei partiti. Ai “nuovi” partiti, ammonirà Ferrara in anticipo sui tempi, sarà certamente “concessa la *chance* dell’alternanza al governo”, ma “al prezzo dell’accettazione dell’intangibilità dei meccanismi fondamentali che regolano il modo di produzione, l’assetto sociale, la qualità del sistema politico” (G. FERRARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. dir.*, 1979, 533).

[124] Sul punto V. ATRIPALDI – F. FICHERA, *Oltre la Commissione Bozzi*, in *Dem. Dir.*, 3-4, 1985, 15 ss.; G. FERRARA, *Le risultanze della Commissione Bozzi*, in *Dem. Dir.*, 2, 1985, 5 ss.;

[125] È quanto emerge, in particolare, dalla ricostruzione di A. BOLAFFI, *L’itinerario verso una riforma “debole”*, in *Dem. Dir.*, 1984, 3, 56 ss.

[126] Il progetto di riforma elettorale proposto da Ruffilli aveva quale preponderante finalità quella di ristabilire la centralità del cittadino “come *arbitro ultimo* della vita democratica a partire dalla scelta della maggioranza e dal ricambio della stessa”. La proposta dell’esponente democristiano, pur confermando “il primato del principio proporzionale”, puntava nei fatti a “*correggere*” il sistema elettorale allora vigente, prevedendo, da una parte una significativa riduzione delle dimensioni dei collegi, dall’altra l’istituzione del *premio di maggioranza* (il testo della “proposta Ruffilli” è ora contenuto e ulteriormente esplicito in R. RUFFILLI, *Nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale*, in R. Ruffilli - P.A. Capotosti (a cura di), *Il cittadino come arbitro. La Dc e le riforme istituzionali*, Bologna, 1988, 275 ss.)

[127] Il nodo delle riforme elettorali e l’esigenza politica di ricercare degli espedienti tecnico-istituzionali capaci di incentivare la formazione di stabili maggioranze, venne recepito agli inizi degli anni ottanta anche dalla sinistra italiana. Una significativa funzione di stimolo in tale direzione verrà, in quegli anni, esercitata dal progetto redatto dal senatore della sinistra indipendente Eliseo Milani. La proposta Milani combinava, alquanto originalmente, la proporzionale con il doppio turno elettorale, il premio di maggioranza con l’abolizione delle preferenze. Una argomentata esposizione del progetto (*La sinistra indipendente del Senato e il doppio turno*) è contenuta in R. Ruffilli (a cura di), *Materiali per la riforma elettorale*, Bologna, 1987, 59 ss. Per più ampie considerazioni su questo punto mi sia consentito rinviare a C. DE FIORES, *Premio di maggioranza e doppio turno nel dibattito italiano*, in G. Cantarano – A. Cantaro, *Riforma elettorale e rappresentanza politica*, Napoli, 1992, 132 ss.

[128] Non è un caso che a partire dal fallimento della Commissione Bozzi prenderà forza e coesione nel Paese la cd. “strategia referendaria”: nel 1986 si assisterà alla creazione della “*Lega per la riforma elettorale*” promossa da Marco Pannella e Mario Segni il cui primario obiettivo sarà quello di procedere alla adozione di un “sistema uninominale *secco*, anglosassone, per le elezioni del Parlamento italiano” (*Documento elaborato dalla “Lega per la riforma del sistema elettorale”*, Roma, 28 agosto 1986, in ISPIR, *Dossier sulle riforme elettorali*, Milano, 1987, 22 ss.).

[129] C. PINELLI, *Riforme istituzionali e democrazia*, in *Mondoperaio*, 2, 1991, 74.

[130] L’espressione è di A. MANZELLA, *Intervento*, in *Quad. cost.*, 1991, 25.

[131] E. BETTINELLI, *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei (a cura della), *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, 167. La critica alla democrazia dei partiti si trasforma, a partire soprattutto dagli anni ottanta, in una strumentale critica alla partitocrazia e allo strapotere *malavitoso* delle organizzazioni politiche. I partiti sono ritenuti i responsabili di tutti i mali della democrazia italiana. Sono i partiti che procedono “alla distribuzione del potere economico e sociale fra di loro, che fanno spregiudicatamente ricorso alla lottizzazione [...] che interferiscono in maniera devastante sulla dinamica della società, favorendo i professori di tessere rispetto a tutti gli altri [...]” (G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985, 117). Un *j’accuse* a cui si unirà anche lo stesso Presidente della Repubblica Cossiga che nel suo messaggio alle Camere del 26 giugno 1991 imputerà al sistema dei partiti di essersi trasformato in un “complesso e chiuso apparato di raccolta e *difesa* del consenso, come titolo per una articolata e spesso assai impropria gestione del potere, ad ogni livello [...]: una involuzione assai preoccupante in senso sostanzialmente oligarchico” (Camera dei deputati (a cura della), *La Costituzione e le riforme istituzionali*, Roma, 1991, 14). In realtà, in Italia la “partitocrazia” (a differenza di quanto ancora oggi sostenuto dall’opinione corrente) non rappresentava l’essenza della democrazia dei partiti, ma semmai la sua estrema degenerazione prodotta dal disperato tentativo, una volta venuto meno l’insediamento di massa dei partiti, di mantenere inalterata la propria presa sulla società attraverso le pratiche clientelari e il malaffare. Rispetto alla vulgata diffusasi in quegli anni sui partiti politici, intesi come fattori *assoluti* di corruzione e

decomposizione del sistema democratico, merita di essere segnalato il contributo *controcorrente* di P. INGRAO, *Un deficit di collante politico e di rappresentanza*, in *Dem. dir.*, 1992, 232-233, per il quale “la crisi dei partiti, più ancora che nella corruzione e nelle tangenti, sta nella loro abdicazione ad una funzione di rappresentanza (nei due suoi momenti: di elaborazione di un progetto comune; e di coinvolgimento attivo di individui, masse e gruppi sociali per la sua affermazione)”.

[132] Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., 436-437.

[133] Come si è già accennato alla proporzionale e alla centralità del Parlamento fu, in quegli anni, addossato di tutto compreso il proliferare della criminalità organizzata la cui origine veniva ora, generalmente, ricondotta all’assenza di un “esecutivo forte verso i poteri illegali, criminali e occulti, unitario nell’indirizzo politico e responsabile verso i cittadini. Cioè una democrazia maggioritaria” (O. MASSARI, *Collegio uninominale all’inglese e rappresentanza parlamentare*, in G. Cantarano – A. Cantaro (a cura di), *Riforma elettorale e rappresentanza politica. Governanti e governati*, cit., 70). Su posizioni affini anche V.M. CAFERRA, *La corruzione*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana*, cit., 415-416 per il quale “i rimedi [alla dilagante corruzione] coincidono in parte con quelli tendenti ad eliminare dal sistema politico la partitocrazia mediante ... l’alternanza di governo da attuare con la riforma delle regole elettorali ed istituzionali”.

[134] A denunciare, già alla fine degli anni ottanta, l’involutione schumpeteriana del sistema politico e l’incalzante tentativo di risolvere “la democrazia in mercanzia da scambiare attraverso la concorrenza capitalistica” è, in particolare, G. FERRARA, *Forme della rappresentanza e governo della società*, in W. Tega (a cura di), *Gramsci e l’Occidente*, Bologna, 1990, 239.

[135] Fra i tanti G. PASQUINO, *La partitocrazia*, in ID. (a cura di), *La politica italiana*, cit., 351 che, a tal fine, evidenzia la funzione strategica e “l’importanza che ha avuto la rappresentanza proporzionale nel produrre e riprodurre partitocrazia”.

[136] Si pensi all’influenza esercitata, all’interno del dibattito giuridico, dall’intervista rilasciata da Leibholz sulla situazione italiana e pubblicata su *Quaderni costituzionali* nel 1981. Intervista nella quale, il celebre giurista dopo aver ribadito che “una delle funzioni principali del diritto elettorale è quella di assicurare la governabilità ad un popolo” (perché “un popolo che non può essere governato è destinato alla rovina”) imputa alla proporzionale la cagione per la quale “la Repubblica di Weimar è crollata”. E con riferimento alla vicenda italiana dei primi anni ottanta aggiunge: “la democrazia deve funzionare; essa funziona solo se è possibile governarla ed è possibile farlo solo attraverso esecutivi stabili” (G. LEIBHOLZ (intervista a), *Crisi della rappresentanza e sistemi elettorali*, in *Quad. cost.*, 1981, 473).

[137] Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., 205 che intravede alla base della Costituzione “una struttura istituzionale fondata sul connubio fra sistema parlamentare e proporzionale funzionale alla consociazione più che al ricambio fra maggioranza e opposizione”. Su posizioni affini, fra i tanti, anche G. PASQUINO, *La partitocrazia*, in ID. (a cura di), *La politica italiana*, cit., 346 che vede nella redazione della Costituzione un “momento di grande consociazione”.

[138] Sui caratteri e i contenuti della (presunta) antitesi “repubblica dei partiti” - “repubblica dei cittadini” si veda ancora P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., *passim*, ma in particolare 437 ss.

[139] La polemica nei confronti dei “governi espressi dai vertici dei partiti” è ampiamente ricostruita da A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 192 ss. Sul punto, anche, anche G.

PASQUINO, *Come eleggere il governo*, Milano, 1992; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, 144 che lamenta come fino a quel momento il “principio della sovranità popolare, anziché esprimersi liberamente, anche oltre la rappresentanza parlamentare, doveva invece passare necessariamente attraverso il rigido filtro dei partiti”; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 171 ss.

[140] Concezioni, queste, compiutamente formulate da P. TOGLIATTI, *In difesa del Parlamento e della Costituzione*, cit., 33-34 che, a tale riguardo, ammoniva: “quello che interessa è il principio. Il principio per cui noi siamo rappresentanti di tutto il Paese nella misura in cui la Camera è specchio della nazione. Dello specchio, veramente, si può dire che ogni parte anche piccolissima, di esso è eguale al tutto perché egualmente rispecchia il tutto che gli sta di fronte. Qualora il principio venga abbandonato è distrutta la base dell’ordinamento dello Stato che la nostra Costituzione afferma e sancisce”.

[141] Il dibattito politico-istituzionale sulla riforma elettorale ha il suo punto di svolta nella “conversione” del Pci al sistema maggioritario, realizzatasi quando “con la nuova segreteria di Occhetto, maturerà la consapevolezza che il sistema elettorale proporzionale è incompatibile con il meccanismo di alternanza” (P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, cit., 416). Nel 1989, nel corso del XVIII congresso, il Pci si dichiarerà, infatti, disponibile a contribuire con la propria politica ad una riforma del sistema elettorale che “consenta ai cittadini di scegliere fra programmi e schieramenti alternativi”, per “influire più direttamente sulla scelta del governo” (*Tesi programmatiche per il XVIII congresso del Pci*, Roma, 1989, 4). Gli anni seguenti, contrassegnati dalla svolta della Bolognina, vedranno il Pds fra i principali sostenitori di una riforma del sistema elettorale nella “illusione ... [che] il crollo del vecchio equilibrio potesse essere la condizione sufficiente per dare avvio ad un processo fisiologico di risanamento delle istituzioni e della vita pubblica attraverso l’alternanza fra una sinistra progressista e innovatrice e un blocco di centro moderato, ma democratico” (G. CHIARANTE, *Da Togliatti a D’Alema. La tradizione dei comunisti italiani e le origini del Pds*, Roma-Bari, 1996, 208).

[142] Si pensi solo al condizionamento culturale e sociale esercitato da alcune testate giornalistiche su questo tema. È il caso, in particolare, del *Corriere della Sera* e dell’offensiva sferrata da questo giornale contro i partiti *pesanti* (ben sintetizzata da alcuni editoriali pubblicati in quei mesi e, in particolare, A. PANEBIANCO, *Partiti di massa formula vuota*, in *Corriere della Sera*, 20 giugno 1994; E. GALLI DELLA LOGGIA, *Parti leggeri anzi pesanti*, in *Corriere della Sera*, 21 giugno, 1994).

[143] Sul punto, oltre al noto volume di M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, si veda l’efficace ricostruzione di A. STERPA, *Il populismo e la costituzione indifesa*, in C. De Fiores (a cura di), *Lo stato della democrazia*, cit., 50 che opportunamente rileva come il leader populista si avvale del “proprio partito come strumento della propria persona, come cassa di risonanza della propria immagine”; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, 171 che intravede nella metamorfosi di questi anni subita dal partito politico il compimento del “passaggio dai partiti kelseniani a quelli schumpeteriani” che altro non sono che “agenzie elettorali, le quali dimenticati gli iscritti, solo episodicamente convocati a celebrare l’acclamazione del *leader* di turno” si limitano a gestire la conservazione dell’esistente.

[144] Risulta, a tale riguardo, alquanto paradossale evidenziare come “il sistema maggioritario ha funzionato male proprio nel luogo dove molti si aspettavano che funzionasse meglio. Vale a dire nella selezione della rappresentanza parlamentare dove, invece della spinta aggregante verso due grandi partiti, c’è stata una moltiplicazione della frammentazione. Al contrario – e in modo inatteso – l’elezione maggioritaria ha prodotto un esemplare bipolarizzazione a livello del capo del governo. Come se il nostro fosse un regime presidenziale. Il risultato è che il maggioritario in Italia non è servito a unificare i partiti, ma a rafforzare i premier” (M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*,

Roma-Bari, 2006, 5-6).

[145] L'espressione è di M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, cit., 75-76 per il quale "il voto carismatico si caratterizza per l'attaccamento al leader, un sentimento di appartenenza che dai vecchi partiti trasmigra ai leader che li rappresentano o li surrogano. È un nuovo legame fiduciario, molto più volubile e superficiale e strettamente dipendente dal circuito mediatico. Piuttosto che fondarsi su complesse opzioni programmatiche, il voto carismatico e/o populistico è alimentato da elementi della personalità o frammenti di messaggio che catturano l'attenzione".

[146] Si tratta di un fenomeno presagito, con significativa lungimiranza, da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., 226 che, già a metà degli anni novanta, avverte che, con la svolta maggioritaria, "esiste la possibilità che si produca un rafforzamento e una maggiore centralizzazione della macchina-partito, il quale se riesce di fatto ad essere il monopolista di fatto delle candidature ... si libera da un lato della ingombrante e pericolosa presenza delle masse organizzate al suo interno e dall'altro accresce il potere centralizzato delle oligarchie di politici di professione che lo costituiscono. Nell'uno e nell'altro caso si tende a privilegiare forme di partito diverse e opposte al partito di massa".

[147] Fra i tanti commenti entusiasti si veda, in particolare, A. CHIAPPETTI, *Difendo il nespolum, fa chiarezza*, in *Il Tempo*, 20 dicembre 2004.

[148] P. SGOBIO, *Tutti in piazza contro la truffa elettorale*, in *La Rinascita della sinistra*, 7 ottobre 2005.

[149] E. BALBONI, *Una riforma che guarda solo all'indietro*, in *L'Europa*, 14 dicembre 2005.

[150] E. BALBONI, *Una riforma che guarda solo all'indietro*, cit. Su posizioni affini anche V. ONIDA, *I guai della legge elettorale*, in *Il Sole 24ore*, 20 dicembre 2005 secondo il quale con l'introduzione della nuova legge "sarà indebolita la fedeltà alla coalizione e ridotto l'incentivo ad operare in Parlamento come appartenenti ad un unico schieramento".

[151] Non è un caso che in occasione delle ultime consultazioni elettorali, le due coalizioni non solo non si sono frammentate, ma si sono addirittura estese. In quella circostanza il problema che si pose era quindi esattamente opposto ed atteneva esclusivamente alle conseguenze che sarebbero potuto derivare dall'eventuale integrazione delle "ali estreme" all'interno dei due schieramenti elettorali (ci si riferisce, in particolare, al "coinvolgimento" del movimento neofascista "Forza nuova" in seno allo schieramento elettorale di centrodestra)

[152] E. BALBONI, *Una riforma che guarda solo all'indietro*, cit.

[153] Si tratta, d'altronde, di un argomento condiviso (in maniera, pressoché, unanime) da tutto il sistema mediatico e in ragione di ciò destinato fatalmente a forgiare l'opinione pubblica. In questo senso, fra i tanti commenti apparsi nei mesi scorsi, anche C. MALTESE, *La palude proporzionale*, 9 settembre 2005 per il quale la legge segna un "ritorno alla palude ... un sistema dove non si decide e non si assumono responsabilità", perché "una riforma proporzionale avrebbe l'effetto di rendere ingovernabile il prossimo Parlamento". A tale riguardo merita, invece, di essere segnalato il commento "controcorrente" di C. ROSSI, *Un proporzionale ancor più maggioritario e centrista*, in *Il manifesto*, 15 settembre 2005 che, seppur con una certa enfasi, evidenzia come "c'è più proporzionale in Gran Bretagna che nella riforma proporzionale proposta dalla maggioranza".

[154] E. LAKEMAN, *The case of Proportional Representation*, New York, 1984, 23.

[155] C. EMERI, *Il dibattito attuale sui sistemi elettorali maggioritari e proporzionali*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 72. Sul punto si veda, altresì, M. VOLPI, *Introduzione*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 4-5 per il quale “le formule proporzionali sono le più varie e possono acquisire un grado di selettività non inferiore a quelle delle formule maggioritarie meno estreme, come dimostrano i sistemi proporzionali rafforzati adottati in Spagna e in Grecia” e per altri versi il “modello tedesco, maggioritario nelle sue premesse, ma proporzionale nei suoi effetti”. Sulle affinità di rendimento fra il meno proporzionale dei sistemi proporzionali (Spagna) e il più proporzionale dei sistemi maggioritari (quello francese) si veda, in particolare, la tabella di R. ROSE, *A Question of Degree or of Principle?*, in A. Lijphart – B. Grofman (a cura di), *Choosing an Electoral System*, New York, 1984, 75.

[156] L’espressione è di G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, in *La Repubblica*, 25 ottobre 2005.

[157] G. ZAGREBELSKY, *Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, cit.

[158] V. ONIDA, *I guai della legge elettorale*, cit. In questo senso si veda, fra i tanti, il commento sulla legge di S. BUZZANCA, *Addio al maggioritario, tornano i partiti*, in *La Repubblica*, 14 settembre 2005.

[159] Una sintetica, ma efficace, ricostruzione su questo punto è contenuta in A.L.M., *Blitz sulla legge elettorale. Prodi: un colpo di mano*, in *La Stampa*, 28 settembre 2005; F. BEI, *Proporzionale, blitz della Cdl*, in *La Repubblica*, 28 settembre 2005.

[160] Sul punto, in particolare, J. CHAPSAL, *La vie politique en France da 1949 à 1958*, Paris, 1993, 309 ss.; J. BRUYAS, *La loi du 9 mai 1951 relative à l’élection des membres de l’Assemblée nationale*, in *Revue de droit public*, 1951, 1065ss.

[161] Cfr. § 10

[162] Sul punto, fra gli altri, V. ONIDA, *I guai della legge elettorale*, cit; L. ELIA, *Minacce e silenzi*, in *Europa*, 7 dicembre 2004 che opportunamente rileva come “cambiare le leggi elettorali in zona Cesarini senza il consenso dell’opposizione costituisce una gravissima trasgressione delle regole democratiche (non di puro *fair play*), facendo passare il principio che i vincitori si fanno le regole più convenienti per vincere di nuovo”.

[163] Sul punto mi limito a rinviare al noto contributo di A. AQUARONE, *L’organizzazione dello Stato totalitario* (1965), Torino, 2003, 36 ss.

[164] Sul punto i rilievi critici di M. AINIS, *Quel “premio” gigantesco tradisce la Costituzione*, in *La Stampa*, 9 ottobre 2005; G. AMATO, *Una legge folle, un’ottima risposta politica*, in *Europa*, 30 novembre 2005.

[165] Sul punto rinvio, per più ampie considerazioni sul tema, a quanto già espresso in C. DE FIORES, *Partiti e popolo nella crisi italiana*, in “*Critica marxista*”, n. 3-4, 2003, 11 ss.

[166] G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., 36.