

Arend Lijphart

*a Gisela, e ai nostri nipoti Connor, Aidan,
Arel, Caio e Senta, nella speranza che il pros-
simo secolo – il loro secolo – sia più demo-
cratico, più mite, più sereno del nostro*

Le democrazie contemporanee

Società editrice il Mulino 2001
(ed. or. 1999)

Il modello Westminster

In questo libro utilizzo il termine *modello Westminster* in modo intercambiabile con quello di *modello maggioritario*, per riferirmi ad un idealtipo generale di democrazia. Tale termine potrebbe essere legittimamente utilizzato, in senso più restrittivo, per denotare le principali caratteristiche delle istituzioni parlamentari e di governo britanniche [Wilson 1994; Mahler 1997]. Come è noto, infatti, il parlamento del Regno Unito si riunisce nel palazzo di Westminster a Londra. La versione britannica del modello Westminster è dunque l'esempio originario ed anche quello più conosciuto di questo modello. Essa è anche ampiamente apprezzata in tutto il mondo. Richard Rose [1974, 131] rileva che «con la fiducia nata dal loro isolamento geografico, gli americani sono arrivati a presumere che le loro istituzioni, la Presidenza, il Congresso e la Corte Suprema, sono il prototipo di qualcosa che dovrebbe essere adottato ovunque». Tuttavia gli scienziati politici americani, specialmente quelli impegnati nel settore della politica comparata, si sono spesso dimostrati inclini a tenere in una considerazione perlomeno altrettanto elevata anche il sistema di governo britannico.

Un famoso scienziato politico, fervido ammiratore del modello Westminster, fu il presidente Woodrow Wilson. Nei suoi primi scritti egli si spinse addirittura a raccomandare l'abolizione del governo presidenziale e l'adozione di un sistema parlamentare in stile britannico anche negli Stati Uniti. Tale opinione è stata condivisa da altri osservatori non britannici, e molte caratteristiche del modello Westminster sono state esportate in tanti paesi: per esempio in Canada, Australia, Nuova Zelanda, e in molte delle ex colonie britanniche in Asia, Africa e nei Caraibi, nel momento in cui esse hanno ottenuto l'indipendenza. Wilson si riferiva al governo parla-

mentare secondo il modello Westminster definendolo *the world's fashion* [1884, 33].

I dieci elementi tra loro collegati del modello Westminster e maggioritario sono illustrati di seguito, attraverso la descrizione delle caratteristiche di tre democrazie che si avvicinano a tale modello ideale, e che quindi possono esserne considerate dei prototipi: il Regno Unito, la Nuova Zelanda e Barbados. La Gran Bretagna, dove il modello Westminster ebbe origine, rappresenta chiaramente il primo e il più ovvio esempio da utilizzare. La Nuova Zelanda ha costituito per molti versi un esempio anche migliore, almeno fino al momento del suo rapido abbandono del modello maggioritario, avvenuto nel mese di ottobre del 1996. Il terzo esempio, Barbados, rappresenta anch'esso un prototipo quasi perfetto del modello Westminster, sebbene soltanto nell'ambito della prima dimensione (quella esecutivi-partiti) sulla quale possiamo misurare il contrasto tra modelli maggioritari e consensuali. Nella seguente discussione, relativa ai dieci caratteri maggioritari riscontrabili nelle tre democrazie, sottolineerò non soltanto la loro conformità con il modello generale ma anche le deviazioni occasionali e parziali rispetto ad esso, così come altre specificazioni che meritano la nostra attenzione.

Il modello Westminster nel Regno Unito

Accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici a maggioranza risicata. Nel sistema di governo britannico l'organo dotato di maggior potere è l'esecutivo. Di solito, esso è composto da membri del partito che ha la maggioranza assoluta, e i partiti di minoranza non vi sono rappresentati. I governi di coalizione non sono molto usuali. Dal momento che nel sistema britannico i due maggiori partiti hanno approssimativamente la stessa forza, il partito che vince le elezioni di solito non rappresenta che una stretta maggioranza, mentre la minoranza è relativamente ampia. Quindi, il governo monopartitico a maggioranza risicata incarna in modo perfetto il principio della regola maggioritaria: esso detiene un'ampia porzione del potere politico da esercitare in rappresentanza e nell'interesse di una popolazione molto più vasta di quella che si è espressa a suo favore. Una larga mino-

ranza viene invece esclusa dal potere, e relegata al ruolo dell'opposizione.

Specialmente dopo il 1945, sono state poche le eccezioni alla norma tipicamente britannica dei governi monopartitici a maggioranza risicata. David Butler [1978, 112] scrive che «un tipo di governo rigorosamente monopartitico è stato molto meno frequente di quanto si potrebbe supporre» ma tuttavia, molte delle deviazioni rispetto a tale norma, ovverosia le coalizioni di due o più partiti o i governi di minoranza, si concentrarono nel periodo tra il 1918 ed il 1945. Il più recente esempio di governo di coalizione fu l'alleanza realizzata in tempo di guerra tra i conservatori, che avevano la maggioranza parlamentare, i laburisti e i liberali, sotto la guida del primo ministro conservatore Winston Churchill. I soli esempi di governi di minoranza nel dopoguerra furono due esecutivi guidati dai laburisti negli anni settanta. Nelle elezioni parlamentari del 1974 il Labour Party ottenne la maggioranza relativa dei seggi e formò un governo che poteva essere rovesciato dalla coalizione delle altre forze politiche. Nell'ottobre dello stesso anno furono indette nuove elezioni nelle quali i laburisti ottennero, seppure di stretta misura, la maggioranza dei seggi, ma tale maggioranza fu successivamente erosa dalle defezioni e dalle sconfitte post-elettorali, e nel 1976 il governo laburista divenne nuovamente minoritario. Una nuova temporanea maggioranza parlamentare fu riguadagnata nel 1977, grazie ad un patto formale con i tredici liberali presenti alla Camera dei Comuni. I liberali acconsentirono di appoggiare il governo chiedendo, in cambio, di venire consultati sulle proposte legislative prima che queste fossero presentate al parlamento. Nessun esponente liberale entrò tuttavia nel gabinetto, che rimase dunque un governo di minoranza e non un vero esecutivo di coalizione. Il così detto patto del *Lib-Lab* durò fino al 1978, e nel corso del 1979 il governo di minoranza del primo ministro James Callaghan fu messo in crisi da un voto di sfiducia della Camera dei Comuni.

Predominio dell'esecutivo. Il Regno Unito ha un sistema parlamentare di governo, cioè il governo dipende dalla fiducia del parlamento. In teoria, potendo la Camera dei Comuni spingere il governo alle dimissioni, lo «controlla». Nella pratica tuttavia, la relazione è inversa. Il governo infatti, essendo

composto dai leader di un partito che gode di una solida e coesa maggioranza alla Camera dei Comuni, può ragionevolmente pensare di poter restare in carica e vedere approvate le proprie proposte legislative. L'esecutivo, dunque, è chiaramente predominante nei confronti del parlamento.

Poiché una forte leadership di governo dipende dal sostegno parlamentare e dalla coesione interna al partito di maggioranza, i governi tendono a perdere alcune delle proprie prerogative di predominio quando una o entrambe di queste condizioni non si determinano. Specialmente durante il periodo dei governi minoritari, negli anni settanta, si realizzò un significativo aumento nella frequenza delle sconfitte parlamentari su alcune importanti proposte governative. Ciò causò anche un mutamento nell'immagine tradizionale per la quale il governo può sciogliere la Camera dei Comuni e indire nuove elezioni quando viene messo in difficoltà dal comportamento dei parlamentari. La nuova regola non scritta statuiva in questo caso che soltanto un voto esplicito di sfiducia avrebbe comportato lo scioglimento della Camera e le elezioni anticipate. La normalità del predominio dell'esecutivo fu tuttavia largamente recuperata nel corso degli anni ottanta, con la forte leadership del primo ministro conservatore Margaret Thatcher.

Entrambe le situazioni, quelle da considerare più «normali» e quelle devianti, mostrano come sia la disciplina del sistema bipartitico, più che il sistema parlamentare, a sviluppare il predominio dell'esecutivo. Nei sistemi parlamentari multipartitici i governi, che spesso sono di coalizione, tendono ad essere meno predominanti [Peters 1997]. Proprio per sottolineare il livello di concentrazione del potere presente in un siffatto modello ad esecutivo predominante, l'ex ministro lord Hailsham [1978, 127] ha definito il sistema di governo britannico una *dittatura elettiva*¹.

¹ Nei sistemi presidenziali, nei quali il governo del presidente non può solitamente essere rimosso dal parlamento (a parte il caso dell'*impeachment* per particolari reati) possiamo notare una simile variazione, che dipende dal grado di separazione dei poteri. Negli Stati Uniti, il presidente e il Congresso possono essere considerati come due istituzioni perfettamente bilanciate nei loro rispettivi poteri, mentre il presidente francese e quello di alcuni stati dell'America Latina sono notevolmente più potenti. Guillermo O'Donnell [1994, 59-60] ha proposto il termine *democrazia delegata*, non

Sistema bipartitico. La politica britannica è dominata da due grandi partiti: il Partito conservatore e quello laburista. Ci sono altri partiti che partecipano alle elezioni ottenendo anche dei seggi alla Camera dei Comuni, in particolare i liberali e, dagli anni ottanta, i liberal-democratici, nati dalla riunificazione tra i primi ed il piccolo partito social-democratico. Non si tratta di forze tali da poter competere per la vittoria assoluta. I due partiti principali occupano infatti la maggior parte dei seggi e formano solitamente i governi: i laburisti dal 1945 al 1951, dal 1964 al 1970, dal 1974 al 1979 e dopo il 1997. I conservatori invece hanno governato dal 1951 al 1964, dal 1970 al 1974 e dal 1979 al 1997. L'egemonia di queste due formazioni fu particolarmente pronunciata tra il 1950 ed il 1970: il complesso dei loro voti non scese mai in quel periodo al di sotto dell'87,5%, e, in termini di seggi, essi superarono per ben sette legislature consecutive la quota del 98% dei parlamentari eletti alla Camera dei Comuni.

Gli anni tra le due guerre costituirono un periodo di transizione durante il quale il partito laburista successe ai liberali, diventando uno dei due partiti principali. Nelle elezioni del 1945, il Partito laburista e quello conservatore totalizzarono insieme circa l'85% dei voti ed ebbero il 92,5% dei seggi alla Camera dei Comuni. Il loro sostegno declinò invece dopo il 1970, quando il loro consenso complessivo oscillò tra il 70% (nel 1983) e l'81% (nel 1979), ma essi continuarono ad assicurarsi oltre il 93% dei seggi, eccetto che nel caso recente del 1997, quando la percentuale di eletti dai due partiti si è attestata all'88,5%. I liberali sono stati nel periodo più recente i principali beneficiari, in termini di voti, della defezione dai due partiti maggiori. Una volta alleatisi con i social-democratici, essi hanno avuto un consenso anche superiore al 25% degli elettori (nel 1983) ma, fino al 1997, non più di quattordici seggi (nella formazione originaria) o di ventitré seggi (dopo la creazione del Partito liberal-democratico). Nel 1997, tuttavia, i liberal-democratici hanno ottenuto un suc-

dissimile dalla *dittatura elettiva* di Hailsham, per i sistemi che presentano presidenti direttamente eletti e predominanti. In tali sistemi fortemente maggioritari, «chiunque vinca le elezioni per la presidenza viene legittimato a governare come egli o ella vuole, vincolato soltanto dalle relazioni di potere esistenti e dai limiti temporali che la costituzione pone al suo mandato».

cesso sorprendente, con ben quarantasei seggi e circa il 17% dei voti.

Un elemento che funge da corollario al bipartitismo è la tendenza verso la natura unidimensionale del sistema partitico. In altre parole, i programmi e le politiche preferite dai principali partiti si differenziano generalmente attorno ad un principale motivo di frattura, rappresentato di solito dalla questione socioeconomica. Questo è chiaramente il caso del sistema bipartitico britannico. Il conflitto politico più significativo che divide i laburisti dai conservatori è il disaccordo circa le politiche socioeconomiche: sull'asse destra-sinistra, il partito laburista rappresenta le preferenze a sinistra del punto mediano, mentre il Partito conservatore copre gli orientamenti a destra del centro. La stessa differenza si riflette in modo fedele con la distribuzione dei voti ai partiti nelle elezioni per la Camera dei Comuni: le classi lavoratrici tendono a dare la loro preferenza ai candidati laburisti, mentre le classi medie tendono a sostenere i candidati conservatori. Anche liberali e liberal-democratici possono essere facilmente collocabili sulla dimensione socioeconomica: essi occupano infatti una posizione centrale.

Ci sono altre differenze naturalmente, ma queste non hanno un effetto rilevante sulla composizione della Camera dei Comuni. Nell'Irlanda del Nord, ad esempio, la differenza tra protestanti e cattolici è particolarmente sentita e divide in modo netto i partiti, così come i loro elettori, ma l'Irlanda del Nord conta soltanto il 3% della popolazione del Regno Unito, e tale differenza religiosa finisce per essere politicamente irrilevante nella parte britannica del Regno (Inghilterra, Scozia e Galles). Le differenze etniche spiegano la persistenza del Partito nazionalista scozzese e dei nazionalisti in Galles, ma tali partiti non hanno mai potuto contare su più di una manciata di parlamentari eletti. La sola relativa eccezione alla monodimensionalità del sistema partitico britannico è quella relativa alla politica estera, e in particolare al tema della appartenenza del Regno Unito alla Comunità (ora Unione) europea. Un tema che ha spesso rappresentato la fonte di divisioni interne sia nel Partito laburista che in quello conservatore.

Sistema elettorale maggioritario e non proporzionale. La Camera dei Comuni è un organo legislativo molto vasto, formato da un numero di parlamentari che ha oscillato tra i 625 del 1950 e i 659 eletti nel 1997. I membri sono eletti ciascuno in un distinto collegio secondo il metodo maggioritario uninominale, che in Gran Bretagna è spesso designato come il sistema *first past the post*: viene eletto il candidato che ha la maggioranza assoluta dei voti, o, nel caso in cui questa non venga raggiunta, quello con la minoranza più ampia.

Questo sistema tende a produrre risultati altamente non proporzionali. Per esempio, il Partito laburista ottenne una maggioranza parlamentare assoluta, con 319 seggi su 635, con soltanto il 39,3% dei voti nelle elezioni del 1974, mentre i liberali ottennero soltanto 13 seggi pur contando sul 18,6% del consenso, ovvero circa la metà dei voti laburisti. Nelle cinque elezioni successive, dal 1979 al 1997, il partito vincitore delle elezioni ottenne sempre una netta maggioranza assoluta di seggi senza mai oltrepassare il 44% dei voti. Tutte queste maggioranze appartengono a quella categoria che Douglas W. Rae [1967, 44] ha definito appropriatamente «maggioranza costruita», cioè creata artificialmente dai meccanismi del sistema elettorale piuttosto che dal reale pluralismo del voto. In effetti, tutti i partiti vincitori dal 1945 hanno potuto dichiararsi tali grazie al beneficio di tali maggioranze costruite. Si può allora pensare che la definizione più esatta del modello democratico vigente nel Regno Unito sia quella di democrazia *pluralitaria* (cioè basata sul sistema maggioritario a maggioranza semplice, ovvero il *plurality system*) e non quella classica di democrazia maggioritaria. La non proporzionalità del sistema *plurality* può produrre persino un vincitore che in realtà non ha avuto nemmeno la maggioranza relativa dei voti: i conservatori vinsero con un largo scarto di seggi nel 1951, avendo un numero di voti inferiori non soltanto alla metà dei votanti, ma anche a quelli ricevuti dal partito laburista.

Il sistema elettorale non proporzionale ha sempre penalizzato in particolar modo i liberali e i liberal-democratici, che si sono perciò a lungo battuti in favore dell'introduzione di qualche forma di rappresentanza proporzionale. Ma proprio per il vantaggio arrecato dal *plurality system* a conservatori e laburisti, questi due maggiori partiti sono rimasti tradizional-

mente fedeli al metodo non proporzionale. Ciò nonostante, ci sono segnali importanti di mutamento nella direzione del proporzionale. In primo luogo, un metodo di questo tipo fu adottato in Irlanda del Nord (ad eccezione delle elezioni per i rappresentanti alla Camera dei Comuni), dopo lo scoppio della lotta tra protestanti e cattolici all'inizio degli anni settanta. Inoltre, dopo la vittoria laburista del 1997, il gabinetto del primo ministro Tony Blair ha deciso l'introduzione di un sistema proporzionale per le elezioni dei rappresentanti britannici al Parlamento europeo nel 1999, allineando così il paese agli altri membri dell'Unione. Un sistema proporzionale è stato utilizzato anche per l'elezione delle nuove assemblee regionali in Scozia e Galles. Infine, una commissione consultiva sui sistemi elettorali, presieduta dall'ex premier lord Jenkins, è stata istituita allo scopo di valutare la possibilità di cambiamenti del metodo adottato per la Camera dei Comuni, senza alcuna preclusione prioritaria verso l'opzione proporzionale. Tale sistema non è più considerato, dunque, un anatema. D'altronde, è saggio tenere a mente le caute parole di Graham Wilson [1997, 72], il quale sostiene che i due partiti maggiori hanno alle spalle una storia lunga di apertura verso le riforme, ma solo fino a quando queste garantiscono loro un qualche guadagno, dopodiché essi «arretrano di fronte a quelle innovazioni, come le riforme elettorali, che potrebbero invece arrecare loro eventuali svantaggi».

Pluralismo dei gruppi di interesse. Concentrando il potere nelle mani della maggioranza, il modello Westminster mette in funzione un meccanismo «governo contro opposizione» che è competitivo e avversariale. La competizione e il conflitto caratterizzano anche il tipico modello maggioritario di rappresentanza dei gruppi di interesse, ovvero un modello di pluralismo aperto a tutti. Tale modello è in netto contrasto col corporativismo, grazie al quale una serie regolare di incontri mette di fronte i rappresentanti del governo con i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali, al fine di trovare un accordo sulle politiche socioeconomiche; questo processo di coordinamento è spesso definito come *concertazione*, e gli accordi raggiunti attraverso di esso vengono chiamati solitamente *patti tripartiti*. La concertazione è facilitata quando ci si trova in presenza di un numero relativamente limitato di

gruppi di interesse ampi e forti in ognuno dei settori funzionali (sindacato, industriali, agricoltori) e/o quando un forte vertice organizzativo riesce a coordinare le preferenze e le strategie in ogni settore. Il pluralismo, al contrario, implica una molteplicità di gruppi di interesse che esercitano pressioni sul governo in modo non coordinato e competitivo.

Il sistema dei gruppi di interesse britannico è sicuramente conforme al modello del pluralismo. L'unica eccezione storica è rappresentata dal *contratto sociale* del 1975 relativo ai salari ed ai prezzi, concluso tra il governo laburista, la principale organizzazione sindacale (la Trade Union Congress) e la principale federazione imprenditoriale (la Confederation of British Industry). Questo contratto fallì soltanto due anni più tardi, quando il governo non riuscì a far accettare ai sindacati ulteriori restrizioni salariali, e decise di imporre unilateralmente dei tetti agli stipendi. Gli anni ottanta furono caratterizzati da uno scontro anche più duro tra il governo conservatore di Margaret Thatcher e i sindacati, giungendo così all'estremo opposto dell'idea della concertazione e del corporativismo. Come puntualizzano Michael Gallagher, Michael Laver e Peter Mair [1995, 370], la Gran Bretagna «decisamente non è un sistema corporativo» per due importanti motivi: «Il primo risiede nella mancanza totale di integrazione, sia da parte dei sindacati che degli imprenditori, all'interno dei processi decisionali. Il secondo sta nel fatto che, da entrambi i lati, si preferisce rimarcare le proprie divergenze invece che adottare metodi di confronto».

Sistema di governo unitario e centralizzato. Il Regno Unito è uno stato unitario e centralizzato. I governi locali assolvono a una serie di importanti funzioni, ma rimangono emanazioni del governo centrale e i loro poteri non sono costituzionalmente garantiti (come accade in un sistema federale). Inoltre, sono finanziariamente dipendenti dal governo centrale. Non vi sono aree geografiche e funzionali chiaramente definite, dalle quali sia escluso il controllo della maggioranza parlamentare e del governo. La Commissione Reale sulla Costituzione presieduta da lord Kilbrandon affermava, nel 1973 che «Il Regno Unito è il più grande stato unitario in Europa e tra i più centralizzati nel mondo industriale» [citato in Busch 1994, 60]. Più recentemente, il primo ministro Tony Blair ha

definito il sistema britannico «il più centralizzato governo tra i paesi più grandi del mondo occidentale» [citato in Beer 1998, 25].

Due eccezioni devono però essere considerate a questo riguardo. La prima è che l'Irlanda del Nord fu governata da un parlamento e da un governo propri, dotati di un'ampia autonomia (più di quanta ne abbiano la maggior parte degli stati nei sistemi federali) dal 1921, lo stesso anno in cui la repubblica di Irlanda divenne indipendente, fino all'imposizione del governo diretto di Londra, nel 1972. È comunque molto significativo il fatto che l'autonomia dell'Irlanda del Nord poté essere eliminata, e di fatto lo fu nel 1972, con una semplice decisione presa a maggioranza dal parlamento. La seconda eccezione è costituita dall'emergere graduale di un movimento favorevole ad una maggiore autonomia per la Scozia e per il Galles: la *devolution*, nel linguaggio inglese. Ma fu soltanto nel settembre 1997 che i referendum tenutisi in queste due regioni poterono approvare definitivamente la creazione delle assemblee scozzesi e gallesi, autonome e direttamente elette, e che il primo ministro Blair poté dichiarare finita «l'era della grande centralizzazione di governo» [citato in Buxton, Kampfner e Groom 1997, 1].

Concentrazione del potere legislativo in un parlamento unicamerale. Per quanto riguarda l'organizzazione parlamentare, il principio maggioritario di concentrazione dei poteri prevede che il legislativo debba essere concentrato in una sola camera. Sotto questo profilo, il Regno Unito devia dal modello maggioritario puro. Il parlamento è infatti formato da due camere: la Camera dei Comuni, eletta dal popolo, e la Camera dei Lord, composta principalmente da membri della nobiltà ereditaria, ma che conta anche un ampio numero di *life peers*, nominati dal governo. La relazione tra i due bracci parlamentari è asimmetrica: quasi tutti i poteri legislativi appartengono alla Camera dei Comuni. Il solo potere che la Camera dei Lord mantiene è quello di ritardare l'approvazione delle leggi: le proposte relative alle leggi finanziarie possono essere ritardate di un mese e tutte le altre di un anno. Il termine di un anno fu stabilito nel 1949; tra la prima importante riforma del 1911 e quella del 1949, il potere dei Lord di ritardare l'approvazione delle leggi era di due anni, ma in

tutto il periodo a partire dal 1911 essi avevano di fatto già rinunciato ad imporre dei veti così lunghi.

Dunque, sebbene il parlamento bicamerale britannico costituisca una deviazione rispetto al modello maggioritario, in pratica esso non si allontana di molto dall'idealtipo: nella discussione quotidiana in Gran Bretagna, il termine *parlamento* è quasi sempre riferito alla sola Camera dei Comuni, e il sistema bicamerale asimmetrico può essere definito come un quasi-monocameralismo. Inoltre, il potere dei Lord potrebbe in futuro subire ulteriori riduzioni. Specialmente all'interno del partito laburista, è presente una forte spinta in favore di riforme che spaziano dall'eliminazione dei diritti di voto per i membri ereditari fino all'abolizione della Camera dei Lord. Il passaggio da un quasi-monocameralismo ad un monocameralismo puro non richiederebbe d'altronde procedure complicate: esso potrebbe essere deciso infatti da una semplice maggioranza nella Camera dei Comuni e, in caso di obiezione dei Lord, comporterebbe, al massimo, un ulteriore anno di ritardo.

Flessibilità costituzionale. La Gran Bretagna ha una costituzione «non scritta», nel senso che non esiste un unico testo che specifichi la composizione e i poteri delle istituzioni di governo e i diritti dei cittadini. Questi sono infatti definiti in un certo numero di leggi fondamentali (per esempio la *Magna Charta* del 1215, il *Bill of Right* del 1689, o i *Parliamentary Acts* del 1911 e del 1949), norme di diritto comune, consuetudini e convenzioni. Il fatto che la costituzione sia in forma non scritta determina due importanti implicazioni. La prima di esse è la sua estrema flessibilità. Il parlamento è infatti in grado di cambiare i principi fondamentali nello stesso modo con il quale si annulla o si emenda una qualsiasi legge, ovverosia con una maggioranza semplice, al posto delle «super-maggioranze» (per esempio i due terzi dei voti) utilizzate nei sistemi a costituzione scritta. Un leggerissimo limite alla flessibilità è costituito dal possibile ritardo di un anno causato dall'opposizione della Camera dei Lord ai cambiamenti costituzionali.

Assenza di revisione giurisdizionale. L'altra importante implicazione conseguente all'inesistenza di una costituzione

scritta è l'assenza di controllo giurisdizionale: non vi è infatti alcun documento costituzionale scritto con lo stato di «legge fondamentale» di fronte al quale le corti possono verificare la costituzionalità della normale legislazione. Sebbene di solito esso accetti le regole della costituzione non scritta e si senta ad esse vincolato, il parlamento (o, meglio, la sua maggioranza) può essere definito l'autorità suprema o sovrana. Riprendendo la famosa formulazione di A.V. Dicey [1915, 37-38] la sovranità parlamentare «significa né più né meno che questo: il parlamento [...] ha, nella costituzione inglese, il diritto di fare o disfare qualsiasi legge esso desideri, e inoltre, nessuna persona e nessun organo possono avere il diritto, nell'ordinamento britannico, di scavalcare o mettere da parte la legislazione del parlamento».

Un'eccezione alla sovranità parlamentare si è verificata quando la Gran Bretagna entrò nella Comunità europea, una organizzazione sovranazionale e non meramente internazionale, nel 1973. Così facendo, si accettarono di fatto le leggi e le istituzioni comunitarie come autorità più alte del parlamento britannico, relativamente ad un insieme di aree decisionali. Poiché la sovranità significa autorità suprema e definitiva, in conseguenza di tale adesione, il parlamento non può più essere definito come un'autorità perfettamente sovrana. L'appartenenza della Gran Bretagna alla Comunità europea, oggi Unione europea, ha inoltre introdotto alcune misure di controllo giurisdizionale, nelle mani sia della Corte europea di giustizia che delle corti ordinarie britanniche: «la supremazia del parlamento è sfidata dal diritto delle istituzioni comunitarie di legiferare anche per il Regno Unito (senza il precedente consenso del parlamento) e dal diritto delle corti di controllare l'ammissibilità (di fronte al diritto comunitario) dei futuri atti legislativi del parlamento [Coombs 1977, 88]. Analogamente, il Regno Unito è divenuto membro della Convenzione europea sui diritti umani (nel 1951) e la sua accettazione di una clausola opzionale di tale convenzione nel 1966 ha attribuito alla Corte per i diritti umani di Strasburgo il diritto di verificare e invalidare quegli atti statali, compresa la legislazione parlamentare, ritenuti violazioni dei diritti umani tutelati dalla convenzione [Cappelletti 1989, 202; Johnson 1998, 155-158].

Una banca centrale controllata dall'esecutivo. Le banche centrali sono responsabili delle politiche monetarie, e la loro indipendenza rispetto agli esecutivi politici è considerata da molti un requisito fondamentale per migliorare il controllo dell'inflazione e mantenere la stabilità dei prezzi. Tuttavia, l'indipendenza della banca centrale è chiaramente in conflitto con il principio tipico del modello Westminster di concentrare il potere nelle mani di un governo a maggioranza monopartitica. Pertanto, come era lecito attendersi, la Banca di Inghilterra non risulta capace di agire in modo indipendente dal governo, ed è anzi stata spesso sotto il suo diretto controllo. Durante gli anni ottanta, la pressione per dare maggiore autonomia alla Banca di Inghilterra si fece maggiore. I cancellieri dello Scacchiere (i ministri del Tesoro britannici) conservatori cercarono di convincere i loro colleghi a fare un passo nella direzione opposta rispetto al modello Westminster, ma il loro consiglio non venne raccolto [Busch 1994, 59]. Non fu che nel 1997, con una delle prime decisioni prese dal nuovo governo laburista, che la Banca d'Inghilterra si vide riconosciuto un pieno potere di fissazione dei tassi di interesse.

~~Il modello Westminster in Nuova Zelanda~~

Il modello consensuale

Un'interpretazione in senso maggioritario della definizione fondamentale di democrazia attribuisce ad essa il significato di «governo della maggioranza del popolo». Ciò significa che le maggioranze dovrebbero sempre poter governare e le minoranze rimanere all'opposizione. A quest'interpretazione si contrappone il modello della democrazia consensuale. Come ha sottolineato sir Arthur Lewis, premio Nobel per l'economia, la regola di maggioranza e il modello di governo ad essa legato, che contrappongono fortemente il governo e l'opposizione, potrebbero essere considerate addirittura espressioni non pienamente democratiche, in quanto fondate su un principio di esclusione. Lewis afferma che il significato originario del termine democrazia è che «tutti quelli che sono toccati da una decisione dovrebbero avere la possibilità di partecipare, direttamente o tramite dei rappresentanti eletti». Il significato che deriva da questa interpretazione è che «deve prevalere la volontà della maggioranza». Se ciò implica che i partiti che hanno vinto le elezioni possono prendere tutte le decisioni di governo e tutti quelli sconfitti devono stare all'opposizione ma non governare, allora, continua Lewis, i due significati sono incompatibili: «escludere i gruppi perdenti dalla partecipazione al processo decisionale è una evidente violazione del significato originario di democrazia».

I maggioritaristi possono legittimamente rispondere che, sotto due specifiche condizioni, l'incompatibilità notata da Lewis può scomparire. Innanzitutto, l'esclusione della minoranza si attenua se le maggioranze e le minoranze si alternano al governo, ovvero, se la minoranza di oggi può diventare la maggioranza dopo le prossime elezioni, invece di essere permanentemente relegata al ruolo di opposizione. L'esperienza bipartitica in paesi come Gran Bretagna, Nuova Zelanda o

Barbados ha mostrato che questo meccanismo può funzionare. L'alternanza, in particolare, è stata quasi perfetta nel caso di Barbados, dove, dal 1966 in poi, nessuno dei due partiti maggiori ha mai vinto più di due elezioni di fila. In Gran Bretagna e Nuova Zelanda, invece, vi sono stati lunghi periodi nei quali uno dei due partiti maggiori veniva escluso dal potere: il Partito laburista britannico per esempio, è rimasto all'opposizione per tredici anni dal 1951 al 1964 e per ben diciotto anni dal 1979 al 1997. Il National Party neozelandese fu escluso dal governo per quattordici anni, dal 1935 al 1949, e i laburisti, nello stesso paese, per dodici anni, dal 1960 al 1972.

Anche durante questi lunghi periodi di mancata alternanza, si può plausibilmente affermare che non vi fosse conflitto tra democrazia e governo maggioritario grazie alla presenza di una seconda condizione: il fatto che questi tre paesi sono società relativamente omogenee e che i loro maggiori partiti non sono politicamente molto distanti nelle rispettive richieste, poiché, sull'asse destra-sinistra, tendono tutti a collocarsi in prossimità del centro. L'esclusione di un partito dal governo può essere non democratica secondo la concezione di «governo del popolo», ma se gli interessi e le preferenze degli elettori di questa formazione politica trovano un grado ragionevole di corrispondenza anche nelle scelte politiche dell'altro partito, il sistema si avvicina alla definizione di democrazia nel senso di «governo per il popolo».

In società meno omogenee non ricorre nessuna delle due condizioni. Le politiche perseguite dai partiti più grandi tendono a divergere in misura maggiore, e la fedeltà degli elettori ai rispettivi partiti è più rigida, riducendo così le possibilità di alternanza nell'esercizio del potere di governo. Specialmente nelle *società plurali*, divise in modo netto da fratture di carattere religioso, culturale, etnico o razziale, che determinano sottogruppi praticamente separati, organizzati attraverso partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione, manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria. In queste situazioni, il governo maggioritario si rivela non soltanto non democratico, ma anche pericoloso, poiché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate, e perderanno la loro fedeltà al regime. Ad esempio, nella società plurale dell'Irlanda del Nord,

divisa in una maggioranza protestante e una minoranza cattolica, l'adozione della regola maggioritaria ha comportato l'affermazione del Partito unionista, sorretto dai protestanti, che vinse tutte le elezioni e formò tutti i governi tra il 1921 e il 1972. La massiccia protesta dei cattolici sfociò, alla fine degli anni sessanta, in una guerra civile tra questi ultimi ed i protestanti, che soltanto l'intervento militare inglese e l'imposizione di un governo direttamente controllato da Londra riuscirono a domare.

In molte società profondamente divise, quindi, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, e non alla democrazia. Ciò di cui ha bisogno questo tipo di società è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più di escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza di governo, anziché accontentarsi di una maggioranza risicata. A queste esigenze risponde il modello della democrazia consensuale. A dispetto della propria stessa inclinazione maggioritaria, i governi britannici succedutisi a partire dagli anni settanta hanno riconosciuto questa esigenza nel caso dell'Irlanda del Nord: essi hanno infatti insistito per l'introduzione di un sistema proporzionale in tutte le competizioni elettorali tenutesi in quella regione (con la sola eccezione delle elezioni per la Camera dei Comuni) e, come preconditione per il ritorno di una certa autonomia politica, per la formazione di ampie coalizioni tra protestanti e cattolici. Non a caso, il sistema proporzionale e la condivisione del potere sono gli elementi fondamentali dell'accordo finalmente raggiunto nel 1998 in Irlanda del Nord. Allo stesso modo, Lewis [1965, 51-55 e 65-84] raccomanda fortemente il sistema proporzionale, coalizioni inclusive e soluzioni federali per le società plurali dell'Africa occidentale. Il modello consensuale è ovviamente appropriato anche per paesi meno divisi ma comunque eterogenei, e costituisce una alternativa ragionevole e funzionale al modello Westminster anche per paesi relativamente omogenei.

Gli esempi che utilizzo per illustrare il modello consensuale sono la Svizzera, il Belgio e l'Unione europea, quindi tre entità multietniche. La Svizzera è l'esempio migliore, approssimandosi molto al modello puro anche se, come vedremo, con una importante eccezione. Il Belgio fornisce anch'esso

un buon esempio, specialmente dopo essere diventato formalmente uno stato federale nel 1993. Per questo motivo, presterò una particolare attenzione al modello politico belga nella fase storica più recente. L'Unione europea (Ue) è una organizzazione sovranazionale, quindi più di una entità internazionale, ma non, o non ancora, uno stato sovrano. A causa dello status intermedio di questa entità, gli analisti dell'Ue sono in disaccordo su come studiarla, adottando il concetto di organizzazione internazionale piuttosto che quello di stato federale embrionale, ma quest'ultimo approccio sembra diventare sempre più utilizzato [Hix 1994]. E proprio tale approccio è anche quello da me scelto nella discussione sui modelli democratici: se guardiamo infatti all'Ue come un nascente stato federale, le sue istituzioni sono molto affini al modello della democrazia consensuale. Nelle prossime pagine discuterò allora i due prototipi svizzero e belga *in tandem*, per poi passare all'esempio dell'Ue.

Il modello consensuale in Svizzera e in Belgio

Il modello di democrazia consensuale può essere descritto sulla base di dieci elementi che sono in netto contrasto con le caratteristiche maggioritarie del modello Westminster. Invece di concentrare il potere nelle mani della maggioranza, il modello consensuale cerca di distribuirlo e limitarlo attraverso varie modalità.

Condivisione del potere esecutivo attraverso grandi coalizioni. In contrasto con la tendenza, propria del modello Westminster, ad accentrare il potere esecutivo in governi monocolori a maggioranza risicata, il principio consensuale consiste nel permettere a tutti i maggiori partiti di condividere il potere esecutivo, formando ampie coalizioni. L'esecutivo nazionale svizzero (*Consiglio federale*), composto da sette membri, offre un eccellente esempio di grande coalizione: i tre maggiori partiti (Democratico cristiano, Democratico sociale e Democratico liberale), ognuno dei quali ha ottenuto circa un quarto dei seggi alla Camera bassa per tutto il periodo del dopo guerra, e il Partito del popolo svizzero, con circa un ottavo dei seggi, si sono divisi proporzionalmente i sette

posti dell'esecutivo secondo la cosiddetta formula magica del 2:2:2:1, introdotta nel 1959¹. Un ulteriore criterio di ripartizione è costituito dalla rappresentanza approssimativamente proporzionale dei vari gruppi linguistici all'interno dell'esecutivo: quattro o cinque componenti di lingua tedesca, uno o due di lingua francese e spesso uno di lingua italiana. Entrambe queste regole sono informali ma vengono osservate in modo puntuale.

La costituzione belga richiede invece formalmente che l'esecutivo comprenda rappresentanti dei grandi gruppi linguistici. Da molti anni era già in uso la consuetudine di formare governi composti da un numero approssimativamente uguale di ministri che rappresentassero la maggioranza di lingua fiamminga e la minoranza di lingua francese. Tale consuetudine divenne una regola formale nel 1970, ed anche nella nuova costituzione federale si decreta che «con la possibile eccezione del primo ministro, il Consiglio dei ministri include tanti membri di lingua fiamminga quanti di lingua francese» [Alen e Ergec 1994]. Tale regola non implica una natura formalmente ed obbligatoriamente coalizionale al Consiglio dei ministri, ma ci sono stati, in tutto il dopoguerra, soltanto quattro anni di governo monopartitico, e dal 1980 tutti gli esecutivi sono stati sorretti da coalizioni dai quattro ai sei partiti.

Bilanciamento tra esecutivo e legislativo. La forma di governo svizzera non può essere definita né parlamentare né presidenziale. La relazione tra il Consiglio federale, ovvero l'esecutivo, e il parlamento è descritta dal politologo svizzero Jürg Steiner [1974, 43] nei seguenti termini: «I membri del Consiglio sono eletti individualmente per un termine prefissato in quattro anni, e, secondo la costituzione, il parlamento non può presentare mozioni di sfiducia durante tale periodo. Se una proposta del governo è sconfitta in parlamento, non è necessario né che il membro che l'ha presentata né che il

¹ Le elezioni del 1999 hanno sensibilmente cambiato il rapporto di forze all'interno del sistema partitico svizzero, grazie al successo del Partito del popolo. Nonostante questo importante mutamento, i rapporti di forza in seno all'esecutivo svizzero non sono cambiati, avendo tale partito soltanto un membro dell'esecutivo contro i due delle altre tre formazioni rappresentate nel Consiglio [N.d.C.].

Consiglio federale inteso come organo collegiale si dimettano». Questa separazione formale dei poteri rende più indipendenti sia il potere esecutivo che quello legislativo e la loro relazione è molto più equilibrata della relazione tra governo e parlamento in Gran Bretagna, in Nuova Zelanda e nel caso di Barbados, nei quali il governo è nettamente predominante. Il Consiglio federale svizzero dunque è molto potente ma non è l'organo supremo in questo sistema.

Il Belgio ha una forma di governo parlamentare con un esecutivo che dipende dalla fiducia del parlamento, come nel prototipo del modello Westminster. Tuttavia i governi belgi non sono affatto in una posizione di predominio comparabile a quella dei casi di democrazia maggioritaria, soprattutto perché, spesso, si tratta di ampie coalizioni con una limitata compattezza interna. Essi tendono così a stabilire con il parlamento una vera e propria relazione di dare e avere. Il fatto che la vita media dei governi belgi sia molto breve conferma la loro debole posizione: dal 1980 al 1995, per esempio, si sono alternati sei esecutivi, basati su differenti coalizioni multipartitiche, con una durata media di soltanto due anni e mezzo circa.

Sistema multipartitico. Sia in Svizzera che in Belgio vi è un sistema partitico in cui nessuna delle formazioni politiche presenti in parlamento riesce ad arrivare ad una posizione di maggioranza. Nelle elezioni del Consiglio nazionale svizzero del 1995 quindici partiti ottennero seggi, ma la maggioranza degli eletti, 162 su 200 seggi, proveniva dai quattro maggiori partiti rappresentati nel Consiglio federale. Si può dunque affermare, sia pure approssimativamente, che la Svizzera coincide con un sistema quadripartitico.

Fino alla metà degli anni sessanta, il Belgio fu caratterizzato da un sistema tripartitico formato da due grandi partiti, democratico-cristiano e socialista, e da uno di media portata come quello liberale. Da allora, però, questi partiti si sono suddivisi in raggruppamenti linguistici ed hanno acquisito importanza alcune nuove formazioni, creando così un multipartitismo estremo. Da allora, almeno una dozzina di partiti hanno stabilmente ottenuto seggi nella Camera dei Rappresentanti, e nove di questi sono stati abbastanza importanti da essere inseriti in uno o più gabinetti.

L'emergere di un sistema multipartitico in Svizzera e in Belgio può essere spiegato sulla base di due fattori. Il primo è che entrambi i paesi rappresentano società plurali, attraversate da diverse fratture. Queste fratture sono ben visibili nel carattere multidimensionale del sistema partitico. In Svizzera, il fattore religioso costituisce un elemento di divisione tra i democratici-cristiani da un lato, sostenuti principalmente dai cattolici praticanti, e dall'altro i socialisti e liberal-democratici, che ricevono appoggio soprattutto dai cattolici non praticanti e dai protestanti. La frattura socioeconomica genera una ulteriore separazione tra i social-democratici, sostenuti principalmente dalla classe lavoratrice, e i democratici-liberali, appoggiati dalla classe media. Il Partito del popolo svizzero è invece forte soprattutto tra gli agricoltori protestanti. La terza frattura presente, quella linguistica, non determina altre nette divisioni nel sistema partitico, sebbene il Partito del popolo trovi sostegno soprattutto nella Svizzera tedesca, e i tre maggiori partiti a livello nazionale costituiscono alleanze con altre formazioni, relativamente indipendenti, a livello cantonale, nelle quali la lingua costituisce un elemento significativo di differenziazione [McRae 1983, 111-114].

Analogamente, il grado diverso di religiosità tra i cattolici belgi divide i partiti di ispirazione cristiano-sociale, che ne rappresentano l'ala più osservante, rispetto ai socialisti e i liberali, che rappresentano i cattolici meno osservanti ed i non praticanti. Socialisti e liberali sono invece divisi da una chiara differenza di classe. Diversamente da quanto accade in Svizzera, la frattura linguistica ha determinato in Belgio ulteriori divisioni, sia all'interno dei tre gruppi appena menzionati, che un tempo costituivano i tre partiti dominanti, frazionandoli in coppie di partiti di lingua fiamminga e francese, sia attraverso la creazione di nuovi piccoli partiti, espressione dei vari gruppi linguistici [McRae 1986, 130-148].

Rappresentanza proporzionale. Il secondo fattore che spiega l'affermazione del sistema partitico in Svizzera e in Belgio si lega al sistema elettorale presente in questi due paesi. La rappresentanza proporzionale non ha infatti impedito che le divisioni presenti nella società si traducessero in divisioni del sistema politico. Contrariamente al sistema maggioritario di tipo *plurality*, che tende a sovrarappresentare i maggiori partiti e

