

23 aprile 2008

Maggioritario

di Lorenza Carlassare

Sommario: 1. Il principio maggioritario e il suo ‘assurdo inverso’. 2. Due risposte sulla realizzazione degli obiettivi del maggioritario: negativa per quelli proclamati. 3. Segue: affermativa per gli obiettivi politici effettivamente perseguiti. 4. Un Parlamento di ‘figuranti’. 5. Il Partito maggioritario. 6. Qualche dubbio su eguaglianza (e libertà) dello stesso voto ‘in partenza’.

1.- *Il principio maggioritario e il suo ‘assurdo inverso’*. “Maggioritario” è aggettivo che da tempo ha grandissima fortuna: politici, politologi e giuristi, stampa ed altri *media* ne parlano continuamente [1] ma non sempre nella stesso senso, spesso “assimilando e sovrapponendo” casi rispondenti a logiche diverse “senza distinguere principio maggioritario *elettivo* e *deliberativo* [2], principio maggioritario *di rappresentanza* e *funzionale* [3].

L’aggettivo viene anche riferito a più “cose” – legislazione elettorale, sistema politico, Parlamento, Governo, sistema complessivo – e, mutando di senso a seconda degli accostamenti, finisce per presentare una varietà di sfaccettature che genera equivoci. Edoardo Ruffini osservava che persino nel significato apparentemente ovvio di criterio per stabilire quando una proposta s’intende approvata o respinta, considerato quanto “numerosi e vari possano essere i mezzi per dare a un gruppo una volontà unitaria”, il principio maggioritario come regola per cui “in una collettività debba prevalere quello che vogliono i più e non quello che vogliono i meno”, non è poi così ovvio e naturale. Il principio maggioritario appare ‘naturale’ e ‘ovvio’, precisa l’Autore, solo “fino a tanto che lo si contrappone al suo assurdo inverso, il principio minoritario” [4]. Ma proprio in quest’ultimo, e dunque nel suo contrario, esso rischia talora di trasformarsi.

Quell’*assurdo inverso*, infatti, è l’esito cui il principio maggioritario può condurre in casi diversi da quello in cui un collegio è chiamato a *deliberare* su una sola questione che ammette un’unica alternativa, approvare o respingere. Riferito all’*elezione* di una o più persone, il principio assume un altro significato: eletto è chi ottiene più voti rispetto agli altri candidati, anche se si tratti di una *minoranza* di voti entro il collegio, purché sia la minoranza più alta [5]. In materia elettorale, “maggioritario” assume un significato specifico, contrapposto a “proporzionale”: un sistema che nel tradurre i voti in seggi consente ad una lista di ottenere più seggi di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale [6], falsando la rappresentanza e travolgendo il senso profondo del governo rappresentativo. “The essential property of representative government is to produce coincidence between the wishes of the sovereign and the wishes of the subjects”, scriveva Dicey; ma il sistema elettorale britannico, per il quale la mancanza di corrispondenza fra voti e seggi è tale da stroncare partiti di dimensione nazionale diversi dai due maggiori, è da anni sotto accusa [7]. Emblematico è il risultato

delle elezioni dell'ottobre 1974 nelle quali il Partito liberale con il 18,3% di voti ottenne il 2,1% in seggi; meno anche dei partiti locali i quali, col 3,5% di voti, raggiunsero il 2,2% in seggi [8].

L'insofferenza per gli esiti di esclusione, da tempo all'attenzione dei laburisti, indusse Tony Blair, benché poco favorevole, a continuare la politica del precedente *leader*, John Smith, inserendo nel programma del partito il mutamento del sistema elettorale e, nel dicembre 1997, una Commissione indipendente, presieduta da Lord Jenkins, fu incaricata di studiare e preparare un progetto di riforma elettorale per ridurre gli effetti distorsivi del *plurality*. Ma il progetto, benché approvato all'unanimità dai membri della Commissione, dopo la vittoria elettorale rimase nel cassetto [9].

L'alterazione della rappresentanza, che pure suscita reazioni nella patria stessa dell'uninomiale maggioritario, in Italia è considerata da molti un esito scontato e ininfluenza a fronte del grande vantaggio: la governabilità [10]. Le conseguenze appaiono tanto più gravi di fronte al problema che il principio di maggioranza in ogni caso porta in sé: il problema del *dissenso* e delle *minoranze* che ha costituito la ragione prima del suo difficile e lento affermarsi contro il principio di unanimità [11].

All'interno di un discorso politicamente orientato, negli ultimi decenni il meccanismo elettorale è stato visto e voluto come primo passo verso un *governo maggioritario* – monopartitico a maggioranza ristretta [12] – attraverso la semplificazione del sistema politico, la concentrazione dei partiti e la formazione di un *Parlamento maggioritario* che non 'ostacoli' l'azione del Premier ma gli assicuri libertà e efficacia di "decisione"; per giungere alla fine, nell'ottica dell'*unicità del potere* [13], alla "democrazia maggioritaria", in definitiva, ad una diversa forma di stato. L'entità delle alterazioni agli equilibri del sistema, che la caratterizza, ne rende assai dubbia, infatti, la collocazione tra le forme di governo anziché tra le forme di stato [14].

2.- *Due risposte sulla realizzazione degli obiettivi del maggioritario: negativa per quelli proclamati.* La prima mossa, la sostituzione del sistema proporzionale, in Italia, da anni ormai, è stata compiuta. Si può affermare che il generale effetto "maggioritario" si sia prodotto? La risposta negativa è apparsa fino ad ora [15] evidente, con la sola parziale eccezione, nella XIV legislatura, del funzionamento del Parlamento (*infra*, § 4). Ma, formulando diversamente l'interrogativo e chiedendosi se la sostituzione del sistema proporzionale abbia raggiunto 'gli effetti sperati', la risposta è invece affermativa. L'*obiettivo* reale dei riformatori può dirsi raggiunto. La diversità dipende dalla formulazione della domanda.

Se l'obiettivo finale era un generale effetto maggioritario [16] la risposta negativa s'impone; non pare proprio che il mutamento del sistema elettorale abbia funzionato secondo gli automatismi auspicati. La frammentazione, anziché ridursi, è aumentata, l'unicità della *leadership* è stata messa in discussione [17], la maggioranza non ha tenuto [18], il cammino verso la democrazia maggioritaria non è giunto alla conclusione felice. Neppure la scorciatoia cui è ricorsa la maggioranza berlusconiana per garantirne la piena realizzazione è servita: il corpo elettorale ha fatto barriera. Chiamato a pronunciarsi sul testo approvato dal centro – destra lo ha respinto impedendo lo stravolgimento della Costituzione del 1948 e dei suoi principi. L'esito del referendum costituzionale, unito all'alta partecipazione dei cittadini al voto, è un fatto significativo che non può essere ignorato neppure da riformatori che nulla scoraggia, già pronti a ripartire [19].

Quella scorciatoia, tuttavia, in se stessa è significativa; l'approvazione del nuovo testo da parte della maggioranza al potere ben conferma il dubbio (della maggioranza stessa) sugli "automatismi" e dunque sulla possibilità di conseguire gli effetti del maggioritario senza che una riforma costituzionale costringa *normativamente* il sistema agli esiti di concentrazione auspicati; è la riprova dunque di quanto fosse astratto il convincimento d'incidere sul sistema politico, con l'effetto di trascinarsi sulle istituzioni, mediante i soli meccanismi elettorali [20].

La smentita più clamorosa è venuta sul piano che avrebbe dovuto registrare per primo gli effetti benefici della nuova legislazione elettorale: il sistema partitico. Le cifre parlano da sole; non soltanto la frammentazione non si è ricomparsa, ma all'accresciuto numero di partiti, movimenti, sigle elettorali e post – elettorali, si è accompagnata una diversa *qualità* delle entità affiorate: talora piccolissime, spesso del tutto prive di riscontri elettorali, quasi sempre personalizzate e identificate con un unico politico le

cui ambizioni, aspirazioni future, ambiguità, hanno prevalso su ogni 'fedeltà', legame e impegno elettorale. Da qui l'accentuato trasformismo che ha reso da subito difficile e fluida la "maggioranza", e la resistenza interna che ne ha boicottato o ritardato l'azione. Sono cose note che non serve ripetere; più accentuate e visibili, forse, nel centro-sinistra, ma ben presenti nel centro – destra e accesamente denunciate dal *leader* della coalizione all'inizio della campagna elettorale (specialmente a proposito dell'UDC). I risultati delle elezioni recenti confermano che soltanto una novità relativa al "partito", aggiungendosi ai meccanismi maggioritari ha consentito la semplificazione [21].

Tuttavia, come dicevo, la risposta negativa è parziale. Si può dire infatti che, almeno nella fase del governo Berlusconi, in ordine al funzionamento del Parlamento alcuni effetti corrispondenti al disegno maggioritario si siano verificati, come dimostra l'approvazione solerte e obbediente di varie leggi sulle quali sarà il caso di ritornare [22].

3.- Segue: *affermativa per gli obiettivi politici effettivamente perseguiti*. Venendo alla seconda ipotesi, che l'obiettivo finale fosse un altro e all'effetto bipolare automatico, pur desiderandolo, si sia creduto poco, si deve invece concludere che la riforma elettorale ha avuto successo.

Se come pensa Ugo Rescigno [23] il significato più profondo delle riforme elettorali era stato "il tentativo di distruggere i tradizionali partiti di massa, come erano nati dopo la Resistenza e come si erano affermati da allora per alcuni decenni, e di sostituirli con *altri tipi di partito*", l'eliminazione del proporzionale ha realizzato sicuramente questo scopo, e nel contempo, lo scopo ulteriore ad esso conseguente.

L'obiettivo – ho pensato sempre [24] – andava infatti ben oltre la trasformazione dei partiti, passaggio indispensabile per incidere sulla società e la sua struttura ma *non* fine a sé stante. Il costo della partecipazione democratica era troppo alto (come del resto varie parti hanno apertamente dichiarato), troppo numerosi i bisogni che si affacciavano alle istituzioni per poterli soddisfare senza nulla togliere a posizioni consolidate. Essenziale era dunque la riduzione delle domande e il modo più efficace per raggiungere il fine era la riduzione dei loro canali di trasmissione, in primo luogo dei partiti. Così alcuni interessi sono rimasti senza voce, altri, pure debolmente rappresentati, senza forza contrattuale. Il mutamento dei meccanismi elettorali, sullo *slogan* della "democrazia immediata" di duvergieriana memoria [25], ha portato inevitabilmente alla riduzione della domanda da tempo auspicata.

Il sistema intero si è riorientato verso posizione decisamente moderate. L'effetto, ben noto ed ora pienamente realizzato, è efficacemente descritto dagli autori del passato (Harold Lasky in primo luogo): affinché l'alternanza sia realizzabile, entrambi gli schieramenti devono alleggerire i programmi, smorzare i toni e adeguare le proposte agli orientamenti degli incerti, che, spostando il loro voto, rendono possibile il succedersi di una forza politica all'altra nel governo del paese. E' una corsa verso il *centro* come ben dimostrano gli atteggiamenti dei due poli, dei gruppi o "persone" all'interno di entrambi. I programmi tendono necessariamente ad avvicinarsi. Le posizioni estreme, chiaramente definite in un senso o nell'altro, si ritiene (talora a torto) che non siano premiate: caratterizzando fortemente uno schieramento la speranza di pescare nell'ampia zona intermedia appare vana; gli elettori 'mobili' sono difficili da conquistare.

Anche questo effetto, insieme alla trasformazione dei partiti, si è già da tempo prodotto: non è un caso che salari, stipendi e pensioni dagli anni novanta siano rimasti quasi inalterati, che un innaturale silenzio abbia avvolto le vicende di ampie fasce sociali, sacrificando il lavoro (sul quale – dice la Costituzione – la nostra Repubblica è fondata) a interessi diversi ampiamente pubblicizzati, favorendo l'accumulo di ricchezze enormi (non sempre, ma almeno talora, disoneste) a favore di soggetti più avventurosi e adeguatamente rappresentati. Una vera trasformazione sociale è avvenuta: la classe operaia, una volta in primo piano, spezzata anche nella sua unità con l'introduzione massiccia del lavoro precario, ha perduto forza, visibilità e riferimenti istituzionali.

Trasformazione dei partiti, trasformazione della struttura sociale [26], dunque un pieno successo.

Le elezioni appena concluse vanno addirittura oltre ogni speranza; la sinistra, dalle istituzioni politiche statali, è completamente sparita: l'effetto "premio di maggioranza" ha funzionato in pieno.

4.- *Un Parlamento di 'figuranti'*. Alla faccia instabile e rissosa del Parlamento uscito dal maggioritario

se n'è accompagnata un'altra, apparentemente contraddittoria, non meno pericolosa per la democrazia: il consenso costante e acritico dei parlamentari ai provvedimenti proposti dalla loro guida, particolarmente vistoso nel quinquennio del centro – destra il cui perno è un partito ‘monarchico’ (secondo la definizione datane in questi giorni da Berlusconi) con un solo e non discutibile capo che lo ha fondato e lo dirige [27].

Se – come lo stesso *leader* ha dichiarato nella recente campagna elettorale accusando i suoi alleati della penultima legislatura – alcuni obiettivi non sono stati realizzati per l'ostacolo frapposto da forze interne della maggioranza (in particolare dall'UDC), due rilievi s'impongono. Il primo è che sicuramente gli ostacoli non sono venuti dall'opposizione, certamente non in grado di essere d'impedimento all'attuazione della politica governativa a causa della sua *ininfluenza numerica* nelle votazioni parlamentari sul cui esito mai ha potuto incidere. E qui si palesa in tutta la sua gravità il problema che il principio maggioritario porta in sé, il problema del dissenso, delle minoranze [28]. Nello stesso tempo viene in primo piano l'altro, non minore inconveniente per la democrazia: *un Parlamento per approvare*, una schiera di rappresentanti del popolo sovrano destinati a un unico compito: essere presenti per *votare in conformità* alle indicazioni, un Parlamento di figuranti come l'ha definito il ‘monarca’ (sempre all'inizio di questa campagna elettorale), rispondendo a domande sulle candidature: tutte *ininfluenti*, appunto, tranne pochissime, considerato il compito gregario assegnato agli eletti. E' l'idea debole di Parlamento, composto da persone scelte per l'assoluta fedeltà al capo [29].

Non si tratta di parole vuote: passando in rassegna la produzione normativa della penultima legislatura dominata dal centro – destra, evidente appare l'adesione pronta e sicura ai provvedimenti che più da vicino interessavano i dirigenti del polo, quand'anche fortemente discussi nell'opportunità e nella stessa legittimità. L'elenco è nutrito: la legge sulle *rogatorie internazionali* (presentata il 2 luglio 2001 e approvata il 3 ottobre 2001), la legge sul *falso in bilancio* (presentata il 3 luglio 2001 e approvata il 28 settembre dello stesso anno [30], la legge Cirami sul *legittimo sospetto* (presentata il 9 luglio 2002 e approvata il 5 novembre 2002, nonostante il doppio passaggio in Camera e Senato reso necessario dagli emendamenti), il cosiddetto Lodo Schifani sulla *sospensione dei processi alle alte cariche* dello Stato [31] che, nonostante la sua paternità ambigua, sembra battere il record di velocità (approvata dalla Camera il 9 aprile 2003 e dal Senato, con modificazioni, il 5 giugno 2003, ha l'approvazione definitiva della Camera il 18 giugno successivo; la legge *sulla prescrizione*, detta *ex Cirielli* per il ripensamento del proponente che ritira la firma il 25 novembre 2004 (approvata la prima volta alla Camera il 16 dicembre 2004 ottiene l'approvazione definitiva del Senato il 20 novembre 2005, pur con il doppio passaggio in entrambi i rami richiesto dagli emendamenti). All'elenco va aggiunta la legge Gasparri, in materia *radiotelevisiva*, che, nonostante il rinvio da parte del Presidente della Repubblica e il rallentamento che ha provocato, è stata definitivamente approvata il 9 aprile 2004 a meno di due anni dalla sua presentazione (25 settembre 2002).

Esempio ancor migliore è la veloce riforma della Costituzione: il disegno di legge per la revisione costituzionale, presentato al Senato il 17/10/2003, pur con l'*iter* aggravato previsto dell'art. 138 Cost. (e varie sospensioni dei lavori) il 16 novembre 2005 arriva all'approvazione finale (a maggioranza assoluta, il che ha consentito il referendum popolare che l'ha bocciata). Da ultimo, ed è forse l'esempio più vistoso, va ricordata l'approvazione della disgraziata riforma elettorale: dalla nomina del relatore di maggioranza, 28 settembre 2005, all'approvazione, 14 dicembre 2005 [32], sono trascorsi poco più di due mesi.

Cosa ci aspetta nella prossima legislatura?

5- *Il partito maggioritario*. Si è detto all'inizio dei vari significati di “maggioritario” e delle diverse applicazioni [33]. Ad esempio, come l'ha usato Veltroni per esprimere il “nuovo” del partito che si andava a formare – un partito “maggioritario” non solo numericamente, ma omogeneo in tutte le sue componenti, unificato da un programma comune, costruito per governare e non soltanto per vincere le elezioni mediante alleanze di convenienza tra diversi –, l'aggettivo assume un significato che non si ferma al partito, riflettendosi sulle Assemblee legislative, sul Governo, sui loro rapporti e sul loro funzionamento. Ad un simile partito maggioritario seguirebbero infatti un Parlamento maggioritario ed

un Governo maggioritario con effetti immediati sul ruolo del Capo dello Stato, anch'esso inevitabilmente modificato; seguirebbe, in definitiva, il consolidarsi di una variante della nostra forma di governo, il 'governo parlamentare a primo ministro'. Il sistema intero diverrebbe, insomma, 'maggioritario'. Così il cerchio verrebbe a chiudersi: dopo le riforme fallite, le bicamerali fermate, le intese tradite, gli sforzi pluridecennali, in caso di vittoria l'obiettivo sarebbe raggiunto. Tutto, insomma, sembra muovere dal *partito*, premessa indispensabile di svolgimenti nuovi. In questo senso, per imprimere un movimento al sistema, il candidato *Premier* ha avuto sicuramente ragione. Tutto dipende da dove quel "movimento" conduce.

L'elezione di aprile, già prima del suo svolgersi, venne definita un'elezione di svolta, "che sancisce l'avvio di una democrazia ... personalizzata e mediatica", caratterizzata da una competizione diretta fra due *leader*, come in Francia o negli Usa, secondo un modello *presidenziale di fatto*. "Anche se in Italia non vige un sistema presidenziale, i principali candidati e i principali partiti agiscono "come se fosse così" – si è scritto – "con programmi non radicalmente dissimili, con reciproco riconoscimento, usando la comunicazione per imporsi "e al tempo stesso difendersi di fronte a un'offerta politica che si è pluralizzata" [34].

Arriviamo così al nodo cruciale, che è appunto il partito, o i partiti; anche se in questa prospettiva non sono solo i numeri a contare e l'atteggiamento di uno dei due maggiori poteva condizionare, e in concreto ha condizionato, gli altri: come potrà funzionare – ci si chiedeva prima delle elezioni - "il bipolarismo (imperfetto) dei 40 partiti"? [35]. A cose fatte la risposta è semplice, almeno all'apparenza; ed è comunque, in parte, sicura: li ha fatti sparire. Soprattutto è sparita la sinistra, come da sempre, fin dall'inizio del "processo riformatore" si voleva. Così una non irrilevante parte della cittadinanza è rimasta senza rappresentanza parlamentare, del tutto priva di voce e di canali di collegamento a livello istituzionale.

L'effetto 'premio di maggioranza' è stato risolutivo; molto più di qualsiasi altra riforma ha funzionato l'argomento del voto utile. Per eliminare qualche partito è bastato escluderlo dalle coalizioni negandogli l'accesso alle istituzioni.

6.- *Qualche dubbio su eguaglianza (e libertà) dello stesso voto 'in partenza'*. Ma allora, l'"effetto maggioritario" potrebbe prodursi anche senza un sistema elettorale maggioritario?

La domanda sorge perché i nostri attuali meccanismi elettorali non sarebbero più di tipo maggioritario: si dice infatti che con la legge votata dal centro – destra alla fine della penultima legislatura si è tornati al proporzionale. La necessità di precisare a questo punto s'impone, per l'ambiguo senso dell'aggettivo maggioritario che, accennavo all'inizio, può accompagnarsi a varie "cose". In primo luogo al sistema elettorale. Al di là delle descrizioni diffuse sul modello (*Westminster*) – collegio uninominale in primo luogo – mi pare appropriato definire il meccanismo maggioritario individuando un elemento caratterizzante sia del modello inglese che delle varianti comunque cammuffate: un sistema "nel quale i partiti maggiori, o almeno un partito, ottiene più seggi (e quindi più potere) di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale" [36]. Il premio di maggioranza, presente nel nostro sistema (anche se concepito, per il Senato, in modo stravagante) distorce indiscutibilmente l'esito della consultazione elettorale, falsando il rapporto fra voti e seggi con l'attribuzione alla coalizione che ottiene più voti di un numero di seggi maggiore "di quanti gliene spetterebbero in base al criterio proporzionale".

Va peraltro ancora sottolineato che, nei meccanismi attuali, all'alterazione *successiva* al conto dei voti (nella trasformazione in seggi), si accompagna un'alterazione *preventiva* per la forza deterrente del voto inutile combinato all'elevata soglia di sbarramento qualora i partiti maggiori respingano alcuni dalla coalizione impedendo loro l'accesso effettivo alla competizione. Sembra con ciò profilarsi una novità in grado di incidere sulla stessa eguaglianza del voto *in partenza*, considerata ormai fuori discussione. Il problema dell'eguaglianza si porrebbe infatti, secondo affermazione comune, soltanto riguardo all'*efficacia* non all'espressione del voto, sempre assicurato eguale *in partenza* ma non a *destinazione*. E proprio su questa base si distinguono i sistemi maggioritari da quelli proporzionali [37].

Persino queste conclusioni sembrano ora in causa. L'attuale legge elettorale appare addirittura

congegnata in modo da incidere nell'espressione stessa del voto, allontanando l'elettore da una scelta che si prospetta assolutamente inutile. L'*inefficacia*, insomma, è così radicale da reagire sull'*espressione* stessa del voto, deviandolo verso una lista diversa da quella che l'elettore avrebbe liberamente scelto. Si può ancora parlare di eguaglianza 'in partenza'? E di libertà?

In questa luce, la stessa costruzione di un partito maggioritario, certamente benefica per la semplificazione, produce effetti pericolosi se accompagnata da forzature distorsive come il premio di maggioranza, tanto più se aggiunto a soglie elevate; effetti pericolosi per la partecipazione degli elettori (l'astensione è cresciuta), per la rappresentanza e l'equilibrato rapporto tra istituzioni e popolo sovrano, per il funzionamento delle istituzioni democratiche.

Resta poi da verificare, quando le istituzioni si metteranno in moto, se la semplificazione numerica comporterà una semplificazione politica o se invece entro le "unità" composite riaffioreranno le diversità. Il sistema politico quando è frammentato non si lascia facilmente ingabbiare entro schemi rigidi e alieni .

[1] Da tempo ormai si registra una "mitizzazione" del principio maggioritario, "inteso come valore in sé, come strumento in grado di risolvere ogni problema": P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, www.costituzionalismo.it, 21/1/2008.

[2] A. RUSSO, *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Milano 1998, 38. Distinzione di cui si dirà subito nel testo e in nota 4.

[3] G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni cost.*, 1994, 179 – 180.

[4] E. RUFFINI, *Il principio maggioritario*, 1927, ripubblicato da Adelphi, Milano 1976, 11.

[5] G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 188 – 205, opera diverse distinzioni e precisazioni sul significato del principio (da quello più banale a quello più forzato).

[6] G.U. RESCIGNO, *Democrazia*, cit., 188 ss.

[7] G. GANZ, *Understanding Public Law*, London 1987, 13, 15, dopo aver accostato la definizione di Dicey (1885) alle considerazioni di Hailsham sulla *Elective Dictatorship* (1978) – "the sovereignty of the Commons is increasingly become the sovereignty of the government, which in addition to its influence in Parliament, controls the party whips, the party machine and the civil service", e dunque, in concreto, il *governo controlla il Parlamento* e non viceversa- ricorda, in particolare, come l'Alleanza tra social-democratici e liberali, col 25% dei voti, nelle elezioni generali del 1983 abbia ottenuto soltanto il 4% dei seggi (diversa, è noto, la situazione dei partiti 'locali' il cui sostegno è concentrato in una parte di territorio e perciò riescono, in quella , a superare i due maggiori conquistando il seggio). L'insofferenza per un sistema elettorale che determina alterazioni profonde, da tempo espressa dai liberali (e testimoniata dai numerosi scritti nella rivista *Public Administration*), si è accompagnata alla sottolineatura dei rischi – ossia dell'altro aspetto – poi diminuiti, per la stabilità del sistema, derivanti dalla dispersione dei voti nei partiti locali che ha impedito al partito vincitore di raggiungere la maggioranza assoluta necessaria per governare. Ben lo testimoniano i ripetuti scioglimenti dei Comuni negli anni settanta , due addirittura in uno stesso anno, il 1974: su ciò, L. CARLASSARE, *Il dibattito sull'adozione del sistema proporzionale nel Regno Unito*, in *I partiti e lo Stato* (a cura di Gozzini), Roma 1982. Alle considerazioni sul 'dominio' del governo, si può aggiungere l'accusa, mossa dall'opposizione e dagli stessi laburisti a Blair, di aver instaurato una "elected dictatorship" e di aver accentrato il potere nelle sue mani (G. CARAVALE, *L'attivismo costituzionale del governo laburista*, in *La Costituzione degli altri*, a cura di F. Lanchester, Milano, 2005, 336).

[8] per la 'normale' alterazione prodotta dal sistema elettorale basta considerare il divario tra voti e seggi

nelle ultime elezioni del Regno Unito (maggio 2005). Il confronto fra voti e seggi è sempre significativo: i liberal democratici con il 22,1% di voti ottengono soltanto il 9,6% in seggi, mentre i laburisti con il 35,3% ne ottengono più del 55% (356). Si veda anche *supra*, nota precedente.

[9] Su ciò diffusamente A. DI BLASI, *Questioni elettorali controverse nel Regno Unito*, in CARLASSARE, DI BLASI, GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, 111 ss.

[10] Ricerca di maggiore governabilità a proposito della quale G. AZZARITI, *I rischi dell'antipolitica tra sistema elettorale e referendum*, www.costituzionalismo.it, osserva che, “affermando di voler ‘restituire lo scettro al principe’, ma di fatto promuovendo un sistema politico e della rappresentanza che sostanzialmente ha esasperato il suo carattere autoreferenziale”, si è trasformata la rappresentanza politica “in un vuoto simulacro”. In realtà “il male della democrazia italiana non è l’assenza di governabilità, ma semmai il progressivo declino delle istanze democratiche” (C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, www.costituzionalismo.it).

[10] S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, V° Aggiornamento, Milano, 2001.

[11] Percorso difficile, come insegna E. RUFFINI, *Il principio*, cit., percorrendo la storia.

[12] S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, cit., 348.

[13] Ben lontana, anzi l’opposto di quell’esito, costruito sulla negazione dell’unicità del potere (forte nelle democrazia britannica) che G. AMATO, *Il dilemma*, cit., 171 ss., auspicava con poche illusioni.

[14] S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, cit., 348 ss.

[15] Fino alle elezioni dell’aprile 2008, si constata che “nonostante la forte accentuazione del principio maggioritario, esso non ha portato affatto ai risultati sperati, né in termini di maggiore efficienza-produttività, né in termini di più corretto rapporto tra maggioranza e opposizione parlamentare”: P. CARETTI, *Principio maggioritario*, cit. 4.

[16] *Supra*, § 1.

[17] Da una parte è stata messa in discussione la leadership di Berlusconi il quale, contro le ‘intemperanze di Casini e Fini (“siamo alle comiche finali”, è arrivato a dire), con mossa a sorpresa, spiazzando gli alleati riottosi con decisione unilaterale, anzi del tutto personale, ha costituito un nuovo partito, il “popolo della libertà”, dichiarandosene il ‘capo’ anzi il ‘monarca’; dall’altra, la leadership di Prodi, in modo diverso, è stata messa in crisi da dissensi interni, tanto forti da provocarne la caduta.

[18] La caduta del secondo governo Prodi (anche a non considerare quella del primo, assai più complessa), provocata da una frazione della sua maggioranza, è avvenuta a meno di due anni dall’entrata in carica. Sulle diverse vicende, A. D’ANDREA, *La guida dei governi in Italia nel tempo della legge elettorale maggioritaria*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II°, Napoli, 2004, 719 ss.

[19] L’importanza del pronunciamento popolare nel referendum non può essere ignorata e resta un fatto importante su cui costruire il futuro. Per un richiamo in questo senso, da ultimo L. ELIA, *Discorso per il 60° Anniversario della Corte Costituzionale*, Palazzo della Consulta, 29 febbraio 2008, www.cortecostituzionale.it.

[20] Rinvio, per non ripetere, alle considerazioni che ho svolto all’Accademia dei Lincei nel *Convegno per il 60° anniversario della Costituzione* (9 – 10 gennaio 2008), pubblicato in www.costituzionalismo.it.

[21] *Infra*, §§ 5 e 6.

[22] *Infra*, § 4.

[23] G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, XI ed., Bologna, 2007, 305, 319, il quale ritiene che, in definitiva, il significato più profondo delle riforme elettorali sia proprio “il tentativo di distruggere i tradizionali partiti di massa, come erano nati dopo la Resistenza e come si erano affermati da allora per alcuni decenni, e di sostituirli con *altri tipi di partito*”.

[24] Già prima della modifica elettorale (peraltro sempre auspicata) dalle proposte di riforma costituzionale appariva chiaro l'intento di fondo: la sostituzione dei principi e valori della Costituzione repubblicana, un *nuovo modello di società*. Scrivevo allora (*I rapporti fra i poteri*, in *Mosaico di pace*, settembre 1992, 23); “Si tende da un lato ad una forte concentrazione del potere privilegiando il momento della decisione su quello della rappresentanza, dall'altro/(ma sono obbiettivi collegati) ad una drastica riduzione- quindi selezione delle domande che salgono numerose da una società in movimento”. Si tratta di obbiettivi collegati “la semplificazione delle domande attraverso appunto, la riduzione dei canali di accesso alle sedi della decisione”. Poiché le domande sono *troppe* in relazione alle risorse disponibili, la soluzione sarebbe quella “di farne sparire alcune, non solo di lasciarle insoddisfatte, ma addirittura di eliminarle in radice, impedendo che riescano ad emergere, che trovino i canali per essere rappresentate. La gestione delle risorse, dopo, sarà tutta senza ostacoli, nelle mani di chi detiene il potere (di decisione)”.

[25] L'“accettazione della democrazia immediata”, considerata da alcuni un *merito* della bicamerale presieduta da D'Alema, ad esempio da G. PITRUZZELLA, *Verso una democrazia maggioritaria*, in *Modelli istituzionali e riforma della Costituzione* (a cura di R. di Leo e G. Pitruzzella), Bologna, 1999, 335 ss. ebbe in prevalenza valutazione opposta: G. FERRARA, *Le forme di governo*, in *Quale riforma della Costituzione?*, a cura di G. Azzariti, Torino, 1999, 7 ss.; L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in *www.constituzionalismo.it*, 2003 e molti altri anche in *questa Rivista*.

[26] Certamente, come rileva M. A. CABIDDU, *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Padova, 1997, 310, “il trascolorare dalla *regola* della maggioranza in *interesse* della maggioranza può significare, e storicamente ha significato, esclusione dalla rappresentanza di tutta una serie di interessi”.

[27] Non è lo stesso fenomeno quello registrato in un numero limitato di casi, con qualche dissenso o distinguo, anche nel governo di centro-sinistra. La sinistra dello schieramento, per il timore di provocare la caduta del governo col voto contrario o l'astensione, in vari casi ha votato al Senato provvedimenti che aveva apertamente criticato. Qui è sempre la legge dei numeri che preme, ma alla rovescia: dopo la modifica dei meccanismi elettorali del Senato che ha reso improbabile il conseguimento di una maggioranza sicura allo schieramenti vincente, la libertà dei suoi componenti si è notevolmente attenuata: la posta troppo alta rende difficile portare alle sue conclusioni il dissenso in ordine a singoli provvedimenti quando (e finché) rimane l'intesa di fondo.

[28] Sottolineato da RUFFINI, *supra*, nota 3.

[29] Come scrive Stefano Folli sul *Sole 24 Ore* dell'11 marzo 2008.

[30] Cui segue il decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61, in attuazione della delega in essa contenuta.

[31] Dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sent. n. 251/2005.

[32] Il 28/9/2005 Antonello Soro (Margherita) ritira la propria firma al progetto di legge n. 2620 che aveva presentato il 6/4/2002 e Donato Bruno (FI) viene nominato relatore di maggioranza.

[33] *Supra*, §1

[34] Così scrive Ilvo Diamanti su *La Repubblica* del 17 febbraio 2008.

[35] *Il bipolarismo (imperfetto) dei 40 partiti*, a cura di A. Cerchi, L.Fassari, S.Riselli, in *Il sole 24 ore*, 11 Febbraio 2008.

[36] RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, cit., 188, nota 3.

[37] Il voto è eguale “sicuramente nel momento in cui viene esercitato da ciascuno e da tutti gli aventi diritto, in coincidenza e come condizione dell’inizio del processo della trasformazione di ciascuna e di tutte le sue puntuali e documentate espressioni in seggi”, ma può non esserlo riguardo all’*efficacia* sulla composizione dell’organo per cui si è dotato, come nei sistemi maggioritari: G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 1998, 29 ss.