

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

## Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia

### **This is the author's manuscript**

*Original Citation:*

*Availability:*

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1637796> since 2017-05-24T10:17:26Z

*Terms of use:*

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

This is the author's final version of the contribution published as:

Pazé, Valentina. Designare il capo del vascello o distribuire le carte? Due modelli di democrazia. RAGION PRATICA. giugno (46) pp: 35-56.

When citing, please refer to the published version.

Link to this full text:

<http://hdl.handle.net/>

## Designare il capo del vascello o distribuire le carte?

### Due modelli di democrazia

Valentina Pazè

#### 1. A che cosa servono le elezioni?

A che cosa servono le elezioni? La domanda non è banale come potrebbe sembrare a prima vista. Non è banale, per lo meno, se enunciata nel contesto di una riflessione, come quella che qui mi interessa, sulla democrazia.

A che cosa servono - o dovrebbero servire - le elezioni, in regimi aristocratici, o comunque non democratici, è infatti piuttosto chiaro. “Eleggere”, nel suo significato originario (dal latino *eligere*) significa “scegliere” “designare”, ma al contempo “innalzare”, selezionando i più adatti a ricoprire ruoli di responsabilità nella sfera pubblica. Di qui il nesso, considerato ovvio all’epoca di Aristotele, tra elezioni ed aristocrazia, da un lato, e tra sorteggio e democrazia, dall’altro. Nesso che, come ha ben documentato Manin, ha continuato ad essere dato per scontato almeno fino a Harrington, Rousseau, Montesquieu<sup>1</sup>.

E tuttavia, come sappiamo, la contrapposizione tra elezioni e sorteggio, presso gli antichi, non era così netta. Affidarsi alla dea bendata per assegnare cariche cruciali come quella di stratego o di revisore dei conti sarebbe apparso, anche agli occhi degli ateniesi, avventato. E dunque, nonostante il mito protagoreo, che attribuisce a tutti i cittadini la capacità di giudizio politico, il ricorso alle elezioni per assegnare cariche pubbliche non era disdegnato neanche nella polis democratica. Sta di fatto che quella che allora era l’eccezione è oggi la regola; nella nostra realtà, e nel nostro immaginario, il principale diritto di cui sono titolari i cittadini in democrazia è il diritto di eleggere dei rappresentanti.

Riformulo allora la domanda: a che cosa servono le elezioni, nelle moderne democrazie rappresentative? O, per lo meno, in che cosa consiste la loro principale funzione?

Questa domanda è suscettibile di due risposte: le elezioni possono servire per scegliere il governo oppure il parlamento. Si tratta di risposte che esprimono diversi modi di concepire la democrazia; con la terminologia introdotta da Duverger, un modello di democrazia “immediata” o “diretta” e un modello di democrazia “mediata” o “indiretta”<sup>2</sup>. Il primo modello corrisponde non solo alla forma di governo presidenziale o semi-presidenziale, ma a quei sistemi parlamentari in cui, grazie all’esistenza di un sistema bipartitico - e a sistemi elettorali che lo propiziano - , gli elettori, nel votare per l’assemblea legislativa, esprimono di fatto anche un voto per il capo del governo. Come garantirebbe soprattutto il modello Westminster, in quello che è considerato il suo

---

<sup>1</sup> Manin 2010: 89.

<sup>2</sup> Duverger 1978: 71 e 114-115 e Duverger 1962: 38 e ss. Cfr. in proposito Bovero 2015. Inutile aggiungere che la dicotomia disegnata da Duverger lascia nell’ombra le differenze che, pure, esistono, tra diverse varianti di democrazia mediata e immediata. Sull’irriducibilità di modello Westminster e modello White House, cfr. Luciani 2013.

funzionamento fisiologico<sup>3</sup>. Nelle democrazie mediate o indirette, invece, gli elettori votano per i loro rappresentanti e i governi – in genere di coalizione - si formano solo successivamente, in parlamento. Se, nei suoi scritti accademici, Duverger presenta la distinzione tra democrazia immediata e mediata nei termini di una dicotomia analitico-descrittiva, nei testi di carattere più militante esprime esplicitamente la sua preferenza per il primo modello. L'elezione - scrive ne *La democrazia senza popolo* - non dovrebbe servire a “confessare la propria fede col fervore dei martiri”, ma a “designare il capo del vascello ed il suo equipaggio, ed a fissare loro le mete del viaggio”<sup>4</sup>. Il linguaggio non potrebbe essere più pregnante ed evocativo: “capo del vascello”, o “timoniere” è la traduzione letterale del termine greco *kybernetes*, da cui è derivato il latino *gubernator* e il nostro *governante*. Il *kybernetes*, in Platone, è l'uomo carismatico, che guida la nave dello Stato in mezzo alle tempeste, discostandosi dalle leggi scritte ed assumendo come scienza la sua arte<sup>5</sup>. Se il giudizio positivo ripetutamente espresso da Duverger nei confronti della personalizzazione del potere richiama alla mente il modello platonico del “governo degli uomini”, l'analogia tuttavia non è perfetta. In Duverger il capo del vascello, una volta designato, non ha piena libertà di movimento, essendo vincolato al programma da lui presentato agli elettori<sup>6</sup>. Perché quest'ultima condizione sia rispettata non basta che sia prevista l'elezione a suffragio universale e diretto del capo dell'esecutivo. È indispensabile che esista un sistema bipartitico, o per lo meno bipolare, con soggetti politici strutturati e disciplinati, in grado di assicurare che i deputati, una volta eletti, non tradiscano gli impegni assunti di fronte agli elettori<sup>7</sup>.

I principali argomenti addotti da Duverger a favore della democrazia immediata sono due. Il primo ha a che fare con la maggiore legittimità democratica di cui tale regime godrebbe rispetto ai sistemi mediati; il secondo con la maggiore efficienza di governi eletti direttamente dal popolo nel decidere ed attuare le politiche pubbliche. “Nelle democrazie dirette - scrive il politologo francese - le decisioni del capo dell'esecutivo appartengono anche al popolo, esso ne condivide la responsabilità, poiché lui stesso ha mandato al potere colui che prende le decisioni; un circuito di fiducia esiste tra il governo e il paese”<sup>8</sup>. È questo l'argomento, ripreso e sviluppato in Italia soprattutto da Gianfranco Pasquino, della “restituzione dello scettro al principe”<sup>9</sup>: un sistema in cui l'elettore è chiamato a scegliere non solo il parlamento, ma il governo, è più democratico di un sistema indiretto, perché conferisce più potere agli elettori. Viceversa, nei regimi di democrazia mediata “i cittadini hanno l'impressione di essere privati di un loro diritto essenziale: quello della scelta dei governanti, che è la base stessa della democrazia. Il capo dell'esecutivo, nominato dai deputati, non è realmente il loro capo: spesso d'altronde, si tratta di un personaggio sconosciuto,

---

<sup>3</sup> In effetti secondo Duverger la democrazia statunitense non funziona del tutto come una democrazia immediata, a causa della considerevole indipendenza del Congresso dal Presidente e dell'assenza di disciplina di partito (Duverger 1978: 114-15).

<sup>4</sup> Duverger 1968: 251.

<sup>5</sup> Sulla metafora classica della nave, che compare in Alceo e viene poi ripresa da Platone, sia nella *Repubblica* sia nel *Politico*, cfr. Gastaldi 2003 e Ferrari 2015.

<sup>6</sup> Perché la scelta del capo del governo sia “veramente democratica - chiarisce Duverger - bisogna che ogni candidato esprima delle scelte, un programma, una politica, e che non sia libero di tradirle, una volta eletto” (Duverger 1978: 200).

<sup>7</sup> Non è chiaro tuttavia come sia possibile sanzionare i “traditori” e neanche, data l'inevitabile genericità dei programmi elettorali, come si possa accertare in modo inequivocabile il contenuto del mandato popolare. Cfr. in proposito le osservazioni di Meaglia 2006: 246-251, formulate in riferimento alla teoria del “divieto di ribaltone” di Pasquino.

<sup>8</sup> Duverger 1962: 47.

<sup>9</sup> Pasquino 1985 e 1995.

portato sugli scudi dal caso di una combinazione ministeriale”<sup>10</sup>. Da ciò deriva il sentimento di “alienazione politica” che si diffonde tra i cittadini, privi della possibilità di controllare ciò che avviene in parlamento, che finiscono con avvertire come qualcosa di lontano ed estraneo. Nelle democrazie dirette “i cittadini hanno l’impressione di partecipare anch’essi al gioco politico più importante, che consiste nel dare un capo alla Nazione”; in quelle indirette “essi pensano che distribuiscono soltanto le carte fra i giocatori - i deputati - che fanno poi la partita a modo loro, riservando al popolo la parte di spettatori”<sup>11</sup>. Le democrazie mediate - è la conclusione - sono meno democratiche di quelle immediate o, per lo meno, sono *percepite* come tali dai cittadini.

Quanto al loro concreto funzionamento, nelle democrazie immediate “un solo partito detiene la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari; la disciplina di voto assicura che tutti i deputati sostengano il governo quando ne ha bisogno; l’autorità di un leader riconosciuto, praticamente inamovibile, che deve essere obbedito finché resta in funzione, assicura all’esecutivo una stabilità quasi assoluta”<sup>12</sup>. Sarebbero questi sistemi in cui il governo è in grado di attuare le sue politiche senza essere rallentato dal gioco infinito dei dibattiti parlamentari, né dalle pressioni delle lobby e dai gruppi di interesse, che proprio attraverso l’assemblea rappresentativa cercano, di regola, di far pesare le loro richieste. L’esistenza di un esecutivo forte, legittimato dall’elezione diretta a suffragio universale, garantirebbe inoltre che le redini del potere rimangano saldamente nelle mani della politica e non scivolino in quelle della tecno-burocrazia: “nel XX secolo, negli Stati ad economia mista, si può solo scegliere tra un esecutivo forte democratico e un esecutivo forte tecnocratico. L’assenza del primo comporta necessariamente, automaticamente, la comparsa del secondo”<sup>13</sup>. I regimi parlamentari classici funzionano in un modo molto diverso. “La molteplicità dei partiti impedisce che uno solo abbia la maggioranza, salvo in circostanze eccezionali e transitorie. I governi si appoggiano su coalizioni, per loro natura instabili e contraddittorie. Essi sono poco sicuri dell’indomani, tirati qua e là in opposte direzioni”<sup>14</sup>, con effetti intuibili sulla efficacia e sulla coerenza dell’azione di governo. L’alternativa che si profila è chiara e netta: governi forti o deboli, stabili o instabili, in grado di tenere dritta la barra del timone o incessantemente frenati e sballottati dalla furia dei venti.

Le riflessioni di Duverger su questi temi maturano negli anni della transizione alla Quinta repubblica francese, nei cui confronti l’autore esprime un giudizio sostanzialmente positivo, confidando nelle potenzialità dell’elezione diretta del Presidente della Repubblica di favorire una ristrutturazione dualistica del sistema dei partiti francesi in grado di superare la “palude” centrista. Dopo di lui, altri autori hanno proposto classificazioni simili: penso in particolare alla distinzione di Lijphart tra democrazia maggioritaria e consensuale<sup>15</sup>. Ma ben prima che la scienza politica si esercitasse in queste classificazioni, è possibile riconoscere i contorni dell’alternativa tracciata da Duverger nelle opere di due fra i più significativi teorici della democrazia del Novecento, Joseph

---

<sup>10</sup> Duverger 1962: 46.

<sup>11</sup> Ivi: 47.

<sup>12</sup> Ivi: 41.

<sup>13</sup> Ivi: 19.

<sup>14</sup> Ivi: 43.

<sup>15</sup> Lijphart 2001. Pur largamente sovrapponibili, le coppie democrazia immediata/mediata e maggioritaria/consensuale si basano su criteri diversi: la modalità di scelta dell’esecutivo, la prima; la concentrazione del potere in una maggioranza monopartitica o formata da più partiti, la seconda. Cfr. in proposito Meaglia 2006: 136 ss.

Schumpeter e Hans Kelsen<sup>16</sup>. È rivolgendosi ai loro scritti che è possibile approfondire la logica e le implicazioni di questi modelli, identificandone le possibili varianti e facendone emergere le tensioni interne.

## 2. Schumpeter e la democrazia immediata

Non è difficile accorgersi che il modello di democrazia competitiva proposto da Schumpeter nella sua opera del '42 corrisponde, nella sua architettura istituzionale per lo meno, al modello di democrazia diretta elaborato da Duverger<sup>17</sup>.

La funzione delle elezioni consiste, secondo l'autore di *Capitalismo, socialismo, democrazia*, nell'eleggere un governo "direttamente o attraverso un corpo intermedio che a sua volta genererà un esecutivo"<sup>18</sup>. Fuori dal campo visuale di Schumpeter rimangono i sistemi in cui i cittadini eleggono i parlamentari e i governi si formano dopo le elezioni, come esito di accordi e di compromessi tra i diversi gruppi politici. Di qui anche la predilezione per sistemi elettorali maggioritari con collegi uninominali e la critica nei confronti dei sistemi proporzionali.

Schumpeter presenta la propria teoria della democrazia come una teoria realista, in grado di rendere conto del funzionamento dei regimi democratici effettivamente esistenti e di sfatare i miti e le illusioni della dottrina classica della democrazia. In realtà, dietro l'apparenza della descrizione valutativa, egli avanza, in modo neanche troppo velato, forti pretese normative<sup>19</sup>. È significativo, ad esempio, che giudichi non solo poco realistico, ma "contrario allo spirito democratico", che i cittadini-elettori pretendano di esercitare un controllo e un'influenza sul modo in cui gli eletti esercitano il loro mandato e che li inviti a controllarsi, astenendosi dal subissare i rappresentanti di petizioni e di interferire in qualsiasi altro modo con la loro attività<sup>20</sup>. Invito che si rende necessario, evidentemente, perché non sempre e non ovunque i cittadini si "auto-controllano" nel modo da lui auspicato. Questa prescrizione può sembrare - ed è, alla lettera - agli antipodi rispetto alla preoccupazione di Duverger di vincolare i leader al rispetto del programma presentato in campagna elettorale. Si può osservare, tuttavia, che la richiesta di moderazione che Schumpeter rivolge ai cittadini (come anche ai loro rappresentanti in parlamento), svolge la stessa funzione della disciplina di partito difesa da Duverger: si tratta in entrambi i casi di non disturbare il "timoniere",

---

<sup>16</sup> Per una ricostruzione delle origini dell'idea di democrazia immediata, che viene fatta risalire agli scritti di Ostrogorski degli ultimi decenni dell'Ottocento, cfr. Meaglia 2006, ma anche Lanchester 1981: 37-41, che riconosce i due modelli nelle tesi che contrappongono J.S. Mill a W. Bagehot. Per un'interpretazione di Kelsen e Schumpeter come paradigmatici di opposte teorie della democrazia, cfr. Bovero 2000, De Fiore 2007, Mastropaolo 2011. Offrono una lettura più "continuista", che enfatizza gli elementi che accomunano i due pensatori, Mura 2004 e Lagi 2015.

<sup>17</sup> Insisto sulla dimensione istituzionale perché, come vedremo, se i due autori convergono nella difesa dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo e di sistemi elettorali maggioritari, divergono nel modo di concepire i partiti politici e nella funzione ad essi assegnata.

<sup>18</sup> Schumpeter 2001: 279, 282.

<sup>19</sup> Cfr. Mackie 2012: 146 che, dopo avere ricordato il sostegno del giovane Schumpeter, suddito dell'impero austro-ungarico, a movimenti filo-monarchici negli anni immediatamente precedenti la prima guerra mondiale, commenta: "The prescriptions of 1916 are the descriptions of 1942".

<sup>20</sup> Schumpeter 2001: 282 e 303 e sg.

garantendogli la libertà necessaria per attuare il suo programma, senza cedere alle pressioni degli elettori o dei gruppi parlamentari<sup>21</sup>.

Più in generale Schumpeter, a differenza di quanto faranno Duverger e i suoi epigoni, non giustifica l'elezione diretta del capo del governo con l'argomento della "restituzione dello scettro al principe". Non contribuisce ad alimentare il mito della volontà popolare, che sarebbe rispettata solo attribuendo ai cittadini il potere di scegliere direttamente il capo del vascello e la meta del viaggio. La sua teoria offre, in un certo senso, la confutazione *ante litteram* di uno dei due argomenti di Duverger a favore della democrazia immediata. O, forse, l'esplicitazione di ciò a cui Duverger si limita ad alludere quando insiste sulla "percezione" - non sulla realtà - dell'influenza popolare nei regimi di democrazia immediata<sup>22</sup>. Nella versione disincantata e aliena da qualsiasi retorica di Schumpeter, l'elezione diretta del premier non implica "più potere al popolo". Il potere è, e rimane, saldamente nelle mani di un'*élite*. La volontà popolare è in gran parte plasmata e manipolata dai professionisti della propaganda. E la democrazia altro non è che "lo strumento 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"<sup>23</sup>.

L'insistenza con cui Schumpeter propone l'analogia tra il mondo della politica e quello dell'economia, e tra sovranità del popolo e sovranità del consumatore, non fa che rafforzare la curvatura elitistica della sua teoria della democrazia. Anche in questo caso, l'intento di Schumpeter è quello di demistificare, di denunciare il carattere illusorio del lessico della sovranità e dell'autonomia riferiti, rispettivamente, ai consumatori e ai cittadini-elettori. In modo analogo a quanto avviene sul mercato economico, anche in politica è l'offerta che crea la domanda, e non viceversa; sono i leader che si costruiscono un "popolo" di riferimento, non i cittadini a scegliere il leader. A riguardo Schumpeter non potrebbe essere più chiaro: "il 'popolo' non solleva né decide nessun problema, ma i problemi da cui il suo destino dipende sono normalmente sollevati e decisi per lui"<sup>24</sup>. Ma non basta. Lo stesso potere dei cittadini di eleggere i propri rappresentanti si rivela più illusorio che reale: "I votanti non solo non decidono nessuna questione, ma nemmeno scelgono a mente aperta fra la popolazione eleggibile i membri del parlamento. In tutti i casi normali, l'iniziativa parte da chi pone la propria candidatura all'ufficio di deputato [...]. Gli elettori si limitano ad accettare questa candidatura a preferenza di altre, o a rifiutarsi di accettarla"<sup>25</sup>. Il mito,

---

<sup>21</sup> Rimane il diverso atteggiamento dei due autori nei confronti della "libertà di manovra" del capo del governo, che per Schumpeter è, e deve essere, assoluta (o quasi), e per Duverger dovrebbe invece essere limitata dall'esistenza di un partito solidamente strutturato alle sue spalle (come accade nel modello Westminster, in cui il premier è anche capo del partito di maggioranza, da cui può sempre essere "sfiduciato"). È in questo senso possibile considerare i due pensatori all'origine di due distinte varianti di democrazia immediata: la democrazia "di investitura" (Schumpeter) e quella "di indirizzo" (Duverger). Ma è anche possibile sostenere che Schumpeter è più lungimirante di Duverger nel mettere a fuoco le conseguenze della personalizzazione della politica sulla struttura dei partiti e sullo stesso sistema dei partiti (Calise 2016: 29-37). Sulla distinzione tra democrazia di investitura e di indirizzo, messa a punto da L. Elia, cfr. Dogliani 2003.

<sup>22</sup> Così, ad esempio, a proposito dei referendum della Quinta repubblica e delle elezioni presidenziali del 1965: il popolo "ha avuto l'impressione di essere di nuovo in gioco. Che questa impressione corrisponda abbastanza poco alla realtà non impedisce il fatto che il sentimento di alienazione politica sia diminuito" e che "il cittadino di base, il francese medio [...] si creda più vicino al centro decisionale" (Duverger 1968: 216, corsivi miei). Cfr. anche le considerazioni sulla natura "oligarchica" di ogni governo e sulla sostanza "elitistica" della democrazia in Duverger 1961: 489 e 491, che potrebbero tranquillamente essere sottoscritte da Schumpeter.

<sup>23</sup> Schumpeter 2001: 279.

<sup>24</sup> Ivi: 274.

<sup>25</sup> Ivi: 290. Ci si può chiedere, a questo punto, se la direzione del processo decisionale non abbia subito un'inversione completa, che autorizza parlare di "democrazia capovolta" o di "autocrazia elettiva" (Bovero 2000).

caro alla teoria classica della democrazia rappresentativa, che i cittadini, pur delegando ad altri il compito di governare, continuano nondimeno ad esercitare una qualche forma di controllo sui loro rappresentanti, crolla di fronte al ruolo preponderante svolto dalla propaganda nel forgiare le preferenze di individui disinformati, disattenti, emotivamente immaturi. Neppure il parlamento è in grado di svolgere una funzione di vero contro-potere rispetto al leader: “I parlamentari non sono soltanto vincolati da obblighi di partito; sono anche trascinati dall’uomo che ‘eleggono’ - trascinati all’atto della sua ‘elezione’ come dopo”<sup>26</sup>. È chiaro insomma che la logica dell’investitura diretta del capo dell’esecutivo travolge tutte le mediazioni di tipo rappresentativo, snaturando il ruolo del parlamento e degli stessi partiti, in cui Schumpeter non vede altro che macchine elettorali al servizio di singoli imprenditori politici<sup>27</sup>.

Venendo meno l’argomento della maggiore democraticità dell’elezione diretta del capo dell’esecutivo, rimane quello della maggiore stabilità ed efficienza garantita dai sistemi di democrazia immediata. Il confronto tra il funzionamento dei sistemi americano e britannico, da un lato, e quello di paesi come la Francia della Quarta repubblica o l’Italia è impietoso: se è vero che, in generale, in una democrazia competitiva i leader sono come fantini, talmente assorbiti dallo sforzo di mantenersi in sella da non riuscire a pianificare la loro corsa<sup>28</sup>, nei sistemi del secondo tipo il loro percorso risulta particolarmente accidentato. L’instabilità dei governi di coalizione, perennemente ostaggio del “lavoro di corridoio della politica parlamentare”, fa sì che gli stessi funzionari dell’amministrazione siano recalcitranti a riconoscere l’autorità di leader destinati a non durare a lungo in carica<sup>29</sup>. A tutto ciò contribuiscono naturalmente anche i sistemi elettorali. Per Schumpeter “è ovvio non solo che la rappresentanza proporzionale permetterà a ogni sorta di idiosincrasie di affermarsi, ma può impedire alla democrazia di produrre governi efficienti, e così dimostrarsi un pericolo in momenti di tensione”<sup>30</sup>.

### 3. *Kelsen e la democrazia mediata*

E se la “vera” funzione del voto, in democrazia, non fosse la selezione-accettazione di una leadership? In questo caso, le cose cambiano. Ce ne accorgiamo volgendoci a considerare gli scritti di Kelsen, il più grande teorico novecentesco della democrazia mediata.

Kelsen sostiene esplicitamente che le elezioni non servono a stabilire chi vince. “Nel caso ideale di elezione proporzionale, non ci sono vinti, perché non c’è ricorso alla maggioranza. Per essere eletti, non è infatti necessario ottenere una maggioranza di voti, ma è sufficiente ottenere un ‘minimo’ il cui calcolo costituisce la caratteristica del sistema proporzionale”<sup>31</sup>. Lo scopo delle elezioni parlamentari consiste nel creare un’assemblea che rispecchi nel modo più fedele possibile

---

<sup>26</sup> Ivi: 286.

<sup>27</sup> Quando riflette sui partiti, Schumpeter sembra avere in mente soprattutto il contesto degli Stati Uniti, sua patria di elezione. Si può tuttavia discutere se il modello da lui preferito sia quello presidenziale, come ritiene Salvadori, 2015: 448, o non sia piuttosto il modello Westminster, come fanno pensare i molteplici esempi tratti dalla storia inglese su cui si sofferma e alcune annotazioni esplicite (cfr. ad esempio Schumpeter 2001: 464: “finora, la logica del governo democratico ha trovato il suo più completo sviluppo nella prassi inglese, se non nelle sue forme giuridiche”).

<sup>28</sup> Schumpeter 2015: 296.

<sup>29</sup> Ivi: 295 e 465.

<sup>30</sup> Ivi: 283.

<sup>31</sup> Kelsen 1995a: 107.



la pluralità degli interessi e degli orientamenti politici presenti nella società, senza escluderne nessuno, purché di una certa consistenza<sup>32</sup>. È chiaro infatti anche a Kelsen che l'ideale della piena rappresentanza di tutte le posizioni politiche è un ideale limite, che potrebbe essere soddisfatto solo se il numero di seggi da distribuire fosse uguale al numero degli elettori. Nella realtà, neanche un sistema proporzionale puro è in grado di evitare che piccole minoranze rimangano prive di una proiezione parlamentare. Ma ciò avviene in misura infinitamente inferiore di quanto non accada ricorrendo a sistemi di tipo maggioritario, che non solo comportano la cancellazione o l'artificiale ridimensionamento di minoranze anche consistenti (come il terzo partito in Gran Bretagna), ma deformano la volontà degli elettori in misura tale da condurre talvolta a capovolgere lo stesso principio maggioritario<sup>33</sup>.

Le ragioni addotte da Kelsen a favore di un modello di democrazia mediata, basata sulla centralità del parlamento, il sistema proporzionale, i partiti di massa, sono soprattutto ragioni di principio. “Il problema della democrazia – scrive in un testo risalente al periodo americano – non è quello del governo più efficiente; altre forme possono ben esserlo di più. Esso è invece il problema di un governo che garantisca la maggior libertà individuale possibile”<sup>34</sup>. Nello stesso articolo, in polemica diretta con Schumpeter, Kelsen nega che si possa considerare il metodo democratico come indifferente a qualsiasi valore, ribadendo che la democrazia, se correttamente intesa, “serve necessariamente, sempre e ovunque l'ideale della libertà politica”, oltre che della “libertà intellettuale”<sup>35</sup>. Anche nel confrontare i diversi modelli istituzionali di democrazia e i diversi sistemi elettorali, il criterio fondamentale è quello della loro maggiore o minore democraticità, ovvero della loro maggiore o minore corrispondenza all'ideale della libertà politica. Tuttavia, non sono assenti in Kelsen anche argomenti di ordine pragmatico, essendo il sistema parlamentare da lui concepito come un compromesso tra il principio – propriamente democratico - della libertà politica e l'esigenza della divisione del lavoro tipica dei grandi Stati e delle società complesse.

Esaminiamo più da vicino le ragioni di principio. Kelsen non crede – come Duverger - che là dove il capo del governo viene eletto a suffragio universale diretto i cittadini abbiano più potere e il principio della sovranità popolare risulti rafforzato. È vero, piuttosto, il contrario. “Infatti, quando di fronte al popolo degli elettori, che conta milioni di individui, non c'è che un unico individuo come eletto, l'idea della rappresentanza del popolo perde necessariamente l'ultima parvenza di fondatezza”<sup>36</sup>. Solo un organo “policefalo” come il parlamento può “rappresentare”, in un qualche senso plausibile, il popolo, che non esiste come corpo collettivo unitario, ma si compone di una molteplicità di individui e gruppi tra loro in conflitto, che acquistano capacità di influenza politica organizzandosi in partiti<sup>37</sup>. E solo un parlamento eletto col sistema proporzionale può garantire che tutti i bisogni e le idee presenti nella società si manifestino e si confrontino, in modo che la decisione che alla fine viene assunta come volontà collettiva non esprima l'interesse unilaterale di una parte, ma risulti dal concorso di tutti. Consentendo a tutti di essere rappresentati nell'organo

---

<sup>32</sup> Sull'ideale della “rappresentanza-specchio”, cfr. Pitkin 1972.

<sup>33</sup> Cfr. in proposito Dahl 2003: 53 e sg., che ricorda diversi casi in cui il candidato meno votato ha vinto le elezioni presidenziali negli Stati Uniti, oltre a quelli, molto comuni, in cui il vincitore non ha conseguito la maggioranza assoluta dei voti.

<sup>34</sup> Kelsen 1995c: 255.

<sup>35</sup> Ivi, p. 197. Sul periodo americano di Kelsen e sul confronto con Schumpeter, cfr. Lagi 2013.

<sup>36</sup> Kelsen 1995a: 131.

<sup>37</sup> Cfr. anche Kelsen 1994: 304, in cui si dichiara senza mezzi termini che “un parlamento eletto dal popolo intero è più democratico di un presidente eletto alla stessa maniera”.

deputato a fare le leggi, tale sistema costituisce la minore deviazione possibile dall'ideale - inattuabile nella sua pienezza - della libertà come autonomia.

In un simile sistema, il mandato che il cittadino-elettore affida ai suoi rappresentanti non va inteso come mandato "a governare", ma a "persuadere"<sup>38</sup>. Ciò che i cittadini possono aspettarsi dai loro rappresentanti non è che realizzino "dalla A alla Z" il programma per il quale sono stati votati, ma che ne difendano i punti qualificanti in parlamento, confrontandosi con le posizioni altrui, con l'obiettivo di giungere al compromesso più avanzato possibile. Questa, per lo meno, è la logica del sistema concepito da Kelsen, che presuppone, per funzionare, che il conflitto tra i gruppi presenti in parlamento avvenga su basi laiche, senza che nessuno pretenda di possedere verità assolute, che renderebbero impossibile il raggiungimento di un accordo.

In questo senso, la metafora di Duverger sui cittadini che si limitano a distribuire le carte per un gioco che si svolgerà in parlamento, in loro assenza, risulta almeno in parte calzante. I parlamentari - sostiene Kelsen - solo per una "finzione ideologica" e sulla base di un "dogma politico" possono essere considerati rappresentanti della "volontà popolare", se con questa espressione si intende la volontà di un soggetto collettivo unitario ed omogeneo, di cui nella realtà non esiste traccia<sup>39</sup>. Se si stabilisse, invece, che ogni deputato deve attenersi alla volontà dei suoi elettori, istituzionalizzando una forma di vincolo di mandato simile a quella che esisteva nei parlamenti pre-moderni, si otterrebbe senza dubbio un'assemblea conforme al principio democratico della sovranità popolare, ma incapace di svolgere le funzioni proprie delle moderne camere rappresentative. Si deve allora accettare che il principio democratico scenda a compromesso col principio della divisione del lavoro e difendere il divieto di mandato imperativo, previsto da tutte le costituzioni democratiche moderne, che sancisce l'indipendenza dei deputati, nell'esercizio delle loro funzioni, dalla volontà degli elettori<sup>40</sup>. Quali diritti-poteri rimangono, allora, ai cittadini? Per l'appunto - e non è poco - quello di distribuire le carte, non ovviamente a caso, ma in modo tale da condizionare il più possibile l'esito della partita che si svolgerà in parlamento<sup>41</sup>. Il che fa sì che, pur in assenza di un mandato in senso giuridico, gli elettori esercitino eccome un'influenza "di fatto" sui loro rappresentanti, che nelle successive tornate del gioco potranno essere nuovamente scelti o scartati sulla base del giudizio retrospettivo sul loro operato<sup>42</sup>.

La metafora della distribuzione delle carte è, tuttavia, riduttiva, se teniamo presente altri aspetti caratteristici del funzionamento di una democrazia mediata, à la Kelsen. Innanzitutto, bisogna sempre ricordare che la partita che si svolge in parlamento non è un gioco a somma zero, in cui qualcuno vince e altri perdono, ma un gioco cooperativo, finalizzato al raggiungimento di un

---

<sup>38</sup> La distinzione si trova in Bovero 2012: 349.

<sup>39</sup> Kelsen 1995a: 76-79 e 1995b: 158-161. Il principale obiettivo polemico è qui, naturalmente, la concezione della rappresentanza "identitaria" di C. Schmitt. Cfr. in proposito Schmitt 1981 e 1984 e Kelsen 1981.

<sup>40</sup> Kelsen 2013: 698-710. L'insistenza con cui Kelsen ritorna sulla rappresentanza come "finzione" ha dato adito ad interpretazioni addirittura "elitiste" del suo pensiero (cfr. ad esempio Lagi 2013). Qualche equivoco credo dipenda dal fatto che Kelsen ritiene che l'unica forma davvero "democratica" di rappresentanza sia quella *giuridica*, fondata su un mandato vincolato e revocabile. La rappresentanza propriamente *politica* (su cui cfr. Bobbio 1995: 33-62) è per lui sempre una *factio iuris*.

<sup>41</sup> Si tenga però che, nel caso delle elezioni, non è un unico soggetto a distribuire le carte (l'elettorato, come entità collettiva unitaria), ma tanti soggetti quanti sono gli aventi diritto al voto.

<sup>42</sup> Kelsen 2013: 703: "Infatti, non deve per nulla negarsi che l'elezione del deputato porti con sé una certa dipendenza di fatto, anche se non di diritto, dagli elettori, *rectius*, da quel gruppo di elettori che sono decisivi per l'elezione e perciò per una eventuale rielezione". Il concetto è ribadito più avanti, a p. 707.

compromesso tra i diversi orientamenti politici e ideologici. In secondo luogo, l'immagine della distribuzione delle carte cattura efficacemente solo una fase – per quanto cruciale – del gioco democratico. Non tiene conto del fatto che “una parte essenziale della formazione della volontà generale si forma nei partiti”, che operano nella società, aggregando e plasmando gli interessi e le opinioni degli individui che, singolarmente prese, risulterebbero prive di incidenza politica<sup>43</sup>. Lungi dal richiedere ai cittadini “autocontrollo” tra un'elezione e l'altra, Kelsen presume che essi, associati in partiti, si mobilitino per difendere i propri interessi e promuovere il modello di società corrispondente ai loro ideali, orientando l'operato di coloro che hanno contribuito ad eleggere<sup>44</sup>. Egli giunge a ipotizzare una serie di correttivi democratici al parlamentarismo liberale, caldeggiando l'introduzione o l'estensione di istituti come il referendum e le proposte di legge di iniziativa popolare e arrivando a teorizzare una sorta di mandato imperativo “di partito”, che comporterebbe la decadenza automatica del parlamentare che “tradisce”<sup>45</sup>. Si tratta di una ipotesi di cui lo stesso Kelsen riconosce alcune difficoltà e che può apparire incompatibile con la logica della democrazia mediata, che impone ai parlamentari di scendere a patti con gli avversari, rinunciando a sterili arroccamenti sulle proprie posizioni<sup>46</sup>. Ci troviamo qui, in effetti, di fronte a una tensione autentica tra la difesa del carattere deliberativo della democrazia rappresentativa e l'esigenza di rendere i deputati in qualche modo responsabili di fronte ai loro elettori<sup>47</sup>. Tale tensione, tuttavia, si allenta se si ipotizza che l'esigenza del compromesso sia ben presente agli stessi organi dirigenti dei partiti, che si fanno garanti della fedeltà dei “loro” parlamentari non tanto a singoli punti programmatici, ma ai principi e agli ideali fondamentali del partito dal quale sono stati candidati.

La democrazia mediata non è comunque solo più democratica di quella immediata, per Kelsen, ma rappresenta anche lo strumento che meglio riesce a soddisfare la funzione propria di ogni sistema politico di giungere alla creazione della volontà collettiva in modo pacifico e non violento. Sono proprio le democrazie parlamentari, basate sul sistema proporzionale, a riuscire a combinare nel miglior modo possibile l'ideale della libertà politica con l'esigenza di efficienza connessa al principio della divisione del lavoro. Non si governa imponendo semplicemente la volontà della maggioranza - tanto meno quella di una minoranza che solo i trucchi della legislazione elettorale ha tramutato in maggioranza parlamentare. In società pluralistiche, complesse, attraversate da molteplici tensioni (ma soprattutto, negli anni di Kelsen, da un irriducibile conflitto di classe), la “volontà generale” non può che scaturire dal compromesso tra i diversi interessi e le diverse opinioni. Nel caso estremo in cui in parlamento fosse rappresentata solo la maggioranza, grazie al ricorso a un sistema maggioritario puro, non riequilibrato da alcuna contingenza nella ripartizione per collegi elettorali, l'assemblea risulterebbe impossibilitata a svolgere la propria funzione<sup>48</sup>. Lo stesso accade quando la maggioranza parlamentare fraintende il proprio ruolo e pretende di imporre

---

<sup>43</sup> Kelsen 1995a: 62.

<sup>44</sup> Kelsen 1995a: 62 “gli impulsi provenienti dai partiti politici sono come numerose fonti sotterranee che alimentano un fiume il quale esce alla superficie soltanto nell'Assemblea popolare o nel Parlamento, per poi scorrere qua in un unico letto”.

<sup>45</sup> Kelsen 1995b: 161-167. Sul mandato imperativo di partito, cfr. Curreri 2004 e Rosanvallon 2005: 195-210. Per una critica della proposta kelseniana, cfr. Azzariti 2009.

<sup>46</sup> Cfr. Baume 2012: 33.

<sup>47</sup> Ferrajoli va oltre e intravede l'esistenza di una vera e propria aporia tra l'ideale della libertà politica come autodeterminazione, posto da Kelsen a fondamento della democrazia, e la tesi della finzione della rappresentanza. Aporia che sfocerebbe nell'ulteriore contraddizione tra la concezione della democrazia come autogoverno e il riconoscimento della giurisdizione come fonte del diritto (Ferrajoli 2016: 211-226).

<sup>48</sup> Kelsen 1995a: 108-109.

sistematicamente la propria volontà alla minoranza, provocando il ritiro di quest'ultima dall'agone democratico. Ciò che in questi casi si verifica è che i conflitti, non adeguatamente rappresentati e mediati nelle istituzioni, esplodano in modo incontrollato, talvolta anche violento, nella società<sup>49</sup>.

#### 4. *L'Italia e la democrazia immediata*

Non c'è bisogno di addurre molti argomenti a sostegno della tesi che il modello di democrazia oggi egemone è quello schumpeteriano (e forse questa è anche una delle ragioni per cui ci sembra oggi più realistico di quanto non fosse quando è stato elaborato)<sup>50</sup>. Nel nostro paese il processo di assimilazione di quel modello ha origine alla fine degli anni Settanta, quando inizia a circolare il progetto di una "grande riforma", che avrebbe dovuto rafforzare l'esecutivo dotandolo di una legittimazione elettorale diretta<sup>51</sup>. I tentativi di procedere in questa direzione per la strada maestra della revisione costituzionale si sono susseguiti senza successo negli anni successivi, arrivando a un passo dal risultato con la commissione bicamerale presieduta da D'Alema e poi con la riforma varata dal centro-destra nella XIV legislatura, bocciata dagli elettori nel referendum confermativo. Ma la penetrazione, anche a livello di senso comune, del nuovo verbo della democrazia competitiva, maggioritaria, "governante", è nel frattempo avvenuta in modo graduale, poco appariscente, a partire da una riuscita campagna di denigrazione di tutto ciò che odorava di "prima repubblica" (la partitocrazia, il consociativismo, i governi ostaggio dei piccoli partiti) e da alcune decisive riforme degli ordinamenti degli enti locali e delle leggi elettorali. L'istituzione dell'elezione diretta di sindaci e dei presidenti delle Regioni ha reso familiare l'idea che la democrazia consista essenzialmente nella scelta (o nell'accettazione?) di un capo, la cui caduta comporta lo scioglimento del consiglio<sup>52</sup>. Le riforme elettorali in senso maggioritario dei primi anni Novanta hanno sdoganato il principio del "chi vince prende tutto", a discapito di quello dell'eguale valore del voto, che solo sistemi proporzionali sono in grado di garantire, come ben sapeva Kelsen<sup>53</sup>. Il resto è avvenuto sul piano della prassi, più che su quello delle regole, in nome del feticcio della "governabilità", in cui Luciano Canfora ha intravisto il "residuo di una mentalità elitistico-giacobina", che autorizza "una minoranza fortemente determinata a proclamarsi maggioranza"<sup>54</sup>. A partire dalle elezioni del 1994, le prime svoltesi con il *Mattarellum*, le stesse elezioni politiche hanno iniziato ad essere impostate e vissute come se si trattasse di duelli per la conquista della carica di capo del governo: Occhetto - e poi Prodi, Rutelli, Veltroni - contro l'immarcescibile Berlusconi.

Il sindaco Renzi ha portato con sé a Palazzo Chigi la cultura propria delle amministrazioni "decisioniste" figlie di quelle riforme, in cui il sindaco eletto direttamente dai cittadini è in grado di

---

<sup>49</sup> Cfr. Kelsen 1991: 39-39: "Mentre la dinamica delle istituzioni democratiche mira direttamente a sollevare le emozioni politiche delle masse oltre la soglia della coscienza sociale per farle lì placare, l'equilibrio politico nell'autocrazia riposa, proprio all'inverso, sulla rimozione delle opinioni politiche in una sfera che si potrebbe paragonare, dal punto di vista della psicologia individuale, al subconscio. Dal che deriva inevitabilmente la rafforzata disposizione alla rivoluzione". In questo passo il confronto è tra i due tipi ideali della democrazia e dell'autocrazia, ma se ne possono ricavare criteri per giudicare anche i diversi modelli di democrazia, a seconda del loro diverso grado di approssimazione all'ideale.

<sup>50</sup> Cfr. per lo meno Poguntke, Webb 2005; Di Giovine, Mastromarino 2007; Calise 2016.

<sup>51</sup> Si tratta della riforma proposta da Craxi e Amato. Cfr. in proposito Dogliani, Massa Pinto 2006 e Sobrino 2013.

<sup>52</sup> Musella 2009; Cuono 2011.

<sup>53</sup> Kelsen 1994 : 299. Cfr. in proposito Pazé 2016.

<sup>54</sup> Canfora 2013: 70. Ma cfr. anche Cuono 2012 e 2013 e Lupo 2013.

far approvare ciò che vuole dal consiglio comunale, in gran parte svuotato delle sue funzioni. Quello che è apparso come disprezzo per il parlamento da parte del giovane premier è probabilmente in parte anche incapacità di concepire per l'assemblea legislativa un ruolo diverso da quello che nella seconda repubblica rivestono i consigli comunali e regionali. Non a caso il modello di legge elettorale a lungo vagheggiato da Renzi è stato quello del “sindaco d'Italia”.

A contribuire a rendere accettabile l'ideologia del “chi vince prende tutto” è stata poi, naturalmente, la legge Calderoli, con l'enorme premio in palio per il partito o coalizione che riesce a conquistare anche un solo voto in più degli avversari. Sbeffeggiata, esecrata, denigrata, ma alla fine accettata senza grossi problemi dal centro-sinistra, che non ha mai tentato seriamente di modificarla e oggi governa proprio grazie al premio da essa previsto. A proposito del *Porcellum*, c'è un aspetto su cui non si è abbastanza riflettuto, che non è stato oggetto della pronuncia di incostituzionalità arrivata con la sentenza n.1 del 2014. Con questo pronunciamento – come è noto – la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimità del premio di maggioranza, non subordinato al superamento di una soglia minima di voti, e delle liste bloccate “lunghe”, che sottraggono agli elettori il potere di scegliere direttamente i loro rappresentanti, consegnandolo alle segreterie dei partiti. La censura del premio di maggioranza, in particolare, è stata motivata sostenendo che “determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente”. La Corte non si è pronunciata - né avrebbe potuto farlo - su un ulteriore possibile vizio della legge Calderoli, su cui i ricorrenti non hanno sollevato dubbi di legittimità costituzionale. Si tratta dell'obbligo, per le forze politiche “che si candidano a governare” – già la formula è indicativa – di dichiarare nel programma elettorale il nome e cognome del “capo” della loro lista o coalizione<sup>55</sup>. Una disposizione che contraddice la logica della forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione, che non contempla l'elezione diretta dell'esecutivo da parte dei cittadini, ma che è ormai avvertita come pienamente legittima, pienamente conforme alla “costituzione materiale” impostasi a partire dal '94<sup>56</sup>.

Con l'*Italicum* la transizione a un modello di democrazia competitiva, maggioritaria, fortemente personalizzata, si può dire davvero compiuta anche sul piano strettamente istituzionale. L'orgoglio più volte esibito da Renzi di fronte alla “sua” legge, imposta a un parlamento riottoso, a cui è stato impedito di discutere, è fondato, perché davvero questo è l'unico sistema elettorale al mondo capace di produrre un governo certo, forte di una maggioranza preconstituita. Più del presidenzialismo, che prevede l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma non garantisce dal rischio di un esecutivo debole, costretto a contrattare l'appoggio di un parlamento che non lo sostiene. Più del semi-presidenzialismo francese, che prevede pur sempre la possibilità della coabitazione, anche se resa più difficile dalla modifica costituzionale che riduce la durata del mandato presidenziale, uniformandola a quella della legislatura parlamentare<sup>57</sup>. Più e meglio, soprattutto, del mitico

---

<sup>55</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/052701.htm>. Il terzo comma dell'art. 5 prosegue, un po' ipocritamente, facendo salve “le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione”. Si noti che la formula relativa all'indicazione del “capo della forza politica che si candida a governare” (senza più riferimenti alla coalizione), viene riproposta dalla nuova legge elettorale (n. 52 /2015), il c.d. *Italicum*. Sulle implicazioni di tale legge sul piano della trasformazione della forma di governo, cfr. Volpi 2015a.

<sup>56</sup> Cfr. Ferrajoli 2011: 61-62.

<sup>57</sup> Sulle conseguenze di questa modifica, cfr. Millard 2013.

modello Westminster che, complice la crisi del bipartitismo in Gran Bretagna, non funziona più secondo gli auspici di Schumpeter o di Duverger o di Pasquino.

Niente di tutto ciò può accadere con l'*Italicum*, che condurrebbe sempre e comunque all'investitura di un presidente del consiglio dotato di una maggioranza parlamentare monopartitica, indipendentemente dagli effettivi consensi di cui gode nella realtà, che potrebbe essere modestissimi in presenza di più di due partiti di media grandezza e di alti tassi di astensioni al secondo turno. "Se la vera funzione del voto è l'accettazione di una leadership" - commenterebbe Schumpeter - ciò è ininfluenza. Kelsen potrebbe tuttavia osservare che l'obiettivo di un governo certo, forte e tendenzialmente stabile può essere raggiunto ancora più efficacemente attraverso l'abolizione del parlamento e l'elezione di un autocrate...

Al di là dell'evidente sfregio inferto dall'*Italicum* al principio della rappresentanza democratica – per le stesse ragioni di fondo di quelle evidenziate dalla Corte nella sentenza contro il *Porcellum*<sup>58</sup> - qualche dubbio potrebbe essere avanzato anche a proposito della capacità della nuova legge elettorale di mantenere la promessa della governabilità, intendendo con questa espressione le due dimensioni della "stabilità politica" e dell'"efficacia decisionale"<sup>59</sup>. Come si ricorderà, Duverger distingueva il centrismo di natura plebiscitaria realizzatosi in Francia con De Gaulle dall'autentico "dualismo" da lui auspicato, che avrebbe dovuto basarsi sull'alternanza di governo tra destra e sinistra, consentendo il superamento delle politiche compromissorie e inconcludenti della Quarta repubblica. Perché ciò potesse realizzarsi, riteneva indispensabile non solo l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, ma l'esistenza di partiti di massa con un chiaro profilo ideologico-programmatico. Le riforme imposte al parlamento dal teorico del "partito della nazione" sono ben lungi dal propiziare un simile esito, come lo stesso Pasquino, teorizzatore della "restituzione dello scettro al principe", oggi riconosce, pur non disprezzando affatto l'impianto della nuova legge elettorale<sup>60</sup>. La possibilità che, in un contesto ben lungi dall'essere bipartitico, l'*Italicum* non faccia che favorire la nascita di "listoni" eterogenei, assemblatisi per incrementare le chance di vittoria, ma destinati a rendere tutt'altro che agevole la vita dei futuri governi, è qualche cosa di più di una semplice ipotesi. Se ne possono facilmente immaginare le conseguenze sul piano della stabilità degli esecutivi e della loro capacità di perseguire politiche coerenti.

Quanto alla capacità, e alla volontà, di un esecutivo forte di tenere testa al potere delle *lobbies* e della tecno-burocrazia - uno degli argomenti di Duverger in favore della democrazia immediata - le vicende degli ultimi anni hanno fornito abbondante materia su cui riflettere. Il progressivo e costante rafforzamento degli esecutivi, e del loro vertice, registratosi un po' ovunque in Europa, si è accompagnato alla sempre maggiore cedevolezza della politica di fronte ai "poteri selvaggi" dell'economia e della finanza e ai loro portavoce istituzionali, spesso nascosti dietro presunti imperativi tecnici e sistemici<sup>61</sup>. È quello che Massimo Luciani ha chiamato il paradosso della

---

<sup>58</sup> Sui molteplici profili di sospetta incostituzionalità della nuova legge, cfr. Azzariti, 2015, De Fiores 2015, Villone 2015, Volpi 2015a e 2015b. Sulle affinità con la legge Calderoli, cfr. Lanchester 2013. A favore dell'*Italicum*, in nome della governabilità, Ceccanti 2015.

<sup>59</sup> Pasquino 1994.

<sup>60</sup> Pasquino 2015 e 2016. Non prevedendo la possibilità di apparentamenti al secondo turno, per Pasquino l'*Italicum* rappresenterebbe un ostacolo sulla via del bipolarismo, e dunque della governabilità. Se questo difetto fosse sanato, la legge risulterebbe apprezzabile, per lo meno dal punto di vista del "potere dell'elettore". Pasquino elogia, in particolare, il ballottaggio, perché "il secondo voto è davvero un voto di governo", che conferisce un "decisivo potere agli elettori", mentre esprime critiche su capilista bloccati e pluricandidature.

<sup>61</sup> Ferrajoli 2011.

massima concentrazione del minimo potere: “quanto meno si può e si vuole decidere, tanto più si accentra la sede della decisione”<sup>62</sup>. Se questo è vero, sarebbe forse ora di mettere anche in discussione la *vulgata* dominante secondo cui una diminuzione della rappresentatività democratica sarebbe la via obbligata per perseguire il fine del “buon governo”. Lo ha fatto Lijphart nel suo studio, ormai classico e spesso citato, da cui emerge non solo che le democrazie consensuali sono “più democratiche” di quelle maggioritarie, ma sono anche più “efficaci” nell’azione di governo. Lijphart si preoccupa in particolare di confutare l’“assioma di Lowell”, secondo il quale i governi monopartitici garantirebbero decisioni più celeri e dunque, per definizione, migliori. La sua tesi è invece che le decisioni imposte da governi maggioritari nelle istituzioni - ma spesso minoritari nella realtà - sono il più delle volte effimere e di difficoltosa attuazione. “Le politiche sostenute da un consenso più largo - al contrario - sono suscettibili di un più probabile successo e rimangono operative più a lungo di quelle prese da governi ‘decisionisti’ contro la volontà di importanti settori della società”<sup>63</sup>. A conclusioni analoghe giunge Fabrizio Barca, insistendo sul deficit cognitivo di cui soffrono i governi scarsamente legittimati dal punto di vista democratico, che finiscono col non risultare affatto più efficienti di quelli più inclusivi e consensuali<sup>64</sup>. Ritorna, in fondo, il vecchio argomento di Aristotele a favore della democrazia: “i molti” decidono meglio dei “pochi” perché “ciascuno ha un parte di virtù e di saggezza e come quando si raccolgono insieme, in massa, diventano un uomo con molti piedi, con molte mani, con molti sensi, così diventano un uomo con molte eccellenti doti di carattere e di intelligenza”<sup>65</sup>.

## 5. Conclusione

Ci accorgiamo della pervasività del modello della democrazia immediata, della sua diffusione a livello del senso comune, non solo scorrendo i dati, inquietanti, sul rapporto tra i giovani e la politica<sup>66</sup>, ma sollevando lo sguardo su ciò che accade al di sopra e al di sotto della scena nazionale.

Al di sopra: la *vexata questio* del deficit democratico dell’Unione europea, divenuto ancora più grave con l’istituzionalizzarsi di un governo parallelo della Troika, estraneo alla cornice giuridica dei Trattati<sup>67</sup>, trova oggi la risposta - certamente popolare - dell’elezione diretta del Presidente della Commissione, la cui “indicazione” da parte dei partiti europei diverrebbe obbligatoria, se il Consiglio accogliesse la proposta di riforma approvata dal Parlamento europeo l’11 novembre 2015<sup>68</sup>. Avanti tutta, verso la democrazia immediata, anche in Europa? Con un parlamento che

---

<sup>62</sup> Luciani 2015.

<sup>63</sup> Lijphart 2001: 280-81.

<sup>64</sup> Barca 2013: 62.

<sup>65</sup> Aristotele 2002: 1281 b.

<sup>66</sup> Cfr. i risultati di un’indagine realizzata da Demos nel 2010 su “Gli Italiani e lo Stato”, da cui risulta il grande apprezzamento di giovani e giovanissimi per l’ipotesi di elezione diretta del premier (l’82,5% dei nati tra il 1984 e il 1995 e il 72,5% delle coorti tra il 1972 e il 1983), e l’ampia condivisione dell’affermazione: “C’è troppa confusione, ci vorrebbe un Uomo Forte a guidare il Paese” (rispettivamente, il 64,1% e il 55,9% dei due campioni intervistati). Cfr. Lello 2015: 89.

<sup>67</sup> Allegri-Bronzini 2014.

<sup>68</sup> La proposta prevede l’istituzione di una circoscrizione elettorale unica europea e capilista, designati dai partiti, in competizione tra loro per la presidenza della Commissione (Cavagion 2015). In tale disposizione è stata intravisto un significativo progresso in termini di democratizzazione delle istituzioni europee “in quanto i cittadini potrebbero di fatto votare direttamente il proprio candidato a Presidente della Commissione, fornendo a quest’ultimo un’investitura diretta

continua ad essere estromesso da gran parte delle decisioni cruciali - come ha illustrato esemplarmente la gestione della crisi greca e quella dell'“emergenza profughi”?

Al di sotto: di fronte al discredito di cui godono ormai quasi universalmente i partiti politici, in Italia si torna a discutere di democrazia interna ai partiti e di attuazione dell'art. 49 della Costituzione. Ma che altro è la “democrazia nei partiti”, secondo la narrazione dominante, se non l'adozione delle primarie per i candidati a cariche pubbliche e l'elezione diretta dei segretari di partito? Su questa strada si sono per il momento avviati il centro-sinistra e, ancora più risolutamente, il PD, adottando la formula delle consultazioni aperte a tutti i simpatizzanti. Una formula che sottrae potere agli iscritti e ai militanti, favorendo l'evoluzione verso quel partito leggero, “piglia-tutto”, “elitistico-elettoralistico”, “personalizzato”, quando non “personale”, che si adatta alla perfezione al modello della democrazia d'investitura<sup>69</sup>. Un modo alternativo di concepire la democrazia nei partiti dovrebbe puntare sull'apertura di reali canali di partecipazione degli iscritti alla definizione della linea politico-programmatica, come previsto dal classico partito di massa del Novecento europeo. Un modello che è facile oggi dare per morto, se non fosse che da qualche parte sopravvive. In Germania, ad esempio, dove i partiti sono regolati da una legge che prevede, tra l'altro, l'organizzazione di assemblee dei membri o dei delegati ai vari livelli territoriali, cui è riservato in via esclusiva il compito di eleggere i componenti degli organismi direttivi, e l'assunzione di tutte le decisioni rilevanti sulla linea politica, i programmi, le alleanze, al congresso nazionale, da convocarsi con cadenza regolare<sup>70</sup>. Ma la Germania è un tipico esempio di democrazia mediata e consensuale, tutto sommato anche funzionante, a detta dei più, che tuttavia non ha mai scaldato i cuori dei riformatori nostrani, molto più sensibili alle sirene del “direttismo”.

---

popolare forte, e dunque un mandato politico pieno” (Cavaggion 2016, ma analoghe considerazioni si trovavano già in Cartabia 2014).

<sup>69</sup> Floridia 2011.

<sup>70</sup> Van Biezen, Piccio 2013: 16.



## Bibliografia

- Algotino, A. (2014). *La legge elettorale del neoliberalismo*, “Democrazia e diritto”, 2, 62-107.
- Allegri, G., Bronzini, G. (2014). *Sogno europeo o incubo?*, Roma, Fazi Editore.
- Aristotele (2002). *Politica*, a cura di C.A. Viano, Milano, BUR.
- Azzariti, G. (2009). *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, Jovene, 177-238.
- Azzariti, G. (2015). *Legge elettorale e democrazia d'investitura. Quattro criticità costituzionali per un modello di democrazia*, “Nomos”, 3.
- Barca, F. (2013). *La traversata. Una nuova idea di partito e di governo*, Milano, Feltrinelli.
- Baume, S. (2012). *Hans Kelsen and the Case for Democracy*, Colchester, ECPR Press.
- Bobbio, N. (1995). *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Bovero, M. (2000). *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Bovero, M. (2012). *Elecciones sin democracia? Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política*, “Justicia electoral”, 1, 10, 317-351.
- Bovero, M. (2015). *Autocrazia elettiva*, “Costituzionalismo.it”, 2.
- Calise, M. (2016). *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza.
- Canfora, L. (2013). *La trappola. Il vero volto del maggioritario*, Palermo, Sellerio.
- Cartabia, M. (2014). *Elezioni europee 2014: questa è volta è diverso*, “Quaderni costituzionali”, 4, 715-719.
- Cavaggion, G. (2015). *La nuova “legge elettorale” europea*, Centro studi sul Federalismo, “Resarch Paper”, febbraio 2016.
- Cavaggion, G. (2016). *Luci e ombre della nuova proposta di riforma della “Legge Elettorale” Europea*, Centro studi sul Federalismo, “Policy Papers”, 17.
- Ceccanti, S. (2015). *L'Italicum come rimedio alla frammentazione*, “Nomos”, 3.
- Cuono, M. (2011). *Quel governatore celere e prossimo. Governabilità e federalismo nel sistema elettorale regionale*, in *Quale federalismo?*, a cura di E. Vitale, Torino, Giappichelli, 29-55.
- Cuono, M. (2012). *Italians Do It Better? How Governability Challenged Representation In Italy' Electoral Debates (1946-2012)*, «Representation», 48, 2, 151-168.

- Cuono, M. (2013). *La rappresentanza democratica alla prova della governabilità e della governance*, “Fenomenologia e società”, 34, 1, 53-66.
- Curreri, S. (2004). *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato imperativo al mandato di partito*, Firenze, Firenze University Press.
- De Fiores, C. (2007). *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in Id., a cura di, *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, Giappichelli.
- De Fiores, C. (2015). *La riforma della legge elettorale*, “Costituzionalismo.it”, 1.
- Di Giovine, A., Mastromarino, A. (2007) (a cura di). *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli.
- Dogliani, M. (2002). *Politica e antipolitica: democrazia di indirizzo versus democrazia di investitura*, in *Ripensare lo Stato. Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, a cura di S. Labriola, Milano, Giuffré.
- Dogliani, M. e Massa Pinto, I. (2006). *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della “lotta per la Costituzione”*, “Costituzionalismo.it”, 1.
- Dahl, R. (2003). *How Democratic is the American Constitution?* (2001), tr. it. *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Roma-Bari, Laterza.
- Duverger, M. (1961). *Les partis politiques* (1958), tr. it. *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Duverger, M. (1962). *La VI<sup>e</sup> République et le Régime présidentiel* (1961), tr. it. *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Duverger, M. (1968). *La Démocratie sans le peuple* (1967), tr. it. *La democrazia senza popolo*, Bari, Dedalo.
- Duverger, M. (1978). *Institutions politiques et droit constitutionnel. I. Le grands systèmes politiques* (1955), tr. it. *I sistemi politici*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrajoli, L. (2016). *La logica del diritto. Dieci aporie nell'opera di Hans Kelsen*, Roma-Bari, Laterza.
- Ferrari, F. (2015). *L'immagine della nave e la natura della tecnica politica in Platone*, “Teoria politica”, n.s., 5, 101- 112.
- Floridia, A. (2011). *Partiti e primarie: ovvero, che tipi di primarie, e per quale modello di partiti?*, “Partecipazione e conflitto”, 1, 35-54.
- Gastaldi, S. (2003). *L'allegoria della nave*, in Platone, *La Repubblica*, traduzione e commento a cura di M. Vegetti, vol. V, libro VI-VII, Napoli, Bibliopolis, 187-216.

- Kelsen, H. (1981). *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* (1931), tr. it. *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in Id., *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffré, 229-291.
- Kelsen, H. (1991). *Zur Soziologie der Demokratie* (1926), tr. it. *Sociologia della democrazia*, in Id., *Sociologia della democrazia*, a cura di A. Carrino, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Kelsen, H. (1994). *General Theory of Law and State* (1945), tr. it. *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etaslibri.
- Kelsen, H. (1995a). *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), tr. it. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, il Mulino 41-152.
- Kelsen, H. (1995b). *Das Problem des Parlamentarismus* (1924), tr. it. *Il problema del parlamentarismo*, in *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 153-188.
- Kelsen, H. (1995c). *Foundations of Democracy* (1955), tr. it. *I fondamenti della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 189-391.
- Kelsen, H. (2013). *Allgemeine Staatslehre* (1925), tr. it. *Dottrina generale dello Stato* (1925), a cura di J. Lüther e E. Daly, Milano, Giuffré.
- Lagi, S. (2013). *Hans Kelsen un pensatore democratico tra Europa e America* (1920-1955), "Il pensiero politico", 46, 2, 199-218.
- Lagi, S. (2015). *La forma di governo meno imperfetta: la democrazia rappresentativa di Hans Kelsen* (1920-1929), "Il pensiero politico", 48, 1-2, 248-60.
- Lanchester, F. (1981). *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino.
- Lanchester, F. (2013). *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, "Nomos", 3.
- Lello, E. (2015). *La triste gioventù. Ritratto politico di una generazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Lijphart, A. (2001). *Patterns of Democracy* (1999), tr. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino.
- Luciani, M. (2013). *Westminster e White House: i due paradigmi*, "Teoria politica", n.s., 3, 195-210.
- Luciani, M. (2015). *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, "Teoria politica", 5, 113-134.
- Lupo, S. (2013). *Antipartiti. Il mito della nuova politica nella storia della Repubblica* (prima, seconda e terza), Roma, Donzelli.
- Mackie, G. (2009). *Schumpeter's Leadership Democracy*, "Political Theory", 37, 1, 128-153.
- Manin, B. (2010). *Principes du gouvernement représentatif* (1995), tr. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, il Mulino.

- Mastropaolo, A. (2011). *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Meaglia, P. (2006). *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, Troina, Città Aperta.
- Millard, E. (2013). *Le modèle français. Deux formes de présidentialisation du régime parlementaire*, "Teoria politica", n.s., 3, 211-231.
- Mura, V. (2004). *Categorie della politica. Elementi per una teoria generale*, Torino, Giappichelli.
- Musella, F. (2009). *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino.
- Pasquino, G. (1985). *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*, Roma-Bari, Laterza.
- Pasquino, G. (1994). *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Treccani, vol. IV.
- Pasquino, G. (1995). *Mandato popolare e governo*, Bologna, il Mulino.
- Pasquino, G. (2015). *Governabilità e bipolarismo nello stivale*, "Il Mulino", 4 maggio.
- Pasquino, G. (2016). *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate*, Milano, Università Bocconi Editore.
- Pazé, V. (2015). *Diritti politici e principio di eguaglianza*, in *La politica. Categorie in questione*, a cura di R. Sau, Milano, FrancoAngeli, 220-231.
- Pitkin, H. (1972). *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.
- Poguntke, T., Webb, P. (2005) (eds.). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosanvallon, P. (2005). *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France* (1998), tr. it. *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza democratica in Francia*, Bologna, il Mulino.
- Salvadori, M.L. (2015). *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, Donzelli.
- Schmitt, C. (1981). *Der Hüter der Verfassung* (1929), tr. it. *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Schmitt, C. (1984). *Verfassungslehre* (1928), tr. it. *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè.
- Schumpeter, J. (2001). *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), tr. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Etas.
- Sobrino, G. (2013). *Legislativo ed esecutivo. Tra Parlamento e Governo*, in *Diritti e poteri*, a cura di M. Bovero e V. Pazé, Torino, EGA, 130-45.

Van Biezen, I., Piccio, D. R. (2013). *Shaping Intra-Party Democracy: On the Legal Regulation of Internal Party Organizations*, in R. Katz and W. Cross (eds.), *The Challenges of Intra-Party Democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Villone, M. (2015). *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, "Costituzionalismo.it", 1.

Volpi, M. (2015a). *Le riforme e la forma di governo*, "Rivista AIC", 2, 2015.

Volpi, M. (2015b). *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*. "Costituzionalismo.it", 1.