

V
DEMOCRAZIA E POTERE DELLA MAGGIORANZA

VIRGILIO MURA *

1. La democrazia dei moderni è un sistema politico di tipo rappresentativo, che può essere integrato da pratiche di esercizio diretto della sovranità popolare attraverso il ricorso all'istituto del referendum. Ciò non significa che la democrazia degli antichi fosse una democrazia semplicemente diretta, un puro regime assembleare privo di forme di esercizio *indiretto* del potere. La democrazia ateniese del V e IV secolo a.C. era un sistema politico complesso, articolato in numerose magistrature ed imperniato sul delicato equilibrio fra l'assemblea dei cittadini e il Consiglio dei Cinquecento, l'organo effettivo di Governo della polis. Lo stesso Aristotele, del resto, ritiene che l'idea della democrazia diretta costituisca un'idea limite, la figura estrema della tipologia della costituzioni democratiche, peraltro non sempre realizzabile né desiderabile¹. Non è irrilevante sottolineare questo punto, perché lo stereotipo della democrazia greca come democrazia esclusivamente diretta non solo è semplicistico, ma rischia di diventare fuorviante. Infatti la sua carica suggestiva, nell'evocare il mito della democrazia diretta come democrazia autentica e compiuta, porta a considerare la democrazia rappresentativa come una forma minore, un ripiego istituzionale, un espediente escogitato per risolvere i problemi legati all'effettività del Governo popolare in un contesto caratterizzato dall'enorme estensione assunta dagli Stati contemporanei².

Anche se in proposito non si può parlare, a rigore, di rappresentanza politica, l'esperienza storica greca dimostra che la democrazia è un tipo di Governo

* Professore di Filosofia politica presso l'Università di Sassari.

¹ ARISTOTELE, *Politica*, in C.A. VIANO (a cura di), *Politica e Costituzione di Atene*, Utet, Torino, 1955, pp. 200-202, 273.

² Sul punto, cfr. E.W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, 2, pp. 233-34.

popolare in cui l'esercizio *indiretto* della sovranità, qualunque sia il grado e l'estensione, è un elemento costitutivo (in quanto costante). Certo, nella democrazia moderna assume un carattere sovrachiantante, al punto da apparire tipico od esclusivo e da indurre a ritenere che l'espressione "democrazia rappresentativa" sia inutilmente ridondante (giacché l'aggettivo sarebbe già contenuto nel sostantivo).

Per quanto possa sembrare pleonastica, l'espressione tuttavia contiene e rende esplicita la caratteristica di fondo della democrazia moderna: la scissione funzionale fra titolarità ed esercizio della sovranità, la divisione dei ruoli fra governanti e governati. Sotto il profilo analitico, la rappresentanza politica indica infatti la relazione che intercorre fra due soggetti in base alla quale il primo trasferisce al secondo un potere del quale è titolare o al quale conferisce la necessaria legittimazione. Che lo si intenda come delega fiduciaria o come mandato imperativo, l'istituto della rappresentanza implica necessariamente, come suo carattere intrinseco e conseguenza ineluttabile, che un soggetto designi un altro ad agire in suo nome. In altre parole, la relazione di rappresentanza produce, sempre e comunque, una *sostituzione di persona*³. In democrazia la *designazione in funzione della sostituzione* avviene attraverso le elezioni e comporta una drastica riduzione dei soggetti "politicamente attivi": i molti designano i pochi investiti, in senso lato, delle funzioni di Governo. Le elezioni, il perno intorno al quale ruota la logica della democrazia rappresentativa, hanno perciò l'effetto di selezionare la classe politica. Ma in base a quale regola i *molti* scelgono i *pochi*? Se tutti i cittadini fossero d'accordo sui candidati da proporre alle cariche di Governo e se il numero dei candidati fosse pari a quello dei posti da ricoprire, ogni regola risulterebbe superflua. Ma così non è, anche perché se così fosse mancherebbe la competizione che è il presupposto della libera scelta. Del resto, se, per ipotesi, tutti fossero sempre d'accordo su tutto, non occorrerebbe alcuna forma di Governo, neppure la democrazia, e la situazione che si configurerebbe sarebbe quella tipica dell'*a-crazia*. Qual è, allora, la regola di selezione in presenza di una competizione fra candidati? L'unica regola conosciuta e praticata nei sistemi reali, qualunque sia il sistema elettorale adottato, è quella della maggioranza dei voti: viene eletto chi ottiene più voti. È dunque la maggioranza dei cittadini a stabilire *chi* deve governare. Non a caso, Giovanni Sartori definisce la democrazia come un "Governo di minoranze consentito ed indicato dalla maggioranza"⁴ (ovvero,

³ Sul significato della rappresentanza come "agire al posto di qualcuno", cfr. H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1967, p. 241 ss.

⁴ G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1957, p. 95.

come un “sistema etico-politico nel quale *l’influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l’assicurano*”⁵.

Stando così le cose, la regola di maggioranza sembrerebbe connaturata alla democrazia moderna. Il fatto è che il nesso è meno pacifico e scontato di quel che appaia. Anzi è, per molti versi, addirittura problematico. Non solo perché la maggioranza potrebbe abusare del proprio potere – il tema classico della tirannia della maggioranza, evocato da Madison e Tocqueville, da Constant e John Stuart Mill – ma altresì perché il potere della maggioranza appare fondato su basi che risultano estremamente deboli sia sul piano teorico sia su quello assiologico. Insomma, non solo lo strapotere, ma perfino il potere della maggioranza può essere oggetto di ragionevoli contestazioni.

2. Il capitolo settimo della parte seconda del primo libro della *Democrazia in America* di Alexis de Tocqueville è dedicato al tema dell'*onnipotenza della maggioranza negli Stati Uniti e ai suoi effetti*. L'intero capitolo è attraversato da una costante tensione. Da un lato, il riconoscimento che il concetto di maggioranza è costitutivo del concetto di democrazia: “é nell’essenza stessa dei governi democratici che il dominio della maggioranza sia assoluto; poiché, fuori della maggioranza, nelle democrazie, non vi è nulla che resista”⁶. Dall’altro, la preoccupazione che l’“immenso potere di fatto” e *di opinione* (“quasi altrettanto grande”⁷), di cui gode la maggioranza, possa tradursi in una forza *irresistibile*⁸, tale, cioè, da *favorire* “il dispotismo legale del legislatore”⁹, fino al punto da configurarsi come un vero e proprio potere tirannico, irrispettoso dei diritti delle minoranze, e da *tracciare* “un cerchio formidabile intorno al pensiero”¹⁰, instaurando così una sorta di regime votato al conformismo delle idee. In altre parole, mentre non dubita che, sul piano politico-istituzionale, “l’origine di tutti i poteri” risieda “nella volontà della maggioranza”, Tocqueville tuttavia considera “empia e detestabile” la massima secondo cui “in materia di Governo la maggioranza ha il diritto di fare tutto”¹¹. Se non ammette altro principio di legittimità che quello della mag-

⁵ *Ivi*, p. 105.

⁶ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, in N. MATTEUCCI (a cura di), *Scritti politici*, Utet, Torino, 1968, vol. 2, p. 292.

⁷ *Ivi*, p. 294.

⁸ *Ivi*, p. 293.

⁹ *Ivi*, p. 301.

¹⁰ *Ivi*, p. 302.

¹¹ *Ivi*, p. 297.

gioranza, al tempo stesso ne paventa i rischi e ne denuncia i pericoli. Ma indica anche i rimedi. Alcuni attengono al piano dei principi e riguardano, più precisamente, la *giustizia*, una sorta di “legge generale che è stata fatta, o almeno adottata, non solo dalla maggioranza di questo o quel popolo, ma dalla maggioranza di tutti gli uomini”¹² e che dovrebbe costituire un limite invalicabile all’esercizio del potere. Altri hanno un carattere costituzionale e Tocqueville li individua, soprattutto, nell’istituto della divisione e del bilanciamento dei poteri dello Stato. Osserva infatti: “supponete, invece, un corpo legislativo composto in modo tale che rappresenti la maggioranza, senza essere necessariamente lo schiavo delle sue passioni, un potere esecutivo che abbia una forza sua propria, e un potere giudiziario indipendente dagli altri due poteri: avrete un Governo democratico, ma non vi saranno quasi più probabilità per la tirannide”¹³.

La soluzione di Tocqueville riecheggia le posizioni in senso lato liberali che, a partire da Montesquieu, si erano poi sviluppate nel dibattito filosofico politico che aveva caratterizzato in Francia i primi decenni dell’Ottocento. In particolare appare in singolare sintonia con le tesi di Benjamin Constant, che forse non può essere considerato il più originale degli scrittori liberali, ma che è certamente quello che meglio di ogni altro è riuscito a riassumere, in poche efficacissime frasi, i presupposti assiologici, i principi guida e i corollari di natura istituzionale della dottrina dello Stato liberale. In aperta polemica con Rousseau, Constant afferma infatti: “nessuna autorità terrena è illimitata, né quella del popolo, né quella degli uomini che si dicono suoi rappresentanti, né quella dei re, quale che sia il titolo con cui regnano, né quella della legge che, non essendo che l’espressione della volontà del popolo o del principe, a seconda della forma del Governo, deve essere contenuta entro gli stessi confini dell’autorità da cui emana”¹⁴. L’affermazione si fonda sulla radicata convinzione che il grado di estensione delle libertà individuali è inversamente proporzionale al grado di estensione dei poteri dello Stato. Quanto più è ampia la sfera dell’intervento pubblico, tanto più è ristretta la sfera riservata al “pacífico godimento dell’indipendenza privata”¹⁵. “I cittadini – sostiene Constant – posseggono diritti individuali indipendenti da ogni autorità sociale e politica e ogni autorità che viola questi diritti diviene illegittima. I diritti dei cittadini sono la libertà individuale, la libertà di religione, la

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ivi*, p. 300.

¹⁴ B. CONSTANT, *Principi di politica*, a cura di U. CERRONI, Editori Riuniti, Roma, 1970, p. 59.

¹⁵ Così CONSTANT, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in *Principi di politica*, cit., p. 226.

libertà di opinione, che comprende la libertà di manifestarla, il godimento della proprietà, la garanzia contro ogni arbitrio. Nessuna autorità può attentare a questi diritti senza lacerare il proprio titolo”¹⁶. Il principio cardine, l’alfa e l’omega del liberalismo politico sono concentrati da Constant nel divieto per lo Stato di invadere la sfera dei diritti di libertà, preclusa ad ogni ingerenza perché costituita da diritti pre-politici, che nessun potere politico, neppure quello sovrano, può mai (e per nessuna ragione) violare. Sotto un certo profilo, il costituzionalismo moderno e il garantismo non sono altro che dei corollari di questo principio, la traduzione in termini istituzionali dell’idea dei limiti del potere sovrano.

Il pericolo della tirannia della maggioranza, ossia il pericolo che una maggioranza possa ledere e conculcare i diritti della minoranza può dunque essere scongiurato da meccanismi di tipo costituzionale che limitano il potere del legislatore ordinario, perché, giusta l’osservazione di Constant, solo il potere può limitare il potere¹⁷. Ma quale potere può limitare il potere costituente? Secondo Constant “la limitazione della sovranità” può essere “garantita innanzi tutto dalla forza che garantisce tutte le verità riconosciute: l’opinione”¹⁸. Un modo come un altro per dire che solo una cultura politica, diffusa e condivisa, che sia rispettosa dei diritti delle minoranze può, in ultima analisi, porre un argine alla potenziale onnipotenza della maggioranza. Il che significa, però, che la sovranità è assoluta, come Hobbes e Rousseau avevano realisticamente arguito, e che può essere sottoposta unicamente a processi di autolimitazione.

In definitiva, meccanismi di carattere costituzionale, quali una precisa e inderogabile gerarchia delle fonti del diritto e la divisione funzionale dei poteri, possono contenere il potere della maggioranza sul piano della legislazione ordinaria, mentre non si conoscono espedienti tecnici o strumenti giuridici in grado di limitare il potere nella fase costituente, ove il potere della maggioranza, che può essere diversamente qualificata a seconda degli ordinamenti, è letteralmente, per l’appunto, *ab legibus solutus*. Del resto, se potesse essere limitato dall’esterno da un altro potere non potrebbe essere per definizione supremo, ossia tale, come quello sovrano, da non riconoscerne altri a sé superiori.

L’onnipotenza della maggioranza è, dunque, un falso problema sul piano della legislazione ordinaria. Se si eccettuano i casi di autolimitazione, è invece, sul piano analitico, un problema insolubile nelle fasi di *respublica condenda*, che sono comunque fasi storicamente eccezionali e, sotto ogni profilo, straordinarie.

¹⁶ *Principi di politica*, cit., p. 59.

¹⁷ *Ivi*, p. 61.

¹⁸ *Ibidem*.

3. Ma, come si è già accennato, nei sistemi democratici la questione non riguarda soltanto lo strapotere, bensì anche il semplice potere della maggioranza. Fra regola di maggioranza e valori basilari della democrazia il rapporto può apparire infatti, per molti versi, problematico. Se si assume che il valore che sta a fondamento della democrazia è l'*uguaglianza nella libertà* di partecipazione, in forma diretta o indiretta, ai processi che conducono alle decisioni collettive vincolanti, allora la correlazione fra questo binomio assiologico e la regola di maggioranza, come metodo decisionale, risulta in effetti problematica, soprattutto se si intende la libertà come autonomia¹⁹.

Fra i classici della democrazia, l'autore che più di ogni altro ha evidenziato – suo malgrado – la difficoltà di coniugare, entro un quadro sistematico e coerente, i principi della democrazia con la regola maggioritaria è stato Jean-Jacques Rousseau.

L'edificio teorico che Rousseau costruisce, in un'ottica prettamente normativa, ha come obiettivo l'individuazione delle condizioni di legittimità del potere politico. E poggia su due pilastri fondamentali. Il primo è l'istanza etico-politica della libertà, intesa come autonomia, cioè, letteralmente, come facoltà di dare leggi a se stessi. Nessun potere può considerarsi legittimo se viola questo principio, la cui piena e integrale realizzazione costituisce il fondamento della giustificazione dell'esistenza dello Stato. Per Rousseau, infatti, non tutti i contratti sono leciti. In particolare, in polemica con Hobbes, considera nulli *ab origine*, perché "immorali", i contratti di associazione che prevedano l'alienazione della libertà da parte dei contraenti nelle mani di un terzo o a favore dell'intera comunità. Muovendo dalla premessa che la libertà è un bene indisponibile, al quale non si può rinunciare senza contemporaneamente rinunciare alla propria qualità di uomini²⁰, Rousseau individua il *quid proprium* dell'*optima respublica* nella salvaguardia del principio di autodeterminazione. E trova la soluzione nell'ipotizzare una forma di organizzazione della convivenza che sia strutturata in modo tale da garantire che "ciascuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso, e resti libero come prima"²¹.

Il secondo pilastro dell'edificio teorico rousseauiano è un presupposto di fatto, l'interesse comune, che deve sussistere al momento della stipulazione del contratto sociale e che costituisce, allo stesso tempo, le linee guida del Governo della società. Osserva infatti Rousseau: "se l'opposizione degli interessi particolari

¹⁹ Sul valore base della democrazia mi permetto di rinviare al mio saggio *Quale democrazia*, in *Teoria Politica*, 1999, 2-3, p. 162 ss.

²⁰ J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino, 1969, 1, IV, p. 16.

²¹ *Ivi*, 1, VI, p. 23 (corsivo mio).

ha reso necessaria la costituzione della società, è l'*accordo* di quegli interessi medesimi che l'ha resa possibile. È ciò che vi è di *comune* in questi differenti interessi che forma il vincolo sociale; e se non vi fosse qualche punto in cui tutti gli interessi si accordano, nessuna società potrebbe esistere. Ora, è unicamente sulla base di questo comune interesse che la società deve essere governata”²². Ne deriva che il processo decisionale è per Rousseau ad indirizzo vincolato: deve perseguire l'interesse comune e lo deve fare in modo tale che, alla fine del processo, ognuno resti libero come prima.

È pertanto evidente che fra il principio dell'autonomia (autodeterminazione) e il criterio dell'interesse comune vi è un'interdipendenza molto stretta, un rapporto di tipo circolare. Da un lato, l'individuazione dell'interesse comune può essere considerata una tipica manifestazione dell'autodeterminazione dei singoli; dall'altro, l'autodeterminazione dei cittadini, in un contesto decisionale di tipo collettivo, non può che sfociare nell'individuazione di un interesse comune (condiviso da tutti). Se così non fosse, l'autodeterminazione non sarebbe prerogativa di tutti e l'interesse individuato non sarebbe comune a tutti. Il che significa che la saldatura fra il rispetto del principio dell'autodeterminazione e l'esigenza del perseguimento dell'interesse comune è in pratica garantita solo da decisioni prese all'unanimità. Sennonché, Rousseau richiede l'unanimità soltanto per il patto originario, non anche per l'individuazione della *volontà generale* che sta alla base del processo legislativo. “Al di fuori di questo contratto originario – osserva – la decisione della maggioranza obbliga sempre tutti gli altri, come vuole il contratto medesimo”²³. Naturalmente, “più l'accordo regna nelle assemblee, cioè più i pareri si avvicinano all'unanimità, e più la volontà generale è dominante”²⁴ e ciò tanto più è auspicabile quanto più le “deliberazioni sono importanti e gravi”²⁵. Viceversa, “nelle deliberazioni che bisogna concludere immediatamente un sol voto in più deve bastare”²⁶. Ma elevare la regola di maggioranza a criterio di funzionalità ed efficienza del sistema non equivale a negare il principio dell'autodeterminazione di tutti? Rousseau si rende conto dell'*impasse* e riconosce che “ciò suppone, è vero, che tutti caratteri della volontà generale siano anche nella maggioranza”²⁷. Ma questa presunzione assoluta, indimostrata e indimostrabile, è soltanto un espediente retorico, che non serve a cancellare l'incongruenza fra il

²² *Ivi*, 2, I, p. 37 (corsivo mio).

²³ *Ivi*, 4, II, p. 143.

²⁴ *Ivi*, 4, II, p. 142.

²⁵ *Ivi*, 4, II, p. 145.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ivi*, 4, II, p. 144.

criterio di legittimazione e il criterio di funzionalità del sistema politico (fra i fini e i mezzi). È la maggioranza, semplice o qualificata che sia, che ubbidisce solo a se stessa e resta libera come prima, non la minoranza. Questo significa che la regola di maggioranza non solo introduce una contraddizione insanabile nello schema teorico rousseauiano, ma costituisce anche un caso esemplare di conflitto fra il principio dell'uguaglianza e il principio della libertà intesa come autonomia.

Di fatto è ingeneroso imputare esclusivamente alla regola di maggioranza di produrre un *vulnus* insanabile nel principio dell'uguaglianza nell'autonomia. In astratto, nessuna regola decisionale garantisce un esito unanimitario, neppure la regola dell'unanimità, giacché è sufficiente che una sola persona sia in disaccordo per vanificare il risultato. L'unanimità può essere raggiunta solo, e solo se, tutti sono d'accordo sulla decisione da prendere a prescindere dalla regola adottata e, comunque, non come effetto di quella regola.

Il particolare non sfugge ad Hans Kelsen. Sia nel saggio *Essenza e valore della democrazia* del 1929 sia nella *Teoria generale dello Stato e del diritto* del 1945, egli ritiene che la regola dell'unanimità si riveli non soltanto tendenzialmente conservatrice, ma soprattutto penalizzante nei confronti dei più, se applicata in un contesto caratterizzato non dal problema della fondazione dello Stato, secondo l'astratta veduta del giusnaturalismo contrattualistico del XVII e XVIII secolo, ma dalla questione del mutamento dell'ordinamento giuridico attraverso l'opera della legislazione ordinaria. In effetti, la volontà di un solo individuo, per il potere di veto che gli deriva dalla regola, prevarrebbe di diritto sulle volontà di tutti gli altri e potrebbe bloccare ogni tentativo di innovazione e addirittura paralizzare i processi decisionali²⁸.

Ancor più della regola di maggioranza, il criterio dell'unanimità rappresenta una minaccia per il principio della libertà intesa come autonomia, che anche Kelsen, collocandosi in una linea di netta continuità con la prospettiva di Rousseau, assume a fondamento assiologico della democrazia. Ma, a differenza di Rousseau, Kelsen distingue molto nettamente fra *Sein* e *Sollen*, fra *essere* e *dover essere*, fra il piano della realtà effettuale e il piano ideale. La democrazia, sul piano ideale, si regge sull'idea dell'autodeterminazione dei cittadini e si configura perciò come Governo del popolo da parte del popolo, come "identità di governanti e di governati, di soggetto ed oggetto del potere"²⁹, ossia come un metodo attra-

²⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna, 1970, pp. 11-13; ID., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Comunità, Milano, 1954, pp. 291-92.

²⁹ *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 19.

verso il quale i destinatari delle norme partecipano al processo di produzione delle norme medesime. Ma fra *essere e dover essere* non sempre c'è coincidenza. Sul piano della realtà storica la compiuta realizzazione del principio di autodeterminazione incontra due limiti invalicabili: la regola di maggioranza e l'istituto della rappresentanza politica.

La regola di maggioranza, perché non solo limita e ridimensiona il principio dell'uguale libertà (intesa come autodeterminazione), ma lo inficia, come è intuitivo, nel suo fondamento. E, però, garantisce, nelle situazioni reali, che l'accordo che sorregge l'insieme delle regole di convivenza sia superiore al disaccordo. E, questa, per Kelsen è già una situazione soddisfacente, giacché il conflitto fra le volontà individuali e la "volontà collettiva" espressa dalle norme dell'ordinamento sociale è *in re*, è, cioè, in realtà inevitabile. Se il conflitto lo si potesse escludere *a priori*, l'ordinamento risulterebbe superfluo: "perciò l'esistenza della società o dello Stato presuppone possa esservi discordanza fra l'ordine sociale e la volontà di coloro che sono ad essi sottomessi"³⁰. E, per risolvere i conflitti, la democrazia, continua Kelsen, "si accontenta delle decisioni prese dalla maggioranza, limitandosi ad avvicinarsi al suo ideale originario. Che si continui a parlare di autonomia e a considerare ognuno come sottomesso alla sua propria volontà, mentre quella che vale è la legge della maggioranza, è un nuovo progresso della metamorfosi dell'idea di libertà"³¹. In altre parole, il principio della maggioranza "rappresenta l'approssimazione relativamente maggiore dell'idea di libertà"³².

La democrazia reale si fonda, dunque, sul principio dell'*autodeterminazione dei più*, che è, per Kelsen, una soluzione pur sempre preferibile al Governo dei pochi o all'autocrazia. Le differenze con l'impostazione di Rousseau, almeno fino a questo punto, sono minime. Riguardano, più che altro, il fatto che Kelsen riconosce ed ammette esplicitamente l'impossibilità di realizzare il postulato che *ciascuno obbedisca solo a se stesso e resti libero come prima* (l'autogoverno di tutti), ossia quel che Rousseau nega pervicacemente, tentando, fra l'altro, di trasformare, con acrobazie dialettiche, la *pars maior* in una *pars sanior* (va ricordato che, in Rousseau, la minoranza è considerata in errore e dunque sollecitata ad allinearsi, producendosi in una sorta di integrale palinodia³³).

Ma neppure Kelsen rinuncia al tentativo di ricomporre quel che il principio

³⁰ *Ivi*, p. 11.

³¹ *Ivi*, pp. 11-12.

³² *Ivi*, p. 13.

³³ "Quando dunque prevale il parere contrario al mio, ciò non significa altro se non che mi ero ingannato, e ciò che credevo essere la volontà generale non era tale" (ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, cit., 4, II, p. 144).

maggioritario scompone. Solo che persegue l'obiettivo in altro modo. Per stemperare i drastici effetti della regola di maggioranza, Kelsen suggerisce di intraprendere, come regola aurea, la strada del *compromesso* parlamentare. Nell'osservare che "l'intera procedura parlamentare infatti, con la sua tecnica dialettico-contraddittoria, basata su discorsi e repliche, su argomenti e contrargomenti, tende a venire ad un compromesso"³⁴, Kelsen aggiunge che "questo è il vero significato del principio di maggioranza nella democrazia reale", un principio che sarebbe comunque meglio chiamare "principio maggioritario-minoritario"³⁵. In effetti, il compromesso, sinonimo di intesa e di accordo, è un metodo decisionale che, per definizione, accontenta tutti. Riposa sul criterio dell'unanimità e consente di produrre soluzioni che non sono totalmente conformi agli interessi di una parte, né totalmente contrarie agli interessi dell'altra³⁶. Di tutte le tecniche decisionali è quella che permette la maggiore approssimazione alla realizzazione del principio dell'autodeterminazione. Ma appunto (e solo) in quanto si presenta come uno strumento radicalmente diverso rispetto alla regola di maggioranza, alla quale non può essere minimamente assimilato.

È, però, di per sé altamente significativo che Rousseau ricorra ad acrobazie dialettiche per fondare la presunzione che la maggioranza possieda i caratteri della generalità e che Kelsen si avviluppi in contorsionismi verbali per cercare di dimostrare l'indimostrabile, che cioè la maggioranza non è un tipico esempio di *gioco a somma zero*, in cui una parte (costituita dai più) vince ed un'altra (costituita dai meno) perde. È la spia di un disagio profondo o, meglio, della reale impossibilità di coniugare insieme regola di maggioranza e principio dell'uguaglianza nella libertà, se per libertà si intende autonomia. La regola di maggioranza sancisce una disuguaglianza nella capacità di dare leggi a se stessi ed è, perciò, incompatibile col principio dell'autodeterminazione di tutti. Ne discende – sempre che si vogliano evitare gli equivoci concettuali – che occorre scegliere: se si vuole adottare la regola di maggioranza, allora bisogna rinunciare al principio dell'autodeterminazione di tutti, e, viceversa, se si vuole salvaguardare il principio dell'autodeterminazione di tutti, allora bisogna rinunciare alla regola di maggioranza: *tertium non datur*.

4. Come si è accennato in precedenza, Kelsen individua un secondo limite all'applicazione del principio dell'autonomia proprio nel carattere rappresentativo

³⁴ *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 66.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, ma cfr. pure *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 293.

della democrazia moderna. L'istituto della rappresentanza, infatti, consiste, secondo Kelsen, sostanzialmente in una *fictio*, dal momento che, posto il divieto del mandato imperativo e con ciò sancita giuridicamente l'indipendenza del Parlamento dal popolo, la rappresentanza politica non si configura come il *medium* attraverso cui i cittadini esprimono la loro volontà nel Parlamento, bensì assolve semplicemente la funzione di "legittimare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare"³⁷. Ne consegue che la democrazia non può continuare ad essere definita come un metodo per la creazione delle norme dell'ordinamento sociale da parte dei destinatari delle norme medesime, bensì come un metodo per la costituzione dell'organo giuridico-politico a sua volta incaricato di produrre le norme dell'ordinamento sociale. Nel circoscrivere l'ambito di esplicazione della sovranità popolare al solo momento elettorale, la democrazia rappresentativa si configura, quindi, come un sistema nel quale "la volontà generale direttiva non è formata che dalla maggioranza degli eletti dalla maggioranza dei titolari dei diritti politici"³⁸. Quel che risulta, dunque, è un ulteriore ridimensionamento del principio dell'autonomia, di cui ormai si può parlare solo in modo metaforico e traslato, o, meglio, quel che risulta è che il valore della democrazia riposa sulla libertà-potere da parte della *maggioranza* dei cittadini di scegliersi i governanti.

In questo modo, riconoscendo esplicitamente che nelle democrazie reali il principio dell'autonomia "non è realizzabile neppure in via di approssimazione"³⁹, Kelsen abbandona il postulato ideale di Rousseau, al quale si era inizialmente ispirato, e converge su una soluzione che sarà poi ulteriormente sviluppata (e radicalizzata) dalla teoria della *leadership concorrenziale* di Joseph Schumpeter.

Collocandosi in un'ottica prettamente realistica, Schumpeter, dopo aver demolito la concezione classica in quanto non suffragata dai fatti, approda ad una teoria "descrittiva" della democrazia, esemplata sulla base dell'esperienza americana a lui contemporanea. In particolare, contesta l'assunto che il cosiddetto "popolo" possieda "un'opinione razionale e definita intorno ad ogni problema singolo" che poi "traduce in pratica scegliendo i 'rappresentanti' che veglieranno alla sua attuazione"⁴⁰. Sulla base di questa premessa, il momento fondamentale del processo democratico non è, per Schumpeter, il garantire la corrispondenza fra le (inesistenti) opinioni dei cittadini e le politiche pubbliche prodotte dai governanti, ma la selezione di questi ultimi. In questo modo, rovescia l'impostazio-

³⁷ *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 38.

³⁸ *Ivi*, p. 33.

³⁹ H. KELSEN, *Democrazia*, in *Il primato del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 33.

⁴⁰ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Comunità, Milano, 1964, p. 257.

ne tradizionale – che ascrive alla filosofia settecentesca e che appare ancora legata con un tenue filo al principio dell'autonomia – secondo cui gli eletti dovrebbero esprimere (rappresentare) la volontà degli elettori: “noi capovolgeremo le parti e renderemo secondaria la decisione dei problemi ad opera dell'elettorato rispetto all'elezione degli uomini che dovranno deciderli”⁴¹. “In altri termini – continua Schumpeter – partendo dal concetto che il compito del popolo è di produrre un Governo, o un corpo intermedio che a sua volta genererà un esecutivo o Governo nazionale, arriveremo a questa definizione: il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare”⁴². Un metodo che “produce legislazione e amministrazione come sottoprodotti della lotta di concorrenza per il potere politico”⁴³ e che tanto meglio funziona quanto meno i governanti sono sottoposti, nell'intervallo fra due tornate elettorali, alle pressioni dei governati. “Gli elettori devono rispettare – avverte Schumpeter – la divisione del lavoro fra sé e gli uomini politici che eleggono. Non devono ritirare troppo facilmente la propria fiducia nell'intervallo fra un'elezione e l'altra, e devono capire che, dal momento in cui hanno eletto qualcuno, l'azione politica spetta a lui, non a loro. Ciò significa che devono astenersi dall'istruirlo sul da farsi”⁴⁴.

Come in Kelsen, anche in Schumpeter il valore fondamentale che la democrazia realizza è, dunque, la libertà-potere conferita ai cittadini di scegliersi i governanti. Una libertà che si esaurisce nell'esercizio del diritto di voto e che perciò non può non essere correlata – anche se Schumpeter non lo dice espressamente – con la regola di maggioranza, unica regola conosciuta e praticata di selezione elettiva della *leadership*. La democrazia si configura così non come *Governo del popolo*, secondo il significato letterale dell'espressione, ma come un sistema il cui Governo è, direttamente o indirettamente, *approvato dal popolo*. Un sistema la cui dinamica ruota intorno al perno del momento elettorale, che sanziona l'affermazione e l'accettazione di una determinata *leadership*, investita del compito di prendere le decisioni collettive vincolanti attraverso una sorta di mandato in bianco, una delega fiduciaria così ampia da configurare una relazione di rappresentanza che si caratterizza – secondo il modello di Burke, che peraltro Schumpeter cita espressamente – per il grado molto elevato di indipendenza dell'eletto rispetto al corpo elettorale.

⁴¹ *Ibidem.*

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ivi*, p. 273.

⁴⁴ *Ivi*, pp. 280-81.

In questa prospettiva – è evidente – il problema della compatibilità della regola di maggioranza con il valore della libertà come autonomia non si pone neppure, per la semplice ragione che *il dare leggi a se stessi* non rientra fra le prerogative riconosciute al cittadino. Con realismo Schumpeter vede che i processi politici sono attivati e promossi dall'alto. E al suo realismo va ascritto l'indubbio merito di aver introiettato le teorie élitistiche, originariamente di ispirazione antidemocratica, all'interno del discorso sulla democrazia contemporanea. Non sembra invece realistico il ruolo passivo e, tutto sommato, secondario attribuito ai cittadini elettori, che rimangono pur sempre gli arbitri e i giudici (unici e insindacabili) della competizione fra le diverse *élites* che si propongono per ricoprire le cariche di Governo. In proposito, Schumpeter sostiene che i cittadini non decidono (e non devono decidere) le politiche pubbliche, ma decidono *chi* dovrà deciderle. Che gli elettori debbano astenersi dall'influire sul comportamento dei governanti, una volta che li abbiano eletti, può essere una norma pratica perfettamente in sintonia coi principi basilari della democrazia rappresentativa. Ma qualunque siano le ragioni o le motivazioni che stanno alla base della scelta degli elettori – il calcolo costi-benefici, il senso di appartenenza, la volontà di identificazione collettiva o altro – non è pensabile, a meno di disconoscere alla democrazia rappresentativa i requisiti minimi di razionalità, che gli elettori scelgano a caso, ovvero prescindendo dalle aspettative legate al ruolo e ai programmi degli eligendi. Il che significa che le elezioni producono aspettative intorno alle *risposte* che il Governo è tenuto a dare. Slegare il momento elettorale, che assume il significato di una scelta che produce un'*investitura* e che conferisce l'*autorizzazione* a prendere decisioni *su* e *per* gli altri, dalla aspettative della risposta equivale a negare il presupposto razionale della democrazia rappresentativa. Quel che caratterizza la democrazia dei moderni non è, quindi, semplicemente l'intangibilità dei diritti politici, né la regolare frequenza di libere elezioni, ma anche gli esiti dei processi decisionali attraverso i quali avviene la conversione della domande in risposte. Per dirla con Robert A. Dahl, la categoria analitica che riassume i valori basilari della democrazia è la "rispondenza" (*responsiveness*), vale a dire la maggiore o minore capacità dei governanti di selezionare come politiche pubbliche le alternative preferite dai cittadini⁴⁵. Un simile parametro dimensionale permette di misurare la democraticità di un sistema a seconda del grado della distanza esistente fra le domande liberamente formulate dai cittadini e le risposte fornite dai governanti.

⁴⁵ R.A. DAHL, *Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici*, Franco Angeli, Milano, 1973, pp. 1-2.; Id., *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven-London, 1989, p. 276. Ma si veda anche *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, Chicago, 1956, p. 37.

A questo punto, nonostante i tentativi operati da Kelsen e Schumpeter per esorcizzarlo, il tema dell'autonomia si ripropone in tutta la sua problematicità. Infatti, la rispondenza può essere considerata come un surrogato funzionale della categoria dell'autonomia in un contesto decisionale di tipo rappresentativo, in quanto ne traduce, sia pure in modo approssimativo, la tradizionale istanza etico-politica. Basti pensare, come ipotesi limite, al caso in cui la rispondenza fosse piena ed assoluta. In una tale circostanza, i cittadini riceverebbero solo le leggi che desiderano ricevere, le leggi che essi stessi avrebbero deciso di fare. Ma se sono governati da leggi conformi ai loro desideri e alle loro aspettative, a chi ubbidiscono, in ultima analisi, se non a se stessi?

Cacciato dalla porta, il tema dell'autonomia torna dalla finestra. E non potrebbe essere diversamente, dato che l'unico elemento che conferisce senso al momento elettorale, strutturando su basi razionali il rapporto fra governanti e governati, è la connessione delle preferenze degli elettori con la responsabilità degli eletti, ossia la ragionevole previsione della rispondenza.

Ma se la rispondenza traduce, sia pure in forma attenuata, l'idea dell'autonomia, ne ripropone anche i problemi relativi al rapporto con la regola di maggioranza. Come l'autonomia assoluta, anche la rispondenza assoluta è una mera ipotesi accademica, un'ipotesi che, in astratto, renderebbe superflua ogni procedura (o regola) decisionale e inutile il sistema politico, anche quello democratico, che è pur sempre un meccanismo di selezione delle domande e delle aspettative dei cittadini.

Il tema della rispondenza assume, allora, rilevanza, teorica e pratica, a condizione che si tratti della rispondenza relativa alle alternative maggiormente preferite, solo, cioè, in quanto traduca l'idea dell'autodeterminazione dei più. Il tema, che Kelsen eredita da Rousseau, è, lo si è visto, uno dei più imbarazzanti perché, nel conferire al maggior numero il potere di decidere, discrimina fra i cittadini e viola, senza alcuna plausibile giustificazione, il binomio assiologico dell'uguaglianza di tutti gli individui rispetto al diritto di dare leggi a se stessi. Nodo problematico imbarazzante sul piano etico-politico (in base a quale principio la *pars maior* deve prevalere sulla *pars minor*?), ma anche irresolubile su quello teorico. Prova ne sia che tanto Rousseau quanto Kelsen, piuttosto che scioglierlo, preferiscono, gordianamente, tagliarlo. Il primo asseverando, senza possibilità di dimostrazione, che la maggioranza ha i caratteri della generalità; il secondo affiancando al metodo maggioritario la tecnica del compromesso, che però non è una tecnica decisionale correttiva rispetto a quella di maggioranza, bensì sostitutiva (ne rappresenta, specularmente, l'esatto opposto).

Il compromesso, tuttavia, è una tecnica di risoluzione del conflitto che può funzionare in determinati contesti (ad esempio il Parlamento), una volta che siano state stabilite le regole d'accesso. Se funziona, può produrre come risultato un

elevato grado di rispondenza, anche se, in genere, a costi molto alti per i tempi lunghi che richiede il processo di negoziazione, spesso defaticante ed esposto continuamente ai rischi dell'inconcludenza e della paralisi decisionale. Ma, appunto, a condizione che siano state previamente stabilite le regole d'accesso all'ambito negoziale. In altre parole, il compromesso può funzionare sul versante degli *outputs*, dove il conflitto può essere risolto attraverso l'accordo fra le parti, non nella fase della selezione della *leadership*, in cui la competizione – una forma debole ed attenuata di conflitto – è regolata dal criterio della maggioranza dei voti. E, in democrazia, è la maggioranza dei suffragi che conferisce il diritto di governare. Rispetto a questo diritto, la tecnica del compromesso è un *optional*, una delle possibili procedure decisionali lasciate alla scelta discrezionale della maggioranza (anche se condizionata dalla disponibilità della minoranza). Quel che si vuol dire è che il compromesso è opposto e sostitutivo rispetto alla regola di maggioranza se entrambi sono considerati sotto il profilo delle tecniche decisionali, mentre è completamente irrelato se per regola di maggioranza si intende il metodo di selezione della classe politica di Governo. In altre parole, la possibilità del compromesso parlamentare presuppone, come è ovvio, l'esistenza di forze di maggioranza e di forze di minoranza, ossia presuppone, all'origine, un meccanismo selettivo che consenta di stabilire quali forze politiche risultino vincitrici nella competizione elettorale. E questo meccanismo, qualunque sia il sistema elettorale adottato (maggioritario, proporzionale, misto), comporta di norma che il diritto di governare spetti a chi può disporre – direttamente, come effetto del risultato elettorale, oppure, indirettamente, attraverso le alchimie parlamentari – della maggioranza dei seggi.

5. Il concetto di maggioranza è un concetto dimensionale: copre un campo semantico che va dal possesso del 50,1% al possesso del 99,9% dei voti o dei seggi disponibili in Parlamento. Come dire che ci possono essere maggioranze risicate e maggioranze amplissime. Sono la stessa cosa, hanno lo stesso valore? Rousseau – s'è visto – propende per le maggioranze larghe sulle questioni gravi e importanti (“più i pareri si avvicinano all'unanimità, e più la volontà generale è dominante”), come pure Kelsen, che raccomanda il compromesso parlamentare e che comunque sostiene che è preferibile che il maggior numero possibile di volontà individuali siano in accordo con la volontà collettiva oggettivata nell'ordinamento sociale. Queste due posizioni indicano una tendenza storica univoca e dominante? Certo più è ampio il consenso che si può raggiungere intorno ad una determinata questione o sul maggior numero di questioni, più la politica svolge la sua funzione di regolazione (o risoluzione) dei conflitti e più risultano stabile il sistema politico e armoniche le relazioni sociali (l'obiettivo di tutte le grandi uto-

pie politiche, da Platone a Marx). Ma ciò basta a svaloriare la maggioranza risicata? In fondo, è questo il problema che si pone Arend Lijphart nel costruire e contrapporre nel libro *Le democrazie contemporanee*, uscito intorno alla metà degli anni Ottanta, due modelli di democrazia, chiamati rispettivamente “modello Westminster” e “modello consensuale”⁴⁶.

In precedenza Lijphart, nell’esaminare le democrazie nelle società pluralistiche, aveva individuato un tipo particolare di sistema democratico che aveva denominato “democrazia consociativa”⁴⁷. L’espressione ha grande fortuna in Italia, dove, però viene adoperata in senso traslato e, comunque, improprio per denotare dapprima il compromesso storico e poi le pratiche di accordo sottobanco fra maggioranza e opposizione parlamentare. Nel significato originario indicava invece un tipo di democrazia esemplato sui casi dell’Olanda, Austria, Svizzera e Libano e caratterizzato dalla presenza di: 1) un Governo formato da grandi coalizioni; 2) una pronunciata segmentazione e frammentazione socio-politica-culturale; 3) sistemi elettorali proporzionali; 4) una sorta di potere di veto delle minoranze. Un modello, sufficientemente realistico, ma connotato anche da una sorta di struttura schizoide, che postula, da un lato, l’esistenza di fratture molto nette e incomponibili di tipo etnico, culturale e religioso fra la popolazione, e, dall’altro, l’esistenza di un accordo di solidarietà intercorrente fra le élites politiche in funzione del contenimento o della neutralizzazione delle spinte centrifughe o delle tendenze disgreganti. Insomma, un sistema conflittuale alla base e solidale (o consensuale) al vertice, che consentiva a particolari realtà socio-politiche di stare insieme e di mantenere le identità dei molteplici gruppi nonostante le numerose fratture (soprattutto di carattere culturale e religioso). La democrazia consociativa si presentava perciò come un sistema politico oggettivamente diverso, per strutturazione e funzionamento, rispetto al prototipo delle democrazie parlamentari occidentali, alla democrazia britannica, il cosiddetto modello Westminster, fondato sull’ipotesi del Governo maggioritario.

Con *Le democrazie contemporanee* il disegno di Lijphart si fa più ambizioso⁴⁸. Egli dilata ed espande la concezione della democrazia consociativa, fino a comprendere tutte le democrazie non assimilabili a quella britannica. Abbandona il terreno della tipologia su base storico-empirica ed elabora un modello generale e

⁴⁶ A. LIJPHART, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, London, 1984 (trad. it., *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988).

⁴⁷ *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, Yale University Press, New Haven, 1977.

⁴⁸ Cfr., in proposito, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 84 ss.

astratto, denominato modello consensuale, costruito per via logica, cioè ricavato *e contrario*, per contrasto, dal modello maggioritario di stampo britannico.

In altre parole, nel libro dell'84 Lijphart parte da una rappresentazione schematica di un sistema reale – quello inglese – di cui costruisce un modello coerente e poi elabora un modello di democrazia “diametralmente opposto”⁴⁹, ma ugualmente coerente, che dovrebbe adattarsi a tutte le forme di democrazia diverse dal modello britannico o modello *Westminster*.

Sulla base di questi due modelli opposti Lijphart esamina venticinque democrazie reali – quelle “dell’area nord-atlantica” più Israele, il Giappone, l’Australia e la Nuova Zelanda – con l’intento di individuare e descrivere le somiglianze e le differenze nella struttura e nel funzionamento delle istituzioni e nelle specifiche modalità, formali ed informali, dei processi decisionali dei paesi presi in considerazione.

Entrando nel merito della proposta, si può osservare che Lijphart muove dall’elaborazione del modello maggioritario che, però, non corrisponde compiutamente ad alcun sistema reale, giacché si tratta di un modello inattuale, costruito sulla base delle caratteristiche presenti nell’esperienza della democrazia parlamentare inglese fra il 1945 e il 1970⁵⁰. Questo modello (*Westminster* o maggioritario) si compone di nove elementi caratterizzanti: 1) Governo monopartitico e a maggioranza risicata; 2) esecutivo predominante rispetto al Parlamento; 3) bicameralismo asimmetrico; 4) sistema bipartitico; 5) conflitto politico unidimensionale (conflitto socio-economico lungo l’asse destra-sinistra); 6) sistema elettorale maggioritario, con collegi uninominali a turno unico; 7) sistema di Governo unitario e centralizzato (scarso decentramento, nessun federalismo); 8) costituzione non scritta e sovranità parlamentare (il Parlamento può cambiare le leggi, anche quelle fondamentali); 9) democrazia esclusivamente rappresentativa (assenza dell’istituto del referendum)⁵¹.

L’elenco di Lijphart appare nel complesso, per un verso casuale (non “ordinato”) e per un altro, ridondante. Se si volesse dare una sequenza logica ai nove punti indicati bisognerebbe partire dal quinto, dal conflitto unidimensionale, per andare poi al sesto, il sistema elettorale maggioritario uninominale a turno unico, premessa o presupposto del quarto, il sistema bipartitico, strutturato su due partiti equivalenti per peso potenziale elettorale e, dunque, foriero di governi monopartitici a maggioranza risicata (primo punto) da cui deriva il punto secondo, la predominanza dell’esecutivo sul Parlamento (il *Prime Minister* britannico è al

⁴⁹ *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 12.

⁵⁰ *Ivi*, p. 19.

⁵¹ *Ivi*, pp. 14-18.

tempo stesso capo del Governo e leader della maggioranza parlamentare). Il bicameralismo asimmetrico (punto terzo) potrebbe essere un carattere eventuale, ma non determinante, mentre il sistema di Governo centralizzato, la costituzione non scritta (né rigida) e l'assenza di referendum (punti settimo, ottavo e nono), benché in assoluto non incoerenti, non paiono logicamente correlati con i punti precedenti né da essi conseguenti.

All'opposto, il cosiddetto modello consensuale si caratterizza per otto elementi tendenti a limitare o annacquare il potere della maggioranza (specie, se risicata): 1) governi formati da grandi coalizioni; 2) netta separazione fra potere esecutivo e legislativo; 3) bicameralismo equilibrato (o perfetto: uguali poteri alle due camere) e rappresentanza delle minoranze; 4) sistema multipartitico; 5) conflitti multi-dimensionali e sovrapposti (etnici, linguistici, religiosi, culturali e socio-economici); 6) sistemi elettorali di tipo proporzionale; 7) struttura decentrata o federale dello Stato; 8) costituzione scritta e potere di veto della minoranza⁵².

Con questa griglia interpretativa, Lijphart procede ad esaminare e a comparare le venticinque democrazie reali selezionate. E lo fa in base alle seguenti variabili (ad ognuna delle quali dedica un apposito capitolo): 1) il modo di formazione dei governi; 2) le relazioni fra esecutivo e Parlamento; 3) le caratteristiche del Parlamento; 4) i sistemi di partito; 5) i sistemi elettorali; 6) l'accentramento o il decentramento (e/o federalismo) dei poteri decisionali; 7) la tutela dei diritti delle minoranze; 8) la presenza di elementi di democrazia diretta (il referendum).

Le somiglianze e le differenze fra i venticinque paesi presi in considerazione vengono *interpretate* in base alle caratteristiche dei due modelli. Ciò che alla fine risulta è che soltanto quattro democrazie reali, sulle venticinque considerate, sono perfettamente conformi ad uno dei due modelli: la Gran Bretagna, peraltro soltanto nel periodo 1945-1970, e la Nuova Zelanda al modello *Westminster*; la Svizzera e il Belgio al modello consensuale⁵³. Tutte le altre non rappresentano modelli "puri", ma dei regimi *misti*, condividendo, in misura diversa, alcune caratteristiche del primo modello ed alcune del secondo.

Se si tiene conto che la Nuova Zelanda, a partire dalla riforma del sistema elettorale del 1992, non può essere più considerata un modello maggioritario, avendo perduto uno dei caratteri fondamentali di questo, il modello *Westminster* risulta alla fin fine vuoto di contenuti empirici, nel senso che nessun sistema reale – neppure la Gran Bretagna – vi aderisce compiutamente, mentre il modello consensuale è perfettamente rappresentato solo da due paesi.

⁵² *Ivi*, pp. 31-41.

⁵³ *Ivi*, p. 241.

La proposta di Lijphart non sfocia quindi in una classificazione (non essendo né esaustiva, né esclusiva), né in una tipologia in senso stretto, benché si fondi sull'incrocio di una molteplicità di criteri, bensì si configura come l'ipotizzazione di due modelli astratti, che richiamano molto da vicino, sul piano metodologico ed euristico, il ruolo che gli ideal-tipi assumono nell'impianto teorico di Max Weber.

Ma come modelli astratti, si prestano ad alcune considerazioni critiche. In primo luogo, visto che non compare, come carattere costitutivo, nel modello maggioritario, ci si aspetterebbe di trovare il referendum come carattere costitutivo di quello consensuale. Invece no, non compare. È la ragione è semplice: la logica del referendum è, per gli effetti che produce, proprio quella del principio maggioritario. Sennonché – guarda caso – la Svizzera, in cui il referendum è un istituto regolarmente praticato, è uno dei due esempi empirici sui quali Lijphart costruisce il modello della democrazia consensuale. Insomma, delle due l'una: o il referendum è coerente con il modello maggioritario e allora la Svizzera non fa parte del modello consensuale; oppure la Svizzera è un caso paradigmatico di modello consensuale, come Lijphart sostiene, e allora il referendum ne costituisce un elemento caratteristico. Ma se il referendum connota il modello consensuale, la logica del funzionamento di questo modello diventa di tipo maggioritario. Insomma, il tema del referendum rivela l'esistenza, nella modellistica di Lijphart, di una contraddizione non facilmente sanabile (e non è accidentale che il problema venga, con notevole disinvoltura, semplicemente glissato)⁵⁴.

In secondo luogo, la struttura costituzionale degli Stati Uniti d'America, che pure nella tipologia dei sistemi politici rappresenta il prototipo di quelli presidenzialistici, non appartiene a nessuno dei due modelli elaborati da Lijphart. O, meglio, sta a cavallo fra i due, caratterizzandosi alla fine come un caso spurio, anzi, per dirla con Lijphart, come un "caso deviante"⁵⁵. Infatti, appare un modello *quasi maggioritario*, dato che il potere esecutivo è accentrato, il sistema è bipartitico, il meccanismo elettorale di tipo maggioritario, il conflitto bidimensionale per la presenza di fratture di tipo socio-economico e etnico-culturali. Ma, allo stesso tempo, sembra essere un modello *quasi consensuale*, poiché fra le sue caratteristiche vi sono la separazione dei poteri, il bicameralismo equilibrato, il federalismo, la costituzione scritta e il potere di veto. C'è allora da chiedersi che valore euristico abbia una modellistica così astratta da risultare inapplicabile ai casi più significativi (quando non, addirittura, paradigmatici) dei sistemi politici reali.

⁵⁴ Al tema del referendum Lijphart dedica il XII capitolo di *Le democrazie contemporanee* (p. 209 ss.), ma se le cava sostenendo che il referendum non è un elemento caratterizzante né della democrazia maggioritaria né di quella consensuale.

⁵⁵ *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 41.

Inoltre, e il punto non è da trascurare, c'è un serio problema terminologico. La scelta dell'aggettivo "consensuale", per indicare uno dei due modelli di democrazia, è infelice in quanto fuorviante: lascia supporre (o insinua) che il modello *Westminster* non si regga sul consenso. Se così fosse, non sarebbe il modello di una democrazia. È inoltre un termine inappropriato: per amore di simmetria, dato che l'altro termine è ricavato, sia pure per astrazione, da una precisa esperienza storica, sarebbe stato preferibile parlare di modello *Weimar*, per indicare un sistema caratterizzato dalla centralità del Parlamento, dalla pratica dei governi di coalizione, dal sistema elettorale proporzionale, dal multipartitismo, dal federalismo, dai poteri incrociati di veto, e così via. Oppure, ma in subordine, sarebbe stato meglio parlare di "democrazia negoziale", come suggerisce André Kaiser⁵⁶, per indicare un sistema i cui metodi decisionali fanno leva sulla negoziazione fra i gruppi (il mutuo accomodamento delle parti, di cui parla Lindblom), un metodo assai praticato e molto esteso nelle cosiddette democrazie pluraliste, che peraltro non disdegnano, non potendone fare a meno, di ricorrere alla regola di maggioranza. E lo stesso vale per il modello *Westminster*, che, come tutte le democrazie pluralistiche, affianca ad un circuito decisionale di tipo maggioritario un circuito decisionale affidato alla negoziazione fra le parti.

Infine, connotando come consensuale solo un modello di democrazia, Lijphart introduce surrettiziamente un'opzione di valore e finisce col proporre non un modello analitico, atto a capire, ma un modello normativo, volto ad orientare e prescrivere comportamenti. È questa, in effetti, sembra la sua preoccupazione fondamentale. Sul piano teorico e descrittivo la conclusione cui Lijphart giunge, per quel che riguarda il rendimento dei regimi democratici, è che "il modello di democrazia maggioritaria si rivela particolarmente adatto alle società omogenee (...) mentre il modello consensuale è più adatto alle società plurali"⁵⁷, ossia disomogenee o attraversate da conflitti di valore e *cleavages* culturali profondi e, dunque, difficilmente componibili. Una conclusione in parte deludente, perché ha un carattere intuitivo, e, dunque, in parte scontata. Ma il messaggio normativo che traspare è assai impegnativo. Lijphart ritiene che in linea generale vi sia incompatibilità fra democrazia e il potere della maggioranza, salvo che in due situazioni: se c'è alternanza fra maggioranza e opposizione e se la cultura politica si fonda su una solida base di valori condivisi. Se queste condizioni mancano, "manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria"⁵⁸.

⁵⁶ *Types of Democracy. From Classical to New Institutionalism*, in *Journal of Theoretical Politics*, 1977, p. 434.

⁵⁷ *Le democrazie contemporanee*, cit., p. 13.

⁵⁸ *Ivi*, p. 32.

Ecco perché “nelle *società plurali*”, che sono “divise nettamente da fratture a carattere religioso, ideologico, linguistico, culturale, etnico o razziale”, secondo Lijphart, “il Governo maggioritario si rivela non solo non democratico, ma anche pericoloso”⁵⁹. Insomma, la compatibilità fra democrazia e principio di maggioranza sembra costituire piuttosto un’eccezione che una regola. Ed è in questa constatazione che si annida il messaggio ideologico, che però Lijphart affida, senza trascurare di far osservare che si tratta di un premio Nobel per l’economia, alle parole di “sir” Arthur Lewis, secondo il quale “escludere i gruppi perdenti dalla partecipazione al processo decisionale è una patente violazione del significato originario di democrazia”⁶⁰. Una considerazione che Lijphart sottoscrive, parafrasando Lewis: “la regola maggioritaria, ed il modello di Governo che esso comporta che contrappone Governo ed opposizione, può considerarsi come non democratica perché si fonda su un principio di esclusione”⁶¹.

In conclusione, la problematica di Lijphart non è nuova. Non aggiunge elementi o spunti originali per affrontare (e risolvere) la questione del (difficile) rapporto tra regola di maggioranza e democrazia, che già Rousseau e Kelsen avevano sollevato (e non risolto). Inoltre, la modellistica proposta appare pretenziosa, ma è solo semplicistica: riduce eccessivamente un quadro assai complesso, senza approfondire convenientemente il tema del principio maggioritario, quasi si trattasse di un concetto chiaro e distinto, dal significato intuitivo. In definitiva, si tratta di una teoria che pone più problemi di quelli che riesce a risolvere.

6. A questo punto dovrebbe essere chiaro che sono due i campi semantici di estensione del sostantivo “maggioranza” e dell’aggettivo “maggioritario”. Il primo riguarda un criterio di scelta, ossia il modo di selezione della classe politica, la regola elettorale per la formazione degli organi decisionali in un determinato sistema politico (Parlamento, Governo, ecc.): in questo caso “maggioritario” si oppone a “proporzionale”. Il secondo campo riguarda, invece, un metodo decisionale e, più precisamente, la regola che disciplina i processi decisionali degli organi collegiali: in questo caso “maggioranza” si oppone a “unanimità”.

Come criterio per la selezione della classe politica, il sistema elettorale maggioritario può essere a turno unico (*plurality*) o a doppio turno (*majority*), a voto singolo oppure alternativo. È diverso rispetto al sistema elettorale proporzionale, ma non con esso incompatibile. Prova ne sia che esistono sistemi elettorali di ti-

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ivi*, p. 31.

⁶¹ *Ibidem*.

po misto, in parte maggioritari ed in parte proporzionali (in Italia, Nuova Zelanda, Giappone, Ungheria, tanto per fare qualche esempio). Le differenze fra i due sistemi sono comunque notevoli rispetto ai presupposti su cui poggiano e agli effetti che producono. Generalmente si riconosce che i sistemi maggioritari privilegiano la governabilità, intesa come stabilità e efficacia del rendimento del sistema, e favoriscono la bipolarizzazione delle forze in campo, ossia spingono verso un bipartitismo tendenziale. La bipolarizzazione, come riconosce lo stesso Lijphart, “permette che gli elettori votino per una maggioranza che, se vincente, diventa programma di Governo”⁶². Ciò significa che il sistema maggioritario realizza in modo diretto, cioè senza mediazioni, la formula, che potrebbe esser fatta risalire a Schumpeter, del Governo approvato dal popolo. I sistemi proporzionali privilegiano, invece, la rappresentatività e favoriscono il multipartitismo. In questo modo assicurano la presenza in Parlamento di tutte le minoranze consistenti, tali comunque da superare le possibili soglie di sbarramento, ma affidano alla mediazione delle forze politiche (cioè, in pratica, alle intese fra le segreterie dei partiti) la delineaazione del programma e la formazione del Governo, che risulta così di tipo coalizionale. Per questa ragione né la stabilità né l’efficacia dell’azione di Governo sono normalmente annoverati fra gli effetti attesi del sistema proporzionale.

Sotto il profilo dei presupposti i due sistemi richiamano scelte di valore diverse: il maggioritario, che rende più stretto il nesso fra elettori-eletti, è il sistema preferibile per chi ritiene che i cittadini debbano scegliere fra alternative di Governo chiaramente predeterminate; il sistema proporzionale, invece, consente di demandare normalmente al dopo elezioni il problema dell’accordo sulla formula di coalizione e la composizione del Governo.

Nessuno dei due sistemi è in assoluto superiore all’altro. Ubbidiscono a logiche diverse ed ognuno esibisce pregi e difetti. Il sistema maggioritario, in particolare quello a turno unico, può produrre governi minoritari, quando il numero dei seggi risulta superiore ai voti ottenuti. Può così succedere, come in effetti è successo nel sistema britannico, che governi il partito che ha ottenuto meno voti (come nel 1929, 1951 e 1974) o che non abbia raggiunto la metà più uno dei suffragi (come nel 1979, 1983, 1987). D’altra parte, bisogna anche osservare che nessun sistema è perfettamente proporzionale, nel senso che non è affatto garantito che una data percentuale di voti si traduca automaticamente nelle medesima percentuale di seggi, a meno che, come nel caso unico della Germania, il numero dei seggi sia non fisso, ma variabile. Lo stesso Lijphart riconosce che “tutti i sistemi elettorali raggiungono un grado di proporzionalità inferiore a quello che è

⁶² *Ivi*, p. 121.

matematicamente possibile”⁶³ e che “*tutti* i sistemi elettorali, non solo i sistemi maggioritari, tendono a sovrarappresentare i maggiori partiti e a sottorappresentare quelli minori”⁶⁴.

Le differenze fra sistemi elettorali maggioritari e sistemi elettorali proporzionali si riflettono sugli assetti di Governo dei sistemi politici democratici. Osserva, giustamente, Lijphart che il sistema maggioritario produce tendenzialmente la massimizzazione della concentrazione del potere nelle mani di un solo partito (o di una coalizione di partiti), mentre l’obiettivo della “massima distribuzione del potere si può attuare mediante la rappresentanza proporzionale priva di soglia elettorale in un collegio nazionale unico”⁶⁵. Questo sistema elettorale rende difficile che un singolo partito ottenga la maggioranza dei seggi parlamentari e favorisce, perciò, il formarsi di grandi coalizioni⁶⁶. Tale è la soluzione prevista dal cosiddetto modello consensuale. In proposito, si possono dare due ipotesi: la grande coalizione comprende *tutti* i partiti (l’*optimum* per Lijphart) e allora la regola decisionale non può che essere quella dell’unanimità; oppure la grande coalizione comprende molte forze politiche, ma non tutte, ed allora la regola decisionale rimane quella di maggioranza. Il primo caso è una mera ipotesi accademica, il secondo si è verificato in talune circostanze eccezionali e *anche* in sistemi caratterizzati da sistemi elettorali di tipo maggioritario. Fra una maggioranza risicata e una maggioranza amplissima le differenze sono notevoli sul piano dell’efficacia delle politiche pubbliche, giacché cambiano radicalmente i rischi dell’impatto negativo. Ma c’è anche una qualche differenza di principio? Una maggioranza risicata è forse meno legittimata di una maggioranza amplissima?

Inoltre, il ragionamento di Lijphart induce a ritenere che la grande coalizione possa non essere il risultato indiretto di un meccanismo di tipo maggioritario. Il fatto è che i sistemi elettorali proporzionali funzionano anch’essi sulla base della regola di maggioranza. In tutti i modelli di democrazia parlamentare, qualunque sia il sistema elettorale adottato, a vincere le elezioni e ad acquisire il diritto di governare – salvo le eccezioni costituite dai governi di minoranza – sono il partito o la coalizione di partiti che ottengono la maggioranza dei seggi. Una maggioranza formata dalla somma di molte minoranze, non per questo cessa di essere una maggioranza.

La connessione fra regola di maggioranza e democrazia sembrerebbe, dun-

⁶³ *Ivi*, p. 172.

⁶⁴ *Ivi*, p. 169.

⁶⁵ *Ivi*, p. 238.

⁶⁶ *Ivi*, pp. 237-38.

que, certa e inoppugnabile sul piano empirico. Il punto – se si vuole, paradossale – è che la regola di maggioranza o il principio maggioritario, che riguardino la selezione per la formazione degli organi collegiali oppure il metodo decisionale degli organi collegiali, sono una regola o un principio che trascendono la democrazia, nel senso che non sono immanenti *nella* o connaturati *con* la democrazia.

Fra democrazia e regola di maggioranza o principio maggioritario non vi è alcuna connessione necessaria, né sotto il profilo storico né sul piano analitico. Secondo Edoardo Ruffini è il medioevo barbarico a segnare la preistoria del principio maggioritario, anche se non mancano esempi di applicazione della regola di maggioranza nell'antichità (in Grecia e a Roma)⁶⁷. Come criterio decisionale, la regola di maggioranza trova applicazione solo in organi di tipo collegiale (ma, già tre persone fanno collegio), a prescindere che si tratti di collegi democratici o inseriti in una struttura democratica. Basti pensare, tanto per fare alcuni esempi, al Conclave che elegge il pontefice cattolico oppure, rivolgendosi al passato, al Maggior Consiglio della Repubblica di Venezia o al Gran Consiglio del Fascismo⁶⁸.

Ma, allora, qual è il fondamento della regola di maggioranza? Qual è la possibile giustificazione razionale di una regola apparentemente irrazionale, di una regola che affida ad un criterio puramente quantitativo una scelta qualitativa? Secondo Norberto Bobbio non ci sono argomenti razionali decisivi a suo favore⁶⁹. Si sono viste le difficoltà che incontra Rousseau (ma, ancor prima, già Ulpiano: “quello che la maggioranza ha fatto, si deve ritenere come se fosse stato fatto da tutti”), nel far ricorso ad una presunzione assoluta non argomentata né argomentabile. Né va meglio a John Locke, l'unico che abbia provato a fondare razionalmente la regola di maggioranza attraverso un argomento fisico-meccanicistico (“è necessario che il corpo muova nel senso in cui lo porta la forza maggiore”⁷⁰), che appare estremamente fragile e, oggi, quasi risibile.

Sul piano assiologico, le cose non cambiano. È difficile pensare che la regola di maggioranza possa essere giustificata sulla base del principio d'uguaglianza che le sarebbe sotteso. La regola di maggioranza non implica affatto, come condizione necessaria il principio di uguaglianza. Come osserva Bobbio, vi sono “casi in cui si tiene conto della maggioranza dei voti, ma non tutti i voti sono eguali. Tanto in

⁶⁷ E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo Storico* (1927), Adelphi, Milano, 1976; ID., *La ragione dei più* (1925-27), Il Mulino, Bologna, 1977.

⁶⁸ Gli esempi sono tratti da N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti ed aporie*, in N. BOBBIO-C. OFFE-S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 35.

⁶⁹ *Ivi*, p. 38 ss.

⁷⁰ J. LOCKE, *Due trattati sul Governo*, Utet, Torino, 1960, p. 96.

una grande assemblea di una società per azioni, quanto in una modestissima assemblea di un condominio, ognuno ha un voto proporzionato alla propria quota, il che porta alla conseguenza che la maggioranza si forma con voti disuguali”⁷¹.

L'unico modo per giustificare la regola di maggioranza è, perciò, quello di considerarla un espediente tecnico, una regola pratica di grande efficacia, uno strumento sicuro e facile da applicare per le decisioni degli organi collegiali, soprattutto se viene contrapposta alla regola d'unanimità, che è una regola tendenzialmente conservatrice, come sottolinea Kelsen, e di dubbia efficacia, nel senso che produce più non-decisioni che decisioni, in quanto è costantemente esposta al potere di veto di cui ogni singolo membro del collegio è dotato. La regola di maggioranza produce sempre un esito certo di tipo maggioritario, salvo nel caso di parità di voti (se non è previsto che il voto del presidente valga doppio). Non esiste, invece, procedura che sia in grado di garantire un esito di tipo unanimitario al processo decisionale di un organo collegiale.

È vero, d'altra parte, che la regola di maggioranza non misura l'intensità delle preferenze e quindi può risultare uno strumento rudimentale o grossolano, non di rado iniquo o ad alto rischio per la stabilità dei sistemi, se usato scriteriatamente. Ma è altrettanto vero che è anche una regola di civiltà: è la sublimazione della forza bruta, perché consente di risolvere i conflitti in maniera incruenta, contando i voti, come direbbe Elias Canetti, anziché i morti. Nelle assemblee dei popoli barbari, ricorda Ruffini, “la votazione ed il conseguente sottomettersi dei meno ai più, altro non è che l'anticipazione di quello che sarebbe stato il risultato probabile del conflitto armato che si voleva evitare”⁷². In questo senso, prosegue Ruffini, “il voto sta alla spada come la carta moneta sta alla riserva aurea”⁷³. Il nesso fra democrazia e regola di maggioranza è tutto qui: nel fatto che la regola di maggioranza è uno strumento tecnico per risolvere i conflitti in modo pacifico.

In conclusione, la regola di maggioranza è l'unico criterio conosciuto – a parte il sorteggio, se praticabile – per la formazione degli organi collegiali, o, se si preferisce, per la selezione della classe politica in quei sistemi che si affidano al voto popolare. Ed è uno dei due metodi per concludere i processi decisionali negli organi collegiali. L'altro è l'accordo raggiunto attraverso la negoziazione, il compromesso, di cui parla Kelsen, che implica il principio d'unanimità. Due metodi decisionali, ognuno con i suoi *pro* e i suoi *contra*, che però non configurano due modelli di democrazia, come vorrebbe Lijphart, ma due tipi di circuiti decisionali – alternativi ma compresenti – in ogni democrazia.

⁷¹ *La regola di maggioranza: limiti ed aporie*, cit., p. 40.

⁷² *Il principio maggioritario. Profilo Storico*, cit., p. 37.

⁷³ *Ibidem*.