

2014087

Bernard Manin

# Principi del governo rappresentativo



TESTO

326.

63

MANIN/

2010

I lettori che desiderano informarsi  
sui libri e sull'insieme delle attività della  
Società editrice il Mulino  
possono consultare il sito Internet:  
[www.mulino.it](http://www.mulino.it)

Società editrice il Mulino

## Indice

Prefazione di Ivo Diamanti	p. VII
Introduzione	3
I. Democrazia diretta e rappresentanza: la selezione dei governanti ad Atene	11
II. Il trionfo delle elezioni	49
III. Il principio di distinzione	105
IV. Un'aristocrazia democratica	147
V. Il verdetto del popolo	179
VI. Metamorfosi del governo rappresentativo	215
Conclusioni	263
Postfazione. La democrazia del pubblico rivisitata	267
Indice dei nomi	291

ISBN 978-88-15-13772-2

Edizione originale: *The Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997. Copyright © 1997 by Cambridge University Press, New York. Copyright © 2010 by Società editrice il Mulino, Bologna. Traduzione di Valeria Ottonelli.

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo - elettronico, meccanico, reprografico, digitale - se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito [www.mulino.it/edizioni/fotocopie](http://www.mulino.it/edizioni/fotocopie)

Finito di stampare nel mese di agosto 2010 dalla Litografia L.I.P.E. - S. Giov. Persiceto (BO)

## Prefazione



1. Il libro di Bernard Manin offre un contributo prezioso e originale alla riflessione intorno alla democrazia. Ne analizza le premesse, i significati, i percorsi. Ne disegna le traiettorie possibili. Appare, dunque, utile a orientare l'indagine sul futuro dei sistemi e degli attori politici, in un'epoca segnata da un dibattito acceso - e perfino aspro - su questi temi. Da tempo, infatti, il concetto di democrazia è trattato in modo critico, anche nel linguaggio. Dove lo si incontra, spesso, associato al prefisso «post»: postdemocrazia (titolo di un fortunato saggio di Colin Crouch). Una definizione (magari un poco in-definita) volta a sottolineare come, ormai, vivremo un'epoca proiettata «dopo» e «oltre» la democrazia. Un sistema di governo «non più democratico», anche senza giungere a definirlo «non democratico».

Naturalmente queste argomentazioni non fanno riferimento alla democrazia senza aggettivi, ma alla democrazia rappresentativa. Un sistema che seleziona i rappresentanti dei cittadini attraverso le elezioni ed è accusato, dai critici, di essersi ridotto solo a ciò. Alla scelta di voto. Il che evoca una democrazia minima, nella quale i cittadini esercitano la loro sovranità attraverso un atto della durata di pochi secondi, ripetuto a distanza di anni. Una democrazia elettorale, personalizzata, mediatizzata. E, dunque, progressivamente svuotata dei contenuti che le danno significato. In particolare: la partecipazione e l'accesso ai diritti di cittadinanza. Una democrazia «formale» (così la definisce Alfio Mastropaolo), che sancisce la parabola discendente, verso un ibrido: un tipo di governo che è difficile capire cosa e come diventerà.

2. La riflessione di Manin entra direttamente in questa materia. Scava nei principi della democrazia rappresentativa. Ne ricostruisce le origini e le metamorfosi. Rende possibile, in questo modo,

affrontare e approfondire alcune tra le questioni più importanti, relative al presente e al futuro della democrazia. Anche se questo libro ha obiettivi e significati che vanno ben oltre l'attualità, in quanto si sviluppa in prospettiva storica, su un piano eminentemente speculativo e non persegue intenti polemici. D'altronde, la prima edizione risale a vent'anni fa. Quando la democrazia non era sospettata di scivolare verso il «dopo». Di essere «post». E, dunque, lontana dalle discussioni del nostro tempo. Questo aspetto, però, risulta particolarmente significativo. Perché sottolinea come le questioni che, in questa fase, agitano il confronto — politico e teorico — non siano congiunturali e neppure strutturalmente legate a una fase specifica, a una «derivata» di questi anni. Ma risultino, invece, costitutive della democrazia rappresentativa e delle trasformazioni che l'hanno caratterizzata.

a) La prima questione riguarda il fondamento stesso della democrazia rappresentativa. Sospettata, fin dalle origini, di non essere davvero democratica ma, piuttosto, una sorta di aristocrazia democratica. Una forma di governo che, con la legittimazione popolare, consegna il potere a un'élite. A persone distinte dal resto della società, per requisiti e caratteri, relativi a cultura, censo, posizione. D'altronde, rammenta Manin, lo stesso ricorso al voto, come metodo di selezione e fonte di legittimazione della rappresentanza, favorisce, anzi preconstituisce l'affermazione delle «élite del talento e della ricchezza». Non a caso l'archetipo della democrazia, la *pólis* ateniese al tempo di Pericle, nella scelta delle magistrature di governo, prevedeva il sorteggio. Un metodo preso in considerazione da altri governi e da altri autori, il cui contributo alla definizione dei sistemi democratici è essenziale, come Montesquieu e Jean-Jacques Rousseau. L'attenzione di Manin verso il sorteggio, in grado di garantire una scelta effettivamente rappresentativa (anche dal punto di vista statistico), serve, soprattutto, a chiarire il carattere aristocratico delle elezioni, ispirate da «una forza che contrasta il desiderio di similitudine tra i governanti e i governati». Le elezioni, invece, favoriscono strati particolari della popolazione, considerati superiori agli altri. Non perché lo siano realmente, ma perché sono percepiti come tali, in base alle qualità ritenute *socialmente e politicamente rilevanti* in una fase specifica.

b) La seconda questione affrontata nel libro riguarda la personalizzazione. Manin chiarisce come non si tratti di una degenerazione, bensì di un elemento necessario della democra-

zia rappresentativa. Perché la rappresentanza è, per sua natura, «personale». Anche quando le persone la esercitano in nome di gruppi e organizzazioni, che evocano visioni ideologiche. In particolare, nel secolo scorso, in nome dei partiti. Tuttavia, anche nell'epoca della democrazia — e dei partiti — di massa, anche nell'era delle ideologie, i rappresentanti erano — e sono — persone, che agiscono esercitando un grado, più o meno ampio, di autonomia personale. Perché il rappresentante «non è il portavoce dei suoi elettori ma il loro "fiduciario"». Le basi della rappresentanza, dunque, affondano nella fiducia. Un legame che si può tradurre in diversi modi: consenso, appartenenza, identità, riconoscimento. Fede. E si può realizzare attraverso diversi canali: partiti, associazioni oppure, in seguito, i «meriti di media» (per citare Alessandro Pizzorno). Dove, alla fine, il destinatario e l'attore resta sempre una «persona».

c) La terza questione, coerente e conseguente con le due precedenti, riguarda la metamorfosi della democrazia rappresentativa.

In origine, essa si realizza mediante il parlamentarismo, nel quale la rappresentanza avviene su base esplicitamente personale e individuale. È espressione dell'élite dei notabili e si traduce, quindi, in governo dei notabili. Le persone «degne di nota» e di considerazione. D'altronde il suffragio, in quella fase, era ristretto. Il diritto di voto — attivo e passivo — veniva, per lo più, riconosciuto ai «notabili». Per cui la rappresentanza avveniva all'interno della stessa cerchia di relazioni. Tra notabili che eleggevano notabili, sulla base di un legame diretto, fondato sulla fiducia e sulle promesse di benefici. (Ma cedere e credere alle promesse è, comunque, un atto di fiducia.)

L'allargamento del suffragio promuove l'avvento della democrazia dei partiti. Dove la rappresentanza è espressa dai partiti di massa, dotati di identità strutturate, i quali comunicano con la società — e gli elettori — attraverso la partecipazione. Sono organizzati. Dispongono di un'ampia base di volontari e di un ceto di professionisti. I candidati sono selezionati in base alla coerenza con valori comuni. E sono votati da elettori che ne condividono l'identità. Nella democrazia dei partiti, infatti, i cittadini votano per un partito prima che per la persona. E votano per la persona in quanto candidata da un partito. La fiducia, in questo caso, si riproduce attraverso un'identità condivisa, rafforzata mediante l'organizzazione e la partecipazione sociale.



Infine, nel nostro tempo, subentra - e si afferma - la democrazia del pubblico. I partiti cedono spazio alla personalizzazione, l'organizzazione alla comunicazione, mentre le identità collettive si indeboliscono, compensate dalla fiducia personale diretta. Il rapporto con la società e gli elettori avviene, sempre più, attraverso i media e il marketing politico. In altri termini, i partiti si allontanano dalla società e, parallelamente, si *leaderizzano*. Trasformandosi, cioè, in comitati al servizio di un leader, che sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi dei media e delle tecniche del marketing politico-elettorale. Manin parla di «democrazia del pubblico» perché lo spazio della rappresentanza coincide con lo scambio fra leader e opinione pubblica. Dove lo scambio avviene, tuttavia, in modo asimmetrico, perché l'autonomia dell'opinione pubblica è limitata alla possibilità di reagire e di rispondere all'offerta espressa dai leader politici.

3. Si tratta di una lettura che oggi risulta ampiamente condivisa da studiosi, osservatori e attori politici. Data (quasi) per scontata. Più che un'ipotesi interpretativa: un modello analitico, un approccio descrittivo, espresso mediante un linguaggio (quasi) di senso comune. Parlare di democrazia del pubblico, marketing, personalizzazione, infatti, oggi non appare provocatorio. Tuttavia, il libro di Manin è stato concepito e pubblicato, in versioni parziali e preliminari, circa vent'anni fa. Quando il lessico e gli argomenti utilizzati risultavano, invece, assai meno neutrali. Quando suscitavano disagio, epistemologico e ancor più politico, di fronte alle trasformazioni che scuotevano i sistemi democratici e quelli socialisti, dopo la caduta del muro di Berlino. In particolare nell'Italia dei primi anni novanta, scossa dalle vicende di Tangentopoli e dal crollo della prima Repubblica. Forse anche per questo motivo, in Italia, l'analisi di Manin passò quasi inosservata. Nonostante, in quella fase, venisse anticipata in un saggio (*La democrazia dei moderni*, pubblicato nel 1992 da Anabasi). Ma era troppo presto, perché potesse essere accettata nel dibattito politico. Semmai, può sorprendere che ciò non sia avvenuto in seguito. Negli anni successivi al 1994, quando la democrazia del pubblico fece irruzione nella politica italiana, insieme a Berlusconi. Ma anche questa rimozione è significativa, in quanto sottolinea un vizio ottico - e interpretativo - degli osservatori, oltre che degli attori politici. Poco disponibili a vedere

e ad accettare le novità della seconda Repubblica, se non come una nuova «anomalia» italiana, estranea ai modelli di democrazia occidentali (come ha spesso segnalato Marc Lazar).

Insistiamo sull'aspetto cronologico non per attribuire al libro di Manin un carattere profetico (anche se anticipare processi sociali e politici importanti è segno che la teoria elaborata è solida e funziona). Ma per sottolineare come i temi e le parole che egli utilizza non appartengano al tempo nuovo. Alla crisi della democrazia rappresentativa, sperimentata, in Italia, dopo l'avvento della seconda Repubblica. Questo ci porta a non liquidare i profondi cambiamenti politici e istituzionali dell'ultima fase come invenzioni originali - e anomale - di un «imprenditore politico», a suo modo deviante dal percorso della democrazia (nel caso specifico: Silvio Berlusconi). L'analisi dell'autore avviene senza risentire del clima del nostro tempo. Ignora Silvio Berlusconi, all'epoca impegnato esclusivamente nelle sue imprese aziendali e sportive. Si riferisce, dunque, non a un paese specifico in un momento specifico, ma ai sistemi politici occidentali nel corso del dopoguerra. Di cui l'autore ricostruisce il cambiamento, senza stigmatizzarlo e senza celebrarlo. Parlando di metamorfosi, non di crisi della democrazia rappresentativa. Gli stessi elementi costitutivi della postdemocrazia, nella elaborazione di Manin, non appaiono nuovi. Né sono considerati segni di un deterioramento rispetto ai principi originari. Ma, semmai, quasi un ritorno alle origini. Visto che la rappresentanza è sempre stata espressa - e indirizzata - su base personale. E lo stesso carattere elitario dei rappresentanti, più che un segno di degrado, ha costituito anch'esso un carattere specifico - fondativo - delle democrazie rappresentative. Combinato e temperato, semmai, da elementi di democrazia diretta, come le consultazioni referendarie. La metamorfosi, cui fa riferimento Manin, riflette la necessità di rispondere alle difficoltà incontrate nella precedente fase della democrazia rappresentativa dagli attori che la caratterizzano: i partiti di massa. Le tendenze recenti, che valorizzano il ruolo dei leader e della comunicazione, gli rammentano la fase genetica della rappresentanza democratica, fondata sulle persone e sulla comunicazione diretta. Nella democrazia del pubblico, infatti, i partiti non sono scomparsi, ma si sono, appunto, riorganizzati intorno ai leader. Come macchine finalizzate a selezionare e a promuovere i candidati alla guida del governo. Da cui traggono, a loro volta, senso e identità.

4. L'idea della postdemocrazia, per questo, appare viziata da un pregiudizio e da una certa nostalgia, perché evoca un'età dell'oro, quella dei partiti di massa che, forse, non è mai esistita. E che, comunque, nei diversi contesti europei si è sviluppata attraverso percorsi diversi e cambiamenti crescenti, ben delineati nella teoria del *cartel party* (di Richard Katz e Peter Mair). Si pensi al caso dell'Italia degli anni ottanta. I partiti di massa trasformati in oligarchie integrate nello stato e nei centri di potere. Lontani dalla società. Investiti, anche per questo, da un'onda di sfiducia impetuosa e irresistibile. La stessa che provoca la caduta della cosiddetta prima Repubblica.

L'evoluzione degli ultimi vent'anni e l'analisi (sul campo) del caso italiano permettono, semmai, di approfondire e complicare ulteriormente il modello proposto da Manin. Utilizzando, peraltro, molte osservazioni che lo stesso autore ha aggiunto nella postfazione «La democrazia del pubblico rivisitata», pubblicata oltre dieci anni dopo la prima edizione del libro e, quindi, in grado di tener conto dei cambiamenti più recenti.

a) Una prima osservazione riguarda il ruolo dei partiti al tempo della democrazia del pubblico. Non si sono dissolti, ma operano ancora da attori necessari e in-sostituiti, soprattutto nella competizione elettorale e in parlamento: i principali luoghi dove si realizza la democrazia rappresentativa. La differenza principale, rispetto alla democrazia dei partiti, è che oggi i partiti sono, anzitutto, al servizio di un leader e/o di un candidato. Ciò che ha favorito la costruzione di «partiti personali» (secondo la definizione di Mauro Calise), fondati e plasmati dai leader, a loro immagine. Come ha fatto, in Italia, Silvio Berlusconi. Ma non solo lui. Anche il magistrato-simbolo della stagione di Mani pulite, Antonio Di Pietro, per esempio, ha fondato e guida un partito esplicitamente ispirato alla propria figura.

I partiti, dunque, non hanno perso il loro ruolo. Lo hanno mutato. Manin, al proposito, suggerisce una sorta di ritorno alle origini della democrazia rappresentativa, al tempo del governo parlamentare, quando la rappresentanza veniva espressa, come oggi, da individui. Notabili. Anche se, rispetto a quella fase, è cambiata l'arena elettorale. Che non è più, come allora, ristretta a cerchie limitate di persone. Oggi non vi sono notabili che rappresentano altri notabili e si riuniscono in partito nelle sedi parlamentari. Ma leader che si presentano alle elezioni, soste-

nuti da partiti organizzati intorno a loro, e comunicano con gli elettori attraverso i media.

b) In secondo luogo, il ruolo dell'opinione e della discussione pubblica. L'arena mediatica ne ha modificato profondamente il funzionamento, lo spazio, l'importanza. Lo ha reso dominante. Ha, inoltre, ridisegnato gli elementi che generano «distinzioni», spostandoli sull'immagine della persona. Ha, cioè, surrogato il declino delle narrazioni e delle storie collettive di lunga durata, riconducibili alle ideologie, con racconti individuali, situati nel presente. Come prevede lo *storytelling*, una metodologia ampiamente utilizzata, nel mondo dell'impresa, per «caratterizzare» un prodotto. In questo caso, per imporre e vendere un prodotto politico.

Ciò pone diversi problemi, soprattutto in merito al controllo dei mezzi di comunicazione e delle fonti di narrazione. La televisione, ma non solo.

c) Una terza osservazione riguarda la partecipazione politica. Non è, infatti, vero che sia declinata insieme ai partiti di massa (come chiarisce lo stesso Manin nella postfazione). Comunque, ciò non è avvenuto in modo generalizzato. In particolare, mentre la partecipazione istituzionale si è – tendenzialmente – ridotta, si è assistito all'affermarsi di altre e nuove forme di partecipazione non convenzionale. Spesso individualizzate e «creative» (per usare una definizione di Michele Micheletti). Coinvolgono gli stili di vita e di consumo. Evocano tematiche specifiche, a sfondo locale, ma anche nazionale e globale. Sono, così, emerse numerose e diffuse esperienze di *governance*: governo negoziato e condiviso in ambito territoriale. Mentre, per altro verso, si sono sviluppati movimenti di protesta e di rivendicazione, capaci di mobilitare e coinvolgere ampie componenti della società.

d) Una ulteriore osservazione riguarda il ruolo dei nuovi media. In particolare, la rete. Internet, i social network, come Facebook e Twitter, i blog. Canali che hanno sottratto il controllo e la gestione della comunicazione ai centri tradizionali del potere, favorendo nuove forme di partecipazione e di democrazia. Oppure innovando quelle tradizionali (per esempio, i movimenti).

Il ricorso crescente a questi canali, tuttavia, solleva altre questioni, sulle quali la riflessione si è avviata da poco. Fra le altre, ne citiamo due.

La prima: queste pratiche moltiplicano e pluralizzano la personalizzazione, anziché scoraggiarla. Danno spazio e visibilità a figure dotate di particolare capacità di attrazione e comunicazione personale (si pensi, in Italia, al caso di Beppe Grillo). Inoltre, spingono a riprodurre le logiche della comunicazione televisiva. Perché tutti possono avere la loro immagine e la loro storia. E tutti sono spinti a caratterizzarsi, in modo netto, talora estremo, attraverso il linguaggio, l'immagine, gli argomenti. Per affermarsi ed emergere.

La seconda: le pratiche in questione non favoriscono la discussione pubblica e la mediazione. Semmai il contrario: la complicano. La creazione di gruppi in base a legami di affinità tra «amici» e di ostilità, contro comuni «nemici», infatti, allarga le fratture e il distacco fra comunità tendenzialmente chiuse al loro interno.

Anche queste osservazioni, comunque, inducono a rivedere le analisi e le profezie che parlano di postdemocrazia. E suggeriscono maggiore prudenza nell'interpretare le tensioni che attraversano il rapporto fra società e politica come altrettanti segni di crisi della democrazia rappresentativa. La sfiducia, la protesta, la diffusione di pratiche deliberative a livello sociale e locale, gli stessi populismi. In altri termini, lo sbriciolarsi della partecipazione politica in mille esperienze, collettive ma anche individuali. Questi orientamenti non sanciscono il rifiuto della democrazia rappresentativa, tanto meno della democrazia *tout court*. Semmai, una reazione alle difficoltà incontrate dai canali e dagli attori attraverso cui si è realizzata. Per alcuni versi, questi orientamenti possono essere considerati segni di una tendenza opposta: un insieme di pratiche di sorveglianza e deliberazione, attraverso le quali «la società esercita poteri di correzione e di controllo». Alcuni autori parlano, a questo proposito, di «controdemocrazia» o di «democrazia della sorveglianza» (Pierre Rosanvallon). Manin, proprio per questo, non parla di «crisi», ma di «metamorfosi», che, in questa fase, si realizza attraverso la democrazia del pubblico, ma potrebbe seguire altri percorsi.

5. Da quanto detto finora emerge l'interesse del libro in merito alla discussione sul «caso italiano». Manin, infatti, contribuisce a chiarirne le specificità, ma anche la coerenza con i cambiamenti in atto nelle democrazie occidentali. In particolare, permette di uscire dalle letture che trattano l'Italia come una

«anomalia». Nella prima Repubblica: a causa di una democrazia bloccata e senza alternanza. Nella seconda: a causa del conflitto di interessi di un imprenditore in posizione dominante non solo sul mercato (mediatico), ma, al tempo stesso, anche in politica e nel governo.

In effetti, l'Italia repubblicana, più che una anomalia, appare un idealtipo in grado di riassumere i due modelli di democrazia rappresentativa che hanno caratterizzato il Novecento. La democrazia dei partiti e quella del pubblico. La prima, impostata su partiti di massa onnipresenti, dotati di una forte base ideologica e/o religiosa e articolati mediante un'organizzazione diffusa e fitta, a livello sociale e territoriale. Ma, al tempo stesso, incardinati nello stato e nelle istituzioni. (Eredità dell'esperienza fascista.) Partiti di apparato, di appartenenza e di governo al tempo stesso. Questo modello ha resistito fino agli anni ottanta per poi crollare, sostituito da un sistema che evoca, in modo iperbolico, la democrazia del pubblico. I partiti: delegittimati e rimpiazzati da partiti personali; l'organizzazione e gli apparati: surrogati e quasi sostituiti dai media, dal marketing politico, dai sondaggi. I cittadini: non più fedeli, ma spettatori di una scena politica sempre più spettacolarizzata. Dove la realtà e le persone sono argomento di storie e narrazioni. Dove la democrazia del pubblico sfocia nella democrazia del privato. In quanto il privato diventa pubblico, al centro della comunicazione e alla base del consenso.

Il protagonista principale di questa trasformazione è, naturalmente, Silvio Berlusconi. Imprenditore mediatico e, successivamente, politico, che negli anni novanta fonda e organizza un partito utilizzando le risorse, i metodi e le competenze delle sue aziende. Berlusconi: attore protagonista della nuova anomalia italiana.

Le indicazioni proposte da Manin suggeriscono maggiore prudenza nel formulare questa diagnosi finale. L'indirizzo impresso da Berlusconi al sistema politico italiano, infatti, non pare anomalo, ma riflette, per molti versi, le tendenze delle altre democrazie europee. In particolare, riproduce - in modo quasi caricaturale - il modello della democrazia del pubblico, la quale costituisce non una deviazione, ma una forma di democrazia rappresentativa. La più recente e la più diffusa, in Occidente. In quanto tale, però, come rammenta Manin, essa deve rispettare quattro condizioni: elezioni libere che si ripetono a intervalli regolari; un certo grado di autonomia e indipendenza da parte dei rappresentanti; rispetto

agli elettori, ma anche ai partiti e ai leader; l'affermarsi di uno spazio pubblico, dove le opinioni possano circolare e confrontarsi in modo libero e aperto; infine, le decisioni debbono essere sottoposte alla discussione pubblica.

Ciò richiama l'importanza dell'equilibrio dei poteri e dei controlli (a cui fa riferimento, tra i primi, Montesquieu). Tra le istituzioni di governo, gli attori della rappresentanza e, soprattutto in questa fase, l'opinione pubblica. In Italia, però, questo equilibrio risulta particolarmente difficile da garantire. Complicato da un livello di personalizzazione e di concentrazione dei poteri particolarmente elevato. Il capo dell'esecutivo, il leader (assoluto) del partito di maggioranza, il proprietario del maggiore gruppo mediatico, infatti, si identificano nella stessa persona.

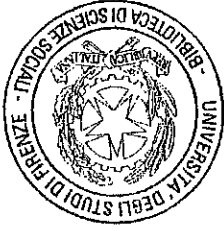
È questo l'aspetto anomalo del caso italiano, ciò che lo distingue dalle altre democrazie rappresentative, al tempo della democrazia del pubblico. Non tanto il crescente ruolo dei media e delle persone, nelle istituzioni e nei partiti, neppure il ricorso sempre più ampio al marketing in politica. E, invece, la concentrazione dei poteri in tutti questi ambiti - governo, partiti, media - in una sola persona.

Più che di postdemocrazia converrebbe, allora, parlare di «democrazia del pubblico all'italiana». Un'iperbole, più che un idealtipo. Dove la mediatizzazione, la personalizzazione, la «politica pop» (come la definiscono Gianpietro Mazzoleni e Anna Sgardini) hanno assunto un'accelerazione significativa. Dove, parallelamente, il rapporto fra leader politici e sistema dei media è sempre più stretto, e i conflitti fra i due ambiti sempre più frequenti.

6. Il libro di Manin è, dunque, utile perché ci aiuta a comprendere i principi della democrazia rappresentativa. Ma anche la sua metamorfosi. Cosa è diventata. Cosa ci attende. E cosa verrà «dopo». Non dopo la «democrazia», ma dopo la «democrazia del pubblico». Nella versione «all'italiana». Da cui, sinceramente, ci sentiamo stressati.

ILVO DIAMANTI

## Introduzione



I governi democratici contemporanei si sono evoluti a partire da un sistema politico che era concepito dai suoi fondatori come opposto alla democrazia. L'uso corrente distingue fra democrazia «rappresentativa» e «diretta», trattandole come varianti di uno stesso tipo di governo. Tuttavia, ciò che oggi chiamiamo democrazia rappresentativa trova le proprie origini nelle istituzioni che si sono progressivamente stabilite e affermate in Occidente a seguito delle rivoluzioni inglese, americana e francese. Ma tali istituzioni, alla loro nascita, non furono percepite come una varietà di democrazia o una forma di governo del popolo.

Rousseau condannò la rappresentanza politica in termini perentori, che sono rimasti famosi. Egli dipinse il governo inglese del XVIII secolo come una forma di schiavitù punteggiata da momenti di libertà. Rousseau vedeva un abisso immenso fra un popolo libero che faceva le proprie leggi e un popolo che eleggeva dei rappresentanti che facevano le leggi per esso. Comunque dobbiamo rammentare che i fautori della rappresentanza, anche se fecero una scelta opposta a quella di Rousseau, ravvisavano una differenza fondamentale tra la democrazia e il sistema che difendevano, un sistema che chiamavano «rappresentativo» o «repubblicano». Così, due uomini che giocarono un ruolo fondamentale nell'affermazione della rappresentanza politica moderna, Madison e Sieyès, contrapponevano alla stessa maniera il governo rappresentativo e la democrazia. Questa somiglianza è sorprendente, giacché, sotto altri aspetti, grosse differenze dividono il principale architetto della costituzione americana e l'autore di *Qu'est-ce que le Tiers-État?*, non solo nella formazione, nel contesto politico nel quale parlarono e agrirono, ma anche nel loro pensiero costituzionale.

Madison contrappose spesso la «democrazia» delle città-stato dell'antichità, in cui «pochi cittadini [...] si riuniscono e

### RINGRAZIAMENTI

Sono molto riconoscente a Valeria Ottomelli per il suo accurato lavoro di traduzione.

Vorrei qui esprimere la mia sincera gratitudine a Giuseppe Di Liberti, Bianca Fontana e Pasquale Pasquino per il loro generoso contributo nella revisione del manoscritto.

amministrano di persona la cosa pubblica», con la repubblica moderna basata sulla rappresentanza<sup>1</sup>. Di fatto, egli formulò tale contrapposizione in termini particolarmente radicali. La rappresentanza, fece notare, non era completamente sconosciuta alle repubbliche dell'antichità. In tali repubbliche i cittadini riuniti in assemblea non esercitavano tutte le funzioni di governo. Certi compiti, e in particolare quelli di tipo esecutivo, erano delegati a magistrati. Accanto a questi magistrati, tuttavia, l'assemblea popolare costituiva un organo di governo. La vera differenza fra le democrazie antiche e la repubblica moderna risiede, secondo Madison, nel fatto che «quest'ultima esclude completamente il popolo nella sua capacità collettiva da una partecipazione diretta alla cosa pubblica, e non nel fatto che le prime escludessero completamente i rappresentanti del popolo dall'amministrazione»<sup>2</sup>.

Madison non intendeva la rappresentanza come un'approximazione al governo del popolo resa tecnicamente necessaria dall'impossibilità fisica di riunire tutti insieme i cittadini di stati estesi. Piuttosto, la vedeva come un sistema politico essenzialmente diverso e superiore. L'effetto della rappresentanza, osservava, consisteva nel

affinare e allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese, e il cui patriottismo e la cui sete di giustizia renderebbero meno probabile che si sacrifici il bene del paese a considerazioni particolarissime e transitorie<sup>3</sup>.

E aggiungeva:

In un regime di questo genere può ben avvenire che la voce del popolo, espressa dai suoi rappresentanti, possa meglio rispondere al

<sup>1</sup> J. Madison, *Federalist 10*, in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *The Federalist Papers* (1787), a cura di C. Rossiter, New York, Penguin, 1961, p. 81; trad. it. *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 194.

<sup>2</sup> Id., *Federalist 63*, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, cit., p. 387; trad. it. *Il Federalista*, cit., p. 532.

<sup>3</sup> Id., *Federalist 10*, in Hamilton, Madison e Jay, *The Federalist Papers*, cit., p. 82; trad. it. *Il Federalista*, cit., pp. 194-195. Si noti il duplice significato dell'espressione «un corpo scelto di cittadini». I rappresentanti formano un corpo scelto di cittadini nel senso che sono eletti, ma anche nel senso che sono individui insigniti ed eminenti.

bene di tutti, di quanto non avverrebbe se essa fosse espressa direttamente dal popolo riunito con questo specifico scopo<sup>4</sup>.

Sieyès, da parte sua, rilevò insistentemente l'«enorme differenza» fra la democrazia, nella quale i cittadini fanno da soli le leggi, e il sistema di governo rappresentativo, nel quale essi affidano l'esercizio del loro potere a rappresentanti eletti<sup>5</sup>. Per Sieyès, comunque, la superiorità del sistema rappresentativo non risiedeva tanto nel fatto che esso produceva decisioni meno parziali e meno istintive, quanto nel fatto che costituiva la forma di governo più appropriata alla condizione delle moderne «società commerciali», nelle quali gli individui erano principalmente occupati nella produzione e negli scambi economici. In tali società, notava Sieyès, i cittadini non dispongono più del tempo libero necessario per occuparsi costantemente degli affari pubblici e quindi devono usare le elezioni per delegare il governo a persone che sono in grado di dedicare tutto il loro tempo a tale compito. Sieyès intendeva la rappresentanza principalmente come l'applicazione all'ambito politico della divisione del lavoro, un principio che, dal suo punto di vista, costituiva un fattore cruciale del progresso sociale. «L'interesse comune» scriveva «lo stesso miglioramento della condizione della società ci chiede a gran voce di fare del governo una professione speciale»<sup>6</sup>. Per Sieyès, dunque, come per Madison, il governo rappresentativo non era un tipo di democrazia; era una forma di governo essenzialmente differente nonché preferibile.

A questo punto occorre richiamare alla mente il fatto che certe scelte istituzionali compiute dai fondatori del governo rappresentativo non sono praticamente mai state messe in discussione. Il governo rappresentativo ha sicuramente conosciuto cambiamenti

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> E.-J. Sieyès, *Dire de l'Abbé Sieyès sur la question du veto royal* (7 settembre 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 12; si veda anche Id., *Quelques idées de constitution applicables à la ville de Paris* (luglio 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, pp. 3-4.

<sup>6</sup> Id., *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France* (ottobre 1789), Versailles, Baudoin, Imprimeur de l'Assemblée Nationale, 1789, p. 35. Sul legame fra la difesa della rappresentanza e quella della divisione del lavoro e della «società commerciale» moderna, si veda P. Pasquino, *Emmanuel Sieyès, Benjamin Constant et le «Gouvernement des Modernes»*, in «Revue française de science politique», 37, 1987, n. 2, pp. 214-228.

nel corso degli ultimi duecento anni: l'estensione graduale del diritto di voto e l'istituzione del suffragio universale sono quelli più evidenti<sup>7</sup>. Ma d'altra parte molti assetti sono rimasti uguali, come quelli che regolano il modo in cui sono selezionati i rappresentanti e vengono prese le decisioni pubbliche. Essi sono ancora vigenti nei sistemi che oggi si dicono rappresentativi.

Lo scopo principale di questo libro consiste nell'identificare e studiare questi elementi costanti. Li chiamerò principi del governo rappresentativo. Per «principi» non intendo idee o ideali astratti e senza tempo, ma assetti istituzionali concreti che furono inventati in un dato momento della storia e che, a partire da allora, sono stati osservabili e presenti contemporaneamente in tutti i governi descritti come rappresentativi. In alcuni paesi, come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, questi assetti sono sempre rimasti in vigore dopo aver fatto la loro comparsa. In altri, come la Francia, sono stati occasionalmente aboliti, ma allora sono stati revocati tutti insieme e la forma di governo è cambiata completamente; in altre parole, in certi periodi il regime ha smesso di essere rappresentativo. Infine, in molti paesi non è mai stato attuato nessuno di questi assetti. Così, ciò che è stato inventato nel XVII e nel XVIII secolo, e che non è stato mai messo seriamente in discussione da allora, era una combinazione particolare di tali assetti istituzionali. Questa combinazione può essere o non essere presente in un certo paese in un dato momento, ma quando la si trova, la si trova tutta insieme.

Alla fine del XVIII secolo, dunque, un governo organizzato in modo rappresentativo era visto come radicalmente diverso dalla democrazia, mentre oggi viene considerato una sua variante. Un sistema istituzionale capace di reggere interpretazioni così divergenti deve avere una qualche qualità enigmatica. Naturalmente si potrebbe richiamare il fatto che il significato della parola «democrazia» si è evoluto, dopo l'avvento del governo rappresentativo<sup>8</sup>. Senza dubbio è così, ma questo non elimina la difficoltà. In realtà, il significato di tale parola non

<sup>7</sup> Un'analisi dettagliata e penetrante di questo cambiamento e in particolare del suo significato simbolico in Francia si trova in P. Rosanvallon, *Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992; trad. it. *La rivoluzione dell'uguaglianza. Storia del suffragio universale in Francia*, Milano, Anabasi, 1994.

<sup>8</sup> Su questo punto si vedano P. Rosanvallon, *L'Histoire du mot démocratie à l'époque moderne*; e J. Dunn, *Démocratie: l'état des lieux*, in *La Pensée politique. Situations de la démocratie*, Paris, Seuil-Gallimard, 1993.

è cambiato completamente; fra ciò che significava allora e ciò che significa adesso c'è una certa sovrapposizione. Tradizionalmente impiegato per descrivere il regime ateniese, il termine è tuttora in uso per denotare lo stesso oggetto storico. Al di là di questo riferimento comune, il significato moderno e quello del XVIII secolo condividono anche l'idea di eguaglianza politica fra i cittadini e quella del potere del popolo. Oggi queste idee costituiscono elementi dell'idea democratica, così come allora. Più precisamente, quindi, il problema consiste nel capire che relazione ci sia fra i principi del governo rappresentativo e questi elementi dell'idea democratica.

Ma la genealogia non è l'unica ragione per indagare sui rapporti fra istituzioni rappresentative e democrazia. A un esame più attento, l'uso moderno, che classifica la democrazia rappresentativa come un tipo di democrazia, rivela ampie aree di incertezza riguardo a ciò che costituisce la natura specifica di questo genere di democrazia. Nel tracciare una distinzione fra la democrazia rappresentativa e quella diretta, definiamo implicitamente la prima come la forma indiretta di governo del popolo, e facciamo della presenza di persone che agiscono per conto del popolo il criterio che separa le due varietà di democrazia. Tuttavia le nozioni di governo diretto e indiretto tracciano solo una linea di distinzione molto imprecisa. Di fatto, come ha osservato Madison, è chiaro che, nelle cosiddette «democrazie dirette» del mondo antico - Atene, in particolare - l'Assemblea popolare non era la sede di tutto il potere. Alcune funzioni importanti erano svolte da altre istituzioni. Questo significa che, al pari di Madison, dovremmo ritenere che la democrazia ateniese includesse una componente rappresentativa, oppure si dovrebbe concludere che le funzioni di organi diversi dall'Assemblea fossero comunque esercitate «direttamente» dal popolo? Se vale questa seconda ipotesi, che cosa intendiamo di preciso per «direttamente»?

Inoltre, quando diciamo che in un governo rappresentativo le persone si governano *indirettamente* o *attraverso* i loro rappresentanti, in realtà stiamo usando delle nozioni in qualche modo oscure. Nel linguaggio di tutti i giorni, fare qualcosa indirettamente o attraverso qualcuno può riferirsi a situazioni molto diverse. Per esempio, quando un messaggero porta un messaggio da una persona a un'altra, diremmo che le due persone comunicano indirettamente o attraverso il messaggero. D'altra



parte, se un cliente deposita dei fondi su un conto, incaricando la banca di investire il suo capitale, diremmo anche che il cliente, in quanto proprietario dei fondi, presta denaro indirettamente o attraverso la banca alle compagnie o alle istituzioni che lo stanno prendendo a prestito sul mercato. Tuttavia, c'è ovviamente una grossa differenza fra le due situazioni e le relazioni che esse generano. Il messaggero non ha controllo sui contenuti o sulla destinazione del messaggio che porta. Il banchiere, al contrario, ha il compito di scegliere quello che a suo giudizio è il migliore investimento possibile, e il cliente controlla solo il profitto sul suo capitale. Quale di questi due tipi di relazione indiretta - o quale altro tipo - rispecchia meglio il ruolo dei rappresentanti politici e il potere che le persone hanno su di essi? La visione moderna della democrazia rappresentativa come governo indiretto del popolo non dice nulla in proposito. In realtà, l'informazione fornita dalla distinzione comune fra democrazia diretta e rappresentativa è molto scarsa.

L'incertezza e la povertà della terminologia moderna, come la contrapposizione che essa presenta rispetto alla percezione del XVIII secolo, dimostrano che non sappiamo né che cosa faccia sì che il governo rappresentativo assomigli alla democrazia né che cosa lo distingua da essa. Le istituzioni rappresentative potrebbero essere più enigmatiche di quanto saremmo indotti a credere dal posto che occupano nel nostro ambiente abituale. Questo libro non aspira a comprendere l'essenza o il significato ultimo della rappresentanza politica; si propone solo di far luce sulle proprietà e sugli effetti non evidenti di un insieme di istituzioni inventate due secoli fa? Generalmente, ci riferiamo ai governi in cui sono presenti tali istituzioni come a governi «rappresentativi». In ultima analisi, tuttavia, non è il termine «rappresentanza» a essere importante qui. Si tratterà semplicemente di analizzare le componenti e le conseguenze di questa combinazione di elementi, qualsiasi sia il nome che le assegniamo.

Ci sono quattro principi che sono stati invariabilmente osservati nei regimi rappresentativi, da quando questa forma di governo è stata inventata:

<sup>9</sup> In ciò il presente lavoro si differenzia da due libri che spiccano fra i diversi studi sulla rappresentanza: G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation* (1929), Berlin, de Gruyter, 1966; e H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

1. Coloro che governano sono designati attraverso elezioni a intervalli regolari.

2. L'attività decisionale di coloro che governano mantiene un certo grado di indipendenza dai desideri dell'elettorato.

3. Coloro che sono governati possono dare espressione alle loro opinioni e ai loro desideri politici senza essere soggetti al controllo di coloro che governano.

4. Le decisioni pubbliche sono sottoposte alla prova del dibattito.

L'istituzione centrale del governo-rappresentativo è costituita dalle elezioni, e gran parte di questo libro sarà dedicata a esse. Analizzeremo anche i principi che informano le politiche perseguite da coloro che governano e il contenuto delle decisioni pubbliche. Un capitolo finale passerà in rassegna le diverse forme assunte dai principi del governo rappresentativo a partire dall'epoca della sua invenzione sino ai giorni nostri.



Capitolo primo

## Democrazia diretta e rappresentanza: la selezione dei governanti ad Atene

Bernard MANIN, Principi del governo  
rappresentativo, Bologna,  
H Mulino, 2010

Cap. I

Il governo rappresentativo non attribuisce alcun ruolo istituzionale al popolo riunito in assemblea. Questo è ciò che lo distingue nella maniera più evidente dalla democrazia delle antiche città-stato. Tuttavia, un'analisi del regime ateniese, il più noto esempio di democrazia classica, rivela che a separare la democrazia rappresentativa da quella cosiddetta «diretta» c'è anche un'altra caratteristica (sulla quale ci si sofferma di rado). Nella democrazia ateniese, molti poteri importanti non erano nelle mani del popolo riunito in assemblea. Alcune funzioni erano svolte da magistrati eletti. Ma particolarmente degno di nota è il fatto che molti dei compiti che non erano svolti dall'Assemblea erano affidati a cittadini selezionati per estrazione a sorte. Al contrario, nessuno dei governi rappresentativi istituiti negli ultimi due secoli ha mai usato l'estrazione a sorte per attribuire anche solo una piccola porzione di potere politico, che fosse sovrano o esecutivo, centrale o locale. La rappresentanza è stata esclusivamente associata al sistema delle elezioni, talvolta in unione con l'ereditarietà (come nelle monarchie costituzionali), ma mai con l'estrazione a sorte. Un fenomeno così coerente e universale dovrebbe stimolare la curiosità o, meglio, qualche ricerca.

Questo fenomeno non può essere spiegato semplicemente sulla base di vincoli materiali, come si può invece fare per l'assenza di un'assemblea popolare. Per spiegare perché i governi rappresentativi non attribuiscono alcun ruolo all'assemblea dei cittadini, generalmente si ricorre all'estensione degli stati moderni. È semplicemente impossibile, in entità politiche ben più ampie e popolate delle città-stato dell'antichità, convogliare l'insieme di tutti i cittadini in unico luogo per deliberare e prendere decisioni come un unico corpo. Inevitabilmente, quindi, la funzione del governo è svolta da un numero di individui infe-

riore a quello della totalità dei cittadini. Come abbiamo visto, l'impossibilità pratica di riunire assieme l'intero popolo non era la considerazione più importante che motivava i fondatori delle istituzioni rappresentative quali Madison e Sieyès. Rimane il fatto che la semplice estensione degli stati moderni aveva l'effetto di rendere materialmente impraticabile che il popolo riunito in assemblea giocasse un ruolo nel governo. Inoltre, è probabile che ciò abbia avuto un qualche peso nell'istituzione dei sistemi puramente rappresentativi. D'altra parte, non può essere stata l'estensione degli stati moderni a indurre al rifiuto del sistema di estrazione a sorte. Anche in stati vasti e densamente popolati è tecnicamente fattibile usare l'estrazione a sorte per selezionare un piccolo numero di individui da un corpo più ampio. Quale che sia la dimensione di tale corpo, l'estrazione a sorte renderà sempre possibile scegliere da esso un piccolo gruppo di persone a seconda delle necessità. Come metodo di selezione, non è irrealizzabile; di fatto, il sistema giudiziario ne fa ancora uso ai giorni nostri per formare le giurie. Perciò il ricorso esclusivo alle elezioni, anziché all'estrazione a sorte, non può derivare da vincoli esclusivamente pratici.

Oggi non si pensa praticamente mai all'impiego politico dell'estrazione a sorte<sup>1</sup>. Per molto tempo l'estrazione a sorte non ha avuto alcun posto nella cultura politica delle società moderne, e oggi tendiamo a considerarla un'usanza bizzarra. Sappiamo, naturalmente, che era utilizzata nell'Atene antica, e ciò viene talvolta rilevato, sebbene principalmente con tono di sorpresa. Di fatto, il rompicapo più grosso sembra essere come gli ateniesi abbiano mai potuto adottare una simile procedura. Tuttavia, qui può giovare un ribaltamento del punto di vista comune, in base al quale la cultura del presente costituisce il centro del mondo. Sarebbe meglio chiedersi: «Perché noi non usiamo l'estrazione a sorte, e tuttavia ci definiamo democratici?».

<sup>1</sup> Recentemente ci sono stati alcuni lavori che hanno fatto rinascere l'interesse per l'impiego politico dell'estrazione a sorte. Si veda in particolare J. Elster, *Solomonic Judgements. Studies in the Limitations of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, pp. 78-92. E staia anche avanzata l'ipotesi che un cittadino scelto a caso potesse eleggere il candidato da lui preferito per rappresentare un collegio elettorale (cfr. A. Amar, *Choosing Representatives by Lottery Voting*, in «Yale Law Journal», 93, 1984). Tuttavia, questo suggerimento conferisce all'estrazione a sorte solo un ruolo limitato: è impiegato per selezionare un votante, non un rappresentante.

Naturalmente si potrebbe obiettare che non c'è molto da imparare da una domanda del genere e che la risposta è ovvia. L'estrazione a sorte, si potrebbe sostenere, seleziona chiunque, non importa chi, inclusi coloro che non hanno alcuna particolare attitudine al governo. È quindi un metodo di selezione manifestamente difettoso, e la sua scomparsa non richiede alcuna spiegazione ulteriore. Si tratta comunque di un'argomentazione in cui l'ovvietà della premessa dovrebbe far venire dei dubbi sulla validità della conclusione. Gli ateniesi, che in genere non vengono considerati come poco sofisticati riguardo alle questioni politiche, continuarono a usare questo sistema per duecento anni. Il fatto che l'estrazione a sorte rischi di fare assurgere ai pubblici uffici cittadini non qualificati non è una scoperta moderna. Che entrino in carica degli incompetenti è un pericolo tanto nell'antica Atene quanto nelle società politiche contemporanee. Inoltre, se dobbiamo credere a Senofonte, lo stesso Socrate aveva messo in ridicolo la nomina dei magistrati per estrazione a sorte, dal momento che nessuno sceglie i piloti delle navi, gli architetti o i suonatori di flauto con tale metodo<sup>2</sup>. Ciò significa, comunque, che la questione che dovremmo porci è se i democratici ateniesi non avessero veramente nulla da rispondere quando si trovavano di fronte a questa obiezione. Magari essi vedevano nell'estrazione a sorte dei vantaggi che, tutto considerato, ritenevano superassero questo grosso svantaggio. Magari, inoltre, avevano trovato un modo per tutelarsi contro il rischio dell'incompetenza attraverso accorgimenti istituzionali supplementari. Riguardo all'estrazione a sorte, non è affatto chiaro se il pericolo dell'incompetenza dica l'ultima parola. Non possiamo affermare che questo metodo di selezione è difettoso e destinato a scomparire finché non abbiamo analizzato con cura come era in uso ad Atene e come lo giustificavano i sostenitori della democrazia.

In ogni caso, quali che siano le ragioni per cui l'estrazione a sorte è scomparsa, rimane il fatto cruciale che la democrazia ateniese la impiegava per assegnare certe cariche, mentre i regimi rappresentativi non le riservano alcun ruolo. È difficile che questa differenza non abbia alcuna conseguenza sull'esercizio del potere, sul modo in cui è distribuito e sulle caratteristiche di coloro che governano. Il problema consiste

<sup>2</sup> Senofonte, *Memorabili*, I, 2, 9.

nell'identificare queste conseguenze con una certa precisione. Perciò, se vogliamo far luce su una delle differenze più importanti fra il governo rappresentativo e la democrazia «diretta», dobbiamo comparare gli effetti dell'elezione con quelli dell'estrazione a sorte.

Le analisi del governo rappresentativo generalmente con- trappongono le elezioni al governo ereditario. In parte, questo punto di vista è giustificato: i governi eletti hanno scalzato direttamente i governi ereditari, e non c'è alcun dubbio che, quando hanno fatto delle elezioni il fondamento principale della legittimità politica, i fondatori delle nostre repubbliche rappresentative moderne stavano anzitutto rifiutando il principio ereditario. I sistemi rappresentativi moderni sono sicuramente caratterizzati dal fatto che in essi il potere non è ereditato (non per sua essenza, comunque). Ma ciò che li distingue, inoltre, anche se riceve meno attenzione, è la totale assenza dell'uso dell'estrazione a sorte nell'assegnare le funzioni politiche esercitate da un numero ristretto di cittadini. Il confronto fra l'elezione e l'estrazione a sorte potrebbe rivelare un aspetto del governo rappresentativo che rimane nascosto finché il sistema ereditario costituisce il solo termine di paragone.

Occorre studiare l'uso dell'estrazione a sorte ad Atene, non solo perché l'estrazione a sorte è una delle caratteristiche distintive della democrazia «diretta», ma anche perché gli ateniesi la impiegavano accanto alle elezioni, il che rende le loro istituzioni particolarmente adatte a mettere a confronto i due metodi. Inoltre, la recente pubblicazione di uno studio eccellente sulla democrazia ateniese, notevole sia per respiro sia per precisione, ha gettato nuova luce su questi punti.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mi riferisco a M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Basil Blackwell, 1991; trad. it. *La democrazia ateniese nel IV secolo a.C.*, Milano, Led, 2003. Si tratta della versione compendiarica, tradotta in inglese, di un lavoro molto più ampio originariamente pubblicato in danese (*Det Athenske Demokrati i 4 årh. f. Kr.*, 6 voll., Copenhagen, Museum Tusulanum Press, 1977-81). Hansen si sofferma principalmente sulle istituzioni ateniesi del IV secolo a.C. (dalla seconda restaurazione della democrazia nel 403/402 al suo collasso finale nel 322). Infatti, egli rileva che le fonti sono molto più abbondanti e detagliate per questo periodo piuttosto che per il V secolo, e sottolinea che in realtà non sappiamo granché di come la democrazia ateniese funzionasse all'epoca di Pericle. Le storie istituzionali che si concentrano sul V secolo (sulla base del fatto che solo allora Atene raggiunse il culmine del suo potere e della sua fioritura artistica), così come quelle che si occupano del periodo che va dalla riforma di Efialte (462)

La democrazia ateniese affidava a cittadini estratti a sorte gran parte delle funzioni che non erano svolte dall'Assemblea popolare (*ekklesia*). Questo principio si applicava principalmente alle magistrature (*archai*). Delle circa 700 cariche da magistrato che costituivano l'amministrazione ateniese, più o meno 600 erano assegnate per estrazione a sorte.<sup>5</sup> Le magistrature assegnate per estrazione a sorte (*kleros*) erano generalmente collegiali.<sup>6</sup> La durata della carica era di un anno. A un cittadino non era permesso ricoprire una certa magistratura più di una volta e, sebbene potesse essere chiamato a ricoprire una serie di magistrature nel corso della sua vita, il calendario dei rendiconti (nessuno poteva accedere a una nuova carica prima di aver reso conto di quella precedente) implicava che in pratica una persona non poteva svolgere le funzioni di magistrato per due anni consecutivi. Tutti i cittadini che avessero compiuto trent'anni (nel IV secolo, circa 20.000 persone) e che non fossero scontando la pena dell'*atimia* (privazione dei diritti civili) potevano accedere alle magistrature.<sup>7</sup> Coloro i cui nomi erano

alla scomparsa definitiva della democrazia come entità unita (322), sono pertanto obbligate a basarsi su dati che in realtà si riferiscono al IV secolo. Attraverso la scelta di quel periodo Hansen evita simili estrapolazioni, che ritene ingiustificate (cfr. *The Athenian Democracy*, cit., pp. 19-23; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 38-45). Ciò non gli impedisce, comunque, di accennare ad alcune caratteristiche delle istituzioni del V secolo.

<sup>4</sup> Sull'estrazione a sorte e le elezioni ad Atene, oltre al libro di Hansen, si vedano: J.W. Headlam, *Election by Lot at Athens* (1891), Cambridge, Cambridge University Press, 1933; E.S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, Ithaca, Cornell University Press, 1972; M.I. Finley, *Democracy Ancient and Modern*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1973; trad. it. *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 2005; e Id., *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983; trad. it. *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

<sup>5</sup> Questi numeri non includono il Consiglio (*boule*), anche se si trattava di un consiglio di magistrati. Infatti, i poteri del Consiglio erano significativamente diversi da quelli delle altre magistrature, e perciò è preferibile trattarle a parte (si veda *infra*).

<sup>6</sup> La parola *kleros* è un sostantivo, il cui verbo corrispondente è *kleronin* (estrarre a sorte). Ottenere una carica per estrazione a sorte è indicato dal verbo *lanchano*, usato nell'aoristo e talvolta specificato da un determinativo: *to kuanmo lachéin* (essere nominato per estrazione a sorte mediante fava), oppure, in un periodo precedente, *palo lachéin* (essere nominato per estrazione a sorte da un elmo).

<sup>7</sup> L'Atene del IV secolo contava circa 30.000 cittadini che avevano raggiunto la maggiore età (cioè avevano più di vent'anni). Nel V secolo il loro numero era probabilmente di 60.000 (cfr. Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 55, 93,

stati estratti a sorte dovevano sottoporsi a un esame (*dokimasia*) prima di poter entrare in carica. Questo test esaminava se la loro condotta nei confronti dei genitori era stata soddisfacente e se avevano pagato le tasse e prestato servizio militare. L'esame aveva anche un risvolto politico: un individuo noto per le sue simpatie oligarchiche poteva essere respinto. In nessun modo la *dokimasia* mirava a scremare gli incompetenti, e generalmente si risolveva in una mera formalità<sup>8</sup>.

Tuttavia il sistema ateniese offriva alcune salvaguardie contro i magistrati quando il popolo decideva che erano cattivi o incompetenti. In primo luogo, i magistrati venivano sottoposti ad un controllo costante dell'Assemblea e delle corti. Non solo dovevano predisporre un rendiconto (*eubynai*) quando lasciavano la carica, ma durante il loro mandato qualsiasi cittadino poteva in qualunque momento metterli sotto accusa e chiedere la loro sospensione. Nelle assemblee principali (*ekklēsiai kyria*) il voto sui magistrati era obbligatoriamente all'ordine del giorno. Qualsiasi cittadino poteva proporre un voto di sfiducia contro un magistrato (che fosse stato estratto a sorte o eletto). Se il magistrato usciva sconfitto, era immediatamente sospeso e il suo caso era rinviato alle corti, che a quel punto avevano la responsabilità di proscioglierlo (e allora avrebbe assunto nuovamente le sue funzioni) o condannarlo<sup>9</sup>.

Dal momento che queste disposizioni erano conosciute da tutti, ciascun cittadino sapeva in anticipo che se fosse diventato magistrato, avrebbe dovuto rendere conto del suo operato, affrontare la possibilità costante di un *impeachment* e subire una pena nel caso in cui il processo si fosse concluso a suo sfavore. Ma — e questo merita particolare attenzione — nelle macchine per l'estrazione a sorte, le *klerotēria*, venivano inseriti solo i nomi di coloro che volevano essere presi in considerazione. L'estrazione avveniva non fra tutti i cittadini maggiori di trent'anni, ma solo

232 e 313; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 88, 143, 340 e 455). In queste cifre ovviamente non sono comprese le donne, i bambini, i meteci (stranieri con alcuni privilegi civili) e nemmeno gli schiavi. Oggigiorno c'è la tendenza a rimarcare le piccole dimensioni di Atene. È vero che non era una grande città, a confronto con gli stati moderni, ma non era neppure un villaggio.

<sup>8</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 218-220 e 239; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 321-323 e 340.

<sup>9</sup> L'Assemblea si riuniva dieci volte l'anno come *ekklēsia kyria* (una volta ogni pritanìa, ossia un periodo di cinque settimane), su un totale di quaranta sedute l'anno.

fra coloro che si erano proposti come candidati<sup>10</sup>. In altre parole, quando l'estrazione a sorte dei magistrati è inquadrata nel suo contesto istituzionale, appare meno rudimentale di quanto si supponga comunemente oggi. La combinazione della natura volontaria di questo servizio e la conoscenza previa dei rischi ai quali si andava incontro, in realtà, devono avere portato a un'autoselezione fra i potenziali magistrati. Coloro che non si sentivano in grado di ricoprire una carica in modo adeguato potevano facilmente evitare di essere selezionati; anzi, avevano forti incentivi a farlo. Questo assetto, nel suo insieme, aveva così l'effetto di dare a ciascun cittadino che si considerava adatto a ricoprire una carica un'opportunità di accedere alle magistrature. Chiunque approfittasse di tale opportunità si esponeva al giudizio praticamente costante degli altri, ma tale giudizio aveva luogo solo a posteriori, dopo che il candidato aveva cominciato a svolgere le sue funzioni. A parte la sorte, l'accesso alle cariche era determinato solo dalla valutazione che ciascun candidato faceva di se stesso e delle proprie capacità. Nel caso delle magistrature elettive, d'altra parte, era il giudizio degli altri che apriva la strada ai pubblici uffici. Ne consegue che tale giudizio era esercitato non solo a posteriori, come nel caso delle magistrature assegnate per estrazione a sorte, ma anche a priori, ovvero prima che i candidati avessero l'opportunità di mettersi alla prova (almeno per coloro che non avevano ricoperto cariche in precedenza).

Come le magistrature assegnate per estrazione a sorte, anche le cariche elettive erano costantemente monitorate dall'Assemblea. Qualsiasi cittadino che avesse compiuto trent'anni poteva competere per un posto elettivo. Tuttavia c'erano alcune differenze fra le magistrature elettive e quelle assegnate a sorte. In primo luogo, anche se le cariche elettive erano annuali come le altre, una persona poteva essere rieletta allo stesso ufficio più volte di seguito; non c'erano limiti di durata in carica. Nel V secolo Pericle venne rieletto generale (*strategos*) per più di vent'anni. Il generale più famoso del IV secolo, Focione, detenne la carica per quarant'anni. Inoltre, gli ateniesi riservavano la nomina per elezione alle magistrature per le quali era giudicata

<sup>10</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 97, 230-231 e 239; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 147, 339-340 e 350. Si noti che esisteva persino un verbo (*klerotēsthai*) che significava «proporsi per l'estrazione a sorte»; si veda Aristotele, *La costituzione di Atene*, IV, 3; VII, 4; XXVII, 4.

essenziale la competenza. Fra queste c'erano, a partire dal V secolo, quelle dei generali e delle più alte cariche militari, e le principali magistrature finanziarie create o riformate nel IV secolo (in particolare, il tesoriere dei fondi militari, gli amministratori del fondo teorico e i controllori delle finanze)<sup>11</sup>. Le cariche elettive erano anche quelle più importanti: la condotta della guerra e l'amministrazione delle finanze-influivano su ciò che accadeva alla città più di qualsiasi altra funzione (Atene infatti passò la maggior parte del V secolo in guerra; i periodi di pace furono l'eccezione). Infine era negli uffici elettivi, piuttosto che fra le magistrature assegnate per estrazione a sorte, che si dovevano cercare gli individui eminenti.

Nel V secolo i politici più influenti venivano eletti come generali (Temistocle, Aristide, Cimone, Pericle). Era uso comune accostare generali e oratori in una stessa locuzione (*rhéttores kai strategói*). Sebbene gli oratori non fossero pubblici ufficiali, erano loro che avevano maggior peso nell'Assemblea. L'accostamento di oratori e generali, dunque, lascia intendere che sotto certi aspetti essi erano visti come membri dello stesso gruppo, che oggi potremmo definire dei «leader politici». Nel IV secolo il legame fra oratori e generali divenne meno stretto, e gli oratori in quanto categoria cominciarono a essere maggiormente associati ai magistrati finanziari, che erano anch'essi eletti. Inoltre, più o meno all'epoca della guerra del Peloponneso si verificò un altro cambiamento: mentre i generali e i politici influenti del V secolo appartenevano alle vecchie famiglie dell'aristocrazia terriera (Cimone, per esempio, proveniva dalla famosa famiglia dei Laciadi, mentre Pericle era imparentato con il clan degli Alcmeonidi), nel IV secolo i leader politici tendevano a essere reclutati fra le famiglie ricche e rispettate, le cui fortune erano più recenti e provenivano da manifatture in cui lavoravano schiavi<sup>12</sup>. Perciò, nel corso di tutta la storia della democrazia ateniese, c'è stata una certa correlazione fra l'esercizio delle cariche politiche e l'appartenenza alle élite politiche e sociali.

In generale, i magistrati (che fossero eletti o estratti a sorte)

<sup>11</sup> Il fondo teorico era stato originariamente istituito per distribuire denaro ai cittadini così da permettere loro di comprare i biglietti per il teatro in occasione delle feste pubbliche. Nel IV secolo il fondo venne gradualmente esteso per coprire il finanziamento dei lavori pubblici e della marina.

<sup>12</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 39 e 268-274; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 67 e 392-399.

non esercitavano un grande potere politico; erano soprattutto amministratori ed esecutori<sup>13</sup>. Preparavano l'ordine del giorno per l'Assemblea (*probouleuein*), svolgevano le indagini preliminari per le cause legali (*anakrinesthai*), convocavano e presidevano le corti, e davano esecuzione a decisioni prese dall'Assemblea e dalle corti (*prostattein, epistattein*). Ma non avevano quello che era considerato il potere decisionale (*to kyrion einai*): non prendevano decisioni politiche cruciali. Quel potere apparteneva all'Assemblea e alle corti. Sotto questo aspetto, la differenza rispetto ai rappresentanti politici moderni è evidente. Inoltre, anche se nella veste di presidenti delle sedute compilavano l'ordine del giorno dei corpi decisionali, i magistrati agivano su richiesta dei cittadini ordinari e sottoponevano alla discussione le mozioni che essi proponevano.

Il potere di fare proposte e di prendere l'iniziativa non era privilegio di nessun ufficio, ma apparteneva in linea di principio a qualsiasi cittadino volesse esercitarlo. Gli ateniesi avevano un'espressione particolare per indicare chi prendeva l'iniziativa politica. Una persona che sottoponeva una proposta all'Assemblea o avviava un procedimento dinnanzi alle corti era chiamato *ton Athenaiôn ho boulómenos hois exestin* (qualsiasi ateniese che voglia fra coloro che possono) oppure, in breve, *ho boulómenos* (chiunque voglia). L'espressione potrebbe essere tradotta come «il primo venuto», anche se nel linguaggio dei democratici non aveva alcuna connotazione peggiorativa. Anzi, *ho boulómenos* era una figura chiave nella democrazia ateniese<sup>14</sup>. Poteva effettivamente essere chiunque, almeno in via di principio, ma questo era esattamente ciò di cui andavano orgogliosi i democratici. Eschine replicava a uno dei suoi oppositori:

Tu mi rimproveri di presentarmi al popolo non continuamente, ma a intervalli, e credi di nascondere che l'origine di questa tua opinione non va ricercata nella democrazia, ma in un regime di tipo diverso. Nei governi oligarchici, in effetti, non parla al popolo chi lo desidera, ma chi detiene il potere [*en men tais oligarchiais ouch ho boulómenos, all'ho dynasteuon demegoréi*]; nelle democrazie, invece, chi vuole e quando lo ritiene opportuno [*en demokratiais ho boulómenos kai otan autó dokéi*]<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 228-229; trad. it. cit., pp. 337-339.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 266-267; trad. it. cit., pp. 389-390.

<sup>15</sup> Eschine, *Contro Ctesifonte*, III, 220; trad. it. Milano, Mondadori, 1995, p. 119.

Probabilmente era solo una piccola minoranza a farsi avanti per parlare all'Assemblea, mentre la stragrande maggioranza si limitava ad ascoltare e a votare.<sup>16</sup> In pratica, un processo di autoselezione limitava il numero di coloro che prendevano l'iniziativa. Ma il principio che chiunque lo desiderasse era egualmente in grado di sottoporre una proposta ai suoi concittadini e, più in generale, di prendere la parola al loro cospetto (*syggoria*), costituiva uno dei più alti ideali della democrazia.<sup>17</sup>

In ogni caso i magistrati non avevano alcun monopolio dell'iniziativa politica, e il loro potere era, in via generale, strettamente circoscritto. Evidentemente, quindi, come osserva Mogens H. Hansen, c'è una vena di negligenza deliberata, o persino di sofisticeria, nelle osservazioni che Senofonte attribuisce a Socrate. Mettendo in ridicolo la pratica di selezionare i magistrati per estrazione a sorte, perché nessuno userebbe questo metodo per scegliere il pilota di una nave, un architetto o un suonatore di flauto, Socrate stava deliberatamente trascurando il fatto cruciale che, in una democrazia, non ci si aspetta che i magistrati siano piloti.<sup>18</sup> Ma non è finita qui, comunque, perché le magistrature, in senso stretto, non erano le uniche cariche assegnate a sorte. La maggior parte degli studi storici sceglie di discutere le implicazioni dell'uso dell'estrazione a sorte nella democrazia ateniese solo in riferimento alla nomina dei magistrati.<sup>19</sup> Comunque, dato che i magistrati detenevano solo un potere limitato e che le responsabilità delle magistrature ricoperte per estrazione a sorte erano minori di quelle delle magistrature ricoperte per elezione, questo approccio minimizza l'importanza dell'estrazione a sorte ad Atene. Anche funzioni molto più importanti di quelle delle magistrature erano assegnate per estrazione a sorte.

<sup>16</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 143-145; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 214-215.

<sup>17</sup> Qui la distinzione fra ideale (si potrebbe anche dire «ideologia») e pratica è uno strumento rozzo, per quanto utile. Il processo di autoselezione che di fatto limitava il numero di coloro che parlavano riceveva un riconoscimento esplicito, almeno in parte, nell'ideologia del primo venuto; *ho boulómenos* indicava «chiunque volesse farsi avanti per fare una proposta», non semplicemente chiunque.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 236; trad. it. cit., p. 337.

<sup>19</sup> Hansen, qui, non fa eccezione: la discussione principale del rapporto fra estrazione a sorte e democrazia compare nel capitolo sui magistrati (cfr. *ibidem*, pp. 235-237; trad. it. cit., pp. 336-338).

I membri del Consiglio (*boulé*) erano nominati per estrazione a sorte per un periodo di un anno, e nessun cittadino poteva essere membro del Consiglio più di due volte nel corso della sua vita. Il Consiglio era costituito da 500 membri, che erano maggiori di trent'anni. Ciascuno dei 139 distretti dell'Attica (i demi) aveva diritto a un certo numero di seggi nel Consiglio (il numero era proporzionale alla popolazione del distretto). Ogni distretto nominava più candidati, rispetto ai seggi che doveva occupare (non è chiaro se l'estrazione a sorte fosse usata in questo stadio iniziale del processo di selezione). Perciò si estraeva a sorte fra i candidati di ciascun distretto per ottenere il numero richiesto di membri del Consiglio. Nei giorni in cui il Consiglio si riuniva, i suoi membri erano pagati dalla città. Aristotele riteneva che retribuire le attività politiche, come la partecipazione all'Assemblea, alle corti e alle magistrature, costituissero uno dei principi essenziali della democrazia.<sup>20</sup> Ad Atene, tale principio si applicava anche al Consiglio.

Giuridicamente, l'appartenenza al Consiglio era una magistratura (*arché*), e come la maggior parte delle magistrature era collegiale. Tuttavia, certe sue caratteristiche ne facevano un caso a parte. In primo luogo, solo il Consiglio poteva porre sotto accusa i propri membri: una volta posto sotto accusa, un esponente del Consiglio era processato in tribunale, ma il Consiglio doveva prima votare chi dovesse essere portato in tribunale.<sup>21</sup> Ancora più importante è che la *boulé* costituiva

<sup>20</sup> Aristotele, *Politica*, VI, 2, 1317b, 35-38. L'obiettivo di questa retribuzione era fare in modo che potesse partecipare anche chi altrimenti sarebbe stato allontanato dall'attività politica dalla prospettiva di perdere delle ore di lavoro, o più in generale attrarre quei cittadini di condizioni modeste. Nel V secolo Atene pagava i suoi magistrati, i membri del Consiglio e i giudici o giurati (i cittadini che sedevano nelle corti). I giudici ricevevano oboli (meia dracma) per ogni giorno di presenza. Invece la partecipazione all'Assemblea, in quest'epoca, non era retribuita. Nel IV secolo probabilmente la retribuzione dei magistrati fu abolita, ma venne conservata quella dei consiglieri e dei giudici, e fu introdotta una retribuzione (probabilmente di tre oboli) anche per la partecipazione all'Assemblea (cfr. Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 240-242; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 346-348). Si noti, per un confronto, che alla fine del V secolo lo stipendio medio per una giornata di lavoro era di una dracma. L'indennità per la partecipazione alle corti e in seguito all'Assemblea era così equivalente alla paga di mezza giornata di lavoro (cfr. *ibidem*, pp. 150 e 188-189; trad. it. cit., pp. 225 e 275-276).

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 258; trad. it. cit., p. 378.



la magistratura più potente (*malista kyria*), come scriveva Aristotele, perché preparava l'agenda per l'Assemblea e attuava le sue decisioni<sup>22</sup>. Mentre l'attività delle altre magistrature era connessa con quella delle corti, il Consiglio era legato direttamente all'*ekklesia*. Il Consiglio deliberava sulle proposte che dovevano essere prese in considerazione dall'Assemblea (*probouleumata*). Alcune proposte erano formulate in dettaglio; altre erano più aperte, incoraggiando la base a presentare mozioni su questioni particolari. Circa la metà dei decreti votati dall'Assemblea, a quanto pare, consisteva in effetti nella ratifica di misure precise avanzate dal Consiglio; l'altra metà scaturiva da proposte formulate direttamente nell'Assemblea<sup>23</sup>. Il Consiglio aveva anche grandi responsabilità nell'ambito degli affari esteri. Riceveva tutti gli ambasciatori e decideva se portarli in Assemblea o meno, negoziando con loro prima di sottoporre al popolo i risultati di queste consultazioni sotto forma di *probouleuma*. Il Consiglio svolgeva inoltre rilevanti funzioni militari, essendo responsabile in particolare della marina e dell'amministrazione marittima. Infine, aveva un ruolo nella supervisione generale dell'amministrazione pubblica, compresa la finanza, il che era molto importante; e sotto questo aspetto esercitava un certo controllo sugli altri magistrati. Così la *boulé*, che era nominata per estrazione a sorte, occupava una posizione centrale nel governo di Atene. Il suo ruolo può non essere stato quello di un pilota, ma non era neppure un ruolo subordinato.

Tuttavia, per valutare pienamente l'importanza dell'estrazione a sorte nella democrazia ateniese occorre guardare a un altro corpo: gli *beliastai*. Ogni anno venivano scelte per estrazione a sorte 6000 persone da una schiera di *volontari* maggiori di trent'anni. I cittadini i cui nomi erano estratti pronunciavano il voto *beliastico*, promettendo di votare in accordo con le leggi e i decreti dell'Assemblea e del Consiglio, di decidere in base al proprio senso di giustizia nei casi non previsti dalla legge, e di offrire sia alla difesa sia all'accusa un'udienza imparziale<sup>24</sup>. A partire da quel momento, per un anno quei cittadini formavano il corpo degli *beliastai*. Il fatto

<sup>22</sup> Aristotele, *Politica*, VI, 8, 1322b, 12-17.

<sup>23</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 138-140; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 209-211.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 182; trad. it. cit., p. 190.

che fossero più anziani dei cittadini che componevano l'Assemblea, e quindi in teoria più saggi e più esperti, significava che essi godevano di uno status speciale<sup>25</sup>. Era fra gli *beliastai* che venivano reclutati i membri delle corti popolari (*dikasteria*) e, nel IV secolo, i *nomothetai*.

Nei giorni in cui le corti erano in sessione, qualsiasi membro degli *beliastai* che lo desiderasse poteva presentarsi al mattino davanti ai tribunali. I giudici o giurati (*dikastai*) che occorreano per quel giorno erano scelti fra di essi per estrazione a sorte. Si noti ancora la natura volontaria di questa partecipazione. Dal momento che un certo numero di corti era in seduta simultaneamente, un'altra lotteria determinava (almeno nel IV secolo) in quale corte dovesse sedere ciascun giudice<sup>26</sup>. Una corte poteva contare 501, 1001, 1501 o più *dikastai*, a seconda della gravità delle questioni che dovevano comparire innanzi a essa<sup>27</sup>. I *dikastai* ricevevano un compenso di tre oboli al giorno (che come abbiamo visto, corrispondeva approssimativamente alla paga di mezza giornata). Per la maggior parte, a sedere nelle corti erano poveri e vecchi<sup>28</sup>.

Il termine «corti» è potenzialmente fuorviante per quel che riguarda la natura delle funzioni assegnate per estrazione a sorte, e a questo punto abbiamo bisogno di entrare più nel dettaglio. Il fatto è che le corti svolgevano funzioni politiche importanti. Le dispute fra gli individui erano spesso risolte con arbitrati e le corti venivano coinvolte solo se una delle parti faceva appello. Anche molti casi penali erano trattati al di fuori delle corti popolari (gli omicidi, per esempio, erano giudicati dall'*Areopago*). Così, i processi politici costituivano l'attività preponderante delle corti popolari<sup>29</sup>. Questi processi non erano affatto eccezionali. Anzi, costituivano un elemento importante del governo ordinario.

Ciò valeva soprattutto per le cause penali di illegalità (*graphé paranomon*). Qualsiasi cittadino poteva fare causa di illegalità contro una proposta (sia relativa a una legge sia a un

<sup>25</sup> I cittadini dovevano semplicemente aver raggiunto la maggiore età (probabilmente i vent'anni d'età) per partecipare all'Assemblea.

<sup>26</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 181-183; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 268-270.

<sup>27</sup> Si noti, per un confronto, che in media all'Assemblea partecipavano circa 6000 persone (si veda *ibidem*, pp. 130-132; trad. it. cit., pp. 196-198).

<sup>28</sup> *Ibidem*, pp. 183-186; trad. it. cit., pp. 270-273.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 178-180; trad. it. cit., pp. 265-267.

decreto) sottoposta all'Assemblea<sup>30</sup>. L'accusa era rivolta a una persona specifica: l'individuo che aveva avanzato la proposta incriminata. Solo chi aveva fatto la proposta era perseguibile; un cittadino non poteva essere perseguito per come aveva votato (il che mette ancora una volta in evidenza lo status speciale dell'atto di proporre leggi nella democrazia ateniese). Ancora più importante, occorre osservare, è che si poteva accusare di illegalità anche chi aveva proposto un decreto o una legge che era già stata adottata dall'Assemblea, persino all'unanimità. Quando un decreto o una legge che l'Assemblea aveva già approvato erano tacciati di illegalità, venivano immediatamente sospesi, finché le corti non emettevano la loro sentenza. L'accusa di illegalità, così, aveva come effetto quello di porre le decisioni dell'Assemblea sotto il controllo delle corti: ogni misura approvata dalla *ekklesia* poteva essere riesaminata dalle corti e magari cassata, se qualcuno ne faceva richiesta. Inoltre, la causa di illegalità poteva essere avviata non solo per ragioni tecniche (per esempio, se il proponente era soggetto alla pena dell'*atimia*), ma anche per ragioni sostanziali (se la legge o il decreto in questione contravenivano alla legislazione esistente). Nel IV secolo fra le ragioni sostanziali era incluso qualsiasi conflitto con i principi democratici fondamentali che erano alla base delle leggi. Ciò significava che le proposte potevano essere messe in questione semplicemente in quanto dannose per l'interesse pubblico. Di conseguenza la *graphè paranomon*, in definitiva, conferiva alle corti il controllo politico sulle decisioni dell'Assemblea<sup>31</sup>. A quanto pare fu usata di frequente: le fonti suggeriscono che le corti possano averne trattata almeno una al mese<sup>32</sup>.

Quando una proposta che era stata già presentata all'Assemblea veniva riesaminata dalle corti attraverso una causa di illegalità, il secondo esame presentava alcune caratteristiche specifiche che lo differenziavano dal primo e che rispondevano

<sup>30</sup> In realtà è solo nel V secolo che l'Assemblea votava sia sulle leggi (*nomoi*) sia sui decreti (*pséphismata*); nel IV secolo votare sulle leggi era competenza esclusiva dei *nomothetai*. Nel V secolo, dunque, la *graphè paranomon* poteva prendere di mira sia le leggi sia i decreti, mentre nel IV secolo si applicava solo ai decreti; per mettere in questione le leggi si ricorreva a una procedura alquanto diversa (la *graphè nomon me epitédion theinai*).

<sup>31</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 205-208; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 303-306.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 153 e 209; trad. it. cit., pp. 228 e 316.

alla sua maggiore autorità. Tanto per cominciare, i *dikastai* erano in numero inferiore rispetto ai membri dell'Assemblea. Erano più anziani, e avevano fatto un giuramento. Ma oltre a ciò la procedura seguita dalle corti era diversa da quella seguita dall'Assemblea. All'esame di una decisione accusata di illegalità era dedicato un intero giorno, mentre durante una sessione dell'*ekklesia* (mezza giornata) di solito venivano prese più decisioni. La procedura delle corti era necessariamente accusatoria, cosicché alla persona che aveva proposto la misura sospetta veniva chiesto di difenderla e all'accusa di attaccarla. Inoltre, le due parti avevano del tempo per preparare le loro arringhe. L'Assemblea, d'altro canto, poteva prendere una decisione senza dibattito e sul momento, a patto che nessuno obiettasse alla proposta in questione. Infine, il voto all'Assemblea avveniva per alzata di mano, fatta eccezione per alcuni casi particolari. Non veniva eseguita alcuna conta precisa dei voti: dal momento che in media partecipavano 6000 persone, ciò avrebbe richiesto decisamente molto tempo. Nelle corti, al contrario, la regola era il voto segreto (il che rendeva le pressioni indebite e la corruzione più difficili) e i voti erano contati uno per uno<sup>33</sup>. Perciò, anche quando svolgevano quello che in senso proprio era un ruolo politico, le corti costituivano un organo sostanzialmente differente dall'Assemblea in termini di ampiezza, composizione e modo di operare.

Al termine della causa di illegalità, se i *dikastai* emettevano un verdetto a favore dell'accusa, la decisione dell'Assemblea era annullata e il membro che aveva fatto la proposta veniva multato. In alcuni casi la multa era minima, ma poteva ammontare a una somma sostanziosa, rendendo una persona debitrice nei confronti della città per il resto dei suoi giorni, e privandola così dei suoi diritti civili (*atimia*). La possibilità di incorrere in questa pena aveva una conseguenza importante: sebbene come abbiamo visto chiunque (*ho boulómenos*) poteva fare una proposta all'Assemblea, tutti i membri erano consapevoli del fatto che, nel farlo, correvano un rischio considerevole. D'altro canto, il sistema era anche concepito in modo da scoraggiare le accuse infondate: se un accusatore ritirava la propria querela

<sup>33</sup> *Ibidem*, pp. 147-148, 154-155 e 209-212; trad. it. cit., pp. 222-224, 229-230 e 310-313.



prima che le corti si fossero pronunciate, era condannato a una multa di 1000 dracme e bandito dalla possibilità di fare mai più causa di illegalità. Inoltre, a quanto pare, come anche per altre accuse (*graphai*), l'accusatore incorreva in una multa di 1000 dracme e un'attimia parziale se la sua querela otteneva meno di un quinto dei voti.<sup>34</sup>

Le corti prendevano in esame anche le denunce (*eisangeliai*). Queste ultime erano di vario tipo. Potevano essere dirette sia contro magistrati accusati di cattiva amministrazione, nel qual caso passavano dal Consiglio prima di essere trattate dalle corti (*eisangeliai eis ten boulén*), sia contro un qualsiasi cittadino (inclusi i magistrati) per reati politici. In quest'ultimo caso, le querele erano portate dapprima dinanzi all'Assemblea (*eisangeliai eis ton demon*). La nozione di reato politico si riferiva principalmente a tre tipi di atti: il tradimento, la corruzione (accettare denaro per dare «cattivi consigli al popolo di Atene») e il tentativo di rovesciare il governo (cioè la democrazia). Comunque queste categorie erano interpretate in senso piuttosto ampio e in pratica contemplavano un grande ventaglio di comportamenti. L'*eisangeliai eis ton demon* erano usate principalmente contro i generali. Questo era il genere d'azione legale che fu usato per condannare a morte i vincitori della battaglia delle Arginuse (406/405), in quanto non avevano raccolto i sopravvissuti né avevano reso onore ai morti dopo la vittoria. Diversi generali furono denunciati per aver perso una battaglia o condotto una campagna infruttuosa. Tali denunce erano frequenti: sembra che un generale su cinque dovesse affrontare una *eisangelia* in un qualche momento della sua carriera. Infine, erano le corti a condurre l'esame preliminare (*dokimasia*) dei magistrati prima che entrassero in carica e il loro rendiconto finale (*éutbynai*) quando la lasciavano.

Le corti popolari, i cui membri erano estratti a sorte, costituivano così un'autentica autorità politica. Nel IV secolo un altro organo nominato per estrazione a sorte, i *nomothetai*, fu particolarmente importante nel governo di Arene. Quando la democrazia venne restaurata in seguito alle rivoluzioni oligarchiche del 411 e del 404, si decise che in futuro l'Assemblea non

<sup>34</sup> Per avere un'idea del valore di una multa di 1000 dracme, si consideri che lo stipendio medio di una giornata di lavoro, alla fine del V secolo, era di una dracma (si veda *supra*, p. 21, nota 20).

avrebbe più approvato leggi, ma solo decreti, e che le decisioni legislative sarebbero state lasciate ai *nomothetai*. Fu allora che venne perfezionata la distinzione fra leggi (*nomoi*) e decreti (*pséphismata*). Nel V secolo i due termini erano stati usati in modo pressoché intercambiabile. Dopo che venne restaurata la democrazia, con «legge» si intese una legge scritta (nel V secolo la parola *nomos* poteva riferirsi a una consuetudine), che godeva di maggiore validità rispetto a un decreto, ed era egualmente applicabile a tutti gli ateniesi (mentre un decreto poteva applicarsi a un individuo). Queste tre caratteristiche furono esplicitamente stabilite in una legge definitiva delle leggi, adottata nel 403/402<sup>35</sup>. Altre fonti rivelano che alla definizione di legge venne aggiunta una quarta caratteristica, ossia la *validità per un periodo indefinito*, mentre il termine «decreto» venne riservato alle norme di durata limitata, che esauriscono il loro contenuto una volta raggiunto il loro scopo<sup>36</sup>. Nel 403/402 le leggi esistenti vennero codificate e da allora in poi qualsiasi cambiamento nel codice delle leggi dovette essere deciso dai *nomothetai*.

Nel IV secolo, dunque, l'attività legislativa assunse le forme seguenti. All'inizio di ogni anno il codice delle leggi esistenti era sottoposto all'approvazione dell'Assemblea. Se una legge in vigore era rifiutata dall'Assemblea, chiunque poteva proporre una nuova con cui sostituirla. L'Assemblea poi nominava cinque cittadini per difendere la legge esistente, e le due parti sostenevano la propria causa di fronte ai *nomothetai*. In aggiunta, in qualsiasi momento dell'anno, un cittadino poteva proporre che una legge particolare fosse abolita e sostituita con un'altra. Se egli riusciva a ottenere l'appoggio dell'Assemblea, la procedura era allora la stessa del caso precedente. Infine, sei magistrati (i *thesmothetai*) avevano il compito di controllare costantemente le leggi. Se rilevavano che una legge non era valida, o se due

<sup>35</sup> La citazione più completa di questa legge definitiva delle leggi si trova nel discorso *Sui misteri* di Andocide (par. 87): «Legge: i magistrati non devono in alcuna circostanza applicare una legge non scritta. Nessun decreto approvato dal Consiglio o dal popolo può valere più di una legge. Non può essere approvata nessuna legge che si applichi a una sola persona. La stessa legge si applicherà a tutti gli ateniesi, a meno che sia deciso diversamente [dall'Assemblea] con un quorum di 6000, a scrutinio segreto» (citato in Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., p. 170; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., p. 253).

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 171; trad. it. cit., p. 254.

leggi sembravano essere in conflitto<sup>37</sup>, portavano il caso di fronte all'Assemblea. Se quest'ultima decideva in tal senso, prendeva allora avvio il processo di revisione da parte dei *nomothetai*. In altre parole, l'attività legislativa avveniva invariabilmente sotto forma di revisione, e l'Assemblea manteneva l'iniziativa, ma la decisione finale veniva presa dai *nomothetai*, in seguito a un processo accusatorio. Quando l'Assemblea decideva che c'era motivo di revisione, formava un comitato di *nomothetai*, fissando il numero in base all'importanza della legge (501 era il minimo, ma la cifra era spesso 1001, 1501 o anche di più). Al mattino del giorno fissato per la revisione il numero richiesto di *nomothetai* veniva estratto a sorte fra gli *belistiái*. Sembra che, come accadeva per le corti, l'estrazione a sorte avvenisse fra gli *belistiái* che si erano presentati quel giorno. Così nel IV secolo le decisioni legislative in quanto tali erano nelle mani di un organo distinto dall'Assemblea e nominato per estrazione a sorte.

Oggi, quando distinguiamo fra la democrazia rappresentativa e quella «diretta», immaginiamo di solito che in quest'ultima tutti i poteri politici importanti fossero esercitati dal popolo riunito in assemblea. A un esame più attento del sistema istituzionale impiegato nell'antica Atene risulta che questa immagine è falsa. Anche lasciando da parte i magistrati, tre istituzioni diverse dall'Assemblea, ossia il Consiglio, le corti e i *nomothetai*, esercitavano una funzione politica di primaria importanza. Le corti popolari e il Consiglio meritano particolare attenzione. Infatti entrambe le istituzioni giocarono un ruolo chiave nel corso di tutta la storia della democrazia ateniese. Alcuni poteri delle corti appartenevano a quello che era considerato come il potere decisivo (*kyrion*), e in particolare la loro capacità di ribaltare le decisioni dell'Assemblea.

Nella sua definizione della cittadinanza Aristotele mise infatti la partecipazione alle corti sullo stesso piano della partecipazione all'Assemblea. Egli disse chiaramente che i membri delle corti, come i membri dell'Assemblea, avevano «la potenza maggiore [*kyriótatoi*]»<sup>38</sup>. Allo stesso tempo le corti, come abbia-

<sup>37</sup> Si veda Eschine, *Contro Ctesifonte*, III, 37-40, cit.

<sup>38</sup> Aristotele, *Politica*, III, 1, 1275a, 28; trad. it. Milano, Rizzoli, 2002, p. 229. Questa affermazione in verità fa parte di un'argomentazione più complessa. Il concetto di cittadino proposto nella *Politica* si applica in linea di massima a tutti i regimi, ma Aristotele aggiunge che il cittadino, come lui lo definisce, «si trova essenzialmente nella democrazia» (*Politica*, III, 1, 1275b,

mo visto, costituivano un organo che era chiaramente distinto dall'Assemblea. Ciò che più conta, in termini di credenze e di percezioni, è che a essere vista come il *demos*, era l'*ekklesia* non le corti. Queste ultime indubbiamente agivano in nome della città (in particolare, nel loro ruolo politico) e perciò in nome del popolo di Atene (*ho demos ton Athenaión*), dal momento che la città era una democrazia. Ma non erano percepite come se si trattasse del popolo stesso. Non sembra esserci nessuna fonte in cui il termine *demós* denota le corti. Quando questa parola è usata in riferimento a una istituzione politica, non si riferisce mai a nient'altro che all'Assemblea<sup>39</sup>.

Per quel che riguarda il Consiglio, a dispetto del fatto che agiva per conto della città e del popolo ateniese, anch'esso non fu mai identificato con il *demós*. Veniva fatta distinzione fra i decreti promulgati dal Consiglio (*boulés psephismata*), che in effetti godeva di certi poteri autonomi limitati, e i decreti emanati dall'Assemblea, che erano gli unici ai quali ci si riferiva come ai «decreti del popolo» (*demou psephismata*). Inoltre, quando l'Assemblea stava semplicemente ratificando una proposta dettagliata presentata dal Consiglio, alla decisione venivano anteposte le parole: «È stato deciso dal Consiglio e dal popolo» (*édoxe te boulé kai to demos*). Invece, quando la decisione che veniva presa derivava da una proposta che aveva avuto origine nell'Assemblea (e il Consiglio aveva solo messo una mozione in agenda attraverso un *probáleuma* aperto), la decisione dell'Assemblea cominciava con le parole: «È stato deciso dal popolo» (*édoxe to demos*)<sup>40</sup>. Nella democrazia ateniese,

5-6; trad. it. cit., p. 229). Il cittadino è definito dalla sua «partecipazione ai tribunali e alle magistrature [*metechethi kriseos kai archés*]» (*ibidem*, III, 1, 1275a, 23; trad. it. cit., p. 229). Secondo Aristotele, il potere di comandare appartiene alle magistrature in quanto tali, che possono essere detenute una volta sola, ma appartiene anche a funzioni che si possono svolgere senza limiti di tempo, cioè quelle di membro dell'Assemblea (*ekklesiastés*) e di giudice (*dikastés*). Infatti, egli prosegue, sarebbe «ridicolo negare la partecipazione alla magistratura proprio a quelli che hanno in mano la potenza maggiore [*geloton tois kyríotatois aposteréin archés*]» (*ibidem*, III, 1, 1275a, 28-9; trad. it. cit., p. 229). A prima vista Aristotele sembra collocare il potere dei magistrati in senso stretto nella stessa categoria di quello dell'Assemblea e delle corti (cosa che era messa in discussione dai democratici radicali), ma in seguito riserva il termine *kyriótatos* solo ai membri dell'Assemblea e delle corti.

<sup>39</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 154-155; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 229-230.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 255-256 e 139; trad. it. cit., pp. 374-375 e 210.

dunque, il popolo non deteneva da solo tutto il potere; certi poteri importanti e persino parte di quello decisivo spettavano a istituzioni che di fatto erano altra cosa rispetto al *demos*, ed erano percepite come tali.

Ma allora, in questo caso, che cosa significa «democrazia diretta»? Chiunque affermi che istituzioni come il Consiglio e le corti erano organi del governo «diretto» è costretto ad ammettere che questo carattere diretto consisteva nel modo in cui ne venivano reclutati i membri, che era per estrazione a sorte, piuttosto che nell'essere identici al popolo o essere identificati con esso.

Per un certo periodo gli storici crederono che ad Atene le origini e il significato dell'estrazione a sorte fossero di carattere religioso. Questa interpretazione fu inizialmente avanzata da Numa-Denis Fustel de Coulanges e successivamente fu adottata, con alcune varianti, da Gustave Glotz.<sup>41</sup> Secondo Fustel de Coulanges la nomina per estrazione a sorte era un'eredità del periodo arcaico e del carattere sacerdotale di cui erano investiti i governanti. Nel periodo arcaico la regalità sacerdotale era stata ereditaria. Quando essa scomparve, scrive Fustel, «si cercò di sostituire la nascita con un metodo di elezione che potesse andare bene agli dei. Gli ateniesi, come molti popoli greci, credevano nell'estrazione a sorte. Ma occorre non farsi una falsa idea di questa procedura, di cui si è fatto un capo d'accusa contro la democrazia ateniese». «Per loro [i popoli dell'antichità], egli continua «la sorte non era il caso; la sorte era la rivelazione della volontà divina»<sup>42</sup>.

Per Fustel, come per Glotz, l'interpretazione religiosa dell'estrazione a sorte offriva una soluzione a quello che entrambi vedevano come l'enigma principale di tale procedura, ossia il suo carattere bizzarro, se non assurdo, alla luce del pensiero politico moderno. Glotz scrive: «Esso appare oggi talmente assurdo che fa meraviglia che un popolo intelligente

<sup>41</sup> N.-D. Fustel de Coulanges, *La Cité antique* (1864), I, III, cap. X, Paris, Flammarion, 1984, pp. 210-213. Si veda anche Id., *Recherches sur le tirage au sort appliqué à la nomination des archontes athéniens*, in «Nouvelle revue historique de droit français et étranger», 2, 1878, pp. 613 ss.; G. Glotz, *Soritto*, in C. Daremberg, E. Saglio e E. Potier (a cura di), *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, vol. IV, Paris, 1907, pp. 1401-17; G. Glotz, *La Cité grecque* (1928), vol. II, cap. V, Paris, Albin Michel, 1988, pp. 219-224; trad. it. *La città greca*, Torino, Einaudi, 1988, pp. 184-191.

<sup>42</sup> Fustel de Coulanges, *La Cité antique*, cit., pp. 212-213.

abbia potuto escogitarlo e conservarlo a lungo»<sup>43</sup>. Né Fustel né Glotz potevano concepire che gli ateniesi praticassero l'estrazione a sorte per ragioni politiche o, per essere più precisi, per ragioni la cui natura politica poteva essere ancora ovvia agli occhi dei moderni. Dal momento che la nomina per estrazione a sorte dei magistrati li colpiva come completamente aliena al mondo della politica, essi assunsero che dovesse essere appartenuta a un mondo diverso, ossia quello della religione. Ne conclusero che la politica per gli ateniesi doveva essere stata diversa da quella dell'età moderna, non soltanto per contenuto e per ordine di priorità, ma anche per status ontologico. Ipotizzarono che per gli ateniesi il qui-e-ora e l'aldilà si fondessero nella politica<sup>44</sup>.

La spiegazione religiosa dell'uso dell'estrazione a sorte da parte dei greci era sicuramente basata sull'interpretazione di alcune fonti. Era anche fondata sull'analogia: varie culture hanno effettivamente considerato l'estrazione a sorte come una fonte di segni provenienti dal mondo sovranaturale. Tuttavia questa teoria venne messa in discussione da un lavoro pionieristico pubblicato da James Wycliffe Headlam nel 1891<sup>45</sup>, e oggi non gode più di credito fra gli specialisti<sup>46</sup>. «Tutto considerato» scrive Hansen «non c'è una sola buona fonte che attesti inconfutabilmente il carattere o l'origine religiosa della selezione dei magistrati per sorteggio»<sup>47</sup>.

D'altra parte, una serie innumerevole di fonti presenta l'estra-

<sup>43</sup> Glotz, *La Cité grecque*, cit., p. 223; trad. it. *La città greca*, cit., p. 187.

<sup>44</sup> L'idea che l'unico modo per comprendere le istituzioni dell'antichità consistesse nel far riferimento alle loro origini e dimensioni religiose percorre tutto il libro di Fustel. Si noti che l'autore stava anche perseguendo un obiettivo esplicito in termini di pedagogia politica: prefiggendosi «soprattutto di mettere in evidenza le differenze radicali ed essenziali che distinguono per sempre questi popoli antichi dalle società moderne» egli sperava di scoraggiare l'imitazione degli antichi, che ai suoi occhi rappresentava un ostacolo «al progresso delle società moderne». Facendo eco alla famosa distinzione di Benjamin Constant, Fustel dichiara: «Ci siamo ingannati sulla libertà presso gli antichi, e questa è esattamente la ragione per cui la libertà dei moderni è stata messa in pericolo» (Fustel, *La Cité antique*, cit., *Introduzione*, pp. 1-2).

<sup>45</sup> Headlam, *Election by Lot at Athens*, cit., pp. 78-87.

<sup>46</sup> Cfr. Staveley, *Greek and Roman Voting*, cit., pp. 34-36; Finley, *Politics in the Ancient World*, cit., pp. 94-95.

<sup>47</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., p. 51; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., p. 85. Per una discussione dettagliata della teoria avanzata da Fustel e Glotz, si veda *ibidem*, pp. 49-52; trad. it. cit., pp. 84-86.

zione a sorte come una caratteristica tipica della democrazia<sup>48</sup>. Anzi, l'estrazione a sorte è descritta come il metodo democratico di selezione, mentre l'elezione è considerata più oligarchica o aristocratica. «Ciò che intendo» scrive Aristotele «è che per esempio pare un'istituzione democratica che le magistrature vengano scelte per sorteggio, oligarchica che vengano elette, democratica che non richiedano censo, oligarchica che ne richiedano»<sup>49</sup>. L'idea che l'estrazione a sorte fosse democratica e le elezioni fossero oligarchiche indubbiamente ci colpisce come bizzarra. È evidente, tuttavia, che Aristotele la pensava diversamente, perché chiama in causa l'estrazione a sorte nel corso di un'argomentazione che riguarda uno dei concetti fondamentali della *Politica*, ossia quello della costituzione mista (*memigmenè politéia*).

Aristotele pensava che, facendo una sintesi degli elementi democratici e di quelli oligarchici, si ottenesse una costituzione migliore di quella dei regimi che erano tutti di un solo tipo. Varie combinazioni di estrazione a sorte, elezioni e requisiti censitari consentivano questo genere di sintesi. Aristotele suggerisce anche alcuni modi per ottenere questa forma mista. Per esempio, si potrebbe decidere che i magistrati siano eletti (anziché nominati per estrazione a sorte) ma che ciascuno, indipendentemente da qualsiasi requisito censitario, possa votare o candidarsi, o entrambe le cose. Un'altra sintesi potrebbe consistere nell'assegnare le cariche per estrazione a sorte, ma solo all'interno di una classe particolare di cittadini definita da un requisito censitario. O ancora, certe cariche potrebbero essere coperte per elezione e altre per estrazione a sorte<sup>50</sup>. Secondo il filosofo, le differenti combinazioni davano luogo a costituzioni che erano oligarchiche sotto alcuni aspetti e de-

<sup>48</sup> Si veda per esempio Erodoto, *Storie*, III, 80, 27 (il discorso di Otane, un difensore della democrazia, nel dibattito sulle costituzioni); Pseudo-Senofonte, *La costituzione di Atene*, I, 2-3; Senofonte, *Memorabili*, I, 2, 9; Platone, *Repubblica*, VIII, 561b, 3-5; Id., *Leggi*, VI, 757e 1 - 758a 2; Isocrate, *Aeropagitico*, VII, 21-22; Aristotele, *Politica*, IV, 15, 1300a, 32; VI, 2, 1317b, 20-2; Id., *Retorica*, I, 8.

<sup>49</sup> Aristotele, *Politica*, IV, 9, 1249b, 7-9; trad. it. cit., p. 537. Sulla natura aristocratica delle elezioni si veda anche Isocrate, *Panatenico*, XII, 153-54. La costituzione delle origini, sostiene in pratica Isocrate, era superiore a quella presente, dal momento che sotto di essa i magistrati erano nominati per elezione (anziché per estrazione a sorte) e perciò includeva un elemento aristocratico accanto alle sue caratteristiche democratiche.

<sup>50</sup> Aristotele, *Politica*, IV, 9, 1249b, 11-14; IV, 15, 1300a, 8 - 1300b, 5.

mocratiche sotto altri. Per Aristotele, dunque, le elezioni non erano incompatibili con la democrazia, sebbene prese di per sé costituissero un metodo oligarchico o aristocratico, mentre l'estrazione a sorte era intrinsecamente democratica.

Per comprendere il legame che gli ateniesi stabilirono fra l'estrazione a sorte e la democrazia occorre prima prendere in considerazione una caratteristica cruciale della cultura democratica greca: il principio della rotazione delle cariche. I democratici non solo riconoscevano l'esistenza di una diversità di ruoli fra i governanti e i governati, ma riconoscevano anche che, nella maggior parte dei casi, le due funzioni non potevano essere esercitate contemporaneamente dallo stesso individuo. Il principio cardine della democrazia non era che il popolo dovesse governare ed essere governato, ma che ciascun cittadino doveva essere in grado di occupare le due posizioni a tempi alterni. Aristotele definì una delle due forme che la libertà («il principio fondamentale della costituzione democratica») poteva assumere come segue: «una delle caratteristiche della libertà [*eleutheria*] consiste nel governare e nell'essere governati a turno [*en merèi árchesthai kai archein*]»<sup>51</sup>. In altre parole, la libertà democratica consisteva non nell'obbedire solo a se stessi, ma nell'obbedire oggi a qualcuno al cui posto ci si poteva trovare domani.

Per Aristotele questa alternanza fra comando e obbedienza costituiva addirittura la virtù o l'eccellenza del cittadino<sup>52</sup>. «Si ritiene» scrive «che la virtù del cittadino valente sia la capacità

<sup>51</sup> *Ibidem*, VI, 2, 1317a 40 - 1317b 2; trad. it. cit., pp. 504-505. La stessa idea è espressa da Euripide quando fa dire a Teseo che il fatto di governare a turno era una caratteristica fondamentale della democrazia ateniese (*Supplici*, vv. 406-408). Per Aristotele, l'altra forma di libertà democratica non aveva niente a che fare con la partecipazione al potere politico; essa consisteva nel «fatto di vivere a proprio piacimento [*to zen hos bouletai tis*]» (*Politica*, VI, 2, 1317b, 11-12). Il fatto che la libertà intesa come l'essere in grado di vivere a proprio piacimento costituisse uno degli ideali democratici è anche attestato da Tucidide, sia nella famosa orazione funebre che fa pronunciare a Pericle (*La guerra del Peloponneso*, II, 37), sia nelle osservazioni che attribuisce a Nicia (*Ibidem*, VII, 69). Ma questo non è il luogo per discutere la distinzione di Benjamin Constant fra la libertà degli antichi e quella dei moderni, o per inoltrarsi nei numerosi dibattiti, sia accademici sia ideologici, sollevati dall'orazione funebre di Pericle.

<sup>52</sup> Il concetto aristotelico di cittadino si applicava in particolare (come riconosceva lo stesso Aristotele) ai cittadini di una democrazia (si veda *supra*, pp. 28-29, nota 38).

di comandare e di obbedire bene [to *dynasthai kai archein kai archeisthai kalós*]<sup>33</sup>. E questa duplice capacità, così essenziale al cittadino, si imparava attraverso l'alternanza dei ruoli: «Si dice che non è possibile comandare bene se prima non si è obbedito [ouch estin eu *arxai me archeisthai*]<sup>34</sup>. L'espressione usata da Aristotele era proverbiale. La sua origine veniva attribuita a Solone, il che dà un'idea della sua importanza nella cultura politica di Atene. L'espressione «comandare bene» dovrebbe essere qui intesa nel suo senso fondamentale: esercitare l'attività di comando in conformità alla sua essenza e alla sua perfezione. In generale, un compito può essere legittimamente affidato a qualcuno se è capace di svolgerlo alla perfezione. La rotazione degli uffici formava così la giustificazione fondamentale del comando. Ciò che dava diritto a comandare era il fatto di essere stati in passato nella posizione opposta.

È stato spesso osservato che la rotazione rifletteva una visione della vita secondo la quale l'attività politica e la partecipazione al governo erano tra le forme più alte di eccellenza umana. Ma alternare comando e obbedienza era anche uno stratagemma per ottenere un buon governo. Mirava a produrre decisioni politiche che si accordavano con un certo tipo di giustizia, ovvero la giustizia democratica. Nella misura in cui coloro che davano ordini un giorno avevano obbedito a essi il giorno prima, era possibile per coloro che si trovavano al potere tenere in considerazione il punto di vista di coloro che erano toccati dalle loro decisioni. Potevano figurarsi il modo in cui tali decisioni avrebbero toccato i governati, giacché sapevano come ci si

<sup>33</sup> Aristotele, *Politica*, III, 1277a, 27; trad. it. cit., p. 245.

<sup>34</sup> *Ibidem*, 1277b 12-13; trad. it. cit., p. 247. Aristotele menziona la stessa idea diverse volte nella *Politica*. In un altro passo egli spiega che alternare comando e obbedienza e fare in modo che i cittadini ricoprano i due ruoli a turno è una soluzione giusta (se non la migliore in assoluto) quando tutti i cittadini sono eguali o sono considerati tali, come nel caso delle democrazie (*ibidem*, II, 2, 1261a 31 - 1261b 7). Nel libro VII, quando tratta della costituzione assolutamente migliore, scrive: «Poiché ogni comunità politica consta di governanti e di governati, bisogna vedere se, vita natural durante, essi debbano essere persone diverse oppure se debbano essere le stesse persone [...] evidentemente se gli uni differissero dagli altri tanto quanto si ritiene che gli dèi e gli eroi differiscano dagli uomini, innanzi tutto per la loro valentia fisica molto maggiore e poi per le qualità dell'anima, sicché senza alcun dubbio risulti palese la superiorità dei governanti sui governati, allora sarebbe evidente il partito migliore che i governanti e governati fossero sempre le stesse persone una volta per tutte. Ma poiché non è facile immagi-

sentire a essere governati e a dover obbedire, perché ne avevano fatto esperienza in prima persona. Inoltre, coloro che erano in carica avevano un incentivo a tenere conto dei punti di vista dei governati: colui che impartiva ordini in un dato momento era scoraggiato dallo spadroneggiare sui subordinati, sapendo che poi a sua volta si sarebbe trovato in quella posizione. Evidentemente, la rotazione non era niente più che una procedura; non dettava il contenuto delle decisioni né stabiliva quali fossero gli ordini giusti. Ma questa stessa procedura tendeva tuttavia a produrre esiti giusti, dal momento che creava una situazione in cui era possibile e allo stesso tempo prudente per chi governava, quando prendeva delle decisioni, guardare alla situazione dal punto di vista di chi era governato.

Nello schema teorico proposto da Rousseau duemila anni dopo, la giustizia doveva essere garantita dall'universalità della legge: ciascun cittadino, votando sulle leggi che si sarebbero applicate a lui tanto quanto a chiunque altro, sarebbe stato indotto a volere per gli altri ciò che voleva per se stesso. Nella procedura a rotazione veniva prodotto un effetto simile per mezzo della successione cronologica: coloro che governavano erano indotti a decidere mettendosi nei panni dei subordinati, giacché si trattava di una posizione che avevano conosciuto e che avrebbero conosciuto di nuovo. I democratici di Atene non si accontentarono semplicemente di predicare la giustizia, esortando coloro che erano al potere a immaginare se stessi nei panni dei governati: offrono loro i mezzi e la motivazione per farlo.

La rotazione era talmente importante per i democratici che

nare una siffatta situazione, né esiste qualcosa di simile a quello che Scilace dice esserci presso gli indiani, dove i re sono tanto superiori ai loro sudditi, è evidentemente necessario, per molte ragioni, che tutti partecipino nella stessa misura del comando e dell'obbedienza esercitati a turno [*anankaston pantos homoiou koinonéin tou katá meros archein kai archeisthai*]<sup>35</sup> (*ibidem*, VII, 14, 1332b 12-27; trad. it. cit., p. 597). Tuttavia, quando si tratta della costituzione assolutamente migliore, Aristotele cerca di riconciliare il principio di rotazione e il requisito che le differenze di ruolo siano basate sulla natura. C'è una cosa che permette questa riconciliazione: l'età. Gli stessi individui hanno bisogno di essere governati quando la natura li dispone maggiormente a tale ruolo, cioè quando sono giovani, e a governare quando la natura li rende più capaci di farlo, cioè nella maturità. Aristotele aggiunge che questa alternanza basata sull'età soddisfa il principio secondo cui «chi vuole ben comandare deve prima obbedire» (*ibidem*, 1332a 3-4; trad. it. cit., p. 599). Perciò, anche quando descrive la costituzione migliore, Aristotele rimane fedele al principio che il comando si impara con l'obbedienza.



venne resa un requisito di legge. Il rapporto di potere non era reversibile solo in linea di principio; lo era di fatto, obbligatoriamente. Questo è lo scopo delle varie restrizioni già menzionate (per esempio, le magistrature assegnate per estrazione a sorte non potevano essere ricoperte di seguito e non si poteva essere membri della *boulé* più di due volte). Per via di queste restrizioni, ogni anno bisognava trovare diverse centinaia di individui che ricoprissero le cariche di magistrato e membro del consiglio. È stato calcolato che, fra i cittadini maggiori di trent'anni, uno su due doveva essere stato membro della *boulé* almeno una volta durante la vita. Inoltre, si dava di fatto una rotazione nella partecipazione all'Assemblea e alle corti. L'*ekklesia* riuniva sempre solo una parte dei cittadini (in media 6000, come abbiamo detto, su un totale di 30.000 cittadini nel IV secolo), ed è improbabile che fossero gli stessi cittadini a partecipare ogni volta. L'Assemblea era identificata con il popolo non perché vi partecipassero tutti i cittadini, ma perché tutti *potevano* partecipare, e perché la sua composizione variava continuamente. Per quel che riguarda le corti, disponiamo di prove archeologiche chiare del fatto che i *dikastai* cambiavano significativamente<sup>55</sup>.

Così la democrazia ateniese era organizzata in larga misura, sia in pratica sia in teoria, intorno al principio di rotazione. Questo principio fondamentale teneva l'estrazione a sorte una soluzione razionale: dal momento che un gran numero di individui prima o poi doveva comunque ricoprire una carica l'ordine con il quale essi accedevano alle cariche poteva essere lasciato al caso. Inoltre, dal momento che il numero dei cittadini era abbastanza basso in rapporto al numero dei posti che dovevano essere ricoperti, il requisito della rotazione rendeva l'estrazione a sorte preferibile alle elezioni. Le elezioni infatti avrebbero ridotto ancora di più il numero dei magistrati potenziali, circoscrivendolo a coloro che erano popolari presso i concittadini. Gli ateniesi, si potrebbe dire, non potevano permettersi di riservare i posti di magistrato e di membro del Consiglio solo a quei cittadini che venivano giudicati abbastanza capaci o dotati da essere eletti: questo genere di limitazione avrebbe inibito la rotazione.

Non solo: esisteva anche un conflitto potenziale fra il prin-

<sup>55</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., p. 313; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., p. 456.

cipio elettivo e la rotazione. Il principio elettivo implica che i cittadini siano liberi di scegliere chi mettere in carica. La libertà di eleggere, tuttavia, è anche libertà di rieleggere. I cittadini possono volere che una stessa persona occupasse una carica particolare per anni. Si deve anche assumere che se un cittadino è riuscito ad attrarre i voti una volta, ha buone probabilità di attrarli di nuovo. Il solo mezzo per fornire una garanzia assoluta della rotazione in un sistema elettivo consiste nel limitare la libertà di scelta dell'elettorato, decidendo che certi cittadini non possono essere eletti perché sono già stati eletti. Naturalmente questo si può fare, ma costituisce un compromesso fra due principi che implicano conseguenze potenzialmente opposte. Al contrario, mettere insieme la rotazione obbligatoria con l'estrazione a sorte non presenta alcun pericolo del genere: il requisito della rotazione non comporta alcun rischio di interferire con la logica dell'estrazione a sorte. Gli ateniesi erano consapevoli del conflitto potenziale fra il principio elettivo e il principio di rotazione, il che spiega perché deteneva la stessa magistratura più volte di seguito non era proibito. Il sistema delle proibizioni valeva solo per le magistrature assegnate a sorte. Nella democrazia ateniese, quindi, la nomina per estrazione a sorte rifletteva soprattutto la priorità attribuita alla rotazione.

In secondo luogo, la combinazione di rotazione ed estrazione a sorte scaturiva da una profonda sfiducia nei confronti del professionismo. La maggior parte dei magistrati, così come i membri del Consiglio e delle giurie, non erano professionisti, ma semplicemente comuni cittadini. Gli ateniesi riconoscevano che in certi casi c'era bisogno di competenze professionali specialistiche, ma la presunzione generale era l'opposto: essi supponevano che ogni funzione politica poteva essere svolta da non specialisti a meno che non vi fossero delle ragioni impellenti per pensare altrimenti. L'assenza di esperti o, comunque, il loro ruolo limitato erano concepiti per tutelare il potere politico dei cittadini comuni<sup>56</sup>.

L'assunto era che se i professionisti fossero intervenuti nel governo avrebbero inevitabilmente predominato. Gli ateniesi probabilmente sospettavano che, nelle decisioni collettive, possedere conoscenze e capacità che gli altri non hanno costituisce di per sé una fonte di potere, che conferisce a coloro che posseggono tali

<sup>56</sup> Staveley, *Greek and Roman Voting*, cit., p. 55.

capacità un vantaggio rispetto a coloro che non le possiedono, indipendentemente dal modo in cui la legge stabilisce i rispettivi poteri. Un Consiglio di professionisti o dei magistrati professionisti avrebbero avuto controllo sull'Assemblea; la presenza di esperti nelle corti avrebbe diminuito l'importanza degli altri *dikastai*. Gli storici spesso affermano che lo scopo principale della nomina per estrazione a sorte consisteva nell'arginare il potere dei magistrati<sup>57</sup>. Tuttavia questa affermazione è ambigua e in ogni caso vale solo per uno degli impieghi dell'estrazione a sorte, cioè la selezione dei magistrati in senso stretto. Infatti, la nomina per estrazione a sorte non influiva sulla definizione formale delle funzioni o dei poteri. I poteri formali dei magistrati erano in realtà limitati, ma ciò era dovuto al fatto che erano soggetti al controllo costante da parte dell'Assemblea e delle corti. L'estrazione a sorte garantiva più specificamente che gli individui che svolgevano le funzioni di magistrato non godessero di poteri superiori per via della loro esperienza. In realtà, il fatto che i *dikastai* fossero nominati per estrazione a sorte non era inteso a ridurre il potere formale delle corti: esse erano investite di un potere che era esplicitamente considerato decisivo. Questa è la ragione per cui è così importante prendere in considerazione le corti quando si analizza il modo in cui Atene utilizzava l'estrazione a sorte. Nelle corti, l'impiego dell'estrazione a sorte per selezionare i giudici e l'assenza completa di professionisti erano intesi a garantire che la voce degli esperti non pesasse di più di quella dei cittadini comuni.

In definitiva, i democratici ateniesi percepivano un conflitto fra la democrazia e il professionismo nelle questioni politiche<sup>58</sup>. La democrazia consisteva nel porre il potere decisivo nelle mani di dilettanti, le persone che gli ateniesi chiamavano *hoi idiotai*. I magistrati, quando si presentavano per rendere conto del loro operato, spesso si appellavano alla mancanza di esperienza per giustificare gli errori commessi<sup>59</sup>. Questo genere di strategia retorica ovviamente presupponeva che chi ascoltava considerasse normale e legittimo che dei comuni cittadini dovessero ricoprire delle magistrature. Per

<sup>57</sup> Ciò vale per Staveley, *Greek and Roman Voting*, cit.; ma anche per Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 84 e 255-257; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 131 e 346-348.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 308; trad. it. cit., p. 448.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 308; trad. it. cit., p. 448.

ingraziarsi il favore del pubblico, persino un oratore e un leader politico della statura di Demostene, specialmente agli inizi della carriera, si era talvolta presentato come «una persona ordinaria, come uno di voi [*idiotēs kai pollōn humōn heis*]»<sup>60</sup>. Il mito che Platone fa raccontare a Protagora indubbiamente dà espressione a un elemento chiave del pensiero democratico. Platone, naturalmente, non aveva alcuna simpatia per la democrazia e considerava Protagora come un avversario del quale dovevano essere confutate le idee. Tuttavia egli sembra aver provato un certo rispetto per l'amico sofista di Pericle. Inoltre, le osservazioni che egli attribuisce a Protagora si accordano troppo bene alle pratiche in uso ad Atene per essere state semplicemente delle caricature concepite per facilitare la confutazione. Nel *Protagora*, Socrate manifesta sorpresa per il fatto che l'Assemblea si comporti diversamente quando ha a che fare con la costruzione di edifici o di navi rispetto a quando discute il governo della città (*perì ton tes póleos diokéseon*). Nel primo caso, l'Assemblea si rivolge ai costruttori o ai carpentieri e se qualcuno che non è considerato un esperto ha la presunzione di offrire la sua opinione la folla si burla di lui e lo fa tacere. Ma quando sono in discussione questioni generali che riguardano la città, «indifferentemente si leva a dare il suo consiglio un architetto, un fabbro, un calzolaio, un commerciante, un marinaio, un ricco, un povero, chi è di nobile nascita e chi non lo è, e nessuno muove loro rimproveri come nel caso di prima, perché cercano di dare consigli senza preparazione e senza avere alcun maestro»<sup>61</sup>. Protagora ricorre dunque a un mito per difendere la prassi ateniese: Zeus ha attribuito la virtù politica a tutti gli uomini, dal momento che se fosse stata riservata solo ad alcuni, così come succede per le abilità tecniche, le città non sarebbero state in grado di sopravvivere; sarebbero state lacerate dai conflitti, i loro membri sarebbero stati dispersi, e l'umanità sarebbe perita<sup>62</sup>. Questo mito costituisce una difesa del principio dell'*isegoria*. Per quel che riguarda il governo, qualsiasi cittadino, indipendentemente dalla sua identità, è abbastanza qualificato perché la sua opinione meriti almeno di essere ascoltata.

<sup>60</sup> Demostene, *Proemia*, 12. In alcune edizioni questo *Proemio* è il numero 13.

<sup>61</sup> Platone, *Protagora*, 319 D; trad. it. Roma-Bari, Laterza, 1996, p. 25.

<sup>62</sup> *Ibidem*, 322 C 1 - 323 A 4.

L'estrazione a sorte era anche associata al principio di eguaglianza, ma questo legame è più difficile da interpretare. Gli storici contemporanei sono discordi al riguardo. Alcuni, come Moses I. Finley, considerano la pratica di estrarre a sorte come un'espressione di quell'eguaglianza così cara ai democratici ateniesi<sup>63</sup>. Altri seguono Hansen nel sostenere che a stabilire un legame fra l'estrazione a sorte e l'ideale democratico di eguaglianza erano principalmente gli autori ostili alla democrazia (Platone, Aristotele, Isocrate), piuttosto che gli stessi fautori della democrazia. Hansen osserva anche che la concezione dell'eguaglianza che questi autori attribuivano ai democratici non corrispondeva alla realtà della democrazia ateniese<sup>64</sup>.

L'argomentazione di Hansen è difficile da seguire ed è concettualmente debole. Egli impiega la distinzione moderna fra due concezioni dell'eguaglianza: eguaglianza di risultati, nella quale gli individui hanno eguali parti di ogni cosa, ed eguaglianza di opportunità, nella quale ciascuno condivide la stessa linea di partenza, e la distribuzione finale è determinata esclusivamente dal merito individuale<sup>65</sup>. Hansen dimostra che il concetto di eguaglianza effettivamente perorato dai democratici ateniesi non era l'eguaglianza di risultati. Qualsiasi cosa possa aver detto Aristotele, essi non sostenevano che ciascuno dovrebbe avere parti uguali di ogni cosa. Ora, l'uso dell'estrazione a sorte non riguardava l'eguaglianza di opportunità, giacché ovviamente non distribuiva il potere in base al talento. Hansen ne inferisce che la sua unica giustificazione poteva essere l'eguaglianza di risultati. Dal momento che non era questa la concezione dell'eguaglianza sostenuta dai democratici, la conclusione è che i democratici non difendevano l'estrazione a sorte in nome della loro visione dell'eguaglianza.

Tale argomentazione presuppone, però, che la distinzione fra eguaglianza di risultati ed eguaglianza di opportunità, così come è concepita oggi, esaurisca le possibilità per quel che riguarda i concetti di eguaglianza. Certamente il talento non giocava alcun ruolo nell'estrazione a sorte, ma non ne

<sup>63</sup> M.I. Finley, *The Freedom of the Citizen in the Greek World*, in «*Ialantia. Proceedings of the Dutch Archaeological and Historical Society*», 7, 1975, pp. 9 e 13.

<sup>64</sup> Hansen, *The Athenian Democracy*, cit., pp. 81-55; trad. it. *La democrazia ateniese*, cit., pp. 128-132.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 81; trad. it. cit., p. 128.

conseguire che l'estrazione a sorte potesse incarnare solo l'idea di eguaglianza di risultati. Potrebbe darsi che l'uso dell'estrazione a sorte riflettesse una concezione dell'eguaglianza che non era né uguaglianza di risultati né eguaglianza di opportunità nel senso moderno dell'espressione.

In realtà, come riconosce lo stesso Hansen, sulla natura egualitaria dell'estrazione a sorte non insistono solo i testi che sono critici nei confronti della democrazia o che hanno riserve al riguardo. Lo fa anche Erodoto, nel famoso dibattito sulle costituzioni (sebbene non riguardi specificamente Atene), e soprattutto Demostene, che non può essere sospettato di essere stato ostile ad Atene o di non avere avuto familiarità con la cultura politica della città<sup>66</sup>. Sembra che, dunque, che l'estrazione a sorte fosse vista come una procedura particolarmente egualitaria. Il problema è sapere a quale versione della complessa nozione di eguaglianza fosse associata.

La cultura greca distingueva due tipi di eguaglianza: da una parte l'eguaglianza aritmetica, che si ottiene quando i membri di un gruppo ricevono tutti parti eguali (che si tratti di beni, onori o poteri), e dall'altra l'eguaglianza geometrica o proporzionale, che si ottiene dando agli individui quote che corrispondono al valore degli interessati, stabilito in base a un particolare criterio, quale che sia. In altre parole, se due individui, A e B, avevano le quote *a* e *b* di un particolare bene che era loro assegnato, si diceva che si aveva eguaglianza aritmetica se *a* era eguale a *b*, ed eguaglianza geometrica se la proporzione fra il valore dei due individui era eguale alla proporzione fra il valore delle loro quote ( $A/B = a/b$ ).

Platone associa l'estrazione a sorte al concetto aritmetico di eguaglianza in un passo delle *Leggi* che merita attenzione, perché in esso l'estrazione a sorte non è semplicemente rifiutata e basta. La posizione di Platone sulla questione della democrazia non può essere ridotta agli accesi attacchi della *Repubblica*. Nelle *Leggi* egli prova a mettere insieme monarchia e democrazia, o piuttosto, per essere più precisi, a trovare

<sup>66</sup> Nel dibattito sulle costituzioni, Orane, che prende le difese della democrazia, associa l'uso dell'estrazione a sorte all'eguaglianza politica (la parola usata è *isonomia*). Cfr. Erodoto, *Storie*, III, 80, 26. Demostene, da parte sua, in una delle sue orazioni private parla della nomina alle cariche per estrazione a sorte come una cosa «che è condivisa da tutti egualmente (*koinon kai ison*)» (Demostene, *Contro Beoto*, I, XXXIX, 11).



una via di mezzo fra queste due forme di governo<sup>67</sup>. Molte analisi e molti commentatori hanno cercato di spiegare tale cambiamento nel pensiero politico di Platone. Non è questo il luogo per addentrarsi in dibattiti interpretativi, ma sia che le *Leggi* rappresentino uno sviluppo successivo del pensiero di Platone, sia che tale dialogo persegua uno scopo diverso rispetto alla *Repubblica*, resta il fatto che nell'opera più tarda Platone non è un critico inesorabile della democrazia<sup>68</sup>. Anche se non dimostra alcun entusiasmo per il sistema, egli ammette che probabilmente è prudente fare posto alle opinioni e alle istituzioni democratiche. Questo appare particolarmente evidente nelle sue osservazioni sull'estrazione a sorte. Lo Straniero ateniese comincia con il distinguere fra due tipi di eguaglianza: l'eguaglianza di «misura, peso e numero» e l'eguaglianza «del dare a ciascuno in proporzione alla sua persona». La prima, osserva, si ottiene facilmente con le distribuzioni per estrazione a sorte. La seconda, che è più divina ed è l'unica forma autentica di eguaglianza, richiede l'assistenza di Zeus<sup>69</sup>. Il fondatore della città deve mirare prima di tutto alla giustizia nel senso stretto del termine, ossia all'eguaglianza proporzionale. Aggiunge lo Straniero:

D'altra parte è necessario che tutta la popolazione dello stato usi qualche volta di queste denominazioni approssimative e derivate dalle prime, se non vuole partecipare a se stessa le sedizioni che in qualche sua parte possono sorgere: l'equità infatti e l'indulgenza sono una infrazione a ciò che è compiuto e imperfetto, contro la corretta giustizia, quando ciò accade; perciò è necessario usare a causa della turbolenza della massa di una certa uguaglianza ottenuta con sorteggio, e anche allora bisogna pregare la divinità e la buona fortuna di dirigere la decisione della sorte verso ciò che è più giusto<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Si veda per esempio il passo delle *Leggi* in cui lo Straniero ateniese (la voce dell'autore) giustifica il metodo che egli propone per la nomina dei membri del Consiglio: «L'elezione che avviene così starà in mezzo fra la costituzione monarchica e quella democratica, e fra esse così sempre deve stare in mezzo la costituzione» (Platone, *Leggi*, VI, 756 E 8-9; trad. it. in *Id.*, *Opere complete*, Bari, Laterza, 1971, p. 183).

<sup>68</sup> Per un'interpretazione del posto occupato dalle *Leggi* nel corpo del pensiero politico di Platone si veda G.R. Morrow, *Plato's Cretan City. A Historical Interpretation of the Laws*, Princeton, Princeton University Press, 1960, in particolare cap. V, pp. 153-240.

<sup>69</sup> Platone, *Leggi*, VI, 757 B.

<sup>70</sup> *Ibidem*, 757 D-E; trad. it. cit., p. 184.

Anche Aristotele, più conciliatorio con la democrazia rispetto a Platone, associa l'estrazione a sorte con il concetto aritmetico o numerico di eguaglianza<sup>71</sup>. Inoltre, nella sua teoria della giustizia egli fornisce un'elaborazione filosofica più dettagliata della distinzione fra l'eguaglianza aritmetica e quella geometrica o proporzionale. Aristotele osserva che la definizione di giustizia autentica (quella più universale) è l'eguaglianza geometrica, mentre quella aritmetica ne è semplicemente un caso particolare, per gli individui che sono giudicati assolutamente eguali o eguali sotto ogni aspetto. Infatti, se  $A/B = 1$ , allora l'applicazione della giustizia proporzionale produce una distribuzione tale per cui  $a/b = 1$ , e quindi l'eguaglianza aritmetica  $a = b$ <sup>72</sup>. I democratici, dichiara Aristotele, credono che i cittadini, poiché sono eguali sotto un aspetto (sono tutti nati liberi), devono essere eguali sotto tutti gli aspetti. La concezione democratica della giustizia si riduce così, secondo Aristotele, all'eguaglianza aritmetica: i democratici, considerando i cittadini assolutamente eguali (o eguali da tutti i punti di vista), definiscono la giustizia come il fatto che «tutti abbiano lo stesso secondo il numero» [*to ison echein áphantas kat'arithmón*]<sup>73</sup>. Anche se questa definizione costituisce un caso particolare del concetto autentico di giustizia, Aristotele tuttavia sostiene che è sbagliata. L'errore dei democratici, afferma, consiste nell'esagerare le implicazioni dell'eguaglianza effettiva: hanno ragione a considerare i cittadini come eguali da un particolare punto di vista (quello dell'essere nati liberi), ma hanno torto a inferire che i cittadini siano eguali sotto ogni aspetto<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Aristotele, *Politica*, VI, 2, 1317b, 18 - 1318a, 10.

<sup>72</sup> *Ibidem*, III, 9, 1287a 7-25; di Aristotele si veda anche l'*Etica Nicomachea*, 1131a 24-8. Per un'ulteriore discussione, si veda l'analisi della teoria aristotelica presentata da C. Castoriadis nel saggio *Valour, égalité, justice, politique. De Marx à Aristote et d'Aristote à nous*, in *Id.*, *Les Carrefours du Labyrinthe*, Paris, Seuil, 1978, pp. 249-316; trad. it. *Valore, uguaglianza, giustizia, politica. Da Marx ad Aristotele e da Aristotele a noi*, in *Id.*, *Gli incroci del labirinto*, Firenze, Hoepli, 1989, pp. 247-311.

<sup>73</sup> Aristotele, *Politica*, VI, 2, 1318a, 5; trad. it. cit., p. 523.

<sup>74</sup> *Ibidem*, III, 9, 1280a, 7-25. Secondo Aristotele, i fautori dell'oligarchia e dell'aristocrazia commettono un errore simmetrico: considerando giustamente i cittadini diseguali sotto un certo punto di vista (ricchezza o virtù), ne inferiscono che i membri della città siano diseguali sotto ogni aspetto (e che quindi dovrebbero ricevere quote diseguali). La conclusione che sembra derivare da questa argomentazione è che per Aristotele i cittadini sono eguali sotto certi

Isocrate, dal canto suo, stabilisce un legame fra l'estrazione a sorte e l'eguaglianza aritmetica, per poi rinnegare subito tale concezione dell'eguaglianza sulla base di un'argomentazione piuttosto sommaria: l'eguaglianza aritmetica assegna la stessa cosa sia all'onesto sia al malvagio. Secondo lui, solo l'eguaglianza geometrica costituisce vera giustizia<sup>75</sup>.

Il problema è sapere se l'associazione fra estrazione a sorte ed eguaglianza aritmetica era giustificata o era semplicemente un mezzo per squalificare l'uso dell'estrazione a sorte sostenendo che derivava da una concezione deteriore dell'eguaglianza e della giustizia. Questo problema sorge in particolare riguardo al passo delle *Leggi* appena citato, in cui Platone ammette che occorre fare posto a una istituzione cara ai democratici. Ciò vale ancora di più per Aristotele, la cui preoccupazione non era solo quella di affermare e difendere la concezione autentica della giustizia, ma anche di analizzarla e spiegare le differenti visioni della giustizia riflesse dalle istituzioni esistenti in diversi luoghi.

È ben vero che l'espressione «tutti hanno lo stesso secondo il numero [to ison *echèin áphantas kat'arithmón*]», presa alla lettera, non esaurisce completamente l'uso dell'estrazione a sorte che si faceva nella democrazia ateniese. Tuttavia, basta semplicemente cambiare leggermente il significato della frase o renderla un po' più specifica per comprendere come Aristotele potesse concepirla come una descrizione ragionevolmente accurata della prassi ateniese. In primo luogo, occorre ricordare un fatto sul quale ci siamo già soffermati ma che adesso assume un'importanza maggiore. I nomi estratti a sorte erano solo quelli dei volontari. Una persona doveva essere «candidata» o essersi presentata davanti alla corte al mattino perché il suo nome fosse messo nella macchina per l'estrazione. Il sistema, in altre parole, non produceva propriamente una distribuzione fra tutti i cittadini senza eccezione, ma solo fra coloro che desideravano ricoprire una carica. Tuttavia, se si guarda all'estrazione a sorte assieme al principio della volontarietà, emerge un fatto cruciale: l'associazione di estrazione a sorte

aspetti e diseguali sotto altri, il che significa che è necessario tenere conto sia della loro eguaglianza sia della loro diseguaglianza. Questa posizione giustifica la preferenza di Aristotele per una costituzione mista, che contemperi sia caratteristiche della democrazia sia caratteristiche dell'oligarchia o dell'aristocrazia.

<sup>75</sup> Isocrate, *Aeropagitico*, VII, 20-23.

e volontarietà rifletteva la stessa concezione dell'eguaglianza come *isegoria* (l'eguale possibilità di parlare nell'Assemblea o di fare una proposta), che era il valore fondamentale della cultura politica della democrazia. In entrambi i casi, si trattava di garantire a chiunque *lo desiderasse* — il «primo venuto» — la possibilità di giocare un ruolo di rilievo in politica.

La descrizione dell'eguaglianza democratica fatta da Aristotele, così, poiché ometteva l'elemento della volontarietà, era in un certo senso incompleta. Tuttavia, non c'era una gran differenza fra il principio dell'eguaglianza aritmetica per ciascuno e quella dell'eguaglianza aritmetica per chiunque volesse giocare un ruolo politico di rilievo. In più, l'espressione aristotelica che generalmente è tradotta con «quota eguale» in realtà in greco era un aggettivo neutro sostantivato (*to ison*), cioè «qualcosa di eguale». Perciò si potrebbe osservare che si era in qualche modo giustificati a usare quel «qualcosa» per esprimere la *possibilità* di esercitare potere, nel qual caso la dimensione volontaria era inclusa nella formulazione di Aristotele: era corretto affermare che estrarre a sorte rendeva egualmente accessibile a tutti la possibilità di esercitare potere se lo si desiderava.

Ma l'idea di «quote aritmeticamente eguali», se applicata all'impiego dell'estrazione a sorte, richiede ulteriori precisazioni. È chiaro che, quando i magistrati, i consiglieri o i giurati erano selezionati a sorte, non tutti coloro che si candidavano ottenevano un'eguale quota di potere. Sebbene sia vero che la rotazione garantiva a tutti i volontari che un giorno avrebbero ricoperto le cariche per le quali si candidavano, l'estrazione a sorte, di per sé (ossia senza considerare la rotazione) in un dato momento elevava alla carica solo alcuni di essi. Sotto questo aspetto esisteva una differenza fra l'estrazione a sorte e l'*isegoria*. Qualsiasi cittadino poteva parlare all'Assemblea e sottoporre una proposta se lo desiderava. La parola e l'iniziativa erano dunque egualmente divise fra coloro a cui interessava averle, sebbene non nel caso dei magistrati o dei giudici, nel quale solo alcune persone avevano accesso alla carica che desideravano. Ciò che era distribuito egualmente dall'estrazione a sorte non era esattamente il potere, ma la *probabilità* (matematica) di ottenere il potere.

Gli ateniesi, naturalmente, non conoscevano il concetto matematico di probabilità, che non fu messo a punto fino al

XVII secolo. L'idea che la sorte potesse conformarsi alla necessità matematica e che gli eventi casuali fossero suscettibili di calcolo era aliena alla mentalità greca<sup>76</sup>. Ma potrebbe non essere escluso che, anche in assenza degli strumenti concettuali adeguati, la riflessione sull'impiego politico dell'estrazione a sorte possa aver condotto i greci a un'intuizione non dissimile alla nozione di probabilità matematicamente eguali. Era vero, in ogni caso, che l'estrazione a sorte aveva l'effetto di distribuire qualcosa egualmente in termini di numeri (*to ison kat'arithmón*), anche se la sua natura precisa eludeva una teorizzazione rigorosa. Dal momento che lo stato delle conoscenze matematiche non permetteva di distinguere chiaramente, all'interno dell'eguaglianza numerica, l'eguaglianza delle quote effettivamente assegnate e l'eguale probabilità di ottenere un oggetto desiderato, Platone e anche Aristotele erano naturalmente indotti a confondere l'eguaglianza della sorte con l'eguaglianza delle quote effettivamente distribuite. In questo senso, ma solo in questo senso, la loro caratterizzazione dell'estrazione a sorte è difettosa.

L'eguaglianza raggiunta attraverso l'uso dell'estrazione a sorte non era certamente eguaglianza di opportunità come la intendiamo oggi, dal momento che non distribuiva le cariche in base al talento e allo sforzo. E non si trattava neppure di ciò che chiamiamo eguaglianza di risultati: non dava a ciascuno quote eguali. Tuttavia questa duplice differenza non prova che l'estrazione a sorte non avesse nulla a che vedere con l'eguaglianza, dal momento che l'eguaglianza può anche assumere una terza forma, che le teorie moderne della giustizia trascurano, ossia l'eguale probabilità di ottenere qualcosa.

È più difficile spiegare perché Aristotele vedesse le elezioni come un'espressione dell'eguaglianza geometrica o proporzionale, e dunque della concezione aristocratica o oligarchica dell'eguaglianza. Ovviamente si può osservare che in un processo elettorale i candidati non hanno tutti eguali probabilità di accedere alla carica, perché la loro elezione dipende dai loro meriti agli occhi dei concittadini e perché non possono tutti le qualità che gli altri apprezzano. Così emerge un'analogia fra l'elezione e il concetto aristocratico di giustizia,

<sup>76</sup> Si veda per esempio S. Sambursky, *On the Possible and the Probable in Ancient Greece*, in «Osiris. Commentationes de scientiarum et eruditionis rationeque», 12, 1965, pp. 35-48.

secondo il quale i beni, gli onori e il potere dovrebbero essere assegnati a ciascuno in base al suo valore, visto, da una certa prospettiva. Inoltre, la prassi elettorale effettivamente vigente presso gli ateniesi, come abbiamo visto, finiva per far sì che le magistrature elettive andassero alle classi superiori. Perciò l'intuizione che le elezioni potessero essere associate all'oligarchia o all'aristocrazia è comprensibile. La formulazione di Aristotele dava espressione a tale intuizione.

Per altro verso, però, in un sistema elettorale in cui i cittadini sono liberi di eleggere chi vogliono (com'era nel caso di Atene) non esiste alcuna definizione oggettiva, fissa e universalmente accettata di quello che costituisce il valore o il merito politico. Ciascun cittadino decide in base ai propri lumi quali caratteristiche rendano un candidato più qualificato di un altro. La probabilità che il candidato acceda alla carica dipenderà certamente dalla sua popolarità; ma a differenza dei criteri generalmente invocati dai fautori dell'oligarchia o dell'aristocrazia (ricchezza o virtù) la popolarità non esiste indipendentemente dalla stima degli altri. Si tratta di una qualità che solo la libera decisione delle altre persone può conferire. Perciò non c'è alcuna ragione evidente per cui il «primo venuto» non dovrebbe essere o diventare più popolare degli altri candidati, se il popolo decide in tal senso. Ne consegue anche che non esiste alcuna ragione evidente per cui, in un sistema in cui le elezioni sono libere, ciascun cittadino non dovrebbe avere eguali probabilità di ottenere più popolarità degli altri. Classificare le elezioni come una procedura aristocratica avrebbe richiesto di dimostrare che, quando le persone votano, esistono criteri oggettivi preesistenti che limitano la loro scelta e di fatto impediscono loro di dare le proprie preferenze a chiunque vogliano. Aristotele non ha prodotto tale prova, né ha spiegato perché i magistrati eletti il più delle volte provenissero dalle classi sociali superiori. Pertanto, la sua affermazione sulla natura aristocratica o oligarchica delle elezioni non era niente più che una mera intuizione, plausibile e profonda, ma mai spiegata.

Emergono due conclusioni. Anzitutto, nell'esempio principe di democrazia «diretta» il popolo riunito in assemblea non esercitava tutti i poteri. Poteri sostanziali — talvolta maggiori di quelli dell'Assemblea — erano assegnati a corpi più piccoli e separati. Tuttavia i loro membri erano nominati principalmente

per estrazione a sorte. Il fatto che i governi rappresentativi non abbiano mai usato l'estrazione a sorte per attribuire il potere politico mostra che la differenza fra il sistema rappresentativo e quelli «diretti» ha a che fare con il metodo di selezione piuttosto che con il numero limitato di coloro che sono selezionati. Ciò che rende rappresentativo un sistema non è il fatto che a governare siano i pochi, invece del popolo, ma che i governanti siano selezionati solo attraverso elezioni.

In secondo luogo, la selezione per estrazione a sorte non era (contrariamente a ciò che talvolta viene affermato persino oggi) una istituzione marginale nella democrazia ateniese. Essa dava espressione a una serie di valori democratici fondamentali: si adattava con facilità all'imperativo della rotazione delle cariche; rifletteva la profonda diffidenza dei democratici per il professionismo politico; e soprattutto produceva un effetto simile a quello del principio fondamentale dell'*isegoria*, l'eguale diritto di parlare nell'Assemblea. Quest'ultimo dava a chiunque lo volesse un'eguale quota del potere esercitato dal popolo riunito in assemblea. L'estrazione a sorte garantiva a chiunque aspirasse a una carica un'eguale probabilità di esercitare le funzioni che erano svolte da un numero ristretto di cittadini. Anche se non erano in grado di spiegare perché, i fautori della democrazia intuivano che le elezioni non garantivano la stessa eguaglianza.

## Capitolo secondo

### Il trionfo delle elezioni

Contrariamente a quanto si crede spesso oggi, l'impiego politico dell'estrazione a sorte non è peculiare della democrazia ateniese. Prima dell'invenzione del governo rappresentativo, la maggior parte dei sistemi politici in cui il potere era esercitato dai cittadini, piuttosto che da un monarca ereditario, avevano fatto uso dell'estrazione a sorte in vario grado e in diverse forme. L'estrazione a sorte giocava un ruolo (anche se limitato) nelle assemblee (*comitia*) del popolo romano. Le repubbliche italiane del medioevo e del rinascimento spesso sceglievano i loro magistrati per estrazione a sorte. A Firenze, il centro intellettuale dell'umanesimo civico e della rinascita repubblicana, la selezione dei magistrati per estrazione a sorte era un'istituzione cruciale del sistema repubblicano. Infine, Venezia — la Repubblica serenissima, la cui stabilità e longevità affascinarono gli osservatori — continuò a praticare una forma di estrazione a sorte fino al 1797<sup>1</sup>. I nuovi governi rappresentativi potevano ben definirsi repubbliche (come fecero gli Stati Uniti dall'inizio della rivoluzione, o come fece la Francia dopo il 1792), ma, nella misura in cui non assegnavano alcun ruolo all'estrazione a sorte, essi stavano rompendo con la tradizione repubblicana.

Tuttavia la tradizione repubblicana era ancora viva nella cultura politica del XVII e del XVIII secolo. Quanto meno, era oggetto di discussione<sup>2</sup>. La repubblica veneziana non era

<sup>1</sup> Il primo doge fu nominato nel 697.

<sup>2</sup> In un'opera che sarebbe diventata un classico, John Pocock ha dimostrato i legami fra la tradizione repubblicana ripresa all'epoca del Rinascimento italiano e i dibattiti politici inglesi e americani durante il XVII e il XVIII secolo. Si veda J.G.A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975; trad. it. *Il momento machiavelliano*, Bologna, Il Mulino, 1980.

ancora caduta. Perciò, all'epoca in cui fu inventato il governo rappresentativo, non era ignoto che l'estrazione a sorte era stata praticata in altri luoghi oltre che ad Atene, e che di fatto era ancora in uso. I teorici politici riflettevano sugli esperimenti repubblicani del presente e del passato.

Harrington, fervente ammiratore di Venezia e assiduo lettore di Machiavelli, andò alla ricerca nella tradizione repubblicana di modelli che potessero guidare i governi liberi del futuro. Montesquieu concluse che il governo repubblicano era una cosa del passato e che il futuro apparteneva maggiormente alle monarchie o ai sistemi analoghi a quello inglese. Tuttavia, poiché venerava Roma, egli giunse a questa conclusione solo con una sorta di rammarico e solo dopo aver studiato accuratamente i sistemi repubblicani. Rousseau, dal canto suo, amava ricordare di essere nato cittadino di una repubblica e, a dispetto dei suoi litigi con le autorità di Ginevra, conservò un forte interesse, come pure il proprio attaccamento, per le istituzioni della sua città natale. Egli conosceva anche Venezia, dove aveva trascorso un periodo come segretario dell'ambasciatore francese<sup>3</sup>. Infine, era entusiasta di Roma e proclamò che «ogni governo legittimo è repubblicano»<sup>4</sup>. Tutti e tre avevano familiarità con la tradizione repubblicana, e nessuno di loro considerava l'estrazione a sorte come qualcosa di strano, che poteva essere spiegato solo in riferimento alle caratteristiche peculiari della cultura greca. Per loro si trattava di un'istituzione che poteva essere analizzata in via generale, e con ricadute anche per altre culture e altri sistemi di governo. L'estrazione a sorte, ai loro occhi, era uno dei metodi sperimentati per attribuire il potere per via non ereditaria. Ricadeva nella stessa categoria delle elezioni, ed essi misero a confronto le caratteristiche e gli effetti delle due istituzioni.

I modelli repubblicani, in genere, avevano messo insieme le due procedure o avevano oscillato fra l'una e l'altra. Le elezioni avevano predominato nella Roma antica, e anche a Venezia. La repubblica veneziana era persino vista dagli

<sup>3</sup> Rousseau prestò servizio come segretario del conte di Montaigu, ambasciatore francese a Venezia, dal settembre 1743 all'agosto 1744. In tale funzione scrisse una serie di rapporti diplomatici. Cfr. J.-J. Rousseau, *Dépêches de Venise*, in Id., *Oeuvres complètes*, vol. III, Paris, Gallimard, 1964, pp. 1045-1234.

<sup>4</sup> Id., *Du contrat social* (1762); trad. it. *Il contratto sociale*, Milano, Feltrinelli, 2003, p. 109.

osservatori del XVII e XVIII secolo come l'archetipo della repubblica di tipo elettivo. I repubblicani fiorentini avevano a lungo esitato fra l'estrazione a sorte e l'elezione, portando avanti una discussione esplicita sui rispettivi meriti dei due metodi di nomina.

Nel comparare e mettere a confronto le due pratiche, Harrington, Montesquieu e Rousseau continuarono a seguire la tradizione repubblicana. Le loro riflessioni sull'estrazione a sorte e le elezioni oggi sono trattate come una mera curiosità. I commentatori moderni dedicano loro un'attenzione scarsa o nulla. Tuttavia è solo una proiezione acritica del nostro punto di vista sul passato a farci supporre che anche Harrington, Montesquieu o Rousseau considerassero marginali le proprie riflessioni sull'estrazione a sorte. Quel che è più importante, la presenza di queste considerazioni nelle opere di autori la cui influenza è indubbia dimostra che il confronto fra i due metodi di nomina conservò una certa importanza nella cultura politica del XVII e del XVIII secolo. Le autorità intellettuali dell'epoca avanzarono tesi di natura generale sulle proprietà dell'una o dell'altra procedura. Le élite istruite che istituirono i governi rappresentativi ne erano senz'altro a conoscenza, il che sicuramente getta una certa luce sulle credenze e sulle aspirazioni che muovevano queste élite quando venne presa la decisione che la rappresentanza politica moderna dovesse essere basata esclusivamente sull'elezione.

## 1. Estrazione a sorte ed elezioni nella tradizione repubblicana: le elezioni nella storia

### 1.1. Roma

Roma non era una democrazia, e nessuno pensava che lo fosse. Quando un osservatore che aveva familiarità con il pensiero politico greco cercò di descrivere il sistema di governo romano, non fece alcuna menzione della democrazia. Lo scrittore greco Polibio, che visse a Roma nel II secolo a.C., descrisse il sistema politico romano non come una democrazia, bensì come una costituzione mista (*memigmenè politéia*). Il governo di Roma, sosteneva Polibio, era un misto di caratteristiche monarchiche, aristocratiche e democratiche. I consoli, e i

magistrati in generale, costituivano l'elemento monarchico, il Senato l'elemento aristocratico e le assemblee popolari (*comitia*) l'elemento democratico. Secondo Polibio, era il bilanciamento di queste tre istituzioni che conferiva a Roma la sua eccezionale stabilità. I tre poteri fungevano da pesi e contrappesi gli uni nei confronti degli altri, evitando così gli abusi di potere che affliggevano tutte le costituzioni pure (la monarchia, l'aristocrazia, la democrazia) e condannavano ciascuna di esse a degenerare per poi lasciare il posto a un'altra, secondo un ciclo continuo (*anakyklosis ton politéion*)<sup>5</sup>.

Polibio è anche una delle nostre fonti di informazione principali sulla costituzione romana. Ma quel che più importa in questa sede è che l'opera di Polibio godette di un grande successo a Roma ed esercitò un'influenza enorme sul pensiero politico romano. I romani si riconoscevano nella descrizione che questo greco aveva fatto delle loro istituzioni. Infatti l'opera principale di Cicerone, il *De republica*, porta il segno della concettualizzazione proposta da Polibio<sup>6</sup>.

L'influenza di Polibio può essere osservata anche nel modo in cui la costituzione romana fu rappresentata nella tradizione repubblicana, specialmente fra gli autori politici del rinascimento italiano. È lampante, per esempio, che nei *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* di Machiavelli, l'opera che è stata così importante per la rinascita dell'interesse per la repubblica romana, riecheggiano l'interpretazione polibiana della stabilità di Roma quasi parola per parola<sup>7</sup>. Per Machiavelli, così come per Polibio, il successo della repubblica più illustre era in gran parte dovuto al fatto che si trattava di una costituzione mista. La nozione di governo misto era stata ampiamente dimenticata, ma giocò un ruolo fondamentale nella formazione del pensiero politico occidentale. Fu in opposizione a essa che Bodin e Hobbes svilupparono la teoria moderna della sovranità indivisibile<sup>8</sup>. In ogni caso, sicuramente non è privo di significato il fatto che, in termini di teoria costituzionale,

<sup>5</sup> Polibio, *Storie*, VI, cap. X, 1-14, e capp. XI-XVIII.

<sup>6</sup> Si veda C. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, Paris, Gallimard, 1978, pp. 282-288; trad. it. *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, Roma, Editori Riuniti, 1999, pp. 361-366.

<sup>7</sup> Cfr. N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, 1, 2.

<sup>8</sup> Sulla storia dell'idea di costituzione mista, l'opera migliore fino a oggi si deve a W. Nippel, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980.

la costituzione romana sia passata alla storia sotto l'etichetta di governo misto o di repubblica mista, anziché sotto quella di democrazia.

Oggi gli storici descrivono il sistema politico romano come una timocrazia, ossia come un sistema basato su requisiti censitari. I cittadini di Roma erano classificati in base a una gerarchia di ordini e di classi che veniva regolarmente aggiornata al tempo del *census*. La ricchezza non era l'unico criterio in base al quale i censori collocavano un cittadino all'interno della gerarchia. Il *census* prendeva anche in considerazione le qualità fisiche (per ragioni militari), morali e sociali. Ma la ricchezza giocava il ruolo principale; in via generale, la quantità di ricchezze che una persona possedeva avrebbe determinato la misura della sua influenza politica.

Un modo in cui la proprietà determinava il potere si osserva nell'organizzazione del voto popolare. Anche se nella tarda repubblica i cittadini più poveri avevano diritto a votare, nei *comitia* i loro voti non avevano lo stesso peso di quello dei ricchi, per via del sistema di voto per gruppi. Le unità di voto che erano considerate nel conteggio finale non erano individui, ma gruppi. Il modo in cui gli individui votavano all'interno di ciascun gruppo determinava il voto del gruppo, ma esso aveva lo stesso peso indipendentemente dalla grandezza del gruppo. I gruppi di voto erano le centurie (divisioni militari e fiscali), nel caso delle assemblee delle centurie (*comitia centuriata*)<sup>9</sup>, e le tribù (divisioni territoriali), nel caso delle assemblee delle tribù (*comitia tributa*). Il vantaggio di cui godevano le classi proprietarie era particolarmente chiaro nelle prime, dal momento che le centurie delle classi più basse comprendevano più cittadini di quelle delle classi superiori. I *comitia tributa*, al contrario, avevano un carattere più popolare.

Il ruolo predominante della ricchezza emergeva anche dal fatto che per legge le magistrature erano riservate alle classi più alte della piramide censitaria. Per occupare una

<sup>9</sup> Si assumeva che ciascuna centuria apportasse lo stesso contributo alla vita della città: ognuna di esse doveva fornire lo stesso numero di uomini quando c'era una chiamata alle armi, doveva pagare la stessa quantità di tasse e contribuire nella stessa misura alle assemblee politiche (ciascuna aveva un voto). Cfr. C. Nicolet, *Rome et la conquête du monde méditerranéen, 264-227 a.C.*; vol. I, *Les Structures de l'Italie romaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, p. 342; trad. it. *Strutture dell'Italia romana*, Roma, Jouvence, 1984, pp. 274-275.



magistratura (salvo forse per la carica di tribuno della plebe) occorreva essere membri dell'ordine equestre, e dal momento che i senatori dovevano essere ex magistrati anche il Senato era riservato all'ordine equestre.

La maggior parte delle magistrature era elettiva (fatta eccezione per la carica di *dictator*). Nessuna di esse era assegnata per estrazione a sorte. Il popolo, riunito per tribù, eleggeva i magistrati minori e i tribuni della plebe. Inoltre nominava le magistrature più alte (consoli, pretori, censori) quando era riunito per centurie. Perciò si può affermare, semplificando un sistema complesso che cambiò e si sviluppò durante il periodo repubblicano, che a Roma il popolo eleggeva i magistrati ma non poteva accedere alle magistrature. Dal momento che il *census* era aggiornato periodicamente, era possibile che ci fosse mobilità sociale e politica fra una generazione e l'altra. I discendenti dei cittadini che appartenevano alle categorie censitarie inferiori potevano accedere alle magistrature se la loro ricchezza e il loro status aumentavano a sufficienza. Tuttavia, in ciascun dato momento, il solo potere di cui godevano le classi inferiori era quello di scegliere fra i candidati delle classi superiori.

Le assemblee popolari non si limitavano a eleggere i magistrati. Promulgavano anche le leggi e giudicavano alcuni casi. La maggior parte delle leggi era emanata dai *comitia tributa*, che oggi gli storici considerano l'organo essenziale del potere popolare. Occorre osservare, tuttavia, che l'iniziativa spettava esclusivamente ai magistrati. Un'assemblea del popolo romano poteva essere convocata solo da un magistrato cui competeva questa responsabilità. Era sempre un magistrato a convocare l'assemblea e a formulare la questione che doveva esserle sottoposta. «Ogni decisione del popolo» scrive Claude Nicolet «si configurava come una risposta»<sup>10</sup>. La costituzione romana contemplava così un elemento di democrazia diretta, ma l'iniziativa non era «proprio di chiunque» come ad Atene.

Sebbene i magistrati fossero nominati solo per elezione, l'estrazione a sorte giocava tuttavia un ruolo nelle assemblee popolari. Ma quale poteva essere la natura e il significato dell'estrazione a sorte in un sistema politico fortemente oligarchico in cui era la ricchezza a conferire potere? L'estrazione a

<sup>10</sup> Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, cit., p. 345; trad. it. *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, cit., p. 326.

sorte era usata per stabilire chi dovesse votare per primo nelle assemblee per centurie e quale voto dovesse essere contato per primo nelle assemblee per tribù<sup>11</sup>. Nelle prime, la centuria che avrebbe votato per prima era estratta a sorte. Tale centuria veniva detta «centuria prerogativa». È sul significato e gli effetti dell'estrazione a sorte della centuria prerogativa che la storia fornisce la maggiore quantità di informazioni.

Le assemblee per centurie comprendevano 193 centurie, tratte da cinque classi censitarie. Due fattori facevano in modo che qui le classi proprietarie predominassero. Da un lato, la prima classe, composta da diciotto centurie equestri e dalle ottanta centurie della fanteria di prima classe, controllava da sola la maggioranza dei voti (98 su 193). Dall'altro, come abbiamo visto, le centurie non erano tutte di uguale grandezza: più in alto stava una centuria nella gerarchia di censo, minore era il numero di cittadini che conteneva. Le centurie votavano in ordine gerarchico, e i voti erano contati man mano che venivano dati. Il conteggio si fermava appena era stata ottenuta la maggioranza. Perciò, se le centurie delle classi più alte votavano tutte nella stessa maniera, veniva raggiunta la maggioranza e le urne venivano chiuse prima che fossero state chiamate a votare le classi censitarie più basse. Queste ultime non giocavano alcun ruolo nel processo di decisione, a parte quando le classi più alte erano in disaccordo ed esprimevano voti contrastanti. Dunque si potrebbe dire che gli ordini inferiori avevano il potere di fungere da arbitri in caso di conflitto e di divisione all'interno dell'élite proprietaria. Chiaramente il sistema incoraggiava le classi superiori a mantenere una certa coesione politica.

Verso la fine del III secolo a.C. le assemblee per centurie furono oggetto di una importante riforma. Il numero delle centurie della fanteria di prima classe calò da ottanta a settanta. Dal momento che il numero delle centurie equestri rimase di diciotto, ciò significò che da allora in poi ci fu bisogno dei voti delle otto centurie della seconda classe censitaria per raggiun-

<sup>11</sup> Sull'organizzazione e sulle procedure dei *comitia* del popolo romano in generale, si veda L.R. Taylor, *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1966. Si veda anche E.S. Staveley, *Greek and Roman Voting*, Ithaca, Cornell University Press, 1972; Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, cit., cap. VII; e Id., *Rome et la conquête du monde méditerranéen*, cit., cap. IX.

gere la maggioranza. Questo fu anche il periodo in cui venne adottata l'usanza di estrarre a sorte la centuria prerogativa. Prima di questa riforma, le diciotto centurie equestri votavano per prime. Il loro nome collettivo, presumibilmente, era *primo vocatae*, ossia quelle che vengono chiamate per prime. Dopo la riforma, solo una centuria era chiamata a votare per prima.<sup>12</sup> La centuria prerogativa era scelta per estrazione a sorte fra le centurie della fanteria di prima classe. Il risultato del suo voto era annunciato immediatamente, prima che le altre centurie cominciassero a votare (cosa che continuavano a fare in ordine gerarchico, cioè prima le centurie equestri, poi le centurie della fanteria di seconda classe, e così via).

Il risultato della lotteria per la selezione della centuria prerogativa era ritenuto un segno degli dèi (*omen*), e anche il modo in cui votava questa centuria assumeva un significato religioso. Questo voto inaugurale (per così dire) era considerato non soltanto come un'anticipazione del risultato finale del voto, ma anche come una prescrizione circa il modo in cui bisognava votare.<sup>13</sup> La decisione della centuria prerogativa, pertanto, aveva un effetto di controllo sui voti successivi.

Oggi gli storici concordano nel ritenere che la centuria prerogativa e la sua scelta per estrazione a sorte fossero istituzioni che promuovevano l'unità e l'accordo all'interno dei *comitia*. Alcuni mettono l'accento sul modo in cui essa contribuiva a mantenere la coesione politica fra le centurie in cima alla gerarchia di censo<sup>14</sup>; altri mettono in risalto il suo effetto coesivo sull'assemblea nel suo insieme.<sup>15</sup> Dato l'ordine

<sup>12</sup> Da qui il nome di «centuria prerogativa», dal latino *praerogare*, ossia «chiamare per prima». Ovviamente questa è anche l'origine del sostantivo «prerogativa» e del concetto corrispondente.

<sup>13</sup> Su questo punto insiste fortemente Christian Meier nel suo studio dal titolo *Praerogativa Centuria*, in *Paulys Realencyclopädie der Classischen Altertumswissenschaft*, supplemento al vol. VIII, München, Druckemüller, 1980, pp. 568-598; su questo punto in particolare si vedano le pp. 595-596. La natura religiosa del voto della centuria prerogativa sembra essere fermamente attestata dalle fonti ed è riconosciuta da tutti gli storici moderni. Si veda per esempio Taylor, *Roman Voting Assemblies*, cit., pp. 348 e 355; trad. it. *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, cit., p. 331 e 336.

<sup>14</sup> Ne sono esempi Meier, nel suo *Praerogativa Centuria*, cit., pp. 583-584; e Staveley, *Greek and Roman Voting*, cit., p. 155.

<sup>15</sup> Si veda per esempio Nicolet, il quale osserva che l'istituzione della centuria prerogativa era oggetto di interpretazioni leggermente differenti fra

in cui aveva luogo il voto e il numero di voti che aveva ciascuna delle diverse classi censitarie, questo effetto unificatore probabilmente operava in due modi successivi e distinti. Anzitutto, per le centurie della prima classe il voto della centuria prerogativa costituiva un punto focale che permetteva loro di coordinare il modo in cui avrebbero votato. L'esistenza di un punto di raccordo reso saliente dalla religione rinforzava la predominanza delle classi proprietarie nell'assemblea per centurie: se le centurie della prima classe (più otto centurie della seconda) seguivano l'esempio della centuria prerogativa, la decisione finale rimaneva nelle mani delle classi superiori, dal momento che le centurie che venivano dopo nella gerarchia non sarebbero state chiamate a votare, essendo già stata raggiunta la maggioranza. L'esistenza di voti dispersi nelle prime centurie, d'altra parte, avrebbe spostato i voti decisivi più in basso lungo la scala censitaria. Perciò l'uso dell'estrazione a sorte, assieme al valore religioso che essa conferiva al voto della centuria prerogativa, fugava o mitigava ogni dissenso o rivalità che le elezioni avrebbero potuto originare fra le classi proprietarie indebolendole.<sup>16</sup> La neutralità dell'estrazione a sorte (oltre al suo significato religioso) aumentava ulteriormente l'efficacia del punto di raccordo: le prime centurie erano meno riluttanti a seguire la strada indicata dal voto iniziale perché sembrava essere stata tracciata, almeno in parte, da qualcosa di esterno, di neutrale e di imparziale.<sup>17</sup>

Il secondo modo in cui l'estrazione a sorte contribuiva alla coesione delle assemblee per centurie era un effetto in qualche modo diverso sulle classi inferiori. Se le centurie delle classi più elevate avevano seguito l'esempio offerto dagli dèi attraverso il voto della centuria prerogativa, come accadeva di solito, le unità più in basso nella scala censitaria non votavano; tuttavia, il fatto che il risultato finale sembrasse discendere da un fenomeno neutrale e da un segno soprannaturale deve aver reso tale risultato più facile da accettare per coloro il cui voto non era stato conteggiato.

gli stessi autori romani. Tali interpretazioni concordano comunque sul fatto che il voto iniziale dato dalla centuria prerogativa aveva un effetto unificatore sulle assemblee. Cfr. Nicolet, *Le Métier de citoyen dans la Rome antique*, cit., p. 257; trad. it. *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, cit., p. 336.

<sup>16</sup> Cfr. Meier, *Praerogativa Centuria*, cit., p. 584.

<sup>17</sup> Sull'effetto coesivo della neutralità dell'estrazione a sorte insiste in particolare Staveley, *Greek and Roman Voting*, cit., p. 155.



L'estrazione a sorte giocava un ruolo anche nei *comitia tributa*, benché si sappia meno del modo in cui operava in tal caso. In queste assemblee, l'estrazione a sorte era usata in modo diverso a seconda che la riunione stesse approvando delle leggi o giudicando una causa, oppure che stesse eleggendo dei magistrati di rango inferiore. Nelle riunioni giudiziali o legislative dei *comitia tributa* le tribù votavano una dopo l'altra. Era dunque necessario stabilire quale tribù dovesse votare per prima. Le altre avrebbero votato secondo una sequenza fissa (*ordo tribuum*), riguardo alla quale sembra che si sappia poco, tranne che non era gerarchica. L'estrazione a sorte di fatto determinava a quale punto dell'*ordo tribuum* dovesse cominciare il voto. La tribù che votava per prima era identificata da un termine particolare (*principium*) e rappresentava in un certo senso l'equivalente della centuria prerogativa nelle assemblee per centurie<sup>18</sup>. Il risultato del voto di ciascuna tribù era annunciato appena essa aveva finito di votare, tuttavia mentre le altre stavano ancora votando. La votazione terminava non appena una legge o una sentenza era stata approvata da una maggioranza di tribù (cioè diciotto voti, dal momento che c'erano trentacinque tribù). Di conseguenza, per i voti legislativi e giudiziali nelle assemblee per tribù, l'uso dell'estrazione a sorte deve aver prodotto gli stessi effetti che nelle assemblee per centurie: il carattere religioso e la neutralità dell'estrazione a sorte incoraggiavano la votazione a cristallizzarsi intorno al primo voto, rendendo allo stesso tempo più facile accettare il risultato per le tribù che non avevano partecipato alla votazione. Tuttavia, a differenza del risultato delle assemblee per centurie, in questo caso l'effetto coesivo non andava a beneficio di qualche classe in particolare.

Quando invece i *comitia tributa* eleggevano i magistrati, tutte le tribù votavano contemporaneamente, per cui non c'era alcun bisogno di stabilire quale tribù dovesse votare per prima. Tuttavia, l'estrazione a sorte era usata per decidere quale fosse la tribù il cui voto doveva essere contato per primo. Un candidato era dichiarato eletto appena aveva ottenuto diciotto voti: allora si fermava il conteggio. A quanto pare alcune peculiarità della procedura di voto implicavano che l'ordine del conteggio

<sup>18</sup> Nicolet, *Le Méier de citoyen dans la Rome antique*, cit., pp. 383-384; trad. it. *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, cit., pp. 364-365.

non fosse irrilevante: poteva portare a dichiarare l'elezione di un candidato che, se fossero stati contati tutti i voti, avrebbe ottenuto meno voti di un altro. Anche qui la natura religiosa dell'estrazione a sorte, così come la sua neutralità, giocavano un ruolo, contribuendo a rendere il risultato accettabile per coloro i cui voti non erano stati contati.

A differenza degli ateniesi, quindi, i romani non impiegavano l'estrazione a sorte per via delle sue proprietà egualitarie. Nella repubblica romana basata sul censo, l'estrazione a sorte aveva principalmente l'effetto di accoppiare i voti e di promuovere la coesione politica, innanzi tutto fra le classi proprietarie, e quindi fra il popolo tutto, a causa della sua neutralità e dell'interpretazione religiosa che le era attribuita.

## 1.2. Le repubbliche cittadine italiane

I primi comuni italiani fondati nel secolo XI e XII usavano l'estrazione a sorte per eleggere i loro magistrati<sup>19</sup>. All'inizio i metodi per scegliere i membri dei consigli e delle altre cariche furono oggetto di sperimentazione continua. Sembra che tre procedure siano state impiegate più di tutte: l'elezione indiretta, ossia un sistema nel quale la prima selezione determinava l'organico degli elettori che facevano la scelta finale; la designazione da parte dei membri del consiglio o dei funzionari uscenti; e infine il sorteggio, spesso chiamato «elezione per tiraggio a sorte». «L'invenzione dell'elezione indiretta e dell'estrazione a sorte» scrive Daniel Waley «era intesa a ostacolare che la politica cittadina fosse dominata dalle cricche, che potevano estendere il loro controllo facendo in modo che venissero scelti dei membri della loro fazione»<sup>20</sup>. Nel corso di tutta la storia delle città repubblicane italiane la scena politica fu dominata dalla lotta fra fazioni. Ma il fenomeno delle fazioni non può essere separato dal grande valore che i cittadini attribuivano alle cariche politiche. I cittadini lottavano fieramente per ottenere «gli onori e i benefici» delle cariche, e i conflitti tra fazioni riguardavano principalmente l'assegnazione dei posti. Il desiderio delle cariche può essere visto in modo idealizzato

<sup>19</sup> Sui comuni italiani in generale si veda D. Waley, *The Italian City Republics*, London, Longman, 1988.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 37.

come l'espressione di una certa idea di eccellenza umana: l'uomo realizza la propria natura come animale politico quando ricopre una carica<sup>21</sup>. Ma da un punto di vista più prosaico l'ardente desiderio di ricoprire cariche alimentava i conflitti tra fazioni. La storia delle città-repubbliche italiane può anche essere letta come l'amara esperienza delle divisioni generate dal desiderio di ricoprire uffici pubblici.

Fu per superare gli effetti devastanti delle fazioni che, all'inizio del XIII secolo, molti comuni istituirono un *podestà*, ossia un singolo magistrato con poteri esecutivi, al quale venivano affidati in particolare poteri giudiziari e di polizia. Un cronachista genovese scriveva nel 1190:

*Discordie civili e odiose cospirazioni e divisioni erano sorte nella città a causa dell'invidia reciproca e dei molti uomini che erano bramosi di avere la carica di console del comune. Così, i sapienti e i consiglieri della città si riunirono e decisero che a partire dall'anno seguente si ponesse fine al consolato del comune e quasi tutti furono concordi ad avere un *podestà*<sup>22</sup>.*

La caratteristica più notevole del *podestà* è che doveva venire da fuori città, e preferibilmente non da un comune vicino, per poter essere «neutrale rispetto alle sue discordie e alle sue cospirazioni»<sup>23</sup>. L'uso dell'estrazione a sorte nei primi comuni italiani dovrebbe essere vista principalmente sotto questa luce.

Esiste un'analogia formale sorprendente fra l'istituzione della *podesteria* e la pratica dell'estrazione a sorte, anche se il *podestà* era eletto e non estratto a sorte. L'elemento comune è che in entrambi i casi si faceva ricorso a qualcosa di esterno e di neutrale per superare la lotta tra fazioni. Nelle città italiane l'estrazione a sorte sembra aver avuto la priorità, cruciale, di far passare l'allocatione delle cariche a una procedura che non era soggetta all'influenza umana. Da un lato, un esito determinato per estrazione a sorte era più accettabile dalle fazioni in conflitto, per via della sua evidente imparzialità. Dall'altro, porre la decisione fuori portata evitava gli effetti divisivi della competizione aperta tra fazioni. La pratica del sorteggio e l'istituzione della *podesteria* possono così essere viste come variazioni su un tema

<sup>21</sup> Questa è l'interpretazione generale proposta da Pocock nel suo libro sul *Momento machiavelliano*, cit.

<sup>22</sup> Waley, *The Italian City Republics*, cit., p. 41 (corsivi miei).

<sup>23</sup> *Ibidem*.

comune: il potenziale pacificatore dell'estraneità. In ogni caso, che a un certo punto l'uso dell'estrazione a sorte fosse stato percepito come una soluzione al problema delle fazioni (che fosse stato introdotto per tale ragione o meno) è evidenziato dal seguente commento di Leonardo Bruni sull'introduzione dell'estrazione a sorte nella Firenze del XIV secolo: «L'esperienza ha dimostrato che questa pratica [la selezione dei magistrati per estrazione a sorte] è stata utile a eliminare le guerre che così spesso scoppiavano fra i cittadini che erano in competizione nelle elezioni»<sup>24</sup>. Bruni continua, nello stesso passo delle *Storie fiorentine* (1415-21), criticando l'uso dell'estrazione a sorte, giacché quando i cittadini devono competere per le elezioni e «mettono apertamente la loro reputazione in gioco» hanno un incentivo a comportarsi bene. Tale incentivo ovviamente viene meno quando i funzionari sono scelti per estrazione a sorte, e Bruni deplora l'assenza di tale incentivo. Ma questa agguerrita opposizione all'uso dell'estrazione a sorte serve a mettere in evidenza il merito principale che egli riconosce a tale pratica.

La ricerca di meccanismi esterni e neutrali per la nomina dei funzionari sembra essere una caratteristica costante del pensiero repubblicano italiano. Un altro esempio di questa aspirazione si può trovare nel *Discorso di Logrogno* di Francesco Guicciardini (1512). Nelle sue riflessioni sul governo di Firenze, Guicciardini propone di estendere l'inclusione nel Consiglio grande (il corpo che eleggeva i magistrati) a un maggior numero di cittadini (rispetto a quelli già membri del Consiglio grande). Ma il contenuto specifico della proposta di Guicciardini e la sua giustificazione meritano particolare attenzione. Egli infatti propone di estendere l'appartenza al Consiglio grande ai cittadini che non sarebbero eleggibili per ricoprire una carica: questi cittadini, argomenta Guicciardini, costituirebbero degli arbitri imparziali il cui giudizio non potrebbe mai essere distorto dalle loro ambizioni personali<sup>25</sup>. Secondo Guicciardini, le elezioni generano divisioni, e quando gli stessi elettori possono essere eletti l'interesse delle fazioni

<sup>24</sup> Citato in J.M. Najemy, *Corporatism and Consensus in Florentine Electoral Politics, 1280-1400*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982, pp. 308-309.

<sup>25</sup> F. Guicciardini, *Del modo di ordinare il governo popolare* (1512) (questo testo è comunemente chiamato *Discorso di Logrogno*), in Id., *Dialogo e Discorsi del reggimento di Firenze*, a cura di R. Palmarocchi, Bari, Laterza, 1932, pp. 224-225.

prevale, dal momento che i giudici sono anche parti interessate. Per promuovere il bene comune, sostiene Guicciardini, i cittadini, o almeno una parte di essi, non dovrebbero avere un interesse diretto e personale per l'esito della competizione elettorale; dovrebbero solo giudicare, dall'esterno, i meriti relativi di coloro che si presentano come candidati. Come Bruni, anche Guicciardini non era a favore dell'estrazione a sorte; anche lui preferiva le elezioni. La sua proposta mira precisamente a mettere insieme gli effetti benefici delle elezioni e l'imparzialità di un attore esterno e quindi neutrale. La proposta di Guicciardini è degna di nota per la sua giustificazione inaspettata (e potenzialmente di ampia portata) dell'estensione dei diritti di voto, ma ancora di più per la aspirazione a trovare delle istituzioni neutrali che potessero mitigare gli effetti divisivi della competizione per le cariche. Nel contesto di questa problematica centrale nella cultura politica delle città-repubbliche italiane, l'estrazione a sorte appariva come un meccanismo esterno e neutrale.

### 1.3. Firenze

La storia costituzionale fiorentina porta alla luce in maggior dettaglio le diverse dimensioni dell'uso dell'estrazione a sorte<sup>26</sup>. I fiorentini usarono l'estrazione a sorte per selezionare diversi magistrati e i membri della signoria durante i periodi repubblicani. In realtà le istituzioni fiorentine subirono molti cambiamenti e molti sconvolgimenti fra il XIV e il XVI secolo. Perciò può essere utile fornire una breve ricostruzione cronologica.

Per semplificare, si possono distinguere due periodi

<sup>26</sup> Su Firenze si veda N. Rubinstein, *I primi anni del Consiglio maggiore di Firenze, 1494-1499*, articolo in due parti in «Archivio storico italiano», 403, 1954, pp. 151 ss.; e ivi, 404, 1954, pp. 321 ss.; id., *Politics and Constitution in Florence at the End of the Fifteenth Century*, in E.F. Jacob (a cura di), *Italian Renaissance Studies*, London, Faber & Faber, 1960; G.A. Brucker, *Florentine Politics and Society, 1342-1378*, Princeton, Princeton University Press, 1962; N. Rubinstein, *Florentine Constitutionalism and Medici Ascendancy in the Fifteenth Century*, in Id. (a cura di), *Florentine Studies. Politics and Society in Renaissance Florence*, Evanston, Northwestern University Press, 1968; G.A. Brucker, *The Civic World of the Early Renaissance Florence*, Princeton, Princeton University Press, 1977; trad. it. *Dal Comune alla Signoria. La vita pubblica a Firenze nel primo Rinascimento*, Bologna, Il Mulino, 1981; Najemy, *Corporatism and Consensus*, cit.

repubblicani. Il primo va dal 1328 al 1434. La repubblica fiorentina esisteva già nel XIII secolo, ma nel 1328 vennero adottate alcune importanti riforme, da cui emerse un sistema repubblicano relativamente stabile (sebbene non privo di turbamenti) che durò fino a che i Medici non salirono al potere nel 1434. A partire da quel momento, e fino al 1494, i Medici conservarono le apparenze di una struttura repubblicana, ma di fatto ebbero il controllo del governo con l'aiuto dei loro clienti e di vari sotterfugi. Di conseguenza, il regime che è stato in vigore in quel periodo, e durato sessant'anni, generalmente non è considerato repubblicano. La repubblica venne riportata in vita con la rivoluzione del 1494, nella quale giocò un ruolo cruciale Savonarola, e restò in vigore fino al 1512. In quell'anno i Medici tornarono al potere e dominarono di nuovo la città per altri quindici anni. La repubblica venne riportata brevemente in vita un'ultima volta fra il 1527 e il 1530, per poi crollare definitivamente dando luogo a una forma di governo ereditaria, ossia il Granducato di Toscana controllato dai Medici. Per non complicare l'analisi, considereremo qui le istituzioni che sono state in vigore dal 1494 al 1512 e poi dal 1527 al 1530 come se facessero parte di un unico periodo, che chiameremo il secondo sistema repubblicano<sup>27</sup>.

Sia nel primo sia nel secondo sistema repubblicano i cittadini dovevano essere approvati per mezzo di uno scrutinio (*squittinio*). I nomi di coloro che ricevevano più di un certo numero di voti favorevoli erano messi in sacchetti (*borsellini*) dai quali erano poi estratti a caso i nomi di coloro che avrebbero avuto accesso alle magistrature (in particolare, i nove magistrati della Signoria, i dodici Buoni Uomini e i sedici Gonfalonieri, ossia i magistrati dei diversi distretti di Firenze). Negli scrutini il voto era segreto. I nomi sottoposti allo *squittinio* erano stati a loro volta scelti da un comitato di preselezione i cui membri erano noti come *nominatori*. Le istituzioni del primo e del secondo periodo repubblicano differivano per i metodi usati per questa nomina e per lo scrutinio.

Un'altra caratteristica di entrambi i periodi repubblicani è l'esistenza di disposizioni che garantivano la rotazione delle

<sup>27</sup> La migliore fonte di informazioni sul secondo sistema repubblicano è D. Giannotti, *Discorso intorno alla forma della repubblica di Firenze* (1549), in Id., *Opere politiche e letterarie*, 2 voll., Firenze, Le Monnier, 1850, vol. I, pp. 17-29.

cariche, i *divieti*. Questi ultimi erano proibizioni volte a evitare che la stessa carica venisse assegnata alla stessa persona o ai membri di una stessa famiglia diverse volte di seguito nel corso di un certo periodo. I membri della *Signoria* erano sostituiti ogni due mesi: la durata in carica degli altri magistrati era leggermente più lunga. La repubblica fiorentina, così, richiama la forma mista di estrazione a sorte e rotazione che aveva caratterizzato la democrazia ateniese.

Nel XIV secolo l'accesso alle magistrature era controllato in parte dagli *attinuti*, l'aristocrazia delle grandi famiglie di mercanti e dei capi delle principali corporazioni. Per i non aristocratici (come i piccoli commercianti o gli artigiani) era possibile accedere alle cariche, ma solo se erano stati approvati dalle élite per nascita e ricchezza, le quali dominavano il comitato che decideva chi dovesse essere «scrutinato»<sup>28</sup>. L'organo che approvava o rifiutava i nomi candidati attraverso lo *squittinio*, invece, era più aperto. Contava diverse centinaia di membri (*arrotti*) eletti da cittadini, che erano stati a loro volta estratti a sorte<sup>29</sup>. Perciò i nomi che alla fine erano messi nei sacchetti dopo lo *squittinio* erano stati approvati due volte: dall'aristocrazia e da una cerchia più ampia.

Alla fine del XIV secolo si riteneva che questo complesso sistema garantisse l'imparzialità nella selezione dei magistrati e rappresentasse una tutela contro le fazioni.

<sup>28</sup> La composizione di questo comitato di preselezione nel XIV secolo è analizzata in dettaglio da Najemy, *Corporatism and Consensus*, cit., p. 122. Nel XIV secolo i *nominatori* potevano scegliere i nomi presentati per lo *squittinio* fra tutti i cittadini di Firenze senza restrizioni, cioè fra tutti i maschi che pagavano le tasse e che avevano raggiunto la maggiore età (solo questi ultimi erano considerati *cittadini* nel senso pieno del termine, mentre gli altri erano semplicemente «abitanti di Firenze»). La popolazione complessiva di Firenze, nel XIV secolo, oscillava fra le 50.000 e le 90.000 persone (comprese donne e bambini; cfr. *ibidem*, p. 177). Negli anni cinquanta del Trecento venivano sottoposti allo *squittinio* circa 3500 nomi. Nel 1382 tale numero salì a 5350 e nel 1422, un anno prima che i Medici prendessero il potere per la prima volta, raggiunse i 6354 nomi (cfr. *ibidem*, pp. 177, 273 e 275).

<sup>29</sup> La procedura consisteva nell'estrarre a sorte dodici consoli dalle dodici maggiori gilde e cinquantacinque cittadini i cui nomi erano stati approvati in occasione di scrutini precedenti per altre cariche (il priorato, i dodici *Buoni Uomini*, i *Gonfalonieri*). Queste sessantasette persone estratte a sorte successivamente sceglievano i 100 elettori (*arrotti*) che votavano nello scrutinio. Sulla composizione del corpo che conduceva lo *squittinio* nel XIV secolo cfr. Najemy, *Corporatism and Consensus*, cit., p. 122.

Proprio la sua complessità sembrava metterlo al riparo da manipolazioni da parte degli individui e dei clan: nessuno riusciva a controllare ogni stadio del processo, o a guidarne gli esiti a piacimento<sup>30</sup>. Tale sensazione di imparzialità era da attribuire principalmente al ruolo giocato nello stadio finale dal meccanismo neutrale e non manipolabile dell'estrazione a sorte. Sotto questo aspetto Firenze non era diversa dalle altre repubbliche italiane.

Tuttavia, l'esperimento fiorentino rivela un aspetto ulteriore dell'uso dell'estrazione a sorte. La procedura era stata introdotta per la prima volta a Firenze nel 1291 ma questo esperimento iniziale si era dimostrato di breve durata. Il misto di scrutinio e di estrazione a sorte che divenne una delle pietre angolari del repubblicanesimo fiorentino fu effettivamente istituito con le ordinanze del 1328. Il prologo di queste nuove ordinanze descriveva l'oggetto della riforma (e quindi anche l'impiego dell'estrazione a sorte) come segue: «Quei cittadini di Firenze, che saranno approvati dal consenso favorevole dei cittadini onesti e rispettosi della legge come degni e adeguati per vita e costumi, possono in una giusta misura ottenere gli onori [delle cariche politiche] e ascendere a essi»<sup>31</sup>. I fiorentini non erano più inclini degli ateniesi a essere governati da cittadini incompetenti o indegni. Lo *squittinio* serviva a eliminare questi ultimi (prestandosi allo stesso tempo a fini di parte). A Firenze, quindi, per assicurarsi che gli incompetenti fossero eliminati si faceva conto sul giudizio degli altri e non, come ad Atene, sull'iniziativa individuale assieme alla prospettiva di sanzioni. Ma fra coloro che erano considerati degni e capaci di ricoprire una carica (cioè coloro che avevano ottenuto il numero necessario di voti nello scrutinio) si riteneva che l'estrazione a sorte producesse una distribuzione più equa. Questa è la ragione per cui le ordinanze del 1328 furono presentate come una garanzia di maggiore eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche e sarebbero state ricordate come tali<sup>32</sup>. Tuttavia la credenza che l'estrazione a sorte avesse carattere egualitario e democratico non si affermò subito, né era al di là di ogni dubbio a Firenze come era invece ad

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Citato in *ibidem*, p. 102 (corsivi miei).

<sup>32</sup> Su questo punto si veda anche Rubinstein, *Florentine Constitutionalism and Medici Ascendancy in the Fifteenth Century*, cit., p. 451.

Atene. Per qualche tempo, fino agli ultimi anni del XV secolo, le proprietà effettive dell'estrazione a sorte (e delle elezioni) rimasero problematiche. Su questa materia si possono scorgere delle estrazioni, delle fluttuazioni e dei cambiamenti di opinione nei dibattiti politici fiorentini.

Anche se nel 1328 l'estrazione a sorte fu esplicitamente associata all'eguaglianza politica, non venne fatta alcuna associazione del genere quando essa era stata introdotta per la prima volta, nel 1291<sup>33</sup>. Il commento di Bruni che abbiamo citato fa pensare che a quel tempo l'estrazione a sorte fosse vista principalmente come un meccanismo neutrale ed esterno che avrebbe posto rimedio alla lotta tra fazioni. Dopo il 1328, e per il resto del XIV secolo, le corporazioni, che costituivano l'elemento popolare del sistema sociale e politico di Firenze, dimostrarono un attaccamento particolare all'estrazione a sorte<sup>34</sup>. Un secolo dopo, tuttavia, quando venne restaurata la repubblica dopo il primo periodo sotto i Medici (1434-94), ci fu un altro momento di dubbi ed esitazioni sugli effetti dell'estrazione a sorte.

La maggiore innovazione della rivoluzione del 1494 fu l'istituzione di un Consiglio grande sul modello di quello veneziano. A quest'epoca si decise che tutti i membri del Consiglio grande dovessero partecipare alla selezione dei magistrati e sarebbero stati essi stessi eleggibili a una carica<sup>35</sup>. La preselezione dei nomi candidati all'elezione venne mantenuta,

<sup>33</sup> Najemy, *Corporatism and Consensus*, cit., pp. 31-32.

<sup>34</sup> Dopo il fallimento della rivolta dei ciompi, alcuni capi del movimento popolare suggerirono di abolire la pratica dell'estrazione a sorte per impedire agli aristocratici ostili al popolo di essere nominati alla Signoria. Quando le guide vennero consultate, risultò che la loro base non li seguiva su questo punto. Si veda *ibidem*, pp. 257-259.

<sup>35</sup> La riforma del 1494 stabilì due cose: 1) il Consiglio grande avrebbe dovuto includere da allora in poi tutti coloro i cui nomi erano stati accettati per *squittino* a ricoprire le magistrature esecutive più prestigiose (la Signoria, i dodici Buoni Uomini, i sedici Gonfalonieri) o i cui padri o nonni erano stati accettati per *squittino* per quelle stesse cariche; 2) d'altra parte, ogni tre anni il Consiglio grande avrebbe dovuto scegliere sessanta cittadini fra coloro che pagavano le tasse e appartenevano alle famiglie i cui membri avevano ricoperto delle cariche in passato. Questi sessanta cittadini sarebbero dovuti diventare a loro volta membri del Consiglio grande. Verso il 1500 il Consiglio grande contava poco più di 3000 membri, su una popolazione di circa 70.000 persone (compresi donne e bambini); cfr. F. Gilbert, *Medieval and Guicciardini. Politics and History in Sixteenth Century Florence*, Princeton, Princeton University Press, 1965, p. 20.

ma l'aristocrazia perse il controllo da lei detenuto: da quel momento i *nominatori* vennero scelti per estrazione a sorte fra i membri del Consiglio grande<sup>36</sup>. La questione cruciale, tuttavia, consisteva nello stabilire quale procedura di selezione dovesse essere impiegata dal Consiglio grande. Si doveva conservare il misto di *squittino* e di estrazione a sorte che era stato in funzione durante il primo periodo repubblicano (in cui tutti i nomi che ricevevano più di un dato numero di voti erano messi nei sacchetti da cui sarebbero poi stati estratti a sorte), oppure doveva essere adottato un sistema nuovo, che non impiegava per nulla l'estrazione a sorte ma assegnava le magistrature a coloro che ottenevano la *maggioranza dei voti a favore* (*le più fave*) al momento dello *squittino*?<sup>37</sup> Il secondo sistema, chiaramente, era un'elezione. Venne così avviato un dibattito sui meriti delle elezioni e dell'estrazione a sorte.

La rivoluzione del 1494, che scalzò i Medici, fu realizzata per mezzo di un'alleanza fra una parte degli ottimati e i polani (le classi più basse, di cui facevano parte gli artigiani, i piccoli commercianti e i bottegai). Il problema principale durante gli ultimi anni del XV secolo era quello di capire quale di questi due gruppi avrebbe tenuto le redini del nuovo regime repubblicano. Gli interessati ritenevano che la risposta a questa domanda dipendesse dalla procedura che sarebbe stata impiegata dal Consiglio grande. È da notare che per alcuni anni gli attori principali sembrano essere stati incerti sugli effetti rispettivamente dell'estrazione a sorte e delle elezioni. Ciascuno dei due campi si chiedeva quale metodo di selezione sarebbe andato a proprio vantaggio. Nei suoi affascinanti articoli, Nicolai Rubinstein ha documentato in dettaglio le fluttuazioni e le incertezze di coloro che furono implicati nel dibattito<sup>38</sup>.

Questo episodio cruciale della storia costituzionale fiorentina può essere approssimativamente diviso in tre brevi periodi. Nel primo (9 novembre-2 dicembre 1494) venne presa la decisione di restaurare le istituzioni del primo sistema repubblicano. In altre parole, fu deciso, dopo una breve fase di transizione, di ritornare all'estrazione a sorte. A quanto pare

<sup>36</sup> Cfr. Giannotti, *Discorso intorno alla forma della repubblica di Firenze*, cit., vol. I, p. 20.

<sup>37</sup> Si votava con fagioli bianchi e neri; da qui l'espressione *le più fave*.

<sup>38</sup> Rubinstein, *I primi anni del Consiglio maggiore di Firenze, 1494-1499*, cit., parte I e II; e Id., *Politics and Constitution in Florence*, cit.



gli ottimati a questo punto credevano che il misto fra elezione ed estrazione a sorte avrebbe ristabilito l'influenza predominante di cui avevano goduto nel XIV secolo. La preferenza per l'estrazione a sorte può anche essere stata un riflesso del loro attaccamento alle procedure stabili e tradizionali. Infine, gli ottimati avevano paura che le elezioni potessero riportare al potere i clienti dei Medici. In un secondo periodo (9-23 dicembre 1494), in risposta all'insoddisfazione dei popolani nei confronti della prima riforma, vennero compiuti dei passi in direzione di un governo più popolare. Questo periodo vide l'apice dell'influenza di Savonarola, e culminò nella riforma radicale del 22-23 dicembre, quando venne creato il Consiglio grande. Un altro aspetto della riforma, tuttavia, consistette nel sostituire le elezioni all'estrazione a sorte per la nomina alla *Signoria*. A quanto pare Savonarola giocò un ruolo fondamentale in questa seconda decisione. Egli era fortemente a favore delle elezioni, che considerava come parte essenziale del governo popolare<sup>39</sup>. A questo punto, dunque, il movimento popolare evidentemente credeva che le elezioni avrebbero giocato in suo favore. Ma nel frattempo gli ottimati avevano cambiato opinione. Essi avevano accettato il metodo delle elezioni nella convinzione che le loro connessioni, il loro prestigio e il loro talento avrebbero consentito di spuntarla in qualsiasi competizione elettorale. Un osservatore che parteggiava per gli ottimati arrivò persino ad affermare che il nuovo sistema (le elezioni anziché l'estrazione a sorte) «non ad altro fine trovato era, che per rendere lo stato alla nobiltà»<sup>40</sup>. Così nel dicembre del 1494 c'era ancora incertezza riguardo agli effetti probabili delle elezioni rispetto a quelli dell'estrazione a sorte. Fu questa incertezza che permise alla riforma di essere approvata: ciascun campo credeva che il cambiamento avrebbe giocato a proprio favore. All'inizio la prova dei fatti sembrò dare ragione alle aspettative del movimento popolare. Nell'entusiasmo popolare per il Consiglio grande, alle prime elezioni vennero eletti alle più alte cariche «uomini nuovi» (*gente nuova*) e partigiani del movimento popolare. Ma dopo un po' le cose cambiarono. «La novità gradualmente si logorò»

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>40</sup> L'osservatore in questione era Parenti. Su questo punto si veda Rubinstein, *I primi anni del Consiglio maggiore di Firenze, 1494-1499*, cit., p. 324; e id., *Politics and Constitution in Florence*, cit., p. 179.

scrive Rubinstein «e il prestigio e l'influenza degli ottimati ritornarono di nuovo sempre di più in forze [...]». Così vediamo che una proporzione considerevole delle cariche più elevate va di nuovo alle famiglie che le detenevano sotto i Medici e nel periodo precedente»<sup>41</sup>. A questo punto ci fu un cambiamento d'opinione fra le parti popolari, che cominciarono a credere che l'estrazione a sorte giocasse maggiormente a loro favore. Gli ottimati, dal canto loro, dato il successo ottenuto nell'essere eletti, divennero sempre più soddisfatti del sistema delle elezioni. Infine, durante un terzo periodo (1495-97) le pressioni da parte del movimento popolare fecero sì che le elezioni fossero gradualmente abbandonate a favore dell'estrazione a sorte.

Gli sviluppi che si verificarono nel secondo periodo (le elezioni del 1494-95) costituiscono ovviamente un punto di svolta cruciale. Questo episodio decisivo sembra aver stabilizzato una volta per tutte il sistema delle credenze sui rispettivi effetti di elezioni ed estrazione a sorte. Da allora in poi le elezioni vennero sistematicamente associate al *governo stretto* (cioè il governo «ristretto» o aristocratico) e l'estrazione a sorte al *governo largo* (ossia il governo «aperto» o popolare). Tali opinioni avrebbero trovato la loro espressione più brillante e autorevole negli scritti di Guicciardini. Membro di una delle grandi famiglie degli ottimati, e uno dei difensori più influenti del repubblicanesimo aristocratico, Guicciardini fu l'autore di due discorsi sui meriti rispettivi delle elezioni e dell'estrazione a sorte<sup>42</sup>.

Il primo discorso presenta le ragioni a favore delle elezioni (il sistema delle *più fave*) e il secondo difende un misto di scrutinio (lo *scrittino*) e di estrazione a sorte. Sebbene Guicciardini difenda prima una procedura e poi l'altra, seguendo le regole di un genere retorico consolidato, una serie di segni discreti ma chiari rivelano la sua preferenza per le elezioni. Il difensore delle elezioni sostiene che quando si disegna una repubblica occorre tenere a mente due fini: «el primo e principale, che se siano ordinate in modo che ciascuno cittadino abbia a stare equalmente sotto le leggi, e in questo non si faccia distinzione dal ricco al povero, dal potente a l'impotente, in forma che ognuno sia sicuro che

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 179.

<sup>42</sup> F. Guicciardini, *Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio grande*, in Id., *Dialogo e Discorsi del reggimento di Firenze*, cit., pp. 175-185.



la persona, la roba e la condizione sue non possono essere travagliate». Il secondo fine politico che deve essere tenuto a mente è che le cariche pubbliche dovrebbero essere fatte in modo che «si allarghino in ognuno quanto si può e in modo che tutti e cittadini ne partecipino el più che sia possibile»<sup>43</sup>.

L'eguaglianza di fronte alla legge e l'eguale accesso alle cariche pubbliche erano i valori centrali del repubblicanesimo fiorentino, e il discorso di Guicciardini dà espressione a un tema comune del pensiero repubblicano. Un secolo prima, nella sua *Orazione funebre per Nanni degli Strozzi*, Bruni aveva definito l'eguaglianza repubblicana nei seguenti termini: «Questa è vera libertà, questa è eguaglianza fra i cittadini: di nessuno temere le forze, di nessuno l'offesa; esserci per i cittadini pari diritti fra di loro, pari possibilità di andare al governo dello stato»<sup>44</sup>. Guicciardini, tuttavia, mette i due obiettivi in ordine di importanza. Mentre il primo (l'eguaglianza di fronte alla legge) deve essere realizzato senza restrizioni - prosegue Guicciardini - il secondo (eguale accesso alle cariche pubbliche) dovrebbe essere perseguito solo entro certi limiti, dal momento che le sorti della città non devono essere lasciate nelle mani di coloro che sono soltanto adeguati. Qui è dove l'elezione si rivela superiore all'estrazione a sorte. Le elezioni assicurano che i magistrati siano «più scelti che fussi possibile»<sup>45</sup>. Esse hanno inoltre il merito di evitare che chiunque possa «farsi grandes». In un sistema elettorale, l'eminenza è conferita dagli altri, non da se stessi. E allo stesso tempo i votanti sono in grado di distinguere chi è veramente grande da coloro che si atteggiavano come tali<sup>46</sup>. Contro questo sistema, ammette Guicciardini, la

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 175-176.

<sup>44</sup> L. Bruni, *Oratio in funere Iohannis Strozzi* (1428); trad. it. *Orazione funebre per Nanni Strozzi*, in *Id., Opere*, Torino, Utet, 1996, p. 717; citato in H. Baron, *The Crisis of the Early Italian Renaissance*, Princeton, Princeton University Press, 1966 (1<sup>a</sup> ed. 1955), p. 419 (Baron riproduce il testo latino a p. 556).

<sup>45</sup> La parola «scelti» significa sia «coloro che son stati scelti» sia «accuratamente selezionati» (per esempio, nel senso dei «pochi scelti»). Guicciardini qui sta chiaramente giocando sul doppio significato della parola. Cfr. Guicciardini, *Del modo di eleggere gli uffici nel Consiglio grande*, cit., p. 177.

<sup>46</sup> Anche qui Guicciardini sta usando le molte connotazioni dell'espressione *farsi grande*, per ricomprendere non solo coloro che si proclamano importanti ma anche coloro che fanno finta di esserlo e coloro che si danno delle arie di importanza. Cfr. *ibidem*.

sola obiezione che potrebbe essere giustamente mossa sarebbe che «con queste più fave gli uffici vanno stretti». La risposta all'obiezione consiste in una domanda: se il popolo preferisce mantenere le cariche ufficiali all'interno di circoli ristretti, che cosa c'è di sbagliato in ciò? E se chi ha mosso l'obiezione insiste, rilevando che, in un sistema elettorale, alcuni cittadini meritevoli possono rimanere esclusi dalle cariche pubbliche mentre il popolo continua a rieleggere le stesse persone, può allora essere offerta un'altra risposta: «che se uno merita, non s'ha a stare a giudizio de' particolari ma del popolo, el quale ha migliore giudizio che nessuno altro, perché è el principe ed è senza passione [...] [Il popolo] conosce meglio ognuno di noi che non facciamo noi stessi, né ha altro fine se non di distribuire le cose in chi gli pare che meriti»<sup>47</sup>. L'idea che il popolo sia capace di giudicare ciò che gli viene sottoposto, sia che si tratti di persone che di decisioni, ma sia incapace di governare se stesso costituisce un tema ricorrente nel pensiero di Guicciardini. Le elezioni, così, sono preferibili all'estrazione a sorte perché selezionano i migliori ma lasciano anche che sia il popolo a stabilire chi siano i migliori. A parte questo giudizio di valore, il modo in cui Guicciardini descrive le proprietà rispettive delle elezioni e dell'estrazione a sorte sembra riflettere adeguatamente proprio il modo comune di intendere i due modelli, che divenne invalso dopo il 1495-97.

Così, dopo aver introdotto l'estrazione a sorte per combattere le lotte tra fazioni, i fiorentini finirono per riscoprire per esperienza diretta l'idea enigmatica della democrazia ateniese secondo la quale l'estrazione a sorte è più democratica delle elezioni. Sebbene Guicciardini non spieghi più di quanto faccia Aristotele perché le elezioni tendano a far sì che le cariche pubbliche vengano riservate alle élite, non ha alcun dubbio sul fatto che le cose stiano così, e i repubblicani fiorentini in generale la pensavano allo stesso modo. Il repubblicanesimo fiorentino avrebbe a sua volta esercitato un'influenza notevole sugli sviluppi successivi del pensiero repubblicano, soprattutto in Inghilterra e negli Stati Uniti<sup>48</sup>. Così c'è ragione di credere che i teorici e gli attori politici del XVII e del XVIII secolo,

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 178-179.

<sup>48</sup> Questa influenza del pensiero politico fiorentino è stata solidamente documentata da Baron, Gilbert e Pocock.

che erano a conoscenza dell'esperimento repubblicano di Firenze, sapessero che l'idea che le elezioni avessero natura aristocratica non era peculiare della cultura greca.

#### 1.4. Venezia

Anche Venezia utilizzò l'estrazione a sorte, ma in modo del tutto diverso<sup>49</sup>. I veneziani misero a punto un sistema per nominare i magistrati straordinariamente complicato e sottile, che divenne famoso fra gli autori di opere sulla politica di tutta Europa<sup>50</sup>. Harrington avrebbe raccomandato la sua adozione per la sua repubblica ideale di Oceania<sup>51</sup>. L'estrazione a sorte interveniva all'interno del sistema veneziano solo nella selezione dei membri dei comitati che nominavano i candidati destinati a essere presi in considerazione dal Maggior consiglio (i *nomina-tori*). Questi comitati erano designati attraverso una procedura a più stadi che prevedeva un misto di estrazione a sorte ed elezioni<sup>52</sup>. Perciò, a differenza di Firenze, l'estrazione a sorte non era usata per designare gli stessi magistrati. I *nominatori* veneziani proponevano diversi nomi per ciascuna carica che doveva essere ricoperta. I nomi proposti erano quindi immediatamente sottoposti a votazione nel Maggior consiglio<sup>53</sup>. Per ciascuna ca-

<sup>49</sup> Su Venezia si veda W.J. Bouwsma, *Venice and the Defense of Republican Liberty. Renaissance Values in the Age of Counter-Reformation*, Berkeley, University of California Press, 1968; F. Lane, *Venice. A Maritime Republic*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1973. L'opera di riferimento principale sulla costituzione veneziana è G. Maranini, *La costituzione di Venezia*, 2 voll., Firenze, La Nuova Italia, 1974 (1ª ed. 1927).

<sup>50</sup> Il sistema di nomina di Venezia è descritto nel suo complesso in Maranini, *La costituzione di Venezia*, cit., vol. II, pp. 106-124.

<sup>51</sup> J. Harrington, *The Manner and Use of the Ballot*, in J.G.A. Pocock (a cura di), *The Political Works of James Harrington*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, pp. 361-367.

<sup>52</sup> Il misto di estrazione a sorte ed elezione nella designazione dei *nominatori* riguardava solo l'elezione del doge. Per le altre magistrature, il comitato dei *nominatori* era designato semplicemente per estrazione a sorte. Sulla procedura specifica per l'elezione del doge, cfr. Maranini, *La costituzione di Venezia*, cit., vol. I, pp. 187-190.

<sup>53</sup> Questa procedura, tuttavia, non era usata per tutte le magistrature. Per alcune delle cariche più importanti il Senato (*Consiglio dei pregadi*) faceva le nomine e votava, mentre il Maggior consiglio non giocava alcun ruolo. E per i magistrati eletti dal Maggior consiglio in alcuni casi i candidati erano proposti dall'alto, dalla Signoria o dal Senato. Cfr. Lane, *Venice*, cit., pp. 258-259.

rica, veniva nominato il candidato che otteneva la maggioranza dei voti<sup>54</sup>. Il sistema era dunque basato principalmente sulle elezioni, non solo perché in definitiva i candidati erano eletti dal Maggior consiglio, ma anche perché i nomi dei candidati proposti erano quelli che avevano raccolto la maggioranza dei voti nel comitato preposto alla selezione preliminare.

L'uso dell'estrazione a sorte per la selezione dei nominatori rendeva del tutto impossibile che le critiche influenzassero il processo di nomina: i membri del Maggior consiglio semplicemente non sapevano a chi sarebbe spettato il compito di proporre i candidati. Come precauzione ulteriore, si votava immediatamente dopo l'annuncio dei nomi dei candidati, di modo che non avesse senso fare campagna all'interno del Consiglio. «La selezione per estrazione a sorte del comitato preposto alle nomine e il voto erano espressamente volti a evitare che i candidati facessero campagne elettorali attraverso appelli che avrebbero eccitato le fazioni»<sup>55</sup>. Un'altra caratteristica del sistema, che affascinava gli osservatori, andava nella stessa direzione: il voto al Maggior consiglio era segreto. I veneziani dedicarono un impegno straordinario ad assicurare che il voto al Maggior consiglio fosse completamente segreto: le biglie usate per votare erano persino avvolte dentro la stoffa per far sì che non facessero rumore quando cadevano dentro l'urna. Anche in questo caso l'obiettivo era impedire l'azione da parte di gruppi organizzati: quando votava, ciascun membro del Consiglio doveva essere isolato il più possibile dalla pressione dei gruppi e delle fazioni.

Anche se lo scopo fondamentale dell'estrazione a sorte era dissociare le elezioni dagli intrighi e dalle campagne laceranti che spesso erano loro associate, alcuni autori (e in particolare Gasparo Contarini, il teorico più famoso della costruzione veneta) le riconosceva anche un aspetto «popolare», in quanto assegnava un ruolo a più persone<sup>56</sup>. Tuttavia, questa dimensione egualitaria significava solo che tutti i membri del Maggior consiglio avevano un'eguale probabilità di essere «importanti»: cioè un'eguale probabilità di far parte dei nominatori, ma non di ricoprire una carica<sup>57</sup>. Rimane il fatto che a Venezia l'uso

<sup>54</sup> Cfr. Maranini, *La costituzione di Venezia*, cit., vol. II, p. 118.

<sup>55</sup> Lane, *Venice*, cit., p. 110 (corsivi miei).

<sup>56</sup> G. Contarini, *De Magistratibus et Republica Venetorum*, Paris, 1543.

<sup>57</sup> Lane, *Venice*, cit., p. 259.

dell'estrazione a sorte era associato alla dimensione popolare del governo e all'idea dell'eguale accesso ai ruoli, anche se solo riguardo a una funzione limitata e altamente specializzata.

Agli osservatori più accorti, e in particolare ad Harrington e a Rousseau, non sfuggì che in realtà le magistrature più importanti generalmente rimanevano nelle mani di alcune famiglie eminenti, che formavano un gruppo molto più ristretto del Maggior consiglio. Rousseau, per esempio, nel capitolo del *Contratto sociale* che è dedicato alle elezioni scrive:

È un errore considerare il governo di Venezia come una vera aristocrazia. Se in quella città il popolo non ha alcuna parte nel governo, la nobiltà è popolo essa stessa. Una moltitudine di poveri barnabotti non ha mai avuto accesso ad alcuna magistratura, e dalla sua nobiltà ha soltanto il vano titolo di Eccellenza e il diritto di assistere al Gran consiglio.<sup>58</sup>

Come aveva capito Rousseau, la nobiltà veneziana era l'equivalente della borghesia che formava il Gran consiglio a Ginevra, e Venezia non era «più aristocratica» della sua repubblica d'origine. Entrambe le città, ai suoi occhi, costituivano «governi misti».<sup>59</sup>

È ben vero che il Maggior consiglio di Venezia includeva solo una piccola parte della popolazione. L'appartenenza a esso era ereditaria, e i membri erano i discendenti di coloro che vi erano stati ammessi al tempo della riforma del 1297 (la *serrata* o «chiusura» del Consiglio). Verso la metà del XVI secolo il Consiglio contava 2500 membri. Il Maggior consiglio rappresentava dunque la nobiltà veneziana. E solo questi nobili godevano dei diritti politici: solo loro erano il corpo dei cittadini. Tuttavia, ad attirare l'attenzione di Rousseau e Harrington non era il carattere chiuso ed ereditario del Maggior consiglio di Venezia, ma il fatto che solo una piccola parte dei componenti persino di quel gruppo ristretto poteva arrivare alla magistratura. Questa restrizione ulteriore avveniva senza che fosse imposta alcuna limitazione alla libertà delle elezioni.

<sup>58</sup> Rousseau, *Du contrat social*, I, IV, cap. III; trad. it. *Il contratto sociale*, cit., p. 199; per i commenti di Harrington sullo stesso argomento, cfr. Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, in Pocock (a cura di), *The Political Writings of James Harrington*, cit., p. 458.

<sup>59</sup> Rousseau, *Du contrat social*, I, IV, cap. III; trad. it. *Il contratto sociale*, cit.

In un passo un po' criptico, Harrington, che era un osservatore attento e un ammiratore appassionato di Venezia, descrive questa caratteristica come il grande enigma del governo veneziano:

Ecco un rompicapo [...]. Le magistrature a Venezia (eccetto quelle che sono più ornamentali che di potere) sono tutte annuali, o al massimo biennali. Arrivato a fine carica nessuno può prolungare la propria magistratura, se non attraverso una nuova elezione. La maggior parte delle elezioni si svolgono al Maggior consiglio, e per mezzo delle urne, che è il metodo di voto più egualitario e imparziale. E tuttavia le magistrature maggiori ruotano sempre nelle mani degli stessi pochi. Il consiglio che bisognerebbe dare a qualcuno che volesse studiare la politica, sarebbe quello di capire come funziona Venezia: chi riuscisse a capire veramente Venezia sarebbe in grado di giudicare correttamente (nonostante la differenza che c'è fra una società politica e un'altra) qualsiasi altro governo esistente al mondo.<sup>60</sup>

Harrington non offre una risposta esplicita all'indovinello, ma il lettore la può scoprire senza difficoltà: anche quando le elezioni sono libere ed eque, gli elettori tendono a votare sempre per gli stessi individui prominenti o per le stesse famiglie prestigiose. Harrington suggerisce inoltre che la portata di questa misteriosa regola si estende ben oltre Venezia.

Limitando gli intrighi fra i membri del Maggior consiglio, l'estrazione a sorte contribuiva a mantenere una notevole coesione all'interno della nobiltà veneziana. E senza dubbio questa coesione rappresentò una delle cause della fenomenale stabilità della repubblica. Mentre altre città-repubbliche italiane fecero esperienza di sollevazioni popolari in cui una parte degli strati superiori si alleò con quelli inferiori, la forte unità interna della nobiltà veneziana la mise in grado di escludere efficacemente dal potere le altre classi, evitando così le turbolenze che avrebbero minato lo *status quo*.

Questa stabilità, oltre alle vittorie sui turchi, alla ricchezza e alla fioritura delle arti, conferì a Venezia uno status quasi mitico («il mito di Venezia»)<sup>61</sup>. La città godeva anche della reputazione di esempio paradigmatico di governo elettivo. Ciò deve aver sollecitato l'ipotesi che in qualche modo ci fosse un legame fra il successo della repubblica e l'uso delle elezioni, impressione che

<sup>60</sup> Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, cit., p. 486.

<sup>61</sup> Sul «mito di Venezia», come era visto dai commentatori, cfr. Pocock, *The Machiavellian Moment*, cit.; trad. it. *Il momento machiavelliano*, cit., pp. 491 ss.

poteva solo essere rafforzata dal caso dell'antica Roma, un'altra repubblica elettiva eccezionalmente duratura e di successo. Nel frattempo, l'esperienza di Firenze manteneva in vita la vecchia idea ateniese che l'estrazione a sorte fosse più egualitaria del voto. La frazione della popolazione che godeva dei diritti politici era tanto ridotta a Firenze quasi quanto lo era a Venezia, ma i repubblicani fiorentini avevano l'impressione che, pur all'interno di questi limiti, l'estrazione a sorte potesse promuovere l'eguaglianza nella distribuzione delle cariche. Era l'esperienza di queste repubbliche antiche e contemporanee che avevano in mente i pensatori politici del XVII e del XVIII secolo quando riflettevano sulle elezioni e sull'estrazione a sorte.

## 2. La teoria politica delle elezioni e dell'estrazione a sorte nel XVII e nel XVIII secolo

### 2.1. Harrington

Harrington, il grande campione del repubblicanesimo negli anni del protettorato di Cromwell, osservò che Atene era stata condotta alla rovina perché, dato che il suo Consiglio (*boule*) era designato per estrazione a sorte, la città non aveva «una aristocrazia naturale». Atene era imperfetta, scriveva Harrington,

perché il senato era eletto dal sorteggio e non dal suffragio; e perché era rinnovato ogni anno, non in parte, ma interamente, per cui non consisteva nella aristocrazia naturale e non aveva tempo sufficiente per capire le questioni e per perfezionare le sue funzioni, perciò non aveva abbastanza autorità per impedire al popolo quella turbolenza continua che, nel modo in cui veniva espressa, lo avrebbe portato alla fine alla sua rovina<sup>62</sup>.

La stessa teoria è ripetuta in *The Prerogative of Popular Government*: il fatto che il Consiglio (o il Senato) fosse scelto per estrazione a sorte privava Atene dell'«uso naturale e necessario dell'aristocrazia»<sup>63</sup>. Nella mente di Harrington non c'era alcun dubbio sul fatto che le elezioni, a differenza dell'estrazione a sorte, selezionassero delle élite preesistenti. Quando le persone

<sup>62</sup> J. Harrington, *La repubblica di Oceana* (1656), Milano, Angeli, 1989, p. 129.

<sup>63</sup> Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, cit., p. 477.

sono lasciate libere, egli sosteneva, riconoscono spontaneamente quelli che sono migliori:

Venti uomini, se non sono tutti idioti, e forse anche se lo sono, non possono esserlo tutti allo stesso modo, poiché ci sarà tale differenza tra di loro che circa un terzo sarà più saggio, o meno idiota della restante parte. Questa, anche se è la minoranza, una volta individuata (come i cervi che hanno la testa più grande), guiderà la massa; perché mentre i sei che la compongono, discutendo e parlando insieme, dimostrano la loro eminenza, i quattordici invece scoprono cose a cui non hanno mai pensato, o vengono chiariti su diverse verità che prima li avevano lasciati perplessi<sup>64</sup>.

Questo commento compare nel passo dei *Preliminari di Oceana* in cui Harrington sta discutendo dell'elezione del suo Senato ideale, ma è presentato come una caratteristica generale della natura umana. Presumibilmente, quindi, Harrington pensava che valesse per qualsiasi tipo di elezione. È per permettere il libero riconoscimento di questa aristocrazia naturale che l'autore di *Oceana* propugna il ricorso alle elezioni.

Per ciò Harrington rifiutava l'uso dell'estrazione a sorte per selezionare chi doveva ricoprire delle cariche. Ma il suo nome rimane associato all'encornio per la rotazione delle cariche. Pocock, in particolare, sottolinea l'importanza dell'idea della rotazione nel pensiero di Harrington, mostrando come essa riflettesse il suo attaccamento al principio cardine dell'umanesimo civico: l'uomo raggiunge la piena fioritura della propria natura attraverso la partecipazione alla politica<sup>65</sup>. Tradizionalmente, tuttavia, il principio della rotazione era associato alla pratica

<sup>64</sup> Harrington, *La repubblica di Oceana*, cit., p. 114.

<sup>65</sup> In particolare nel *Momento machiavelliano*, e nella denegata *Historical Introduction* alla sua edizione dei *Political Works of James Harrington*, cit., pp. 1-152. Pocock ritiene persino che la rotazione, così come è propugnata da Harrington, sia un'istituzione che trascende la distinzione fra rappresentanti e rappresentati. «L'intero corpo dei cittadini» egli scrive «nei diversi ruoli dei cavalieri e dei fanti [le due classi censitarie che Harrington propone di istituire] «confluisce» nel governo [...]. Infatti, se tutto il popolo potesse essere coinvolto nella rotazione, lo stesso parlamento verrebbe trasceso e lo stesso popolo che sceglie liberamente costituirebbe continuamente il governo di volta in volta; persino la «tribù prerogativa» [l'assemblea popolare eletta dalla classe censitaria più bassa] o l'assemblea rappresentativa verrebbero rinnovate così spesso che ogni distinzione fra rappresentanti e rappresentati scomparirebbe» (Pocock, *Historical Introduction*, in Id. (a cura di), *The Political Works of James Harrington*, cit., p. 69).

dell'estrazione a sorte. Come poteva Harrington propugnare contemporaneamente le elezioni e la rotazione delle cariche se è vero, come abbiamo rilevato prima, che la libertà di eleggere è anche libertà di rieleggere, e che potenzialmente, quindi, il principio delle elezioni e l'ideale della rotazione delle cariche sono in conflitto? A questo punto abbiamo bisogno di esaminare più da vicino gli assetti istituzionali o «ordini» di Oceana<sup>66</sup>.

A livello delle parrocchie (le suddivisioni politiche più piccole, nel sistema di Harrington) gli «anziani» eleggono un quinto del loro numero ogni anno: «le persone così scelte sono i deputati della parrocchia per lo spazio di un anno e non più a lungo, infatti non possono essere eletti per *due anni consecutivi*»<sup>67</sup>. Ciascun anziano, assume Harrington, è perciò deputato della parrocchia ogni cinque anni. A questo livello, quindi, la rotazione è completa, dal momento che tutti gli anziani faranno da deputati a turno<sup>68</sup>. Tuttavia i deputati della parrocchia sono solo elettori delle assemblee supreme di Oceana (il Senato e la Tribù prerogativa). I deputati delle diverse parrocchie si riuniscono in un'assemblea che Harrington chiama la «galassia» per eleggere i cavalieri (i membri del Senato) e i deputati (membri della Tribù prerogativa). A questo livello, i regolamenti sono diversi: «Un cavaliere o un Deputato della Galassia, dopo avere compiuto il suo termine di tre anni, non potrà essere rieletto nella Galassia della stessa Tribù né di altre, almeno finché non sia trascorsa questa vacanza di tre anni»<sup>69</sup>. In altre parole, non c'è nulla che vieti ai membri del Senato e ai deputati di essere rieletti più volte; è fatto loro divieto solo di

<sup>66</sup> Si noti che l'uso idiomatico della parola «ordini» per riferirsi alle istituzioni è peculiare di Harrington. Questo neologismo è una delle innumerevoli manifestazioni del debito di Harrington nei confronti di Machiavelli. L'autore dei *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* usa il termine «ordini» per denotare le istituzioni.

<sup>67</sup> Harrington, *La repubblica di Oceana*, «Quinto ordinamento», cit., p. 172 (corsivi miei).

<sup>68</sup> In realtà, la rotazione completa dei deputati della parrocchia non segue necessariamente dai regolamenti appena citati. In base alle regole così stabilite, il 60 per cento dei votanti poteva formare una coalizione per fare in modo che ci fosse rotazione solo fra tre sottogruppi, del 20 per cento ciascuno. Harrington, dunque, sembra non aver calcolato correttamente gli effetti delle disposizioni che proponeva, dal momento che sostiene esplicitamente, nella *Prerogative of Popular Government*, che esse assicurano una rotazione completa dei deputati a livello delle parrocchie (si veda il passo citato *infra*, p. 79, nota 70).

<sup>69</sup> Harrington, *La repubblica di Oceana*, «Dodicesimo ordinamento», p. 189 (corsivi miei).

venire rieletti subito, di seguito. Devono aspettare sino alla fine della legislatura successiva per poter essere di nuovo eleggibili. Dato il numero dei deputati delle parrocchie e la misura delle assemblee che governano Oceana, la rotazione dunque non era necessariamente completa a questo secondo livello. Alcuni elettori, delegati dalle parrocchie, potevano non essere mai eletti al Senato o alla Tribù prerogativa. A Oceana non esisteva alcun meccanismo paragonabile alla regola ateniese che proibiva ai cittadini di essere membri della *boulé* più di due volte nella vita.

Harrington rende questo fatto ancora più chiaro in un passo di *Prerogative of Popular Government* (che scrisse come difesa di Oceana). Egli traccia una distinzione netta fra due tipi di rotazione, quella degli-elettori e quella delle persone elette:

Questa rotazione [degli elettori alle assemblee nazionali], nonostante sia annuale, per quel che riguarda il corpo degli elettori diventa più o meno quinquennale, dal momento che nel giro di cinque anni fa sì che per ciascuno arrivi il turno di avere il potere di eleggere. Ma sebbene spetti il proprio turno a ciascuno che sia in grado di essere un elettore, non tutti sono altrettanto in grado di essere eletti a ricoprire quelle magistrature che sono sovrane o che hanno un ruolo guida nell'intero stato, cosicché possa essere sicuro fare in modo che necessariamente a ciascuno spetti il proprio turno riguardo a queste ultime; è invece sufficiente che chiunque a giudizio e secondo la coscienza del suo paese sia adeguato a farlo possa avere il proprio turno. Di conseguenza, stabilire chi debba prendere parte alle magistrature supreme, oppure chi debba essere eletto al Senato o alla Tribù prerogativa nell'assemblea di tribù, spetta alla coscienza degli elettori<sup>70</sup>.

Le istituzioni di Oceana senza dubbio garantiscono una certa rotazione nel Senato e nella Tribù prerogativa, dal momento che i loro membri non possono avere due mandati consecutivi. Tuttavia questa rotazione può essere confinata alla cerchia ristretta di coloro che «il giudizio e la coscienza» degli elettori hanno ritenuto meritevoli di ricoprire tali cariche.

In un altro passo, Harrington scrive che «un membro del parlamento di Oceana, su dodici anni, può avere ricoperto la propria carica per sei, nonostante l'obbligo di vacanza»<sup>71</sup>. Il passo citato di *The Prerogative of Popular Government* mostra che addirittura Harrington sperava che ciò avvenisse. La rotazione

<sup>70</sup> Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, cit., p. 487.  
<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 493.



di Harrington, quindi, è di due tipi: rotazione piena o assoluta per gli elettori (dato che ogni cittadino diventa elettore ogni cinque anni) e rotazione limitata fra coloro che sono eletti, ossia fra l'aristocrazia naturale, così come è riconosciuta dagli elettori. «Il Senato o la Tribù prerogativa – ossia l'assemblea rappresentativa del popolo – essendo egualmente costituite, ammontano a quattrocento capi dotati d'esperienza, pronti a riassumere il loro ruolo di guida alle nuove elezioni»<sup>72</sup>. Così per Harrington non c'è conflitto fra il principio di rotazione e il principio elettivo, dal momento che la rotazione si applica in termini assoluti solo agli elettori e non a coloro che sono eletti<sup>73</sup>.

## 2.2. Montesquieu

Montesquieu, che aveva letto Machiavelli, Harrington, e probabilmente anche Guicciardini, stabilì uno stretto legame fra l'estrazione a sorte e la democrazia da una parte e le elezioni e l'aristocrazia dall'altra. «Il suffragio a sorte [*le suffrage par le sort*]» scrive «è proprio della natura della democrazia; il suffragio a scelta [*le suffrage par choix*] lo è di quella dell'aristocrazia. La sorte è un modo di eleggere [*un façon d'élire*] che non affligge nessuno; lascia a ciascun cittadino una ragionevole speranza di servire la patria»<sup>74</sup>. La prima cosa da notare è la forza del legame stabilito fra le procedure di scelta e i tipi di governo repubblicano<sup>75</sup>. Lo scienziato sociale alla ricerca dei «rapporti necessari che derivano dalla natura delle cose» assume come regola costante e universale che la democrazia si accompagna all'estrazione a sorte e l'aristocrazia alle elezioni<sup>76</sup>. Questi due metodi non sono descritti come peculiari di culture specifiche o come prodotti dello «spirito generale» di una data nazione;

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 494 (corsiivi miei).

<sup>73</sup> Perciò non possiamo essere d'accordo con Pocock quando afferma che a Oceana l'intero popolo «confluisce» nel governo.

<sup>74</sup> Montesquieu, *L'Esprit des lois* (1748), I, II, cap. II; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, Milano, Rizzoli, 1989, p. 158.

<sup>75</sup> Il lettore ricorderà che nell'opera di Montesquieu la democrazia e l'aristocrazia sono le due forme che può assumere una repubblica. «Il governo repubblicano» egli scrive «è quello in cui tutto il popolo, o soltanto una parte del popolo, detiene il potere sovrano» (Montesquieu, *L'Esprit des lois*, I, II, cap. I; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, cit., p. 155).

<sup>76</sup> *Ibidem*, I, I, cap. I; trad. it. cit.

essi scaturiscono dalla natura stessa della democrazia e dell'aristocrazia. Inoltre, Montesquieu li vede come parte delle «leggi fondamentali» di una repubblica (allo stesso modo dell'estensione del suffragio, del carattere segreto o pubblico del voto, o anche dell'allocazione del potere legislativo)<sup>77</sup>.

A onor del vero Montesquieu considera l'estrazione a sorte «di per sé un sistema difettoso»<sup>78</sup>. Tuttavia, egli prosegue affermando che il suo difetto più evidente (ossia la possibilità che vengano selezionati individui incompetenti) può essere corretto, ed è ciò che si erano prefissi i grandi legislatori. Montesquieu procede dunque ad analizzare brevemente l'uso dell'estrazione a sorte ad Atene, riconoscendo a Solone il merito di avere puntellato l'estrazione a sorte con altre soluzioni che evitavano o riducevano il suo aspetto indesiderabile. Scrive Montesquieu:

Per correggere la sorte, però, [Solone] deliberò che non si potesse eleggere [che non si estrasse a sorte] se non nel numero di coloro che si presentavano: che colui che era eletto dovesse esser esaminato dai giudici, e che chiunque potesse accusarlo di essere indegno: tale sistema partecipava allo stesso tempo della sorte e della scelta. Scaduto il termine della carica, il magistrato era sottoposto a un altro giudizio circa il modo in cui si era comportato. Le persone senza capacità dovevano provare molta repugnanza a dare il loro nome perché fosse tirato a sorte<sup>79</sup>.

«L'acume storiografico dell'analisi di Montesquieu è straordinario. Mentre gli storici successivi (in particolare Fustel de Coulanges) si sarebbero chiesti se ad Atene esistesse una preselezione dei nomi sottoposti alla selezione per estrazione a sorte, Montesquieu aveva già capito ciò che è confermato dalla ricerca storica più recente, ossia che l'estrazione a sorte avveniva solo fra i nomi di coloro che si erano offerti. Inoltre, egli aveva compreso che la combinazione fra la natura volontaria delle candidature alla selezione per estrazione a sorte e la prospettiva di sanzioni doveva portare all'autoselezione dei candidati.

<sup>77</sup> «Come la divisione di coloro che hanno diritto di voto è, nella repubblica, una legge fondamentale, così la maniera di darlo è un'altra legge fondamentale» (*Ibidem*, I, II, cap. II; trad. it. cit., p. 158).

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> *Ibidem*.



Ci sono due caratteristiche dell'estrazione a sorte che la rendono necessaria a una democrazia. Essa non umilia né fa cadere in disgrazia coloro che non vengono scelti per ricoprire una carica («non affligge nessuno»), dato che sanno che la sorte avrebbe potuto anche scegliere loro. E allo stesso tempo evita l'invidia e la gelosia nei confronti di coloro che vengono scelti. In un'aristocrazia, osserva Montesquieu, «non si devono dare i voti a sorte; non se ne avrebbero che gli inconvenienti. Difatti, in un governo che ha già stabilito le più dure distinzioni [*Les distinctions les plus affligantes*], non si sarebbe meno odiosi anche se si fosse eletti a sorte: è il nobile che viene invidiato, non il magistrato»<sup>80</sup>. D'altra parte, l'estrazione a sorte si accorda con il principio che i fautori della democrazia hanno a cuore più di ogni altro, ossia l'eguaglianza, dal momento che conferisce a ogni cittadino una probabilità «ragionevole» di esercitare una funzione pubblica<sup>81</sup>.

Questo significa forse che per Montesquieu le elezioni non danno a ciascuno una possibilità «ragionevole» di ricoprire una carica? Sulla natura aristocratica delle elezioni egli non è così esplicito come sulle proprietà democratiche dell'estrazione a sorte. Anche lui non spiega perché le elezioni siano aristocratiche. Ma un certo numero di sue osservazioni sulla «selezione per scelta» suggeriscono fortemente che le elezioni di fatto innalzano alle cariche solo certi generi di persone. L'elogio di Montesquieu per la «capacità naturale che ha il popolo-di-discernere-il merito» mostra innanzi tutto che anche lui, come Harrington, credeva che il popolo avrebbe scelto spontaneamente coloro che erano veramente superiori<sup>82</sup>. Inoltre, gli esempi citati a sostegno della sua teoria portano a concludere che Montesquieu non intendeva tracciare una distinzione netta fra un'aristocrazia naturale basata sulla sola attitudine e gli strati più alti della società definiti in base alla nascita, alla ricchezza e al prestigio.

<sup>80</sup> *Ibidem*, I, II, cap. III; trad. it. cit., p. 160.

<sup>81</sup> «L'amore della repubblica, in una democrazia, è quello della democrazia; l'amore della democrazia è quello dell'uguaglianza» (*ibidem*, I, V, cap. III; trad. it. cit., p. 190).

<sup>82</sup> «Se si potesse dubitare della capacità naturale che ha il popolo di discernere il merito, basterebbe dare un'occhiata a quella serie continua di scelte stupefacenti che fecero gli ateniesi e i romani, e che certo non si potrebbero attribuire al caso» (*ibidem*, I, II, cap. II; trad. it. cit., p. 157).

È noto che a Roma il popolo, quantunque si fosse arrogato il diritto d'innalzare i plebei alle cariche pubbliche, non poteva risolversi a eleggerli; e sebbene in Atene, per la legge di Aristide, si potessero attingere i magistrati da tutte le classi, non avvenne mai, dice Senofonte, che il basso popolo pretendesse proprio quello che potevano interessare la sua salvezza o la sua gloria<sup>83</sup>.

«Il popolo» aveva scritto Montesquieu in un passo precedente «è ammirabile nello scegliere coloro ai quali deve affidare qualche parte della propria autorità. Non ha da decidere altro che per mezzo di cose che non può ignorare, e di fatti che cadono sotto i suoi sensi»<sup>84</sup>. Ma consideriamo gli esempi che egli cita per illustrare questa affermazione: il soldato che è eletto generale perché ha avuto successo sul campo di battaglia; il giudice assiduo e onesto che i concittadini elevano alla carica di pretore; il cittadino scelto come edile per via della sua «magnificenza» o delle sue «ricchezze». Anche qui gli esempi delle qualità che fanno sì che una persona venga eletta spaziano dal puro merito personale (vittoria in guerra), a una combinazione di virtù morale e status sociale (lo zelo, l'onestà e l'autorità del giudice meritevole), a qualcosa che può essere semplicemente stato ereditato (la ricchezza). Montesquieu sostiene che il popolo elegge i migliori, ma i migliori possono trovarsi nelle classi più alte.

<sup>83</sup> *Ibidem*, I, II, cap. II; trad. it. cit., p. 157. Questa frase dovrebbe essere confrontata con il seguente passo dalla *Prima deca di Tito Livio*, alla fine del quale Machiavelli cita lo storico romano: «Essendosi il Popolo romano, come di sopra si disse, recato a noia il nome consolare, e volendo che potessero essere fatti Consoli uomini plebei, o che fusse diminuita la loro autorità, la Nobiltà, per non maculare l'autorità consolare né con l'una né con l'altra cosa, prese una via di mezzo, e fu contenta che si creassero quattro Tribuni con potestà consolare, i quali potessero essere così plebei come nobili. Fu contenta a questo la plebe, parendole spegnere il Consolato, e avere in questo sommo grado la parte sua. Nacquero di questo uno caso notabile: che, venendosi alla creazione di questi Tribuni, e potendosi creare tutti plebei, furono dal Popolo romano creati tutti nobili. Onde Tito Livio dice queste parole: "Quorum comitiorum eventus docuit, alios animos in contentione liberatis et honoris, alios secundum deposita certamina incorrupto iudicio esse"» (N. Machiavelli, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, I, XLVII, Milano, Garzanti, 2002, p. 209).

<sup>84</sup> Montesquieu, *L'Esprit des lois*, I, II, cap. II; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, cit., p. 156.

### 2.3. Rousseau

Anche Rousseau, nel *Contratto sociale*, associa le lotterie alla democrazia e le elezioni all'aristocrazia. L'estrazione a sorte e le elezioni vengono presentate come le due procedure che potrebbero essere usate per scegliere il «governo». Occorre ricordare che nel vocabolario di Rousseau il «governo» (anche detto «princeps») indica il ramo esecutivo. La legislazione rimane sempre nelle mani del popolo (il «sovrano»). Di conseguenza, a questo livello non avviene alcuna selezione. Ma per selezionare i magistrati dell'esecutivo occorre compiere una scelta fra un metodo di selezione e l'altro. In un passo in cui affronta la questione, Rousseau inizia citando Montesquieu e afferma di essere d'accordo con l'idea che la «scelta per estrazione a sorte è nella natura della democrazia». Tuttavia, aggiunge che le ragioni non sono quelle avanzate da Montesquieu (evitare la gelosia, distribuire egualmente le cariche).

Queste non sono ragioni valide. Se si considera che l'elezione dei capi è una funzione del governo e non della sovranità, si vedrà perché il mezzo del sorteggio sia più conforme alla natura della democrazia, dove l'amministrazione è tanto migliore meno se ne moltiplicano gli atti. In ogni vera democrazia la magistratura non è un vantaggio, ma un carico oneroso che non è giusto imporre a un individuo piuttosto che un altro. Solo la legge può imporre quest'onere a colui sul quale cade la sorte. In tal caso, infatti, poiché la condizione è eguale per tutti, e la scelta non dipende da alcuna volontà umana, non vi è applicazione particolare che alteri l'universalità della legge<sup>85</sup>.

Questo ragionamento complesso diventa intelligibile appena ci si rende conto che l'intera argomentazione si basa su un'idea centrale che non è esplicitamente enunciata nel passo. Per Rousseau l'allocatione delle magistrature («la selezione dei capi»), che avvenga per estrazione a sorte o per elezione, è una misura particolare. La distribuzione delle cariche riguarda individui identificati per nome anziché tutti i cittadini. Di conseguenza, non può essere compiuta dal popolo in quanto sovrano. Infatti, uno dei principi chiave del *Contratto sociale* è che il sovrano può agire solo per mezzo di leggi, ossia attraverso

<sup>85</sup> Rousseau, *Du contrat social*, I, IV, cap. III; trad. it. *Il contratto sociale*, cit., p. 198. La citazione da Montesquieu si riferisce al passo citato più sopra, tratto da *L'Esprit des lois*, I, II, cap. II; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, cit.

regole generali che toccano tutti i cittadini in eguale misura. Le misure particolari sono competenza del governo. Di conseguenza, se il popolo nomina i magistrati, può farlo solo in qualità di governo («l'elezione dei capi è una funzione del governo e non della sovranità»)<sup>86</sup>. Ma qui sorgono due problemi.

In primo luogo, secondo Rousseau la democrazia è definita precisamente dal fatto che è il popolo a essere contemporaneamente sovrano (come in ogni sistema politico legittimo) e governo: in una democrazia il popolo fa le leggi e le mette anche in esecuzione. Rousseau suppone inoltre che, anche se il popolo detiene il potere collettivamente, le diverse magistrature devono essere assegnate a cittadini diversi. Data questa definizione di democrazia, potrebbe sembrare che le elezioni («la selezione per scelta») sia particolarmente congeniale ai regimi democratici, dal momento che in tali sistemi il popolo può anche agire in quanto governo. Tuttavia non è questa la conclusione che ne trae Rousseau; a questo punto un'altra argomentazione interviene nel ragionamento. L'esercizio da parte del popolo sia delle funzioni legislative sia di quelle esecutive dà vita a un grande pericolo: le decisioni del popolo in quanto sovrano (le leggi) possono essere corrotte dai punti di vista particolari che esso deve adottare in quanto governo. «Non è bene che chi fa le leggi le applichi» scrive Rousseau nel capitolo sulla democrazia, «né che il corpo del popolo distolga la sua attenzione dai problemi generali per indirizzarla a scopi particolari»<sup>87</sup>. Dal momento che gli uomini sono meno che perfetti, questo pericolo costituisce un grande difetto della democrazia. Questa è una delle ragioni per cui Rousseau conclude il capitolo sulla democrazia con le parole spesso citate secondo cui «se ci fosse un popolo di dèi, esso si governerebbe democraticamente. Un governo così perfetto non conviene agli uomini». Degli dèi sarebbero in grado di separare nelle proprie menti i punti di vista generali che devono adottare quando agiscono come sovrano da quelli particolari che devono adottare come esecutori delle leggi, ed evitare che i primi vengano distorti dai secondi. Ma questo eccede le capacità umane. Di conseguenza, un governo democratico funziona al meglio quando il popolo, che è prima

<sup>86</sup> Rousseau, *Du contrat social*, I, IV, cap. III; trad. it. *Il contratto sociale*, cit., p. 198.

<sup>87</sup> *Ibidem*, I, III, cap. IV; trad. it. cit., p. 146.

di tutto sovranò, ha il minor numero possibile di occasioni per prendere decisioni particolari in qualità di governo. Questa è la ragione per cui nel passo citato Rousseau afferma che nelle democrazie «l'amministrazione è tanto migliore quanto meno se ne moltiplicano gli atti»<sup>88</sup>. L'estrazione a sorte, dunque, risolve questo primo problema. Quando i magistrati sono selezionati per estrazione a sorte, il popolo ha solo una decisione da prendere: deve soltanto stabilire che i magistrati saranno scelti per estrazione a sorte. Chiaramente, questa decisione è una regola o legge generale, che quindi esso può approvare in quanto sovrano. Non c'è bisogno di nessun altro suo intervento particolare in qualità di governo. Se invece la democrazia è di tipo elettorale, allora il popolo deve intervenire due volte: la prima volta per istituire le elezioni e il modo in cui devono essere condotte, e poi come governo per eleggere i magistrati. Si può sostenere, seguendo Rousseau, che in questo caso la prima decisione correrebbe il rischio di essere influenzata dall'aspettativa della seconda: per esempio, esso potrebbe designare la legge elettorale generale in modo da rendere più o meno probabile l'elezione di determinati individui.

Ma c'è un secondo problema. Anche supponendo che, in una democrazia, il popolo riesca a fare in modo che le sue decisioni in quanto sovrano non siano condizionate dalle opinioni particolari che deve adottare per governare, rimane il fatto che, quando si tratta di scegliere i magistrati, considerazioni particolari relative alle persone influenzeranno la sua scelta. Quando i membri del governo (in questo caso, tutti i cittadini) si dividono fra loro le cariche di governo, assegnano ciascuna carica a un individuo piuttosto che a un altro (ciascuna magistratura deve essere «imposta a un individuo piuttosto che a un altro»). Anche se questa distribuzione delle magistrature viene effettuata in base a una legge generale, fra la legge e l'attribuzione di una funzione a una data persona interverranno inevitabilmente questioni relative a persone particolari, creando il rischio di parzialità<sup>89</sup>. Da questo

<sup>88</sup> *Ibidem*, I, IV, cap. III; trad. it. cit., p. 198.

<sup>89</sup> Rousseau sente l'esigenza di aggiungere che, in una «vera» democrazia, l'esercizio di una magistratura è essenzialmente visto come «un carico oneroso» e che, di conseguenza, la giustizia politica consiste nel ripartire dei costi, non dei benefici. Tuttavia, questa idea non è indispensabile alla logica della sua argomentazione. Il rischio di ingiustizia in ciascuna applicazione particolare della regola per la distribuzione delle cariche pubbliche esisterebbe anche se le magistrature fossero viste come benefici.

punto di vista l'estrazione a sorte presenta un secondo vantaggio: è una regola di distribuzione che non richiede nessuna decisione ulteriore per poter essere applicata a casi particolari. Se l'allocatione delle cariche viene effettuata per estrazione a sorte, non c'è posto per nessuna volizione particolare («non vi è applicazione particolare che alteri l'universalità della legge»). Le condizioni sono allora rigorosamente le stesse per tutti i membri del governo, dal momento che essi sono eguali di fronte alla legge che regola l'assegnazione delle magistrature e dal momento che è per così dire la legge stessa che assegna loro cariche particolari.

Perciò quando si tratta di limitare il numero delle occasioni nelle quali il popolo deve adottare delle opinioni particolari, o il rischio di parzialità nella distribuzione delle cariche, l'estrazione a sorte è il metodo di scelta corretto per la democrazia perché assegna le magistrature senza l'intervento di nessun atto di volontà particolare. Inoltre, aggiunge Rousseau, in una democrazia la condizione dei cittadini è tale per cui si può trascurare l'obiezione all'uso dell'estrazione a sorte (ossia che possono essere scelti cittadini incompetenti o non degni): «Le elezioni a sorteggio presenterebbero pochi inconvenienti in una vera democrazia, dove, essendo tutto eguale sia quanto ai costumi e alle capacità, sia quanto ai principi e alle fortune, la scelta diventerebbe quasi indifferente»<sup>90</sup>.

Le elezioni, invece, sono adatte all'aristocrazia: «Nell'aristocrazia il principe sceglie il principe, il governo si conserva da sé, ed è qui che i suffragi sono ben collocati»<sup>91</sup>. In un'aristocrazia le elezioni non presentano alcun pericolo, dal momento che per definizione l'organo che compie la scelta (il «principe» o «governo») è diverso da quello che fa le leggi. Quando il governo sceglie i magistrati fra i propri membri, può ricorrere alle elezioni, che implicano necessariamente punti di vista e intenzioni particolari. Qui non c'è alcun rischio che tali punti di vista particolari influenzino la produzione delle leggi - e in particolare della legge elettorale - dal momento che in ogni caso la legislazione è in altre mani. Una nota di Rousseau conferma questa interpretazione. In un'aristocrazia, egli osserva, è cruciale che le regole che governano le elezioni

<sup>90</sup> *Ibidem*, libro IV, cap. III; trad. it. cit., p. 199.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 198.

rimangono nelle mani del sovrano. «È molto importante regolare per legge la forma di elezione dei magistrati; perché, abbandonandola alla volontà del principe [il governo], non si può evitare di cadere nell'aristocrazia ereditaria»<sup>92</sup>. Se coloro che hanno il potere di scegliere i magistrati hanno anche il potere di decidere come verranno scelti i magistrati, decideranno a favore del metodo che è più congeniale ai loro interessi: in questo caso, il principio ereditario. D'altra parte, l'aristocrazia è il sistema in cui le differenze e le distinzioni fra i cittadini possono manifestarsi liberamente. E tali differenze possono essere usate a fini politici.

Oltre al vantaggio della distinzione dei due poteri [sovrano e governo], essa [l'aristocrazia] ha quello della scelta dei suoi membri; perché nel governo popolare tutti i cittadini nascono magistrati, mentre il governo aristocratico li limita a una minoranza, ed essi non diventano tali se non per elezione: mezzo per cui la probità, la dottrina, l'esperienza e tutte le altre ragioni di preferenza e di stima pubblica sono altrettante nuove garanzie di essere governati saggiamente»<sup>93</sup>.

Dal momento che in un'aristocrazia è possibile fare un uso politico delle differenze di talento e di merito, l'aristocrazia elettiva è la migliore forma di governo»<sup>94</sup>.

Mentre la discussione dell'estrazione a sorte di Montesquieu nello *Spirito delle leggi* è notevole per il suo acume storico, nel *Contratto sociale* di Rousseau colpisce il rigore dell'argomentazione. Anzi, lo stesso Rousseau riteneva che la teoria di Montesquieu sulle proprietà democratiche dell'estrazione a sorte fosse male argomentata, anche se fondamentalmente giusta. La sua teoria, tuttavia, con tutta la sottigliezza e la logica impeccabile che le sono proprie, doveva molto di più alle definizioni e ai principi peculiari presentati nel *Contratto sociale* piuttosto che all'analisi storica. Si potrebbe far osservare che, data la sua complessità, il ragionamento accurato con il quale Rousseau associò l'estrazione a sorte alla democrazia probabilmente esercitò solo pochissima influenza.

<sup>92</sup> *Ibidem*, I, III, cap. V; trad. it. cit., p. 150 (nota di Rousseau; corsivi miei).

<sup>93</sup> *Ibidem* (corsivi miei); la parola «elezione» qui significa elezione in senso moderno, ciò che in altri contesti Rousseau chiama «selezione per scelta [l'*élection par choix*]».

<sup>94</sup> *Ibidem*, I, III, cap. V.

sugli attori politici. Può sicuramente essere così, ma i punti importanti sono altri.

Anzitutto bisogna notare che, ancora nel 1762, un pensatore che si accingesse a stabilire i «Principi di diritto politico» (come recitava il titolo del *Contratto sociale*) avrebbe trovato un posto per l'estrazione a sorte nella propria teoria politica. Sia Montesquieu sia Rousseau erano pienamente consapevoli del fatto che l'estrazione a sorte poteva selezionare degli incompetenti, ed è ciò che ci colpisce oggi e spiega come mai non ci venga neppure in mente di assegnare le funzioni pubbliche per estrazione a sorte. Ma entrambi gli autori si rendevano conto che l'estrazione a sorte aveva anche altre proprietà o altri meriti che la rendevano per lo meno un'alternativa degna di seria considerazione, e magari giustificavano il fatto che si cercasse di rimediare ai suoi difetti evidenti tramite il ricorso ad altre istituzioni.

L'altro fatto degno di nota è che autori politici del calibro di Harrington, Montesquieu e Rousseau, ciascuno dalla propria prospettiva e a proprio modo, avessero avanzato la stessa ipotesi, ossia che le elezioni fossero per natura aristocratiche, mentre l'estrazione a sorte era la procedura di scelta democratica *par excellence*. Non solo al tempo in cui venne inventato il governo rappresentativo l'estrazione a sorte non era scomparsa dall'orizzonte teorico, ma fra le autorità intellettuali esisteva anche una dottrina comunemente accettata relativa alle proprietà di estrazione a sorte ed elezioni.

Soltanto una generazione dopo lo *Spirito delle leggi* e il *Contratto sociale*, tuttavia, l'idea di attribuire funzioni pubbliche per estrazione a sorte era scomparsa senza quasi lasciare traccia. Non fu mai presa seriamente in considerazione durante la rivoluzione americana e quella francese. Proprio nello stesso momento in cui i padri fondatori stavano dichiarando l'eguaglianza fra tutti i cittadini, decidevano senza la minima esitazione di istituire, su entrambi i lati dell'Atlantico, il dominio incondizionato di un metodo di scelta che era stato considerato a lungo aristocratico. La nostra analisi ravvicinata della storia e della teoria repubblicana, quindi, rivela la scomparsa improvvisa ma silente di una vecchia idea, e un paradosso di cui finora nessuno si è accorto.

### 3. Il trionfo delle elezioni: *acconsentire al potere anziché ricoprire una carica*

Ciò che è effettivamente sorprendente, alla luce della tradizione repubblicana e delle teorie che ha generato, è l'assenza totale di dibattito durante i primi anni del governo rappresentativo circa l'uso dell'estrazione a sorte nell'assegnazione del potere. I fondatori dei sistemi rappresentativi non cercarono di scoprire quali altre istituzioni avrebbero potuto essere impiegate in associazione all'estrazione a sorte al fine di correggere i suoi effetti chiaramente indesiderabili. Una scrematura preliminare, sull'esempio dello *squittinio* di Firenze, allo scopo di evitare che venissero scelti individui notoriamente inadatti non venne mai presa in considerazione. Si potrebbe anche sostenere che per sua natura l'estrazione a sorte non conferisce alcun controllo sui magistrati una volta che sono in carica. Tuttavia, una procedura per far sì che debbano rendere conto del loro operato, accompagnata da sanzioni, avrebbe fornito una qual- che forma di controllo popolare sulle decisioni dei magistrati; neanche questa soluzione venne mai discussa. Di sicuro non è sorprendente che i fondatori del governo rappresentativo non abbiano preso in considerazione l'idea di selezionare governanti dotati di piena libertà di azione estraendoli a sorte fra tutta la popolazione. Ciò che sorprende è che l'uso dell'estrazione a sorte non abbia ricevuto nessuna attenzione, neppure in associazione con altre istituzioni.

L'estrazione a sorte, tuttavia, non fu completamente dimenticata. La troviamo occasionalmente citata negli scritti e nei discorsi di alcuni personaggi politici. Nei dibattiti che diedero forma alla costituzione degli Stati Uniti, per esempio, James Wilson propose di fare in modo che il presidente degli Stati Uniti fosse scelto da un collegio di elettori, i quali avrebbero dovuto a loro volta essere estratti a sorte fra i membri del Congresso. La proposta di Wilson era esplicitamente ispirata al modello di Venezia e mirava a evitare gli intrighi nell'elezione del presidente<sup>95</sup>. Non suscitò alcuna discussione, comunque, e fu accantonata quasi immediatamente. In Francia, alcuni

<sup>95</sup> Cfr. M. Farrand (a cura di), *The Records of the Federal Convention of 1787* (1911), 4 voll., New Haven, Yale University Press, 1966, vol. II, pp. 99-106. Devo questo riferimento a Jon Elster, che ringrazio.

rivoluzionari (Sieyès prima della rivoluzione, Lanthenas nel 1792) pensarono di combinare assieme estrazione a sorte ed elezioni. E nel 1793 un membro della Convenzione, Montgilbert, propose di sostituire le elezioni con l'estrazione a sorte perché quest'ultima era più egualitaria<sup>96</sup>. Ma nessuna di tali proposte ottenne un qualche livello di dibattito significativo all'interno delle assemblee della Rivoluzione francese. Nel 1795 i termidoriani decisero che ogni mese la disposizione dei seggi all'interno delle assemblee rappresentative (*Cinq Cents* e gli *Anciens*) sarebbe stata stabilita per estrazione a sorte<sup>97</sup>. Questa misura era volta a inibire la formazione di blocchi, nel senso più strettamente fisico del termine. L'estrazione a sorte era ancora associata alla prevenzione delle fazioni, ma in un senso evidentemente poco importante. In ogni caso, questa regola non venne mai osservata.

I rivoluzionari invocavano l'autorità di Harrington, Montequieu e Rousseau e meditavano sulla storia delle repubbliche del passato. Ma né in Inghilterra, né in America, né in Francia nessuno ha mai pensato seriamente alla possibilità di assegnare una qualche carica pubblica per estrazione a sorte<sup>98</sup>. È degno di nota, per esempio, che John Adams, uno dei padri fondatori che aveva una cultura storica vastissima, non considerò mai l'estrazione a sorte come una possibilità<sup>99</sup>. Nei lunghi capitoli descrittivi di *Defense of the Constitutions of Government of the*

<sup>96</sup> Le proposte di Sieyès e Lanthenas, assieme al pamphlet scritto da Montgilbert, sono citati da P. Guéniffey nel suo libro *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993, pp. 119-120.

<sup>97</sup> Cfr. *ibidem*, p. 486.

<sup>98</sup> Questa tesi deve essere accompagnata da una precisazione. Di sicuro non ho consultato tutte le opere storiografiche disponibili, per non parlare di tutte le fonti originali relative alle tre grandi rivoluzioni moderne. Inoltre, l'impiego politico dell'estrazione a sorte fino a questo momento ha ricevuto un grado di attenzione solo molto scarso da parte degli studiosi; non si può escludere, quindi, che ricerche future possano rivelare casi ulteriori in cui l'estrazione a sorte è stata discussa. Ciò nonostante mi sembra ragionevole sostenere, sulla base delle mie conoscenze attuali, che l'idea di selezionare i governanti per estrazione a sorte non fu presa in considerazione in nessun dibattito politico importante durante la rivoluzione inglese, americana e francese.

<sup>99</sup> Questo vale almeno per le tre opere politiche principali, ossia i *Thoughts on Government* (1776), *A Defense of the Constitutions of Government of the United States of America* (1787-88) e il *Discourse on Davila* (1790). Cfr. C.F. Adams (a cura di), *The Life and Works of John Adams*, 10 voll., Boston, Little Brown, 1850-56, voll. IV, V e VI.



*United States of America* dedicati ad Atene e a Firenze, Adams osserva brevemente che tali città sceglievano i loro magistrati per estrazione a sorte, ma non riflette sulla questione. Quando vennero istituiti i sistemi rappresentativi, questo metodo per scegliere i governanti non era nella cerchia delle possibilità concepibili. Semplicemente non veniva in mente a nessuno. Gli ultimi due secoli, almeno fino al tempo presente, lascerebbero supporre che sia scomparso per sempre.

Per spiegare questo fenomeno sorprendente, sebbene raramente oggetto di attenzione, la prima idea che viene in mente è che scegliere i governanti per estrazione a sorte fosse diventato «impraticabile» nei grandi stati moderni.<sup>100</sup> Si potrebbe anche sostenere che l'estrazione a sorte «presuppone» condizioni di possibilità che non si verificavano più negli stati in cui fu inventato il governo rappresentativo. Parrice Guéniffey, per esempio, ritiene che l'estrazione a sorte può creare un sentimento di obbligo politico solo all'interno di comunità ristrette in cui tutti i membri si conoscono, il che secondo lui è «un prerequisito indispensabile affinché essi accettino una decisione in cui non hanno giocato alcun ruolo o ne hanno avuto solo uno indiretto».<sup>101</sup> La selezione per estrazione a sorte richiede anche — continua lo stesso autore — che le funzioni politiche siano semplici e che non richiedano alcuna competenza speciale. E infine, sostiene Guéniffey, affinché sia possibile scegliere i governanti a caso, deve esistere un'egualianza di circostanze e di cultura «fra i membri del corpo politico, per far sì che la decisione possa ricadere su uno di essi indifferentemente».<sup>102</sup>

Queste osservazioni contengono alcune verità parziali, ma sono carenti in quanto oscurano l'elemento di contingenza e di scelta che è invariabilmente presente in ogni sviluppo storico, e che certamente ha giocato un ruolo nel trionfo delle elezioni

<sup>100</sup> È strano che Carl Schmitt, uno dei pochi autori moderni che abbia dedicato una qualche attenzione alla selezione dei governanti per estrazione a sorte, adotti questo punto di vista. Schmitt osserva che l'estrazione a sorte è il metodo che garantisce meglio un'indennità fra governanti e governati, ma aggiunge immediatamente: «Questo metodo è diventato oggi non pratico» (C. Schmitt, *Verfassungslehre*, par. 19, München, Duncker & Humblot, 1928, p. 257; trad. it. *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 337).

<sup>101</sup> Guéniffey, *Le Nombre et la Raison*, cit., p. 122.

<sup>102</sup> *Ibidem*, p. 123.

sull'estrazione a sorte. In primo luogo — e questo punto è stato sottolineato anche in precedenza, ma vale la pena ripeterlo — l'estrazione a sorte non era completamente impraticabile. In alcuni casi, come quello dell'Inghilterra, la misura dell'elettorato non era così grande come si potrebbe pensare. Per esempio, è stato calcolato che nel 1754 l'elettorato totale di Inghilterra e Galles ammontava a 280.000 persone (su una popolazione di 8 milioni)<sup>103</sup>. Non c'era alcun fatto pratico che impedisse di istituire una procedura a più stadi: si poteva estrarre a sorte in piccoli collegi, e poi avrebbe potuto avere luogo un'altra estrazione a sorte fra i nomi selezionati al primo livello. È ancora più notevole il fatto che nessuno abbia pensato di usare l'estrazione a sorte a fini locali. Nel XVII e nel XVIII secolo le città, o perfino le contee, non potevano essere state molto più grandi o popolate dell'Atica antica o della Firenze del Rinascimento. Le funzioni politiche locali, presumibilmente, non presentavano un alto grado di complessità. Tuttavia né i rivoluzionari americani né quelli francesi contemplarono mai l'idea di assegnare le cariche locali per estrazione a sorte. A quanto pare, nel XVII e nel XVIII secolo neppure nelle cittadine del New England (che più tardi Tocqueville avrebbe descritto come modelli di democrazia diretta) c'erano ufficiali comunali scelti per estrazione a sorte; essi erano sempre scelti per elezione.<sup>104</sup> In quelle piccole cittadine dalla popolazione omogenea e dalle funzioni limitate, in cui gli affari comuni erano discussi da tutti gli abitanti in assemblee cittadine annuali, si doveva essere prossimi alle condizioni che adesso vengono

<sup>103</sup> Cfr. J. Cannon, *Parliamentary Reform 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973, p. 31.

<sup>104</sup> Anche questa tesi si deve avanzare con prudenza. Non ho consultato tutti gli studi storici che si occupano del sistema di governo locale nel New England durante il periodo coloniale e quello rivoluzionario. Inoltre, alcuni esempi di impiego dell'estrazione a sorte possono essere sfuggiti all'attenzione degli storici. Tuttavia sembra che anche nel caso in cui questa pratica fosse esistita, sicuramente non era né diffusa né saliente. Sulla questione si veda J. T. Adams, *The Founding of New England*, Boston, Little Brown, 1921, 1949, cap. XI; C. Bridenbaugh, *Cities in Revolt. Urban Life in America, 1743-1776*, New York, Knopf, 1955; E. M. Cook jr., *The Fathers of the Towns. Leadership and Community Structure in Eighteenth-Century New England*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1976. L'analisi di Tocqueville alla quale faccio riferimento si trova in *La Démocratie en Amérique* (1835-40), vol. I, parte I, cap. V; trad. it. *La democrazia in America*, Torino, Utet, 2007.



presentate come necessarie per il ricorso all'estrazione a sorte. La differenza fra le città repubblicane dell'Italia del Rinascimento e le cittadine del New England coloniale e rivoluzionario non risiedeva in circostanze esterne, ma nelle credenze su ciò che conferiva legittimità a un'autorità collettiva.

È sicuramente vero che gli autori politici del XVII e del XVIII secolo non consideravano l'estrazione a sorte dei governanti come una possibilità. E leggetli appariva l'unica opzione possibile, come rivela l'assenza di qualsiasi esitazione riguardo a quale dei due metodi adottare. Ma questo non era un esito puramente deterministico di circostanze esterne. L'estrazione a sorte era considerata palesemente inadatta, dati gli obiettivi che gli autori cercavano di ottenere e le credenze dominanti riguardo alla legittimità politica. Perciò, qualsiasi ruolo possano aver giocato le circostanze nell'eclissi dell'estrazione a sorte e nel trionfo delle elezioni, dobbiamo indagare quali credenze e quali valori siano intervenuti per far sì che ciò si verificasse. In assenza di qualsiasi dibattito esplicito fra i fondatori del governo rappresentativo riguardo alle virtù delle due procedure, la nostra argomentazione rimane inevitabilmente un po' congetturale. Il solo approccio possibile consiste nel mettere a confronto i due metodi con le idee la cui forza è attestata nella cultura politica del XVII e del XVIII secolo. Questo ci permetterà di determinare che genere di motivazioni possa aver indotto la gente a adottare le elezioni come la cosa ovvia da fare.

In realtà c'era un'idea alla luce della quale i rispettivi meriti dell'estrazione a sorte e delle elezioni devono essere apparsi decisamente diversi e diseguali, ossia il principio per cui ogni autorità legittima deriva dal consenso di coloro sui quali è esercitata, in altre parole, che gli individui sono tenuti solo a ciò cui hanno acconsentito. Le tre rivoluzioni moderne furono portate a termine in nome di tale principio. Ciò è abbastanza riconosciuto perché in questa sede non ci sia bisogno di passare in rassegna le prove a suo favore<sup>105</sup>. Consideriamo alcuni esempi significativi. Nei *Putney Debates* (ottobre 1647) fra l'ala radicale e quella conservatrice dell'esercito di Cromwell, che costituiscono uno dei documenti più interessanti sulle con-

<sup>105</sup> Sul ruolo dell'idea di consenso nella cultura politica anglo-americana del XVIII secolo si veda, fra gli altri, J.P. Reid, *The Concept of Representation in the Age of the American Revolution*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, in particolare cap. I, *The Concept of Consent*.

vinzioni dei rivoluzionari inglesi, Rainsborough, il portavoce dei livellatori, dichiara:

Ogni uomo che deve vivere sotto un governo deve prima di tutto porre se stesso sotto quel governo e col proprio consenso; e ritengo che anche l'uomo più povero d'Inghilterra non abbia alcun obbligo in senso stretto nei confronti di un governo se non ha avuto alcuna voce in capitolo nel decidere se porsi sotto di esso.

Nella sua replica Ireton, il portavoce principale del gruppo più conservatore, non mise in discussione il principio del consenso, ma sostenne che il diritto al consenso spettava solo a coloro che avevano un «interesse fisso e permanente nel re-gno»<sup>106</sup>. Centotrent'anni dopo, la *Dichiarazione di indipendenza* si apriva con queste parole:

Noi riteniamo che queste verità siano di per sé evidenti, che tutti gli uomini sono creati uguali e che sono dotati dal loro Creatore di certi inalienabili diritti fra i quali quelli alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità; che per salvaguardarli vengono istituiti fra gli uomini i governi, i quali derivano i propri giusti poteri dal consenso dei governati<sup>107</sup>.

Infine, in Francia, una figura chiave nei primi mesi della rivoluzione, Thourret, all'inizio del 1789 pubblicò un abbozzo di dichiarazione dei diritti che includeva l'articolo seguente: «Tutti i cittadini devono avere il diritto di concorrere, individualmente o attraverso i loro rappresentanti, alla formazione delle leggi, e di sottomettersi solo a quelle alle quali hanno acconsentito liberamente»<sup>108</sup>.

La convinzione che il consenso costituisca l'unica fonte di autorità legittima e rappresenti la base dell'obbligo politico era condivisa da tutti i teorici del diritto naturale, da Grozio a Rousseau, compresi Hobbes, Pufendorf e Locke. Anche questo è sufficientemente appurato, e possiamo limitarci a un singolo esempio. È tratto da Locke, l'autorità intellettuale che

<sup>106</sup> *The Putney Debates*, in G.E. Aylmer (a cura di), *The Levellers in the English Revolution*, Ithaca, Cornell University Press, 1975, p. 100.

<sup>107</sup> *Declaration of Independence* (4 luglio 1776); trad. it. *La Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America*, Venezia, Marsilio, 1999, p. 69.

<sup>108</sup> J.-G. Thourret, *Projet de déclaration des droits de l'homme en société* (1789), in S. Rials (a cura di), *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, 1988, p. 639.

ha goduto dell'ascendente maggiore in Inghilterra, in America e anche in Francia<sup>109</sup>. Nel *Secondo trattato sul governo* Locke scrive: «Poiché gli uomini, come s'è detto, son tutti per natura liberi, eguali e indipendenti, nessuno può essere tolto da questa condizione e assoggettato all'altrui potere politico senza suo *consenso*». E più avanti:

Così, ciò che dà origine a una *società politica*, e realmente la *istituisce*, non è se non il consenso d'un certo numero di uomini liberi, capaci d'una maggioranza, a riunirsi e associarsi in una società siffatta. Questo e questo soltanto ha dato e poteva dare *origine* a un *legittimo governo* nel mondo<sup>110</sup>.

Una volta che la fonte del potere e dell'obbligo politico era stata localizzata in questo modo nel consenso o nella volontà dei governati, l'estrazione a sorte e le elezioni apparvero sotto una luce completamente diversa. Comunque sia interpretata, e quali che siano le altre sue proprietà, l'estrazione a sorte non può essere in alcun modo percepita come un'espressione di consenso. Ovviamente si può istituire un sistema in cui le persone possono acconsentire a che i loro capi siano designati per estrazione a sorte. In base a un sistema del genere, il potere di coloro che sono selezionati per ricoprire certe cariche in un dato momento sarebbe in ultimo fondato sul consenso dei governati. Ma in questo caso la legittimazione per consenso sarebbe solo indiretta; la legittimità di un qualsiasi esito particolare deriverebbe esclusivamente dal consenso a una procedura di selezione. In un sistema basato sull'estrazione a sorte, anche quando le persone hanno acconsentito in passato a usare tale metodo, gli individui cui capita di essere selezionati non sono portati al potere per mezzo della volontà di coloro sui quali eserciteranno la loro autorità; non sono portati al potere da nessuno. In un sistema elettivo, invece, il consenso delle persone è costantemente reiterato. Non solo le persone acconsentono al metodo di selezione — quando decidono

<sup>109</sup> Per un'eccellente presentazione delle idee della scuola del diritto naturale, cfr. R. Derathé, *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps* (1950), Paris, Vrin, 1970, *passim*, in particolare pp. 33 ss. e 180 ss.; trad. it. *Jean-Jacques Rousseau e la scienza politica del suo tempo*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 46 e 223 ss.

<sup>110</sup> J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. VIII, par. 95 e 98, in *Id., Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 330 e 333; trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 71 e 73.

di usare le elezioni — ma acconsentono anche a ciascun risultato particolare — quando eleggono. Se il fine è quello di fondare il potere e l'obbligo politico sul consenso, allora le elezioni sono ovviamente un metodo molto più sicuro dell'estrazione a sorte. Esse selezionano le persone che ricopriranno una carica (esattamente come farebbe l'estrazione a sorte), ma allo stesso tempo legittimano il loro potere e creano nei votanti un sentimento di obbligo e di impegno nei confronti di coloro che hanno designato. Abbiamo ragione per credere che sia proprio questa visione dei fondamenti della legittimità e dell'obbligo politico ad aver portato all'eclissi dell'estrazione a sorte e al trionfo delle elezioni.

Il legame fra elezioni e consenso, in realtà, non era una novità assoluta al tempo in cui fu istituito il governo rappresentativo. E neppure fu un'invenzione dei teorici moderni del diritto naturale sostenere che ciò che obbliga tutti deve essere stato oggetto di consenso da parte di tutti. L'espressione del consenso attraverso le elezioni si era già dimostrata un modo efficace per generare una sensazione di obbligo fra la popolazione. Le adunanze di rappresentanti eletti allo scopo di alimentare questa sensazione, specialmente riguardo alla tassazione, erano state impiegate con successo per molti secoli. Le «Assemblee degli stati» e gli «Stati generali» del medioevo (e dell'epoca moderna) erano basati su questo principio. Alcuni storici sottolineano le differenze fra le «Assemblee degli stati» del medioevo e le assemblee rappresentative che divennero la sede del potere all'alba delle grandi rivoluzioni. Tali differenze sono effettivamente significative. Tuttavia, non dovrebbero oscurare gli elementi di continuità. Il fatto è che il parlamento inglese, dopo le rivoluzioni del 1641 e del 1688, era anche il discendente del parlamento dell'antica costituzione» ed era visto come tale. Anche le colonie americane avevano sperimentato le assemblee rappresentative elettive, e lo slogan della rivoluzione del 1776 (*no taxation without representation*) testimonia il sopravvento dell'antica convinzione che la convocazione di rappresentanti eletti fosse l'unico modo legittimo di imporre delle tasse. In Francia, anche se la rottura può essere stata più brusca, è vero comunque che fu una crisi finanziaria a indurre la monarchia a riunire gli Stati generali, riportando in vita un'istituzione di cui si conosceva l'efficacia nel creare un senso di obbligo. Inoltre, ci sono buone ragioni per ritenere che le tecniche elettorali impiegate dai governi rappresentativi avessero avuto origine nelle elezioni medievali, sia quelle delle

«Assemblee di stati», sia quelle praticate dalla Chiesa (piuttosto che per esempio quelle della repubblica romana)<sup>111</sup>.

Nel medioevo, l'uso delle elezioni si accompagnò all'apello a un principio che, secondo tutte le prove che abbiamo, influenzò profondamente la storia delle istituzioni occidentali. Si trattava di un principio di origine romana: *Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet* («Ciò che tocca tutti deve essere ponderato e approvato da tutti»). In seguito alla rimersione del diritto romano nel XII secolo, sia i cultori del diritto canonico sia quelli del diritto civile diffusero questo principio, anche se lo reinterpretarono come se si applicasse all'ambito del pubblico, mentre a Roma aveva fatto parte del diritto privato<sup>112</sup>. Il principio QOT fu invocato da Edoardo I nell'ordinanza con la quale riunì il parlamento inglese nel 1295, ma ricerche recenti hanno rivelato che alla fine del XIII secolo questo motto godeva già di ampia diffusione. La stessa formula venne usata anche dal re francese Filippo IV allorché riunì gli Stati generali nel 1302 e dall'imperatore Federico II quando invitò le città della Toscana a inviare delegati (*nuntii*) muniti di

<sup>111</sup> Cfr. in particolare L. Moulin, *Les Origines religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes*, in «Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle», aprile-giugno 1953, pp. 143-148; G. de Lagarde, *La Naissance de l'esprit laïque à la fin du Moyen Age*, Louvain, Nauvelaerts, 1956; L. Moulin, «*Sanior et Major pars*». *Etude sur l'évolution des techniques électorales et délibératives dans les ordres religieux du VI<sup>e</sup> au XIII<sup>e</sup> siècles*, in «Revue historique du droit français et étranger», 3-4, 1958, pp. 368, 397 e 491-529; A.P. Monahan, *Consent, Coercion and Limit. The Medieval Origins of Parliamentary Democracy*, Kingston, McGill-Queens University Press, 1987; B.M. Downing, *The Military Revolution and Political Change. Origins of Democracy and Autocracy in Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

<sup>112</sup> La formulazione di questo principio (generalmente abbreviato in QOT), che si trova nel *Codex* di Giustiniano (Cod. 5, 59, 5, 2), divenne la fonte dei commentatori medievali, come Graziano, che ne fa menzione nel *Decretum* (1140 ca; *Decretum*, 63, post c. 25). Sul significato originario di «QOT» cfr. G. Post, *A Roman Legal Theory of Consent*, «*Quod omnes tangit*» in *Medieval Representation*, in «*Wisconsin Law Review*», gennaio 1950, pp. 66-78; Y. Congar, «*Quod omnes tangit, ab omnibus tractari et approbari debet*», in *Id., Droit ancien et structures ecclésiastiques*, London, Variorum, 1982, pp. 210-259. Sugli altri sviluppi di questo principio giuridico cfr. A. Marongiu, *QOT, principe fondamentale de la démocratie et du consentement au XIV<sup>e</sup> siècle*, in *Album Heinen Maud Cam*, 2 voll., Louvain, Presses Universitaires de Louvain, 1961, vol. II, pp. 101-115; G. Post, *A Romano-canonical Maxim*, «*Quod omnes tangit*», in *Eracton and Early Parliaments*, in *Id., Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton, Princeton University Press, 1964, pp. 163-238.

pieni poteri<sup>113</sup>. Anche i papi Onorio III e Innocenzo III fecero frequentemente ricorso a essa. Occorre notare che le autorità che sollecitavano in questo modo l'elezione di rappresentanti di solito insistevano affinché fossero investiti di pieni poteri (*plenipotentiari*), cioè che gli elettori dovessero considerarsi vincolati dalle decisioni degli eletti, quali che potessero essere. Il coinvolgimento della volontà e del consenso dei governati nella selezione dei delegati conferiva alle risoluzioni delle assemblee rappresentative una forza vincolante che le decisioni di persone scelte per estrazione a sorte non avrebbero avuto. Una volta che i delegati avevano dato il loro consenso a una misura o a una tassa particolare, il re, il papa o l'imperatore potevano allora rivolgersi al popolo e dire: «Avete acconsentito ad avere dei rappresentanti che parlassero a vostro nome; adesso dovette obbedire a ciò che hanno approvato». Nelle elezioni c'era qualcosa di simile a una promessa di obbedienza.

Invocare il principio QOT non implicava che il consenso dei governati fosse l'unica o la principale fonte di legittimità, una differenza basilare rispetto alle assemblee rappresentative moderne. Piuttosto, significava che un desiderio dall'«alto» doveva ottenere l'approvazione dal «basso» per diventare una direttiva pienamente legittimata che comportava degli obblighi<sup>114</sup>. Tale principio non implicava neppure alcuna idea di scelta fra i candidati da parte del popolo o fra le proposte da parte dell'assemblea. Si trattava piuttosto del fatto che al popolo veniva chiesto di dare il proprio suggello di approvazione a ciò che avevano proposto le autorità (civili o ecclesiastiche). Spesso tale approvazione assumeva la forma di una semplice «acclamazione»<sup>115</sup>. Ma anche in questa forma il principio implicava, almeno in teoria, che l'approvazione poteva essere negata. L'uso ripetuto della formula QOT indubbiamente contribuì a diffondere e a consolidare la convinzione che il consenso dei governati fosse una fonte di legittimità e di obbligo politico.

<sup>113</sup> Cfr. Monahan, *Consent, Coercion and Limit*, cit., pp. 100 ss.

<sup>114</sup> Sull'associazione fra concezioni dell'autorità «ascendenti» e «discendenti» nel pensiero e nella prassi medievali le opere fondamentali rimangono quelle di Walter Ullmann; si vedano in particolare i suoi *Principles of Government and Politics in the Middle Ages*, London, Meuthen, 1961.

<sup>115</sup> Sulla natura essenzialmente acclamatoria delle elezioni dei rappresentanti nell'Inghilterra prerivoluzionaria cfr. M. Kishlansky, *Parliamentary Selection. Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, in particolare cap. II.

A questo punto dovremmo aprire una breve parentesi. Talvolta è stato sostenuto che la Chiesa ha avuto un ruolo primario nel porre fine alla pratica dell'estrazione a sorte vietando di farvi ricorso nella selezione dei vescovi e degli abati in un'epoca in cui tale procedura era ancora in uso<sup>116</sup>. È vero che Onorio III, con una decretale promulgata nel 1223 (*Ecclesia Vestra*, indirizzata al capitolo di Lucca), proibì l'uso dell'estrazione a sorte nelle nomine ecclesiastiche<sup>117</sup>. In precedenza l'estrazione a sorte era stata occasionalmente impiegata per ricoprire cariche vescovili<sup>118</sup>. Ma era intesa come una manifestazione della volontà divina. Ed è l'uso dell'estrazione a sorte come appello alla provvidenza divina che era stato bandito dalla *Ecclesia Vestra*. Questa decretale si trova nel *Liber Extra*, sotto il titolo *De sortilegiis* (*Sua sortilegi*; tit. XXI), assieme al divieto di altre pratiche divinatorie considerate superstiziose. Perciò la Chiesa non espresse alcuna obiezione all'impiego puramente secolare dell'estrazione a sorte, ossia quello in cui non era presente alcun significato soprannaturale. Questa interpretazione del divieto della Chiesa trova conferma nella *Summa theologiae*<sup>119</sup>. In un'argomentazione particolareggiata

<sup>116</sup> Moulin, *Les Origines religieuses des techniques électorales modernes et délibératives modernes*, cit., p. 114.

<sup>117</sup> *Liber Extra*, 21, 3, in *Corpus Iuris Canonici*, a cura di E. Friedberg, 2 voll., Leipzig, Tauchnitz, 1879-81, vol. II, p. 823. Devo questo riferimento al californiano Steve Horvitz, esperto di diritto canonico e di libri antichi, con il quale sono entrato in contatto per posta elettronica e che vorrei qui ringraziare. Léo Moulin (nell'articolo citato nella nota precedente) menziona l'esistenza di una decretale ma senza darne né il riferimento preciso né un'analisi del contenuto. Chiedere ad alcuni esperti di diritto canonico, come del resto cercare per conto mio nel *Corpus Iuris Canonici*, si era dimostrato inutile. Paul Bullen, che vorrei ringraziare, mi ha allora suggerito di sottoporre il problema a un gruppo di esperti di diritto medievale e canonico che si incontrava in Internet. In questo modo sono stato finalmente in grado di consultare il testo della decretale, il cui contenuto preciso è importante, come avremo modo di vedere. Forse dovrei anche ringraziare la tecnologia, che oggi ha esteso la repubblica delle lettere all'intero pianeta!

<sup>118</sup> Cfr. J. Gaudemet, *La Participation de la communauté au choix de ses pasteurs dans l'Église latine. Esquisse historique*, in Id., *La Société ecclésiastique dans l'Occident médiéval*, London, Variorum, 1980, cap. VIII. Gaudemet rileva che nel 599 il concilio di Barcellona decise che, «tra i due o tre candidati che il clero e il popolo avevano scelto di comune accordo», il vescovo potesse essere designato per estrazione a sorte.

<sup>119</sup> Tommaso d'Aquino, *Summa theologiae*, II-II<sup>ae</sup>, q. 95, a. 8, I, trad. it. *Summa teologica*, Bologna, ESD, 1996, vol. IV, p. 144. I miei ringraziamenti vanno ancora a Paul Bullen per aver richiamato la mia attenzione su questo passo.

(sulla quale non è il caso di soffermarsi in questa sede) Tommaso d'Aquino distingue una serie di usi possibili dell'estrazione a sorte: distributivo (*sors divisoria*), consultivo (*sors consultatoria*) e divinatorio (*sors divinatoria*). Il punto importante è che, secondo l'Aquinate, l'uso distributivo dell'estrazione a sorte per assegnare «beni materiali, onori o dignità» non costituisce peccato. Se il risultato dell'estrazione a sorte è visto semplicemente come il prodotto del caso (*fortuna*) allora non c'è alcun problema nel farvi ricorso, eccetto forse «quello di una certa leggerezza [*visi forte vitium vanitatis*]». Perciò non c'è alcun dubbio che la Chiesa non si opponeva all'uso dell'estrazione a sorte per assegnare le cariche, a patto che nessuno attribuisse alcun significato religioso a tale procedura. Questo spiega, di fatto, perché le repubbliche italiane, fortemente cattoliche, abbiano continuato a fare uso dell'estrazione a sorte dopo l'*Ecclesia Vestra* senza che tale pratica desse luogo ad alcuna controversia con le autorità ecclesiastiche. Se la Chiesa medievale contribuì al declino dell'uso politico dell'estrazione a sorte, ciò accadde solo perché essa propagava il principio del consenso e non perché vietasse l'attribuzione delle «dignità» per mezzo dell'estrazione a sorte.

Gli autori del XVII e del XVIII secolo che avevano familiarità con la storia delle repubbliche si rendevano conto che la nomina dei rappresentanti per mezzo delle elezioni aveva a che fare più con la tradizione feudale che con quella repubblicana. Anche su questo punto Harrington, Montesquieu e Rousseau erano d'accordo. Commentando l'uso dell'estrazione a sorte per scegliere la centuria prerogativa a Roma, Harrington scriveva: «Ma la prudenza gotica, nella politica del terzo stato [il terzo stadio della storia], si accorda del tutto con la chiamata di un rappresentante per mezzo del *suffragio* del popolo [elezione]»<sup>120</sup>. Harrington, nonostante il suo repubblicanesimo, preferiva le elezioni all'estrazione a sorte (come abbiamo visto). Così, le elezioni erano probabilmente l'unico principio della «prudenza gotica» che dovesse essere mantenuto all'interno di uno schema completamente orientato alla ripresa dei principi della «prudenza antica». La famosa frase di Montesquieu sulle origini del governo inglese punta nella stessa direzione: «Questo bel sistema è stato trovato nei boschi», cioè i boschi della *Germania*, che avevano dato origine anche alle

<sup>120</sup> Harrington, *The Prerogative of Popular Government*, cit., p. 477.



usanze gotiche e al sistema feudale<sup>121</sup>. Infine, sarebbe sbagliato vedere solo un'invettiva in questo noto passo del *Contratto sociale*: «L'idea dei rappresentanti è moderna: essa ci deriva dal governo feudale, da questo iniquo e assurdo governo, nel quale la specie umana è degradata e il nome d'uomo è disonorato. Nelle antiche repubbliche, e anche nelle monarchie, mai il popolo ebbe rappresentanti»<sup>122</sup>. L'espressione «il nome dell'uomo» si riferisce, con accuratezza storica impressionante, anche se implicita, al giuramento feudale col quale il vassallo diventava «uomo» del proprio signore promettendogli fedeltà. Per Rousseau, associare il proprio nome a un atto di subordinazione era un disonore per la razza umana.

Al tempo in cui venne istituito il governo rappresentativo, la tradizione medievale e le teorie moderne del diritto naturale confluirono a rendere il consenso e la volontà dei governanti l'unica fonte della legittimità e dell'obbligo politico. In tali circostanze, le elezioni si presentarono come il metodo ovvio per conferire il potere. Allo stesso tempo, tuttavia, la questione della legittimità oscurò pesantemente (o almeno relegò sullo sfondo) il problema della giustizia distributiva nell'allocatione delle funzioni politiche. Da allora in poi non ebbe più importanza se le cariche pubbliche fossero o meno distribuite egualmente fra i cittadini. Fu molto più importante che coloro che ricoprivano una carica lo facessero grazie al consenso degli altri. Era il modo in cui il potere veniva distribuito che rendeva accettabile il risultato, quale che fosse. Ovviamente la preoccupazione per la giustizia distributiva nell'allocatione delle cariche non era scomparsa del tutto. Ma le elezioni, come metodo per conferire il potere, erano considerate sostanzialmente più eque e più egualitarie del principio che era stato fin lì in uso, ossia quello

<sup>121</sup> Montesquieu, *Esprit des lois*, l. XI, cap. VI; trad. it. *Lo spirito delle leggi*, cit., vol. I, p. 319. Un passo dei *Pensieri* conferma che Montesquieu percepiva uno stretto legame fra le leggi d'Inghilterra e il sistema gotico: «Riguardo a ciò che mi ha detto Mr Yorke, sul fatto che uno straniero non è in grado di capire neanche una parola di lord Cook o Littleton, gli ho detto di avere notato che, per ciò che concerne le leggi feudali e antiche di Inghilterra, per me non sarebbe molto difficile capire, non più che quelle delle altre nazioni, giacché siccome tutte le leggi dell'Europa sono gotiche hanno avuto tutte le stesse origini ed erano tutte della stessa natura» (Montesquieu, *Pensée 1645*, in *Oeuvres complètes*, 3 voll., Paris, Nagel, 1950, vol. II, p. 481).

<sup>122</sup> Rousseau, *Du contrat social*, l. III, cap. XV; trad. it. *Il contratto sociale*, cit., p. 181.

dell'ereditarietà. A confronto della distanza che separava le elezioni e l'ereditarietà delle cariche, la differenza fra gli effetti distributivi delle due procedure non ereditarie (l'estrazione a sorte e le elezioni) appariva trascurabile. Dal momento che sotto altri aspetti l'idea di legittimità dava chiaramente preferenza a uno dei due metodi non ereditari, è comprensibile come anche i rivoluzionari più egualitaristi non presero mai seriamente in considerazione l'idea di introdurre l'estrazione a sorte. La differenza fra i rispettivi aspetti distributivi dell'estrazione a sorte e delle elezioni era qualcosa di cui i leader istruiti, che fossero conservatori o radicali, erano sicuramente a conoscenza. Tuttavia non suscitò alcuna controversia, dal momento che i conservatori erano (segretamente o non così segretamente) del tutto contenti che esistesse, e i radicali erano troppo attaccati al principio del consenso per difendere l'estrazione a sorte.

È anche vero che le circostanze esterne contribuirono a relegare sullo sfondo il problema della giustizia distributiva nell'allocatione delle cariche. Nei grandi stati del XVII e del XVIII secolo la semplice proporzione fra il numero delle cariche che dovevano essere ricoperte e la mole del corpo politico di fatto implicava che, quale che fosse il metodo di selezione, un qualsiasi cittadino aveva solo una minima possibilità di ottenere tali cariche. Rimane il fatto, tuttavia, che se Aristotele, Guicciardini o Montesquieu avevano ragione, l'estrazione a sorte avrebbe distribuito egualmente tale possibilità minima, mentre le elezioni lo facevano in modo diseguale. Si potrebbe sostenere che, dal momento che questa probabilità era così bassa, la distribuzione delle cariche divenne un problema meno pressante e urgente dal punto di vista politico, poiché la posta in gioco era molto più bassa di quanto non fosse nell'Atene del V secolo o nella Firenze del XV secolo, anche assumendo che il valore attribuito al ricoprire una carica fosse lo stesso in ciascuno di questi casi. È certamente vero che dal punto di vista di un particolare cittadino del XVIII secolo non aveva molta importanza che le sue possibilità fossero un po' minori o un po' maggiori di quelle dei suoi concittadini (dal momento che in ogni caso erano decisamente piccole). Da ciò non segue, tuttavia, che la differenza nella distribuzione delle cariche che si otteneva attraverso l'una o l'altra procedura non avesse conseguenze. Per esempio, non è indifferente se un'assemblea che governa contiene più avvocati che contadini,

anche se è una questione relativamente indifferente, per ciascun singolo contadino, che un avvocato abbia più possibilità di lui di entrare nell'assemblea.

Quale che fosse il ruolo giocato rispettivamente dalle circostanze e dalle convinzioni, quando venne istituito il governo rappresentativo la preoccupazione per l'eguaglianza nella distribuzione delle cariche era stata relegata in secondo piano. Qui si trova la soluzione del paradosso notato in precedenza, per il quale un metodo noto per distribuire le cariche in modo meno eguale dell'estrazione a sorte (le elezioni) ebbe il meglio senza discussioni o condizioni, proprio nel momento in cui veniva dichiarata l'eguaglianza politica fra i cittadini. All'epoca in cui nacque il governo rappresentativo, il genere di eguaglianza politica al centro della scena era ormai l'eguale diritto ad acconsentire al potere, e non — o in misura molto minore — l'eguale possibilità di ricoprire una carica. Ciò significa che era emersa una nuova concezione della cittadinanza: i cittadini adesso erano visti principalmente come fonte della legittimità politica, anziché come individui che potevano desiderare ricoprire una carica in prima persona.

Rilevare questo cambiamento apre una nuova prospettiva sulla natura del governo rappresentativo. A duecento anni dall'istituzione della rappresentanza politica moderna, considerate i cittadini come la fonte del potere e come coloro che attribuiscono le cariche appare oggi come il modo naturale di concepire la cittadinanza. Non solo condividiamo la prospettiva che è prevalsa alla fine del XVIII secolo, ma non siamo più consapevoli che in questo modo stiamo dando la precedenza a una particolare concezione della cittadinanza rispetto a un'altra. Abbiamo quasi completamente dimenticato che, anche in condizioni in cui non è del tutto possibile che ciascuno partecipi al governo, i cittadini possono anche essere visti come desiderosi di ottenere una carica. Non ci viene neanche in mente, dunque, di indagare su come le cariche, concepite come beni scarsi, siano distribuite fra i cittadini dalle istituzioni rappresentative. La storia del trionfo delle elezioni suggerisce che se lo facessimo otterremmo una comprensione più profonda del governo rappresentativo.

## Il principio di distinzione

Come abbiamo visto, i fondatori del governo rappresentativo non si preoccupavano del fatto che le elezioni potessero produrre una distribuzione inegualitaria delle cariche; la loro attenzione era concentrata sull'eguale diritto al consenso che questo metodo rendeva possibile. Dopo un'ampia discussione, tuttavia, venne deliberatamente introdotta un'altra caratteristica inegualitaria del governo rappresentativo, ossia il fatto che i rappresentanti fossero socialmente superiori rispetto a coloro che li eleggevano. I rappresentanti eletti, si credeva fermamente, dovevano essere di grado più elevato rispetto ai loro elettori per quel che riguardava la ricchezza, il talento e la virtù. Al tempo in cui fu istituito il governo rappresentativo la frazione della popolazione che costituiva l'elettorato era diversa da paese a paese. Per esempio, in Inghilterra solo gli strati più alti della società potevano votare, mentre negli Stati Uniti e nella Francia rivoluzionaria il diritto di voto si estendeva anche a fasce più popolari. Ma ovunque fosse collocato il limite inferiore, venivano prese delle misure per assicurarsi che i rappresentanti fossero ben al di sopra di esso. Ciò che contava non era solo lo status sociale dei rappresentanti in termini assoluti, ma anche (e forse in modo ancora più importante) il loro status relativo rispetto a quello degli elettori. Il governo rappresentativo venne istituito con la piena consapevolezza che i rappresentanti eletti sarebbero stati, e avrebbero dovuto essere, distinti dai cittadini e socialmente diversi da coloro che li eleggevano. Chiameremo questo il «principio di distinzione».

Generalmente si ritiene che la natura non democratica del governo rappresentativo degli esordi risieda nel carattere ristretto degli aventi diritto al voto. Nell'Inghilterra degli anni successivi alla guerra civile il diritto di voto era effettivamente riservato a una piccola parte della popolazione. Anche l'Assem-



blea costituente francese tracciò una distinzione fra cittadini «attivi» e «passivi», laddove solo i primi avevano diritto a votare. In America, la costituzione lasciò che a decidere fossero gli stati: stipulò che i requisiti per votare nelle elezioni federali fossero gli stessi che valevano in ciascuno stato per la Camera bassa. Dal momento che nel 1787 la maggior parte degli stati aveva istituito un requisito censitario o contributivo per gli elettori, la decisione della Convenzione di Filadelfia in pratica implicò che per le elezioni federali il diritto di voto fosse piuttosto ristretto<sup>1</sup>.

I limiti al diritto di suffragio nei primi governi rappresentativi sono noti, e l'attenzione degli storici di solito si è concentrata sulla graduale scomparsa di tali limiti durante il XIX e il XX secolo. Ciò che è stato notato e studiato di meno, tuttavia, è che, in via indipendente rispetto a queste restrizioni, esisteva anche una serie di disposizioni, assetti e circostanze volti ad assicurare che gli eletti avessero uno status sociale superiore rispetto all'elettorato. Ciò fu ottenuto con mezzi differenti in Inghilterra, Francia e America. In generale, si può affermare che lo status sociale superiore fu garantito in Inghilterra da un misto di disposizioni giuridiche, norme culturali e fattori pratici, e in Francia da disposizioni puramente giuridiche. Il caso americano è più complicato, ma anche, come vedremo, più istruttivo.

### 1. Inghilterra

È un luogo comune affermare che nell'Inghilterra del XVII e XVIII secolo l'appartenenza alla Camera dei comuni era riservata a una cerchia ristretta. A partire dall'inizio del XX secolo, questo fatto è stato documentato da così tanti studi che è superfluo sottolinearlo ancora una volta<sup>2</sup>. La prima rivoluzione in qualche modo aprì il gioco politico, nel senso che durante il periodo rivoluzionario si verificarono molte più

<sup>1</sup> Cfr. J.R. Pole, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, 1966, p. 365.

<sup>2</sup> Per una visione generale di questo ambito, con riferimenti bibliografici, cfr. J. Cannon, *Parliamentary Reform, 1640-1832*, Cambridge, Cambridge University Press, 1973.

elezioni competitive (in cui vi sono più candidati in competizione). Uno studio recente ha mostrato che prima della guerra civile la selezione dei parlamentari faceva parte di uno schema d'autorità globale. Designare un membro del parlamento era un modo per onorare un «leader naturale» della comunità locale. Le elezioni erano di rado competitive, in assenza di candidati alternativi. Se un'altra persona compete per tale onore, ciò era visto come un affronto alla persona o alla famiglia della persona che solitamente ricopriva il seggio. Le competizioni elettorali, dunque, erano temute ed evitate il più possibile. Per lo più il risultato delle elezioni era unanime, e i voti venivano conteggiati solo di rado<sup>3</sup>. La guerra civile rese più profonde le divisioni religiose e politiche fra le élite, e rese perciò più frequenti le competizioni elettorali. Le elezioni allora assunsero la forma di una scelta, anche se fra élite in competizione. Persino durante il periodo rivoluzionario la componente sociale della selezione, sebbene in dissolvimento, non venne mai meno<sup>4</sup>. Inoltre, dopo anni di turbolenze, alla fine del XVII secolo si assistette persino a un «consolidamento della *gentry* e dell'*aristocrazia*». «Mentre aumentavano i gruppi sociali che componevano l'elettorato» scrive Mark Kishlansky, «diventavano più ristretti i gruppi sociali di coloro che erano eletti»<sup>5</sup>. Questo divenne ancora più vero dopo la metà del XVIII secolo, quando il numero delle elezioni competitive diminuì sensibilmente<sup>6</sup>.

Ci sono due fattori principali che spiegano la natura aristocratica o oligarchica della rappresentanza in Inghilterra. Anzitutto, c'era un clima culturale nel quale la posizione sociale e il prestigio erano eccezionalmente influenti. Il modo di pensare delle persone era profondamente imbevuto di rispetto per la gerarchia sociale: i votanti tendevano a seguire le indicazioni dei notabili locali più eminenti e consideravano naturale che solo tali personaggi potessero essere eletti alla Camera dei comuni. Questa caratteristica distintiva della cultura politica britannica, più avanti, sarebbe stata denominata «deferenza». L'espressione venne coniata da Walter Bagehot alla fine del XIX secolo, ma il

<sup>3</sup> Cfr. M. Kishlansky, *Parliamentary Selection. Social and Political Choice in Early Modern England*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, in particolare capp. I-IV.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 122-123.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>6</sup> Cannon, *Parliamentary Reform*, cit., pp. 33-40.

fenomeno al quale si riferisce era stato a lungo tipico della vita sociale e politica inglese<sup>7</sup>. Il secondo fattore era il costo esorbitante delle campagne politiche, che continuò a crescere dopo la guerra civile e per tutto il XVIII secolo. Gli stessi membri del parlamento si lamentavano nella loro corrispondenza privata e nel corso dei dibattiti parlamentari del fatto che le elezioni erano troppo costose. Gli studi storici confermano oltre ogni dubbio che partecipare alle elezioni era un'impresa riservata ai ricchi. Questo fatto era soprattutto dovuto alle caratteristiche delle elezioni inglesi. Il luoghi preposti al voto erano pochi, il che spesso obbligava i votanti a viaggiare per lunghi tragitti. Ed era consuetudine, per ciascun candidato, trasportare gli elettori a lui favorevoli fino al luogo in cui si votava e intrattenervi durante il viaggio e il soggiorno. Il concorso della deferenza e delle spese elettorali, dunque, restringeva «naturalmente» l'accesso alla Camera dei comuni, a dispetto dell'assenza di disposizioni esplicithe in tal senso.

Nel 1711 intervenne un fattore ulteriore. Per i membri del parlamento venne istituito un requisito censitario, ossia un requisito censitario diverso e più alto rispetto a quello previsto per gli elettori. Venne promulgato (9 Anne, c. 5) che i rappresentanti delle contee (knights of the shire) dovessero possedere una proprietà terriera del valore di 600 sterline annue, e quelli delle città (burgesses) di 300 di sterline annue<sup>8</sup>. Questa misura venne approvata da un ministro tory, e mirava a favorire la proprietà fondiaria (landed interest). Ma il moneyed interest (gli industriali, i mercanti e i finanzieri) potevano sempre comprare la terra, e infatti lo fecero. I whigs, dopo la vittoria del 1715, non fecero alcun tentativo di abrogare la legge<sup>9</sup>. Anzi, essi stessi avevano a lungo pianificato di introdurre un requisito censitario per gli eletti. Nel 1679 Shaftesbury, il leader whig che giocò un ruolo di primo piano durante la «crisi dell'esclusione», aveva introdotto un progetto di legge per la riforma delle elezioni. Il progetto conte-

<sup>7</sup> Sul ruolo della «deferenza» nelle elezioni del XIX secolo, cfr. D.C. Moore, *The Politics of Deference. A Study of the Mid-Nineteenth Century English Political System*, New York, Barnes & Noble, 1976.

<sup>8</sup> Per «valore» si intende la quantità di rendita che una proprietà era in grado di generare, in base alle valutazioni delle autorità fiscali.

<sup>9</sup> Cfr. Cannon, *Parliamentary Reform*, cit., p. 36; Pole, *Political Representation*, cit., pp. 83 e 397. Pole osserva che se la misura era stata approvata e mantenuta ciò poteva essere dovuto al fatto che le presunte differenze «naturali» fra gli elettori e gli eletti non erano più così ovvie.

neva varie disposizioni, che miravano ad assicurare l'indipendenza del parlamento dalla Corona. La più famosa di tali disposizioni riguardava il diritto di voto: Shaftesbury proponeva che nelle contee potessero votare solo i proprietari terrieri e i residenti che percepivano una rendita per un valore di 200 sterline (invece del censo di quaranta scellini, il cui valore era stato drammaticamente eroso da quando era stato istituito, nel 1429). L'obiettivo di questa disposizione era di riservare il diritto di voto a persone che avessero abbastanza «sostanza» da essere indipendenti dalla Corona e quindi meno sensibili ai suoi tentativi di corruzione<sup>10</sup>. Ma il progetto conteneva anche una disposizione che stabiliva un requisito di censo (e di età) per i rappresentanti, diverso da quello degli elettori. In un libello non pubblicato (trovato fra le sue carte dopo la morte), Shaftesbury scrive in difesa del proprio progetto di legge:

Così come gli elettori dovrebbero essere uomini di sostanza, allo stesso modo, in proporzione, dovrebbero esserlo anche i membri eletti. Non è sicuro mettere i possedimenti della gente in mano a uomini che non hanno nulla di proprio, con il pericolo che le loro povertà private, assieme alle tentazioni esterne [il re e la corte], li possano asservire a un interesse ostile, cosa di cui nei parlamenti passati abbiamo fatto esperienza, per nostra sfortuna<sup>11</sup>.

Shaftesbury proponeva che i rappresentanti fossero scelti solo fra i membri della gentry «che dispongano di un valore in proprietà terriera e beni mobili di almeno 10.000 sterline, una volta pagati tutti i debiti» (e che avessero almeno quarant'anni)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Sul progetto di legge del 1679 cfr. J.R. Jones, *The First Whigs. The Politics of the Exclusion Crisis, 1678-1683*, London, Oxford University Press, 1961, pp. 52-55.

<sup>11</sup> A.A. Cooper, primo conte di Shaftesbury, *Some Observations Concerning the Regulating of Elections for Parliament* (probabilmente 1679), in J. Somers (a cura di), *A Collection of Scarce and Valuable Tracts*, 1748, prima coll., vol. I, p. 69 (corsivi miei).

<sup>12</sup> Shaftesbury, *Some Observations Concerning the Regulating of Elections for Parliament*, cit., p. 71. La somma di 10.000 sterline sembra enorme e poco plausibile. Tuttavia questo è quanto ho trovato nella copia dell'edizione del 1748 da me consultata, ma potrebbe trattarsi di un errore di stampa (1.000 sembrerebbe molto più plausibile). Finora non sono stato in grado di controllare ulteriormente questo dato. In ogni caso, la somma esatta non è fondamentale per la mia argomentazione. Il punto essenziale è che Shaftesbury propone un requisito censitario più alto per gli eletti che per gli elettori, sulla qual cosa l'autore è perfettamente chiaro.

Perciò anche in Inghilterra, dove il diritto di voto era già severamente ristretto, esistevano restrizioni ulteriori per i rappresentanti eletti. I *whig* e i *tory* concordavano, anche se per ragioni diverse, sul fatto che gli eletti dovevano occupare un livello sociale più elevato degli elettori.

## 2. Francia

In Francia, l'Assemblea costituente optò ben presto per un diritto di voto decisamente più allargato. Per gli standard di oggi, ovviamente, esso appare ristretto. Per ottenere la qualifica di «cittadino attivo» occorre pagare l'equivalente di tre giornate lavorative in imposte dirette. Inoltre le donne, i servi, gli indigenti, coloro che erano senza un domicilio fisso e i monaci non avevano alcun diritto di voto, sulla base del fatto che la loro posizione li rendeva troppo dipendenti dagli altri per avere una volontà politica autonoma. L'esclusione di questi «cittadini passivi» dal diritto di voto attirò molta attenzione da parte degli storici del XIX e del XX secolo. Di sicuro non era priva di importanza, poiché implicava che agli occhi dei costituenti i diritti politici potevano essere legittimamente dissociati da quelli civili, dal momento che solo questi ultimi erano goduti indistintamente da tutti i cittadini. Tuttavia studi recenti hanno mostrato che il diritto di voto istituito dall'Assemblea costituente era piuttosto ampio data la cultura del tempo (che considerava le donne come parte di un'unità matrimoniale) e in confronto alla pratica dell'epoca in altri luoghi (in particolare l'Inghilterra) o alla pratica successiva in Francia sotto la monarchia restaurata (1815-48). È stato calcolato che in base ai requisiti fissati nel 1789 l'elettorato francese contava circa 4,4 milioni di persone<sup>13</sup>. I decreti dell'agosto 1792 che istituirono il suffragio «universale», allargarono sicuramente l'elettorato, ma ciò fu dovuto principalmente all'abbassamento, da 25 a 21 anni, dell'età in cui si poteva votare (le donne, i servi e chi non aveva domicilio fisso rimasero esclusi)<sup>14</sup>. Sebbene la proclamazione del

<sup>13</sup> P. Guéniffey, *Le Nombre et la Raison. La révolution française et les élections*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1993, pp. 44-45. Questa cifra rappresentava circa il 15,7 per cento della popolazione totale e il 61,5 per cento della popolazione dei maschi adulti (*ibidem*, pp. 96-97).

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 70.

suffragio universale maschile venne percepita come un evento storico, il cambiamento effettivo fu limitato. Dopo il 1794 i termidoriani, senza rispolverare le espressioni politicamente infelici di «cittadino attivo» e «passivo», ritornarono a un sistema elettorale non dissimile a quello del 1789, rendendo fra l'altro il diritto di voto condizionato al saper leggere e scrivere (la ragione addotta era che il voto segreto richiedeva che si fosse in grado di votare per iscritto). L'elettorato ridefinito dal Termidoro era ancora ampio, e contava probabilmente 5,5 milioni di cittadini<sup>15</sup>.

In Francia, dunque, il dibattito su quanto popolare dovesse essere il governo rappresentativo non fu incentrato su chi potesse votare. Piuttosto, si concentrò su chi poteva essere votato. Nel 1789 l'Assemblea costituente decretò che potevano essere eletti all'Assemblea nazionale solo coloro che soddisfacevano due condizioni, ossia essere proprietari di terre e pagare imposte pari ad almeno un marco d'argento (l'equivalente di 500 giorni di lavoro). Fu questo marco d'argento a essere l'oggetto di controversie e opposizioni. Se il requisito per essere elettori era di pagare imposte pari ad almeno tre giorni di lavoro, privando così del diritto di voto solo un numero relativamente esiguo di cittadini, il requisito del marco d'argento per i deputati sembra fosse molto restrittivo (sebbene non si conosca con esattezza dove cadesse esattamente la linea di esclusione)<sup>16</sup>. Si potrebbe affermare, per usare una terminologia non contemporanea, ma utile, che i membri dell'Assemblea costituente consideravano il voto un «diritto», ma il ricoprire una carica una «funzione». Poiché si diceva che le funzioni fossero assolute per il bene della società, la società aveva il diritto di tenere al di fuori della portata di coloro che non erano qualificati. Il fine era quello di riservare la posizione di rappresentante ai membri delle classi proprietarie, e l'Assemblea costituente scelse di raggiungerlo attraverso vie legali esplicite.

Il decreto suscitò obiezioni immediate. Alcuni costituenti sostennero che la qualità dei rappresentanti doveva essere determinata soltanto dai voti e dalla fiducia della gente. «Si metta la fiducia al posto del marco d'argento» dichiarò un

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>16</sup> Guéniffey calcola che solo l'un per cento della popolazione soddisfaceva questa condizione (*ibidem*, p. 100).

ranghi, ma allo stesso tempo al movimento popolare si poteva replicare che questi elettori erano liberi di scegliere persone meritevoli indipendentemente dalla classe. Questa nuova disposizione effettivamente riuscì a ridurre in maniera significativa il numero delle persone eleggibili al secondo stadio (se non a «porre fine alla rivoluzione», come speravano i suoi promotori). Nel 1792 venne abolito qualsiasi genere di requisito censitario o relativo alle imposte, ma venne mantenuto il principio dell'elezione indiretta<sup>22</sup>. I termidoriani ritornarono al sistema del 1791; nessun requisito relativo alla proprietà o alle imposte per i deputati, ma un requisito restrittivo per gli elettori del secondo stadio.

Ciò nonostante, studi statistici confermano che per tutto il corso della rivoluzione, compreso il 1792, le assemblee elettorali del secondo stadio furono dominate dalle classi agiate<sup>23</sup>. Questo si rifletteva nella composizione dell'Assemblea rappresentativa nazionale. La stessa Convenzione era «un'assemblea di legulei (52 per cento dei membri) eletti da contadini»<sup>24</sup>.

L'effetto socialmente selettivo delle elezioni risultò indubbiamente meno marcato che in Inghilterra, ma fu comunque presente. Anche in Francia i padri fondatori del governo rappresentativo cercarono di istituire un sistema in cui gli eletti fossero generalmente più ricchi e più eminenti di coloro che li eleggevano. Tuttavia, mentre in Inghilterra questo risultato venne in parte perseguito attraverso l'azione silenziosa di norme sociali e di vincoli economici, in Francia un risultato analogo venne raggiunto attraverso sistemi istituzionali del tutto espliciti: il requisito relativo alle imposte per gli elettori del secondo stadio e il principio dell'elezione indiretta. Il sistema dell'elezione indiretta, che era visto come un «epurazione della democrazia»<sup>25</sup>, merita una menzione particolare perché venne mantenuto per tutta la rivoluzione.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 411-413.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 414.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 41.

deputato (Priour)<sup>17</sup>, e Sieyès, che di solito era un oppositore della democrazia, si dichiarò d'accordo. Ma queste voci furono ignorate. Nel 1791, di fronte alla minaccia di una radicalizzazione della rivoluzione e a una crescente ondata di opposizione, l'Assemblea fu infine costretta ad abbandonare la regola del marco d'argento. Il sistema che prese il suo posto fu progettato in modo da raggiungere lo stesso obiettivo con altri mezzi. Nel 1789 l'Assemblea costituente aveva stabilito un sistema di elezione indiretta che era stato esplicitamente concepito come sistema di filtro, col quale si sarebbe garantita la selezione di cittadini eminenti. Era stato deciso che i votanti doversero riunirsi in «assemblee primarie» (*assemblées primaires*) a livello dei cantons, e qui scegliere gli elettori (uno ogni 100 cittadini attivi) per il secondo stadio; questi ultimi si sarebbero dunque riuniti al livello dei *départements* per eleggere i deputati.<sup>18</sup> Nel 1789 l'Assemblea costituente aveva anche predisposto un requisito intermedio per gli elettori del secondo stadio, ossia il pagamento di imposte pari all'equivalente di dieci giornate di lavoro. Nel 1791 l'Assemblea abbandonò la regola del marco d'argento e il requisito censitario per i rappresentanti, ma conservò il sistema dell'elezione indiretta e innalzò il requisito in termini di imposte per il livello intermedio. Venne allora deciso che solo coloro che pagavano l'equivalente del salario di quaranta giornate di lavoro potevano essere votati come elettori per il secondo stadio<sup>19</sup>, il che costituiva una soglia piuttosto alta<sup>20</sup>. Alcuni denunciarono «una riproposizione surrettizia del marco d'argento»<sup>21</sup>. Questa misura di fatto equivaleva allo spostamento delle barriere di accesso da un livello della gerarchia elettorale a un altro. L'assunto tacito era che gli elettori proprietari del secondo stadio avrebbero eletto generalmente rappresentanti provenienti dai loro stessi

<sup>17</sup> Cit. *ibidem*, p. 59.

<sup>18</sup> Si noti che le piccole dimensioni dei cantons (64 km<sup>2</sup>) e il loro numero elevato (4.660) erano volutamente progettati al fine di limitare la distanza che i votanti dovevano percorrere per raggiungere i luoghi in cui si votava (nella città principale del cantone); cfr. *ibidem*, p. 276. L'Inghilterra probabilmente, a questo proposito, costituiva il modello contrario.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>20</sup> Sugli effetti statistici del requisito relativo alle quaranta giornate di lavoro, cfr. *ibidem*, pp. 101-102.

<sup>21</sup> L'espressione venne usata da Brissot nel suo giornale, «Le Patriote français». Cfr. Guéniffey, *Le Nombres et la Raison*, cit., p. 61.

### 3. Gli Stati Uniti

#### 3.1. Filadelfia

Riguardo al diritto di voto, la Convenzione di Filadelfia adottò una posizione simile a quella francese, optando per la soluzione più inclusiva fra quelle prese in esame. La clausola della costituzione alla quale facevamo prima riferimento, in base alla quale «in ciascuno Stato gli Elettori dovranno avere i requisiti richiesti per essere Elettori della camera più numerosa del Legislativo dello Stato» (art. I, sez. 2, cl. 1), si applicava solo alle elezioni per la Camera dei rappresentanti. Infatti secondo il testo della costituzione del 1787 i senatori dovevano essere scelti dai legislativi dei diversi stati (art. I, sez. 3, cl. 1) e il presidente doveva essere scelto da un «collegio elettorale» nominato dai legislativi degli stati (art. II, sez. 1, cl. 2). Per il presidente e per il Senato non era dunque richiesta alcuna decisione ulteriore riguardo al diritto di voto. I dibattiti più importanti sulle elezioni e sulle loro ricadute per la natura della rappresentanza si concentrarono sulle elezioni per la Camera bassa. Bisogna anche tenere a mente che i requisiti elettorali per votare in ciascuno stato erano fissati dalle diverse costituzioni statali. La clausola federale, quindi, non equivaleva a lasciare che a regolamentare il diritto di voto fossero i legislativi dei singoli stati.

I membri della Convenzione di Filadelfia erano assolutamente consapevoli che in alcuni stati vi erano restrizioni significative al diritto di voto, e ciò significava, a sua volta, che vi erano restrizioni all'elezione dei rappresentanti federali. Tuttavia, la decisione che venne infine raggiunta dalla Convenzione deve essere contestualizzata: di fatto era quella più inclusiva o, come affermò James Wilson durante il dibattito sulla ratifica svoltosi in Pennsylvania, la più «generosa» fra le opzioni discusse a Filadelfia. Infatti tra i delegati vi era anche una corrente a favore di un requisito a livello federale relativo alla proprietà per gli elettori del congresso, il che avrebbe ristretto il diritto di voto in alcuni stati (come la Pennsylvania), nei quali per le elezioni a livello statale esisteva solo un requisito minimo relativo alle imposte.<sup>26</sup> Il governatore Morris, per esempio, chiese

<sup>26</sup> La costituzione radicale della Pennsylvania del 1776 aveva abolito il precedente requisito censitario per le elezioni statali e aveva esteso il diritto di voto a tutti gli uomini liberi che pagavano le tasse e che avessero risieduto

dei requisiti censitari che avrebbero ristretto i diritti elettorali ai proprietari di terre. La sua argomentazione era che coloro che non avevano proprietà sarebbero stati particolarmente esposti alla corruzione da parte dei ricchi e sarebbero divenuti manipolabili. Egli presentò la propria mozione come un modo per difendersi dall'«aristocrazia»<sup>27</sup> e su questo punto ottenne l'approvazione di Madison. «Se si guarda la questione semplicemente in base ai suoi meriti intrinseci» sostenne Madison, «i proprietari del paese sarebbero i depositari più sicuri della libertà repubblicana». In linea di principio, quindi, Madison era a favore dell'introduzione di un requisito censitario. Ma allo stesso tempo temeva l'opposizione popolare a una simile misura. «Se il requisito costituzionale dovesse essere quello della proprietà terriera o meno, secondo lui dipendeva molto dall'accoglienza che un cambiamento del genere avrebbe ricevuto negli stati in cui tale diritto era già esercitato da persone di ogni tipo»<sup>28</sup>. Il discorso di Madison rivela una certa esitazione e, in base ai *Records*, sembra che alla fine egli difese un requisito censitario, ma non sotto forma di proprietà terriera. In ogni caso, né Morris né Madison la spuntarono, e il tenore generale dei discorsi pronunciati in tale occasione mostra che la maggioranza dei delegati era contraria a qualsiasi restrizione oltre a quelle imposte dagli stati. L'argomentazione principale, a quanto pare,

per almeno un anno nelle loro circoscrizioni, il che equivaleva a un'ampia estensione del diritto (potevano votare i piccoli commercianti, gli artigiani in proprio e i lavoratori manuali). In Virginia, al contrario, il diritto di voto era riservato ai proprietari di terre, il che escludeva gli artigiani indipendenti e i lavoratori manuali. La costituzione del Massachusetts, per fare un altro esempio, aveva stabilito tutta una gerarchia di requisiti censitari, ma il suo effetto reale era un'estensione piuttosto ampia del diritto di voto (due su tre, o tre su quattro maschi adulti avevano diritto a votare). Su questo si veda Pole, *Political Representation*, cit., pp. 272, 295 e 206.

<sup>27</sup> *The Records of the Federal Convention of 1787*, a cura di M. Farrand (1911), 4 voll., New Haven, Yale University Press, 1966, vol. II, pp. 202-203 (da qui in avanti i riferimenti all'edizione di Farrand compariranno come *Records*, seguiti dal volume e dal numero di pagina).

<sup>28</sup> *Records*, vol. II, pp. 203-204. Occorre notare che, quando Madison predispose per la pubblicazione i propri appunti sulla convenzione federale (probabilmente nel 1821), rivede il discorso sul diritto di voto che aveva pronunciato a Filadelfia il 7 agosto 1787, spiegando che da allora il suo punto di vista era cambiato. Le citazioni sopra riportate sono tratte dal discorso originale. La versione riveduta del 1821, generalmente nota con il titolo *Note sul diritto di voto*, è un documento estremamente importante, sul quale ritorneremo.



fu che il popolo era fortemente attaccato al diritto di voto e non «avrebbe facilmente sottoscritto la costituzione nazionale, se questa avesse dovuto imporre loro la perdita del diritto di voto»<sup>29</sup>. Tuttavia nessuno a Filadelfia propose che l'estensione del diritto di voto a livello federale dovesse essere più ampia di quelle dei singoli stati. Chiaramente, dunque, la Convenzione optò per la versione dell'estensione del diritto di voto più ampia fra quelle che erano state prese in esame all'epoca.

Passando ai requisiti per i rappresentanti, che sono più importanti per i nostri scopi, nella costituzione troviamo la seguente clausola: «Non può essere Rappresentante chi non abbia compiuto l'età di 25 anni, non sia da sette anni cittadino degli Stati Uniti, e al momento delle elezioni non sia abitante nello Stato in cui viene eletto» (art. I, sez. 2, cl. 2). Questi requisiti ovviamente non sono molto restrittivi e non contengono alcuna traccia di quello che ho chiamato «principio di distinzione». Una cultura più egualitaria e una popolazione più omogenea, da quella parte dell'Oceano, forse conferirono al governo rappresentativo dei tratti diversi da quelli del Vecchio Mondo, caratterizzato da secoli di organizzazione gerarchica. Tuttavia, una lettura più attenta dei *Records* mostra che a porte chiuse, alla Convenzione, i dibattiti sui requisiti per i rappresentanti in realtà furono molto complicati.

Il 26 luglio 1787 George Mason propose una mozione in cui si chiedeva che il *Committee of Detail* (l'organo che preparava il lavoro delle sessioni plenarie) fosse istruito a prevedere una clausola «che imponesse certi requisiti relativi al possesso della proprietà terriera e della cittadinanza per i membri della legislatura e che rendesse non idonee le persone che avevano dei conti aperti con il governo degli Stati Uniti o fossero indebitati con esso»<sup>30</sup>. Durante il dibattito, Mason fece riferimento alla legge del 1711 che abbiamo prima discusso (cfr. *supra*, p. 108), relativa ai requisiti per l'accesso al parlamento adottati in Inghilterra durante il regno della regina Anna, «che legli affermò] avevano ottenuto l'approvazione universale»<sup>31</sup>. Morris replicò che preferiva dei requisiti per il diritto di voto. Madison propose di cancellare la parola «terriera» dalla mozione di Mason, facendo

<sup>29</sup> Questa formulazione è di Oliver Ellsworth (*Records*, vol. II, p. 201), ma riassume il tono generale di parecchi discorsi.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 121.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 122.

rilevare che «le proprietà terriere non sono affatto una prova certa di una ricchezza effettiva» e sostenendo inoltre che anche gli interessi commerciali e industriali dovevano avere un'«opportunità di far sì che i loro diritti fossero considerati e compresi nelle assemblee pubbliche»; la proprietà terriera non doveva ricevere alcun trattamento speciale<sup>32</sup>. La mozione di Madison fu adottata da una maggioranza schiacciante di dieci a uno<sup>33</sup>. Al *Committee of Detail* venne dunque chiesto di preparare la bozza di una clausola che stabilisse un non meglio specificato requisito censitario per i rappresentanti.

La discussione in seno alla Convenzione, dunque, si concentrò principalmente sul tipo di proprietà che doveva essere richiesta per i rappresentanti. A parte questa incertezza, a quanto pare tutti i delegati furono d'accordo sul fatto che un requisito censitario di un qualche tipo fosse appropriato. Sebbene la Convenzione avesse seguito la linea più liberale riguardo agli elettori, andò chiaramente nella direzione opposta riguardo agli eletti. Furono avanzate due argomentazioni fondamentali. In primo luogo, sembrava della massima importanza garantire che i rappresentanti godessero di un'indipendenza economica sufficiente a far sì che fossero immuni da influenze corruttrici, specialmente quelle dei rami dell'esecutivo. Il peso di questa preoccupazione (proteggere l'indipendenza del legislativo rispetto all'esecutivo) si riflette anche nella clausola che proibisce ai senatori e ai rappresentanti di ricoprire cariche federali durante il loro mandato (art. I, sez. 6, cl. 2). Quest'ultima clausola venne chiaramente inventata per difendersi contro un «sistema dei posti» (*place system*) come quello inglese, che risultava veramente odioso ai repubblicani del XVIII secolo. Più in generale, l'idea che l'indipendenza economica offrisse la migliore garanzia contro la corruzione era un principio centrale del pensiero repubblicano, per cui i punti di vista dei delegati di Filadelfia si accordavano con una corrente di pensiero più ampia<sup>34</sup>. In secondo luogo, un requisito censitario per i rappresentanti sembrava giustificato dal momento che il diritto alla proprietà era visto da tutti i

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 123-124.

<sup>33</sup> Nei *Records* i voti sono contati per stati. Dieci «sì» e un «no» significa che dieci delegazioni votarono a favore e una contro.

<sup>34</sup> Cfr. J. G. A. Pocock, *The Machiavellian Moment*, Princeton, Princeton University Press, 1975; trad. it. *Il momento machiavelliano*, Bologna, Il Mulino, 1980, *passim*.



delegati come uno dei diritti più importanti, e la sua tutela uno degli scopi preminenti del governo. Di conseguenza, sembrava necessario adottare delle precauzioni specifiche per fare in modo che i rappresentanti avessero particolarmente a cuore i diritti e gli interessi dei proprietari. In ogni caso, che la proprietà fosse vista come un baluardo della libertà repubblicana o come un diritto fondamentale, la Convenzione federale riteneva che i rappresentanti dovessero essere proprietari, e di conseguenza di rango sociale più elevato rispetto a coloro che li eleggevano, dal momento che per il diritto di voto non era richiesto alcun requisito del genere. A quanto pare il principio di distinzione fu dunque presente anche a Filadelfia. La questione allora è: perché non fu tradotto in una disposizione costituzionale?

Per trovare una risposta bisogna ritornare ai dibattiti. Alcune settimane più tardi, il *Committee of Detail* sottopose la seguente clausola all'assemblea plenaria: «Il Legislativo degli Stati Uniti avrà l'autorità di stabilire per i membri di ciascuna Camera, riguardo alla proprietà, quei requisiti uniformi che il Legislativo stesso riterrà opportuni»<sup>35</sup>. Il Comitato (come spiegarono due dei suoi membri, Rutledge e Ellsworth) non era stato in grado di mettersi d'accordo su alcun requisito specifico riguardo alla proprietà, e di conseguenza aveva deciso di lasciare che a regolare la questione fossero i legislativi futuri. C'erano due ostacoli che impedivano al Comitato di raggiungere un accordo. In primo luogo, come riportò Rutledge, i membri del Comitato erano «inimicidi da una parte dal pericolo di dispiacere il popolo innalzando [i requisiti], dall'altra di renderli vacui abbassandoli». In secondo luogo, secondo Ellsworth,

le situazioni diverse in parti differenti degli Stati Uniti e la probabile differenza fra la situazione presente e quella futura del paese in generale, fanno sì che sia inopportuno avere requisiti *uniformi e fissi*. Se li si fissa in alto, per renderli utili agli stati del Sud, li si rende inapplicabili a quelli dell'Est. Se li si adatta a questi ultimi, non serviranno a niente nei primi<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> *Records*, vol. II, *Report of the Committee of Detail*, p. 165. Il Comitato delle minute era composto da Gortham, Ellsworth, Wilson, Randolph e Rutledge: cfr. J.H. Hutson, *Supplement to Max Farrand's The Records of the Federal Convention of 1787*, New Haven, Yale University Press, 1987, pp. 195-196.

<sup>36</sup> *Records*, vol. II, p. 249.

La clausola proposta poteva aver risolto i problemi interni al *Committee of Detail*, ma nella sessione plenaria incontrò un'obiezione fondamentale: lasciare simile materia alla discrezione del legislativo era estremamente pericoloso, dato che la natura stessa del sistema politico poteva essere alterata radicalmente attraverso la semplice manipolazione di queste condizioni<sup>37</sup>. Wilson, sebbene fosse un membro del Comitato, rilevò inoltre che «probabilmente dal legislativo non verrebbe mai fissata una regola *uniforme*, e di conseguenza propose la mozione di «chiudere la seduta»<sup>38</sup>. Si procedette al voto immediatamente dopo l'intervento di Wilson, e la proposta del Comitato venne rifiutata con sette voti contro tre. La costituzione non avrebbe incluso alcun requisito censitario per i rappresentanti.

Questo episodio dimostra che l'assenza di requisiti censitari nella costituzione del 1787 non fu dovuta a ragioni di principio, ma di necessità. I delegati in realtà erano a favore del principio di un requisito censitario, ma semplicemente non furono in grado di mettersi d'accordo su alcun limite uniforme che producesse il risultato desiderato sia negli stati del Nord sia in quelli del Sud, sia negli stati agrari dell'Ovest sia negli stati mercantili più ricchi dell'Est. Così l'assenza nella costituzione di qualsiasi requisito censitario per i rappresentanti deve essere interpretata come un risultato in gran parte non intenzionale. È vero che, quando i delegati diedero il loro voto finale, molto probabilmente erano consci del fatto che stavano abbandonando proprio il principio dei requisiti censitari, e così, in senso stretto, il risultato fu intenzionale. Tuttavia è chiaro che i delegati erano stati indotti da circostanze esterne a rendere un voto finale che si discostava dalle loro intenzioni iniziali ed esplicite (e anzi era a esse contrario). Inoltre, non ci sono prove del fatto che nel frattempo essi avessero cambiato idea sulle questioni di principio. Si sarebbe tentati di affermare che il carattere eccezionalmente egualitario della rappresentanza negli Stati Uniti sia dovuto più alla geografia che alla filosofia.

I membri della Convenzione di Filadelfia presero due altre decisioni riguardo alle elezioni. La Camera dei rappresentanti

<sup>37</sup> Questa obiezione venne avanzata da Madison, *Ibidem*, pp. 249-250.  
<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 251 (corsivi miei).

doveva essere eletta ogni due anni, un termine abbastanza breve da assicurare la giusta dipendenza nei confronti degli elettori. Fondamentale era la paura di parlamentari lunghi che, sulla scorta dell'esperienza inglese, erano visti come il segno distintivo della tirannia. Alcuni delegati propugnarono elezioni annuali, ma in definitiva l'accordo su un termine di due anni venne raggiunto senza troppe difficoltà. La Convenzione decise anche che «il numero dei Rappresentanti non sarà superiore a uno ogni trentamila [abitanti], ma ciascuno Stato avrà almeno un Rappresentante» (art. I, sez. 2, cl. 3). Fu deciso che della Camera avrebbero fatto parte sessantacinque membri fino a che non fosse stato condotto il primo censimento. La proporzione fra gli elettori e gli eletti venne fissata prestando attenzione a mantenere la misura della Camera entro limiti gestibili, anche quando si fosse verificato l'aumento previsto (e sperato) della popolazione. La stragrande maggioranza dei delegati era determinata a evitare la «confusione» delle assemblee di ampie dimensioni. Il *Committee of Detail* aveva inizialmente proposto la proporzione di un rappresentante per ogni 40.000 votanti eleggibili<sup>39</sup>. Alcuni delegati, e in particolare Mason, Gerry e Randolph, contestarono la misura ridotta dell'assemblea rappresentativa<sup>40</sup>. Ma in generale sembra che tale questione non abbia provocato un dibattito di rilievo alla Convenzione, come lo stesso Gerry avrebbe ammesso nella sua corrispondenza<sup>41</sup>. I delegati, a quanto pare, erano più preoccupati del peso relativo dei singoli stati nei futuri legislativi federali che della proporzione fra gli elettori e gli eletti<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 526.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 569 (Mason e Gerry); *ibidem*, p. 563 (Randolph).

<sup>41</sup> E. Gerry al vicepresidente della Convenzione del Massachusetts, 21 gennaio 1788, in *ibidem*, vol. III, p. 265.

<sup>42</sup> Lascio qui completamente da parte il dibattito sulle basi della rappresentanza e sulla questione della ripartizione dei seggi, sebbene entrambi furono significativamente presenti nei dibattiti della Convenzione. Il dibattito sulle basi della rappresentanza aveva implicazioni di lungo raggio, dal momento che comportava che si decidesse che cosa doveva essere rappresentato. La questione principale, a questo riguardo, era: la ripartizione dei seggi (e quindi la rappresentanza) dovrebbe essere basata sulla *proprietà* o sulle *persone*? Come ha mostrato in dettaglio Pole, la decisione finale di basare la ripartizione dei seggi principalmente sui numeri (anche se tenendo ferma la «proporzione federale» in base alla quale uno schiavo, considerato una forma di proprietà, doveva essere conteggiato come tre quinti di una persona) «diede un impulso forse non intenzionale, ma comunque innegabile,

### 3.2. Il dibattito sulla ratifica

Sebbene la questione della misura della Camera dei rappresentanti non avesse dato luogo ad alcuna discussione di rilievo alla Convenzione di Filadelfia, si rivelò una materia fondamentale di contesa nei dibattiti di ratifica. Anzi, come rilevano Kurland e Lerner, per quel che riguarda la rappresentanza «a mettere in ombra tutte le [altre] controversie e preoccupazioni fu la questione della rappresentanza adeguata, così come era espressa dalla misura della Camera dei rappresentanti proposta»<sup>43</sup>. La questione della misura dell'assemblea rappresentativa (che in un certo senso era un problema tecnico relativo al numero ottimale ai fini di una deliberazione adeguata) assunse un'importanza politica enorme; essa riguardava il rapporto fra i rappresentanti e i rappresentati, ossia il nucleo stesso dell'idea di rappresentanza. La discussione si incentrò quasi esclusivamente sulle conseguenze della proporzione fra eletti ed elettori. Non furono messi in questione né l'estensione del voto né i requisiti legali per essere rappresentanti, dal momento che gli antifederalisti (coloro che rifiutavano il progetto preparato a Filadelfia) non avevano alcuna obiezione contro la prima, e la costituzione non conteneva affatto i secondi. Occorre sottolineare un altro punto: il dibattito vide contrapposte due concezioni della rappresentanza. Gli antifederalisti accettavano che ci fosse bisogno della rappresentanza: non erano «democratici» nel senso che firmine aveva nel XVIII secolo, dal momento che essi non propugnavano il governo diretto da parte del popolo riunito in assemblea. Questo è stato giustamente posto in rilievo da un saggio recente di Terence Ball<sup>44</sup>.

L'obiezione principale che gli antifederalisti sollevarono contro la costituzione fu che la proporzione proposta fra gli

all'idea della democrazia politica» (Pole, *Political Representation*, cit., p. 365). Coloro che propugnavano una rappresentazione specifica o separata della proprietà, dunque, furono battuti. Questo aspetto del dibattito, comunque, è stato studiato da Pole con tutta la chiarezza e la persuasività che si possono desiderare. Le sue conclusioni sono fra i presupposti di questo capitolo.

<sup>43</sup> P.B. Kurland e R. Lerner (a cura di), *The Founders' Constitution*, 5 voll., Chicago, The University of Chicago Press, 1987, vol. I, p. 386, *Introductory Note*.

<sup>44</sup> T. Ball, *A Republic - If You can Keep It*, in T. Ball e J. Pocock (a cura di), *Conceptual Change and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 1987, pp. 144 ss.

elettori e gli elettori era troppo bassa per permettere una *somiglianza* adeguata. I concetti di «somiglianza», «rassomiglianza», «affinità» e l'idea che la rappresentanza dovesse essere una «immagine veritiera» del popolo continuarono a ricorrere negli scritti e nei discorsi degli antifederalisti<sup>45</sup>.

L'analisi di Terence Ball delle due concezioni della rappresentanza che erano in confitto nei dibattiti sulla ratifica non è del tutto soddisfacente. Utilizzando categorie sviluppate da Hanna Pitkin, Ball caratterizza la concezione della rappresentanza degli antifederalisti come una «teoria del mandato», in base alla quale il compito del rappresentante consiste nel «rispecchiare le opinioni di coloro che egli rappresenta» e nel «condividere i loro atteggiamenti e i loro sentimenti». Al contrario, secondo Ball, i federalisti vedevano la rappresentanza come l'attività «indipendente» di un «fiduciario che deve formarsi il proprio giudizio riguardo agli interessi degli elettori e al modo in cui potrebbero essere serviti»<sup>46</sup>. Chiaramente, gli antifederalisti ritenevano che i rappresentanti dovessero condire la situazione, gli atteggiamenti e i sentimenti di coloro che rappresentavano. È anche vero che questa preoccupazione era praticamente assente dal pensiero dei federalisti. Tuttavia, il centro del dibattito, contrariamente a quanto sembra implicare la contrapposizione fra «indipendenza» e «mandato», non era esattamente la libertà d'azione dei rappresentanti rispetto ai desideri dei loro elettori. L'accusa che gli antifederalisti sollevarono a più riprese non era che in base al progetto di costituzione i rappresentanti non avrebbero agito secondo le istruzioni ricevute, ma che non sarebbero stati *come* coloro che li avevano eletti. Queste due questioni, ovviamente, non sono irrelate, ma non sono la stessa cosa. Il dibattito sulla ratifica non fu incentrato sul problema del mandato e delle istruzioni, ma sulla questione della somiglianza fra elettori ed eletti. Brutus, per esempio, scrive:

<sup>45</sup> Sull'importanza dell'idea di «somiglianza» fra gli antifederalisti, cfr. H.J. Storing (a cura di), *The Complete Anti-Federalist*, 7 voll., Chicago, The University of Chicago Press, 1981; vol. I, *What the Anti-Federalists Were for?*, p. 17.

<sup>46</sup> Ball, *A Republic - If You can Keep It*, cit., p. 145. L'opera alla quale fa riferimento Ball è H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967.

La stessa parola «rappresentanza» implica che la persona o l'organo scelto a questo scopo dovrebbe *rassomigliare* a coloro che li nominano - i rappresentanti del popolo americano, se devono essere genuini, devono essere come il popolo [...]. Essi sono il segno - il popolo è ciò che è significato [...]. Deve dunque essere inteso che coloro che sono messi al posto del popolo debbano possedere i suoi sentimenti e le sue opinioni, e siano governati dai suoi interessi, o che, in altre parole, debbano recare la più stretta *somiglianza* con coloro che sostituiscono. È evidente che affinché un'assemblea possa effettivamente rassomigliare al popolo di un paese, deve essere significativamente numerosa<sup>47</sup>.

Da parte sua, Melancton Smith, il principale avversario di Hamilton alla Convenzione di ratifica per lo stato di New York, in un discorso sulla proposta relativa alla Camera dei rappresentanti dichiarò:

L'idea che si presenta naturalmente alle nostre menti, quando parliamo di rappresentanti, è che essi *assomiglino* a coloro che rappresentano; essi dovrebbero essere un' *immagine veridica* del popolo: essere a conoscenza della sua situazione e dei suoi bisogni; simpatizzare con tutte le sue avversità ed essere disposti a perseguire i suoi interessi genuini<sup>48</sup>.

L'insistenza indefessa sul bisogno di identità o di somiglianza fra gli elettori e gli eletti è fra le caratteristiche più lampanti dei pamphlet e dei discorsi antifederalisti<sup>49</sup>. Sicuramente gli antifederalisti non costituivano una corrente omogenea dal punto di vista intellettuale. Tuttavia, sebbene alcuni fossero conservatori, e altri radicali, erano praticamente unanimi nel richiedere che i rappresentanti assomigliassero a coloro che rappresentavano.

L'idea che la rappresentanza politica dovesse essere concepita come un riflesso o un'immagine, la cui virtù principale doveva essere la somiglianza rispetto all'originale, nei primi anni dell'indipendenza aveva trovato una delle sue espressioni più influenti nei *Thoughts on Government* di John Adams. E sebbene Adams non avesse partecipato al dibattito costituzio-

<sup>47</sup> Brutus, *Essay III*, in Storing (a cura di), *The Complete Anti-Federalist*, cit., vol. II, 9, 42 (corsivi miei); da qui in avanti i riferimenti agli scritti e ai discorsi antifederalisti compariranno come Storing, seguito dai tre numeri adottati dal curatore, dove i numeri romani indicano il volume).

<sup>48</sup> M. Smith, *Speech at the New York Ratification Convention*, 20 giugno, 1788, in Storing, VI, 12, 15.

<sup>49</sup> Cfr. The Federal Farmer, *Letter II*, in Storing, II, 8, 15; *Minority of the Convention of Pennsylvania*, in Storing, III, 11, 35; S. Chase, *Fragment 5*, in Storing, V, 3, 20; *Impartial Examiner*, III, in Storing, V, 14, 28-30.

nale del 1787, la sua influenza sul pensiero antifederalista non può essere messa in dubbio. Nel 1776 Adams aveva scritto: «La difficoltà principale risiede nel costituire questa assemblea rappresentativa, e nel farlo bisogna stare molto attenti. [Nel passo precedente, Adams aveva mostrato che negli stati di ampie dimensioni c'era bisogno della rappresentanza]. Dovrebbe essere, in miniatura, un ritratto preciso del popolo nel suo insieme. Dovrebbe pensare, sentire, ragionare e agire come lui».<sup>50</sup>

Per usare le categorie di Hanna Pitkin, si potrebbe dire che gli antifederalisti stavano difendendo una concezione «descrittiva» della rappresentanza. Secondo tale prospettiva, lo scopo dell'assemblea, in quanto popolo in miniatura, consiste nell'agire come avrebbe agito il popolo stesso, se fosse stato riunito in assemblea. In questo senso, gli obiettivi della visione «descrittiva» e della teoria del «mandato» riguardo alla rappresentanza sono gli stessi. Tuttavia, in quest'ultimo caso l'identità fra la volontà dei rappresentanti e la volontà del popolo viene garantita attraverso disposizioni legali (istruzioni o mandato imperativo), mentre la concezione «descrittiva» assume che i rappresentanti faranno spontaneamente quello che avrebbe fatto il popolo, dal momento che essi sono un riflesso del popolo, condividono la situazione dei loro elettori e sono vicini a essi sia in senso metaforico sia in senso spaziale.

Quando gli antifederalisti parlavano di «semiglianza» o di «vicinanza», quello che avevano in mente era soprattutto il senso sociale. Coloro che si opponevano alla costituzione sostenevano che diverse classi della popolazione non sarebbero state adeguatamente rappresentate, dal momento che nessuno dei loro membri avrebbe avuto un seggio all'assemblea. Samuel Chase scrive:

È impossibile che poche persone abbiano familiarità con i sentimenti e gli interessi degli Stati Uniti, che contengono molti ordini e classi diversi di persone - mercanti, agricoltori, piantatori, lavoratori manuali e *gentry* o benestanti. Perché vi fosse una rappresentanza adeguata e genuina ciascun ordine dovrebbe avere l'opportunità di scegliere dal proprio seno una persona come proprio rappresentante. Solo [...] al-

<sup>50</sup> J. Adams, *Thoughts on Government* (1776), in C.F. Adams (a cura di), *The Life and Works of John Adams*, 10 voll., Boston, Little Brown, 1850-56, vol. IV, p. 195.

cuni mercanti e coloro che sono fra gli ambiziosi e i benestanti avranno veramente qualche possibilità. La maggior parte dei piantatori e degli agricoltori non può sperare in nessuno che appartenga al loro ordine - la posizione è troppo elevata perché vi possano aspirare - la distanza fra il popolo e i suoi rappresentanti sarà così grande che non c'è alcuna probabilità che venga scelto un agricoltore o un piantatore. I lavoratori manuali di ogni settore saranno esclusi per suffragio generale dall'aver un seggio - solo la *gentry*, i ricchi e i ben nati saranno eletti.<sup>51</sup>

Data la varietà della popolazione americana, solo un'assemblea ampia avrebbe potuto soddisfare le esigenze di una rappresentanza «adeguata». In un'assemblea veramente rappresentativa, notava Brutus,

l'agricoltore, il mercante, l'artigiano e altri vari ordini di persone dovrebbero essere rappresentati in base al loro peso e numero rispettivo; e i rappresentanti dovrebbero avere una conoscenza intima dei loro bisogni, comprendere gli interessi dei diversi ordini della società, e avere un senso adeguato di ciò che promuove la loro prosperità e un giusto zelo per essa.<sup>52</sup>

Gli antifederalisti non chiedevano, tuttavia, che ogni classe, senza eccezione, avesse dei propri membri in seno all'assemblea. Volevano soltanto che le componenti principali della società fossero rappresentate, con un'attenzione particolare per le classi medie (piccoli proprietari, artigiani in proprio e piccoli commercianti).

In ogni caso, non avevano dubbi sul fatto che la rappresentanza, così com'era prevista nella costituzione, sarebbe stata di parte nei confronti delle classi più floride ed eminenti. Questa era una delle ragioni per cui denunciarono la tendenza «aristocratica» della costituzione (un altro punto saliente della loro paura dell'«aristocrazia» era costituito dai poteri notevoli attribuiti al Senato). Quando gli antifederalisti parlavano di «aristocrazia» non intendevano, naturalmente, la nobiltà ereditaria. Nessuno metteva in dubbio che l'America sarebbe stata e avrebbe dovuto essere priva di nobiltà, e la costituzione proibiva esplicitamente il conferimento di titoli nobiliari (art. I, sez. 9, cl. 9). Ciò che avevano in mente gli antifederalisti non era il privilegio stabilito legalmente, ma la

<sup>51</sup> S. Chase, Fragment 5, in *Storing*, V, 3, 20.

<sup>52</sup> Brutus, *Essay III*, in *Storing*, II, 9, 42.

superiorità sociale conferita dalla ricchezza, dallo status, o anche dal talento. Coloro che godevano di questi diversi elementi di superiorità componevano quella che essi definivano l'«aristocrazia naturale», laddove «naturale» era contrapposto a legale o istituzionale. Come disse Melancton Smith durante il dibattito sulla ratifica dello stato di New York:

Sono convinto che questo governo è costituito in maniera tale che i rappresentanti saranno generalmente composti dalla prima classe della comunità, alla quale farò riferimento come all'aristocrazia naturale del paese [...]. Mi si chiederà che cosa io intenda per aristocrazia naturale, e mi si dirà che fra di noi non esiste alcuna distinzione del genere fra le persone o le classi. È ben vero che noi abbiamo la fortuna di non avere alcuna distinzione legale o ereditaria di questo genere; e tuttavia esistono delle differenze reali. Ogni società si divide naturalmente in classi. L'autore della natura ha dato ad alcuni maggiori capacità che ad altri - nascita, educazione, *talenti* e ricchezza creano fra gli uomini distinzioni tanto visibili e tanto influenti quanto i titoli, le stellette e le decorazioni. In ciascuna società gli uomini di questa classe otterranno un maggiore grado di rispetto - e se il governo è fatto in modo da ammettere solo alcuni all'esercizio dei suoi poteri, in base al *corso naturale delle cose*, esso sarà nelle loro mani<sup>53</sup>.

Dal canto suo, Brutus rilevava:

In base al *corso usuale degli affari umani*, verrà eletta l'aristocrazia naturale del paese. La ricchezza genera sempre influenza, e quest'ultima viene in genere fortemente accresciuta dalle ampie reti di relazioni famigliari [...]. È probabile che solo alcuni dei mercanti, e fra i più benestanti e ambiziosi, avranno una rappresentanza del loro corpo - solo alcuni di essi sono personaggi abbastanza di peso da attirare l'attenzione degli elettori dello stato data una rappresentanza così limitata<sup>54</sup>.

Come osservò la minoranza alla Convenzione della Pennsylvania: «Verranno scelti solo uomini appartenenti al rango più elevato»<sup>55</sup>. Gli antifederalisti non erano egualitaristi radicali, che

<sup>53</sup> M. Smith, discorso del 20 giugno 1788, in *Storing*, VI, 12, 16 (corsivi miei). È da notare che Smith pone i talenti, la nascita e la ricchezza sullo stesso piano. Questa non è la sede per inoltrarsi nei dibattiti filosofici che una tale categorizzazione potrebbe suscitare, ma vale la pena rimarcarlo.

<sup>54</sup> Brutus, *Essay III*, in *Storing*, II, 9, 42 (corsivi miei). Sull'idea che sarebbe stata selezionata solo l'«aristocrazia naturale», si veda anche The Federal Farmer, *Letter IX*, in *Storing*, II, 8, 113.

<sup>55</sup> *The Address and Reasons of Dissent of the Minority of the Convention of Pennsylvania to Their Constituents*, in *Storing*, III, 11, 35.

denunciavano l'esistenza di disuguaglianze sociali, economiche o personali. Secondo loro, tali disuguaglianze facevano parte dell'ordine naturale delle cose. Essi non erano neppure contrari al fatto che l'aristocrazia giocasse un ruolo politico specifico. Ma non volevano che essa monopolizzasse il potere.

Gli antifederalisti non svilupparono una spiegazione dettagliata del perché sarebbero stati eletti solo i ricchi e i famosi, e men che meno una spiegazione chiara e semplice che potesse essere impiegata con successo nei dibattiti pubblici. Le loro idee si presentavano piuttosto sotto forma di intuizioni profonde ma poco articolate. Più i collegi elettorali erano ampi, secondo loro, più sarebbe stata grande l'influenza della ricchezza. In contesti ristretti potevano essere elette persone comuni, ma in quelli più ampi per essere un candidato di successo occorreva essere particolarmente benestanti o famosi. Nessuna di queste due affermazioni era evidente di per sé, ma coloro che si opponevano alla costituzione non erano in grado di motivarle meglio di così. Questo mancato chiarimento spiega almeno in parte la debolezza della loro posizione quando la si confronta con la logica limpida e cogente dei federalisti. Gli antifederalisti erano pienamente consapevoli della forza polemica della posizione dei loro avversari. E alla fine ripiegarono sull'affermazione semplice ma piuttosto sbrigativa che i federalisti stavano ingannando il popolo. In una dichiarazione che cattura sia il nocciolo della posizione antifederalista sia la sua debolezza argomentativa, il Federal Farmer scrive:

Le persone possono essere elettori, ma se la rappresentanza è costituita in modo tale da attribuire a una o più delle classi naturali di uomini nella società un ascendente improprio sulle altre, è imperfetta; le prime diventeranno gradualmente padrone, e le ultime schiave [...]. Dire alle persone che sono elettori e che possono scegliere i loro legislatori, se per la natura delle cose non possono scegliere degli uomini fra i propri pari, e che siano come loro, significa ingannarle<sup>56</sup>.

Il tono accusatorio e l'esagerazione retorica non potevano nascondere la mancanza di un'argomentazione sostanziale. Gli antifederalisti erano profondamente convinti che i rappresentanti non sarebbero stati come i loro elettori, ma non erano in grado di spiegare in termini semplici l'enigmatica «natura

<sup>56</sup> The Federal Farmer, *Letter VII*, in *Storing*, II, 8, 97 (corsivi miei).



dovere al popolo l'essere stati innalzati a una carica pubblica; questo non può non «determinare una certa devozione, anche se temporanea, a coloro che li hanno eletti». Dovendo il loro onore e il loro privilegio al favore del popolo, è improbabile che essi sovvertano il carattere popolare di un sistema che è il fondamento del loro potere. Quel che più conta è che le elezioni frequenti ricorderanno loro costantemente che essi dipendono dagli elettori. Infine, le leggi che approveranno si applicheranno tanto a loro stessi e ai loro amici quanto alla società nel suo insieme.<sup>28</sup>

Viste tutte queste garanzie, Madison ritorce l'argomentazione contro gli antifederalisti e solleva indirettamente dei sospetti sul loro attaccamento al governo repubblicano o popolare, chiedendo:

«Che dovremmo dire a degli individui che dichiarano di essere entusiasti fautori del regime repubblicano, e, nel contempo, ne infirmano audacemente il fondamento stesso; che pretendono di ergersi a campioni del diritto della capacità del popolo di scegliere governanti, e, nel contempo, sostengono che questo popolo accorderà la propria preferenza soltanto a coloro che, immediatamente e senza alcun dubbio, tradiranno il mandato loro affidato?»<sup>29</sup>

Madison sotintende che questi sedicenti repubblicani di fatto coltivano dei dubbi sul diritto della gente di scegliere chi vuole come governante e sulla sua capacità di giudicare i candidati. Sebbene Madison sottolinei con grande enfasi la dimensione popolare o repubblicana della rappresentanza in base allo schema proposto, in nessun luogo della sua argomentazione egli sostiene che la costituzione assicurerà una somiglianza o una vicinanza fra i rappresentanti e i rappresentati. Anche lui sa che non lo farà.

Madison sviluppa piuttosto una concezione completamente differente di ciò che la rappresentanza repubblicana potrebbe e dovrebbe fare:

Lo scopo di ciascuna costituzione politica è, infatti, o dovrebbe essere, quello di assicurarsi come governanti degli uomini dotati di molta saggezza per ben discernere, e molta virtù per perseguire il comune bene della società; e, in secondo luogo, di prendere le precauzioni più

<sup>28</sup> Madison, *Federalist 57*, cit., pp. 351-352; trad. it. *Il Federalista*, cit., p. 491.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 353; trad. it. cit., pp. 493-494.

delle cose» o «il corso usuale degli affari umani» che avrebbe condotto a tale risultato.

Questa posizione era completamente vulnerabile alle repliche fulminanti di Madison. Secondo quanto è riportato, in un passo egualmente retorico Madison dichiarò che la Camera dei rappresentanti avrebbe costituito un'oligarchia, ma

chi saranno gli elettori dei rappresentanti federali? Non certo i ricchi più dei poveri; non i colti più degli ignoranti; non i viziosi rampolli di illustri casate più degli umili figli di gente oscura e sfortunata. Gli elettori saranno tutto il popolo degli Stati Uniti [...]. Chi potrà essere oggetto di tale pubblica scelta? Qualunque cittadino che abbia meriti tali da raccomandarlo alla stima e alla fiducia del proprio paese. Non requisiti di ricchezza, né di nascita, non di fede religiosa né di convinzioni politiche, possono intervenire a intralciare il giudizio del popolo o a deluderne le aspettative.<sup>37</sup>

Gli antifederalisti non avevano alcuna obiezione al diritto di voto a livello federale, e ammettevano che nella costituzione non c'era alcun requisito relativo alla proprietà o alle imposte per i rappresentanti. Così, non disponevano di alcun contro-argomento efficace.

Dopo questa prima difesa, l'argomentazione di Madison, nel *Federalist 57*, afferma sostanzialmente che la costituzione fornisce ogni garanzia che i rappresentanti non tradiscano la fiducia del popolo. Dal momento che i rappresentanti saranno scelti dalla preferenza dei propri concittadini», sostiene Madison, ci sono buone ragioni per ritenere che avranno effettivamente le qualità per le quali saranno stati scelti e che saranno all'altezza delle aspettative. Inoltre, essi sapranno di

<sup>37</sup> J. Madison, *Federalist 57*, in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *The Federalist Papers* (1787-88), a cura di C. Rossiter, New York, Penguin, 1961, p. 351; trad. it. *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 491. Sul requisito per essere eletti come rappresentanti, si veda anche il *Federalist 52*. Qui Madison richiama i tre requisiti fissati nella costituzione (venticinque anni di età, sette anni di cittadinanza negli Stati Uniti, e residenza nello stato nel quale il candidato si presenta per le elezioni al Congresso), prima di aggiungere: «A parte questi limiti, del resto assai ragionevoli, questo settore del sistema costituzionale federale è aperto a chiunque lo meriti, qualsiasi sia la classe o la categoria cui appartiene, sia egli nato in America o immigrato, sia egli vecchio o giovane, senza discriminazione tra ricchi e poveri, o tra individui di diverse confessioni religiose o politiche» (*ibidem*, p. 326; trad. it. cit., p. 463; da qui in avanti i riferimenti ai *Federalist Papers* indicheranno solo il numero del saggio e la pagina).



efficaci affinché essi si mantengano onesti per tutto il periodo in cui durerà il loro mandato. Il sistema elettivo nella scelta dei propri governanti rappresenta una caratteristica essenziale del regime repubblicano. I mezzi usati per evitare che quelli si corrompano, sono, poi, molti e vari. Il più efficace è quello di delimitare la durata del mandato in modo da far sentire ai rappresentanti, in giusto grado, la loro responsabilità nei riguardi del popolo<sup>60</sup>.

In questa caratterizzazione del governo repubblicano, vale la pena notare, non si fa la minima menzione di una qualsiasi somiglianza fra i rappresentanti e i rappresentati. Anzi, i rappresentanti dovrebbero essere diversi dai loro elettori, dal momento che il governo repubblicano richiede come qualsiasi altro potere di essere affidato a coloro che possiedono «più saggezza» e «più virtù», ossia a persone superiori ai concittadini e diverse da loro. Questa è una delle formulazioni più chiare del principio di distinzione nel pensiero dei federalisti, ma Madison esprime la stessa idea in diverse occasioni. Nel famoso passo del *Federalist 10* in cui presenta la propria concezione delle differenze fra una democrazia e una repubblica, Madison nota in primo luogo che la caratteristica definitiva di una repubblica è

una delega dell'azione governativa [...] a un piccolo gruppo di cittadini eletto dagli alti [...]. Il risultato di [questo] è, da un lato, quello di affinare e di allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un *corpo scelto di cittadini*, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese, e il cui patriottismo e la cui sete di giustizia renderebbero meno probabile che si sacrifichi il bene del paese a considerazioni particolarmente transitorie<sup>61</sup>.

Ciò che distingue una repubblica da una democrazia, quindi, non è semplicemente l'esistenza di un corpo di rappresentanti, ma anche il fatto che tali rappresentanti formano un «corpo scelto». Come Guicciardini prima di lui, Madison sta chiaramente giocando con i due significati del termine «scelto»: i rappresentanti sono scelti in senso letterale, al momento che sono eletti, ma costituiscono anche i «pochi scelti». Così la caratterizzazione completa del metodo repubblicano per designare i governanti è che esso lascia che il popolo scelga attraverso le elezioni i più saggi e i più virtuosi.

<sup>60</sup> *Ibidem*, pp. 350-351; trad. it. cit., pp. 490-491.

<sup>61</sup> Madison, *Federalist 10*, cit., p. 82; trad. it. *Il Federalista*, cit., pp. 194-195 (corsiivi miei).

Il repubblicanesimo di Madison, tuttavia, non si accontenta di fare in modo che vengano selezionati i più saggi e i più virtuosi; non c'è alcuna fede cieca nelle élite sagge e virtuose. I rappresentanti dovrebbero essere mantenuti sulla retta via attraverso un sistema di vincoli, sanzioni e ricompense. La «precauzione più efficace perché essi si mantengano virtuosi» consiste nel sottoporli a elezioni e rielezioni frequenti. La prospettiva costante di un'elezione imminente, assieme al desiderio di continuare a ricoprire la carica, garantiranno la loro giusta devozione agli interessi del popolo. Se in un governo repubblicano i pochi eletti scelti sono al servizio del bene comune anziché del proprio interesse non è per via di una qualche somiglianza con i loro elettori, ma principalmente perché sono tenuti a rispondere al popolo attraverso elezioni regolari. Gli antifederalisti pensavano che, affinché i rappresentanti servissero il popolo, i primi dovessero essere «come» il secondo. Madison risponde che i rappresentanti possono benissimo essere diversi dal popolo, e anzi che dovrebbero essere diversi. Ciò nonostante essi saranno al servizio del popolo perché verranno mantenuti giustamente dipendenti da esso attraverso mezzi istituzionali. Non la somiglianza o la vicinanza sociale, ma elezioni ricorrenti, sono i migliori guardiani degli interessi del popolo. L'ampiezza della divergenza fra queste due concezioni della rappresentanza, adesso, è evidente. Gli antifederalisti non mettevano in dubbio che ci fosse bisogno di elezioni ricorrenti, ma ai loro occhi questa era semplicemente una condizione necessaria perché vi fosse una rappresentanza autentica; c'era bisogno anche della somiglianza e della vicinanza. I federalisti, d'altra parte, vedevano le elezioni come una condizione sia necessaria sia sufficiente per la buona rappresentanza.

Di fronte all'obiezione che la costituzione era aristocratica, i federalisti rispondevano mettendo in evidenza le differenze fra l'aristocrazia pura e semplice e l'«aristocrazia naturale», e sostenendo inoltre che non c'era niente di male nella seconda. Un esempio di questa linea argomentativa si può trovare nei discorsi di James Wilson durante il dibattito di ratifica della Pennsylvania. La sua difesa della costituzione riguardo a questo punto è particolarmente significativa, giacché fra tutti i leader federalisti egli era sicuramente quello dalla mentalità più democratica. Per esempio, elogiò la costituzione per il

suo carattere «democratico», cosa che Madison (e ancora meno Hamilton) non avrebbe mai fatto. Tuttavia, quando si trovò di fronte all'obiezione secondo cui il progetto di costituzione stava prendendo una piega aristocratica, Wilson fu pronto a giustificare l'idea di governo retto da un'aristocrazia naturale.

Mi domando adesso che cosa si intenda per «aristocrazia naturale». Non ho problemi per quel che riguarda il senso etimologico dell'espressione; infatti, quando risaliamo al linguaggio dal quale deriva, aristocrazia significa né più né meno che il governo degli uomini migliori di una comunità, o coloro che sono raccomandati dalle parole della costituzione della Pennsylvania, nella quale si dispone che i rappresentanti debbano essere coloro che si sono distinti per saggezza e virtù. [Occorre tener presente che la costituzione della Pennsylvania del 1776 era universalmente considerata una delle costituzioni statali più «democratiche»; e costituiva comunque un punto di riferimento per il pubblico di Wilson]. C'è un qualche pericolo in questa rappresentanza? Non riuscirò mai a capire che cosa ci sia di male nel fatto che vengano impiegate persone del genere [...]. Se per aristocrazia naturale si intende questo — e non sono a conoscenza di altri sensi — si può obiettare al fatto che debbano essere impiegati uomini che si sono distinti per la loro virtù e i loro talenti?<sup>62</sup>

In questa definizione dell'aristocrazia naturale Wilson non faceva alcuna menzione della ricchezza, il che rendeva la sua posizione più facile da difendere e la sua argomentazione un po' più di senso comune, ma senza farne una banalità. Infatti questa argomentazione deve essere considerata sullo sfondo dell'intero dibattito e alla luce delle accuse dell'altra parte. Da questo punto di vista l'argomentazione di Wilson, ammettendo esplicitamente due fatti evidenziati dagli antifederalisti, è significativa. In primo luogo, i rappresentanti non sarebbero stati come i loro elettori, e non avrebbero neanche dovuto esserlo. Era positivamente desiderabile che fossero dotati di maggiori talenti e più virtuosi. In secondo luogo, l'assemblea rappresentativa sarebbe stata costituita principalmente, se non esclusivamente, dall'aristocrazia naturale.

<sup>62</sup> J. Wilson, discorso del 4 dicembre 1787, in J. Elliot (a cura di), *The Debates in Several State Conventions on the Adoption of the Federal Constitution as Recommended by the General Convention at Philadelphia*, 5 voll., New York, Burt Franklin, 1888, vol. II, pp. 473-474.

Dopo questa difesa dell'aristocrazia naturale, Wilson sottolineava come essa differisse dall'aristocrazia in senso stretto. Un «governo aristocratico», continuava, è un governo

in cui il potere supremo non è detenuto dal popolo, ma risiede in un corpo selezionato di persone, che riempiono i posti che si rendono vacanti scegliendo ed eleggendo esse stesse, oppure succedono alle cariche in base al principio ereditario, o in virtù del possesso territoriale, o di qualche altro requisito che non sia il risultato di qualità personali. Quando parlo di qualità personali, intendo le qualità della mente e la disposizione del cuore.<sup>63</sup>

Quando si trovò di fronte la stessa obiezione sul carattere aristocratico della costituzione, Hamilton rispose anzitutto mettendo in ridicolo la concezione dell'aristocrazia dei suoi avversari.

Perché, allora, si parla così spesso di aristocrazia? Per quel che mi riguarda, non conosco neanche bene il significato di questa parola [...]. Ma chi sono gli aristocratici fra di noi? Dove troviamo degli uomini che siano per sempre elevati a un rango superiore rispetto a quello dei loro concittadini, e che possiedano dei poteri indipendenti da essi? Le argomentazioni di questi gentiluomini [gli antifederalisti] servono solo a provare che ci sono uomini che sono ricchi, e uomini che sono poveri, alcuni che sono saggi, e altri che non lo sono; che in realtà ogni uomo che si sia distinto è un aristocratico [...]. Questa descrizione, mi si consenta, è ridicola. Questa immagine è uno spauracchio. Il nuovo governo rende un uomo ricco più eleggibile di un povero? No. Non impone alcun requisito del genere.<sup>64</sup>

Hamilton tornò più e più volte sull'argomentazione preferita dei federalisti: il popolo aveva il diritto di scegliere coloro che voleva come suoi governanti. Ma egli andò ancora oltre, ammettendo che la ricchezza era destinata a giocare un ruolo sempre più importante nelle elezioni:

Man mano che le ricchezze aumentano e si accumulano nelle mani di pochi, e il lusso prevale nella società, la virtù sarà sempre più considerata come un grazioso ammenicolo del benessere, e la tendenza delle cose sarà quella di allontanarsi dai criteri repubbli-

<sup>63</sup> J. Wilson, discorso del 4 dicembre 1787, in Elliot (a cura di), *The Debates*, cit., p. 474.

<sup>64</sup> H. Hamilton, discorso del 21 giugno 1788, in *ibidem*, vol. II, p. 256.

cani. Questa è la vera disposizione della natura umana: è una cosa che né questo membro onorevole [Melancton Smith] né io possiamo correggere<sup>65</sup>.

E sebbene Hamilton deplorasse questo sviluppo inevitabile, qualcosa di più della mera rassegnazione risuonava nelle sue osservazioni:

Guardate ai ricchi e ai poveri della comunità, agli istruiti e agli ignoranti. Dove predomina la virtù? La differenza in realtà non consiste nella quantità, ma nel genere dei vizi che sono tipici delle varie classi; e qui i ricchi, per carattere, sono avvantaggiati. I loro vizi sono probabilmente più propizi alla prosperità dello stato di quelli degli indigenti, e sono meno connotati da depravazione morale<sup>66</sup>.

Più di qualsiasi altro federalista, Hamilton era pronto a propugnare apertamente un certo ruolo della ricchezza nella selezione dei rappresentanti. Roma lo affascinava e il suo obiettivo principale era che la giovane nazione diventasse una grande potenza, o magari un impero. Egli vedeva il potere economico come la strada maestra verso la grandezza storica, e di conseguenza desiderava che il paese fosse guidato da mercanti floridi, coraggiosi e industriosi. A Filadelfia, nel suo discorso contro il piano presentato dalla delegazione del New Jersey, aveva sottolineato il bisogno di attirare al governo «uomini veramente dotati di ricchezza e influenza»<sup>67</sup>. Nel *Federalista* egli replicò agli antifederalisti che «l'idea di una effettiva rappresentanza di tutte le classi da effettuare attraverso individui appartenenti a ciascuna classe» era «nel suo insieme addirittura fantastica», aggiungendo: «A meno che la costituzione non avesse previsto espressamente che ciascuna diversa categoria dovesse inviare uno o più rappresentanti, cosa che, in pratica, non si verificherebbe mai»<sup>68</sup>. Ancora una volta veniva ammesso quanto dicevano gli antifederalisti: l'importanza numerica di ciascuna delle diverse classi della società non avrebbe mai trovato un corrispettivo spontaneo in seno all'assemblea rappresentativa.

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>67</sup> *Records*, vol. I, p. 299.

<sup>68</sup> A. Hamilton, *Federalist* 35, cit., p. 214; trad. it. *Il Federalista*, cit., p. 343.

Così chi si occupa di industria ovvero di artigianato sarà sempre propenso, a parte poche eccezioni, a dare il proprio voto a commercianti piuttosto che a persone che appartengono alle loro stesse occupazioni o mestieri.

Quei cittadini acuti e ragionevoli ben sanno, infatti, come le industrie artigiane e meccaniche fornicano dei materiali di cui si serve l'iniziativa del commercio [...]. Essi sanno che il commerciante è il loro naturale cliente e amico e sono ben consci di come, per grande che possa essere la fiducia che essi potranno giustamente avere nelle proprie capacità di giudizio, i commercianti potranno più efficacemente promuovere i loro interessi di quanto essi stessi non lo potrebbero<sup>69</sup>.

La differenza stava nel fatto che Hamilton, al contrario degli antifederalisti, era contento di questo stato di cose «naturale».

Non tutti i federalisti condividevano il punto di vista di Hamilton sul ruolo del commercio e della ricchezza, come avrebbero dimostrato i dibattiti del decennio successivo. Negli anni novanta del 1700 Madison e Hamilton si ritrovarono in campi opposti: Hamilton, allora in carica, continuò a battersi al fianco degli interessi commerciali e finanziari e a difendere un potere centrale forte; invece Madison si unì a Jefferson nella condanna di quella che essi vedevano come la corruzione associata alla finanza e al commercio, così come delle intrusioni del governo federale. I federalisti, tuttavia, erano tutti d'accordo sul fatto che i rappresentanti non dovessero essere come i loro elettori. Che tale differenza fosse espressa in termini di saggezza, o di virtù, o di talenti, o della semplice proprietà e ricchezza, essi si aspettavano e desideravano che gli eletti fossero in una posizione più elevata di coloro che li eleggevano.

Alla fine, tuttavia, i federalisti condividevano l'intuizione degli antifederalisti che questo genere di differenza sarebbe stato prodotto dalla semplice dimensione dei collegi elettorali (cioè dalla proporzione fra elettori ed eletti). I sostenitori del progetto di costituzione non offrirono una spiegazione di questo fenomeno, non più di quanto facessero i loro oppositori. Tuttavia, dal momento che i federalisti non lo presentavano pubblicamente come uno dei meriti principali della costituzione, all'interno del dibattito il fatto che non fossero in grado di spiegarlo non era un problema così grande come per gli antifederalisti. Questa

<sup>69</sup> *Ibidem* (corsivi miei).

idea, tuttavia, ogni tanto faceva la sua comparsa nei discorsi dei federalisti. Wilson, per esempio, dichiarò:

Credo che l'esperienza di tutti coloro che ne hanno esperienza dimostri che più è ampio il collegio elettorale, migliore è la rappresentanza. È solo negli angoli più remoti che sorgono i piccoli demagoghi. Nient'altro che il vero peso del carattere può dare a un uomo una genuina influenza su collegi di ampie dimensioni. Questo appare in modo notevole nello stato del Massachusetts. I membri della Camera dei rappresentanti vengono scelti in collegi molto piccoli; e l'influenza delle cabale di partito e dei piccoli inrighi al loro interno è stata tale che una grande maggioranza sembra mostrare ben poca disapprovazione per i rivoltosi di quello stato [i seguaci di Shays]<sup>70</sup>.

Il governatore del Massachusetts, invece, era scelto dall'elettorato dell'intero stato, che era un collegio piuttosto ampio. Chiaramente, proseguiva Wilson, quando si trattava di scegliere il governatore, i votanti del Massachusetts «oscillavano solo fra i personaggi più eminenti»<sup>71</sup>. L'allusione alla ribellione di Shays del 1786 rendeva piuttosto evidente la dimensione socioeconomica di ciò che Wilson intendeva per «personaggi eminenti» o per «reale peso del carattere»<sup>72</sup>. Nel suo discorso dell'11 dicembre 1787 Wilson ripeté la stessa argomentazione (con solo una piccola differenza di accento), prima di sostenere che i collegi elettorali di ampie dimensioni costituivano una protezione sia contro i piccoli demagoghi sia contro il parroccchialismo<sup>73</sup>.

Nel *Federalist 10* anche Madison stabilisce una connessione fra le dimensioni dell'elettorato e la selezione di candidati

<sup>70</sup> J. Wilson, discorso del 4 dicembre 1787, in Elliot (a cura di), *The Debates*, cit., vol. II, p. 474.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> La ribellione di Shays, che scoppì in Massachusetts nel 1786, esercitò una certa influenza sull'architettura della costituzione. Essa contribuì ad alimentare l'antipatia nei confronti della «democrazia» che era stata espressa a Filadelfia. I piccoli coltivatori della parte occidentale dello stato erano entrati in rivolta contro la politica favorevole agli interessi mercantili marittimi perseguiti dal legislativo a Boston. Il legislativo aveva adottato una politica di moneta forte e aveva deciso di riscattare il debito pubblico, il che aveva portato a un aumento del carico fiscale. Nelle elezioni del legislativo che fecero seguito alla ribellione di Shays, le forze degli scontenti ottennero un grande successo. Sulla ribellione di Shays si veda Pole, *Political Representation*, cit., pp. 227-241.

<sup>73</sup> J. Wilson, discorso dell'11 dicembre 1787, in J.B. McMaster e F. Stone (a cura di), *Pennsylvania and the Federal Constitution*, Philadelphia, 1888, p. 395.

eminenti. Sebbene in questo passo non si stia occupando della proporzione elettorale e delle dimensioni della Camera, bensì dei vantaggi delle repubbliche di grandi dimensioni rispetto a quelle piccole, egli impiega un'argomentazione simile a quella di Wilson. Più l'elettorato è numeroso, più è facile che vengano selezionati personaggi rispettabili:

Dacché ciascun rappresentante sarà scelto da un numero di cittadini che sarà maggiore nella grande che nella piccola repubblica, rimarrà più difficile a candidati immeritevoli trarre e mettere in pratica le manovre tortuose con cui troppo spesso si effettuano le elezioni; inoltre, essendo il suffragio popolare più libero, esso si indirizzerà più facilmente verso uomini che presentino reali meriti e fermi e conosciuti caratteri<sup>74</sup>.

Nelle *Note sul discorso sul diritto di voto* (un'elaborazione del discorso che aveva pronunciato alla Convenzione il 7 agosto 1787)<sup>75</sup>, Madison è più esplicito riguardo ai benefici che egli si aspetta dai collegi elettorali di ampie dimensioni. Queste note riflettono sulle soluzioni possibili a ciò che in apertura egli descrive come il problema maggiore sollevato dal diritto di voto. «Se si lascia che il diritto spetti solo ai proprietari, possono essere oppressi i diritti delle persone. A dimostrarlo basta lo stato feudale. Se lo si estende egualmente a tutti, i diritti dei proprietari o le pretese di giustizia possono essere prevaricati da una maggioranza priva di proprietà, o interessata a misure ingiuste»<sup>76</sup>. L'obiettivo principale nelle questioni di voto, dunque, consiste nel garantire i diritti sia delle persone sia della proprietà. Madison considera cinque soluzioni possibili. Le prime due vengono scartate in quanto inique: un requisito censitario per gli elettori sotto forma di una proprietà terriera o di un qualsiasi possesso; e l'elezione di un ramo del legislativo da parte di proprietari terrieri e dell'altro ramo da parte di coloro che sono privi di proprietà. Madison si sofferma a lungo su una terza possibilità: riservare ai proprietari terrieri il diritto di eleggere un ramo del legislativo, e ammettere tutti i cittadini, compresi i proprietari di terre, fra coloro che hanno il diritto di eleggere l'altro ramo (il che avrebbe conferito un

<sup>74</sup> Madison, *Federalist 10*, cit., pp. 82-83; trad. it. *Il Federalista*, cit., p. 195.

<sup>75</sup> Cfr. *supra*, p. 115, nota 28.

<sup>76</sup> Madison, *Note sul discorso sul diritto di voto* (probabilmente 1821), in *Records*, vol. III, p. 450.

voto doppio ai proprietari terrieri). Tuttavia Madison osserva di non avere neanche lui ben chiari gli effetti di questa terza soluzione, e ritiene che potrebbe essere messa alla prova. Dopodiché passa a una quarta soluzione, sulla quale a quanto pare egli ha opinioni più definite:

Se l'esperienza o l'opinione pubblica richiedessero un voto eguale e universale per ciascun ramo del governo, così come prevale generalmente negli Stati Uniti, una risorsa favorevole ai diritti della proprietà terriera e di altro genere, quando i suoi possessori diventano una minoranza, si può cercare nell'allargamento dei collegi elettorali per un ramo del legislativo, e un'estensione del periodo in cui è in carica. *I collegi di ampie dimensioni sono chiaramente propizi all'elezione di persone generalmente rispettate e che sono probabilmente attaccate ai diritti di proprietà, rispetto ad avversari che dipendono dalle sollecitazioni personali che sono possibili in un contesto più ristretto*<sup>77</sup>.

Infine, se anche questa soluzione si dovesse rivelare inaccettabile, Madison vede il baluardo ultimo dei diritti di proprietà in un misto di diversi elementi: «l'influenza ordinaria posseduta dalla proprietà e l'informazione superiore che è tipica dei suoi detentori»<sup>78</sup>, il «senso di giustizia popolare illuminato e ampliato da un'istruzione diffusa» e «la difficoltà di unirsi per mettere in atto propositi ingiusti in un paese di grandi estensioni». La quarta e la quinta soluzione sono chiaramente incorporate nella costituzione<sup>79</sup>. Riguardo agli effetti dei collegi elettorali, Madison non usa più (come aveva fatto

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 454 (corsivi miei).

<sup>78</sup> Nel *Federalista* Madison allude alla deferenza ispirata dai proprietari. All'interno di un'argomentazione volta a giustificare la ripartizione dei seggi basata in una certa misura sulla proprietà di schiavi (la «proporzione federale» dei tre quinti) Madison spiega che la ricchezza dei singoli stati deve essere tenuta in conto dal punto di vista legale, dal momento che gli stati ricchi non godono spontaneamente dei benefici dell'influenza maggiore conferita dalla ricchezza. La situazione degli stati, egli afferma, sotto questo aspetto è diversa da quella dei singoli cittadini. «Se è vero che la legge concede a un individuo danaroso soltanto un voto per la scelta dei propri rappresentanti, è anche vero che la stima e il rispetto di cui egli si troverà a godere per la sua fortunata posizione molto spesso servono a influenzare altri a votare come egli crede; e attraverso questa strada angusta gli interessi della proprietà trovano ricetto in seno alla rappresentanza nazionale» (Madison, *Federalist* 54, cit., p. 339; trad. it. *Il Federalista*, cit., p. 478; corsivi miei).

<sup>79</sup> Lo status e la datazione di queste *Notes* non sono completamente certi. Madison scrive all'inizio che il suo discorso del 7 agosto 1787, così come è riportato nei *Records* della Convenzione federale, non «esprime l'opinione

nel *Federalist* 10) la retorica della virtù e della saggezza; egli afferma più schiettamente che le ampie dimensioni giocheranno a favore della proprietà e della ricchezza.

Sarebbe superficiale, tuttavia, dipingere Madison e in generale i capi federalisti come politici ipocriti e scaltri, che introducevano surrettiziamente nella costituzione un requisito censitario (attraverso collegi elettorali di ampie dimensioni), mentre in pubblico, per ottenere l'approvazione popolare, sostenevano che l'assemblea sarebbe stata aperta a chiunque lo meritasse. Per converso, sarebbe ingenuo concentrarsi esclusivamente sull'aspetto giuridico della situazione e sostenere che, dal momento che nella costituzione non c'erano requisiti di proprietà per i rappresentanti, allora i federalisti erano dei campioni dell'eguaglianza politica<sup>80</sup>. La forza straordinaria della posizione federalista scaturiva dal fatto che quando Madison o Wilson dichiaravano che il popolo poteva eleggere chiunque volesse, stavano dando voce a un enunciato incontrovertibile. Sotto questo aspetto, l'accusa che i federalisti stavano «ingannando il popolo» era semplicemente non credibile. I difensori della costituzione stavano sicuramente affermando una verità. Ma c'era anche un'altra verità, o più precisamente un'altra idea che entrambe le parti ritenevano vera (anche se non capivano esattamente perché): il popolo, di regola, avrebbe scelto liberamente di eleggere dei candidati dotati di proprietà e «rispettabili». Le due proposizioni — ed è questo il punto essenziale — potevano essere oggettivamente vere entrambe. La prima non poteva essere considerata allora, e non può esserlo adesso, come un mero mascheramento ideologico della seconda.

Non si può neppure sostenere che le dimensioni dei collegi elettorali fossero un modo per ribaltare nella pratica gli effetti più completa e matura dell'oratore sulla questione». L'interpretazione più plausibile sembrerebbe che le *Notes* presentino quella che Madison, retrospettivamente (nel 1821), considerava come la motivazione del diritto di voto stabilito nel 1787, mentre all'epoca, come abbiamo visto, era stato a favore di un requisito censitario. È difficile datare precisamente il cambiamento di opinioni al quale egli allude. Sembrerebbe, alla luce delle argomentazioni contenute nel *Federalist* 10, che al più tardi verso la fine del 1787 egli si fosse reso conto che i collegi elettorali di ampie dimensioni avrebbero giocato a favore dei proprietari. Ma potrebbe aver scoperto questo effetto anche prima (per esempio, durante i dibattiti a Filadelfia).

<sup>80</sup> L'interpretazione «ingenua» è chiaramente contraddetta dai documenti storici e non vale la pena discuterla.



dell'assenza di requisiti formali. Sarebbe inesatto affermare che i federalisti giocavano su due elementi della costituzione che erano egualmente veri (o ritenuti veri), nella convinzione che l'elemento restrittivo (il vantaggio conferito all'aristocrazia naturale dalle dimensioni dei collegi elettorali) avrebbe cancellato gli effetti di quello più inclusivo (l'assenza di qualsiasi requisito di proprietà per i rappresentanti). Questa lettura presuppone che gli effetti concreti di un requisito formale censitario sarebbero stati esattamente identici a quelli dei collegi elettorali di ampie dimensioni (o che erano percepiti come tali dagli interessati).

È intuibile che le due disposizioni non erano equivalenti. Il principio generale che le leggi e le istituzioni si differenziano e non sono solo fenomeni superficiali oggi è ormai ampiamente accettato. Ma né l'intuizione né il principio generale che il diritto non è una mera «formalità» sono qui completamente adeguati. È anche necessario spiegare precisamente perché, nel caso particolare dei requisiti parlamentari, i requisiti legali non avrebbero prodotto effetti identici a quelli che sia i federalisti sia gli antifederalisti si aspettavano dalle dimensioni dei collegi elettorali.

I collegi elettorali di ampie dimensioni non erano strettamente equivalenti a un requisito di proprietà formale per due ragioni principali. Anzitutto, l'idea che essi avrebbero favorito l'aristocrazia naturale aveva come premessa un fenomeno che sembrava essere generalmente confermato dall'esperienza: «l'esperienza dimostra» (come dice Wilson) che in generale solo si personaggi rispettabili vengono eletti nei collegi elettorali di ampie dimensioni, o (per usare l'espressione di Brutus) questo effetto si verifica «in base al corso comune degli affari umani»<sup>81</sup>. La connessione fra collegi elettorali di ampie dimensioni e l'elezione dell'aristocrazia naturale, così, sembrava verificarsi il più delle volte. Un requisito censitario formale, invece, sarebbe stato sempre efficace. Se il vantaggio delle classi proprietarie è assicurato da una regolarità statistica del comportamento elettorale, il sistema presenta un certo grado di flessibilità: possono sorgere delle circostanze straordinarie in cui tale effetto non si verifica, perché un motivo di preoccupazione

<sup>81</sup> Si potrebbe anche ricordare qui l'osservazione di Hamilton già citata: «chi si occupa di industria ovvero di artigianato sarà sempre propenso, a parte poche eccezioni, a dare il suo voto a commercianti piuttosto che a persone che appartengono alle loro stesse occupazioni o mestieri» (corsiivi miei). Cfr. *supra*, p. 135, nota 69.

eccezionale ha la meglio sull'inclinazione ordinaria dei votanti nei confronti dei candidati «di rilievo». La situazione è diversa se la carica legislativa è riservata per legge alle classi sociali più alte, perché il diritto è rigido per definizione. Ovviamente il diritto può essere cambiato, sia con mezzi pacifici sia violenti, ma il processo è più complicato.

Non c'è alcuna giustificazione per considerare come trascurabile la differenza fra ciò che succede sempre e ciò che capita solo la maggior parte delle volte. La distinzione (elaborata da Aristotele) fra le due categorie è particolarmente rilevante in politica. È un errore, e anzi una fallacia, ritenere, come spesso si fa, che la verità ultima di un fenomeno politico si trovi nella forma che assume la maggior parte delle volte. In realtà, anche il caso eccezionale è importante, dal momento che ciò che è in gioco in politica varia a seconda delle circostanze, e il caso statisticamente raro può avere conseguenze critiche dal punto di vista storico. D'altra parte, è egualmente sbagliato attribuire un privilegio epistemico al caso estremo, ossia quello che è raro e che inoltre implica un'alta posta in gioco. In politica, la verità ultima non è rivelata più dall'eccezione che dalla regola<sup>82</sup>. Le crisi e le rivoluzioni sono sicuramente importanti; si potrebbe affermare che esse definiscono l'ordinario, dal momento che determinano i confini all'interno dei quali hanno luogo le situazioni ordinarie. Ma non ne conseguì che esse siano la verità della politica ordinaria e che foriscano la chiave per comprenderla. Nelle rivoluzioni e nelle crisi entrano in gioco alcuni fattori che sono assenti nelle situazioni normali e che di conseguenza non possono servire a capire la politica ordinaria. Le teorie politiche più potenti sono quelle che trovano posto sia per l'ordinario sia

<sup>82</sup> Il pensiero di Carl Schmitt rappresenta uno degli sviluppi più brillanti, sistematici e consapevoli del principio fallace secondo cui il caso eccezionale rivela l'essenza di un fenomeno. Le analisi dei casi estremi di Schmitt sono in gran parte acute. Egli tuttavia estende indebitamente (anche se consapevolmente) le conclusioni che possono essere tratte dal caso eccezionale alla natura generale del fenomeno considerato. Per esempio, scrive: «Solo una filosofia della vita concreta non può ritirarsi davanti all'eccezione e al caso estremo, anzi deve interessarsi a esso al più alto grado [...]. L'eccezione è più interessante del caso normale. Quest'ultimo non prova nulla, l'eccezione prova tutto; non solo essa conferma la regola: la regola vive solo dell'eccezione» (C. Schmitt *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität* (1922); trad. it. *Teologia politica*, in Id., *Le categorie del "politico"*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 40).



per lo straordinario, continuando a mantenere una distinzione fra i due e spiegandoli in modo diverso. Il pensiero di Locke ne è un esempio perfetto. Per la maggior parte del tempo, osserva Locke, le persone si fidano del governo istituito, specialmente se lo eleggono; non abbandonano facilmente «le loro vecchie istituzioni». Solo quando una «lunga serie di abusi, prevaricazioni ed espedienti tutti intesi a una sola cosa» rivelano palesemente l'intenzione di tradire la sua fiducia, il popolo si solleva, «si appella al cielo» e sottopone il proprio destino al verdetto delle armi<sup>83</sup>. Uno dei punti di forza del *Secondo trattato sul governo* è costituito dal fatto che né la fiducia dei governati nei governanti né la possibilità di una rivoluzione sono presentate come la verità della politica.

Per ritornare al dibattito americano, la conclusione deve essere che, anche se i collegi elettorali di ampie dimensioni e i requisiti legali per i rappresentanti favorivano i candidati provenienti dalle classi sociali più elevate, le due cose non possono essere messe sullo stesso piano. Il maggior grado di flessibilità offerto dagli elettorali di vaste dimensioni in casi eccezionali non può essere liquidato come insignificante: si tratta della ragione primaria per cui le dimensioni dei collegi elettorali non cancellarono gli effetti della clausola elettorale non restrittiva nella costituzione.

In secondo luogo, se la preferenza per certe classi riguardo alla rappresentanza è stabilita per legge, abolirla (o concederla ad altre classi) richiede che si cambi il diritto. Ciò significa che deve essere approvato un cambiamento delle regole da parte delle stesse persone che ne sono beneficiarie, dal momento che sono state elette in base alle vecchie regole. Tale sistema, quindi, equivale a far dipendere la destituzione di una data élite dalla sua stessa approvazione e dal suo stesso consenso. Se invece il vantaggio di una particolare classe sociale dipende solo dal comportamento elettorale dei cittadini (come succede per il vantaggio dell'aristocrazia naturale che è prodotto dai collegi elettorali di ampie dimensioni) un semplice cambiamento dell'elettorato sarà sufficiente a rovesciare un'élite o ad alterarne la composizione. In questo caso, dunque, la destituzione di un'élite al potere può

<sup>83</sup> J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. XIX, par. 221, 225 e 242, in Id., *Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1960; trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, pp. 157, 160 e 173.

essere ottenuta senza la sua approvazione. Ciò non significa, tuttavia, che la decisione libera e deliberata degli elettori sia sufficiente a raggiungere tale risultato. Infatti, il vantaggio a favore delle classi sociali più elevate nei collegi elettorali di ampie dimensioni, sebbene sia il risultato del comportamento degli elettori, di fatto dipende da una serie di fattori, solo alcuni dei quali sono in grado di essere deliberatamente modificati dai votanti. Per esempio, il successo elettorale dei proprietari nei collegi di ampie dimensioni ha sicuramente a che fare con i vincoli di spesa per le campagne. Potrebbe inoltre avere a che fare con alcune norme sociali (per esempio, con la deferenza). Tali fattori sono chiaramente oltre la portata delle decisioni consapevoli e deliberate dei votanti; la semplice volontà dell'elettorato di per sé non è sufficiente a liberarsi del vantaggio procurato dalla ricchezza. Sono necessari anche cambiamenti più profondi nelle condizioni socioeconomiche e nella cultura politica. Per quanto possono essere difficili, tali cambiamenti non richiedono l'approvazione di coloro che sono già al potere, mentre tale approvazione sarebbe necessaria in un sistema di requisiti legali. E non c'è niente di più difficile che indurre un'élite ad accettare il ridimensionamento del proprio potere. Ciò di solito richiede una notevole quantità di pressione esterna, anche violenta.

Si potrebbe obiettare che, in un sistema di requisiti legali, il diritto che deve essere modificato per eliminare il vantaggio delle classi privilegiate non è quello ordinario, ma quello costituzionale. Questo valeva sicuramente per gli Stati Uniti. Cambiare i requisiti legali, quindi, non sarebbe dipeso semplicemente dall'approvazione dei rappresentanti eletti in base a quelle stesse condizioni. L'argomentazione qui presentata, tuttavia, continua a essere valida, dal momento che il legislativo avrebbe avuto voce in capitolo nel processo di revisione costituzionale.

Anche sotto questo rispetto, dunque, i requisiti legali per i rappresentanti e i collegi elettorali di ampie dimensioni non hanno effetti strettamente identici. La differenza sta nel fatto che in un sistema di collegi elettorali di ampie dimensioni il vantaggio della ricchezza poteva essere alterato, o magari persino eliminato, senza il consenso dell'élite dei proprietari. Ciò si prestava al cambiamento politico più facilmente dei requisiti legali che i fondatori del governo rappresentativo francesi e inglesi istituirono nei loro paesi.

Così, la diversità geografica degli stati americani, che impedì ai delegati di Filadelfia di raggiungere un accordo su un requisito censitario per i rappresentanti, portò all'invenzione di un sistema in cui la distinzione dell'élite rappresentativa era garantita in modo più flessibile e adattabile rispetto all'altra sponda dell'Atlantico. In America, a seconda delle fasi della storia e dei cambiamenti nella struttura sociale della nazione, élite diverse sarebbero state in grado di succedersi al potere senza alcuna grande sollevazione. E talvolta, in epoche eccezionali, i votanti sarebbero stati in grado di eleggere cittadini ordinari.

Adesso siamo in grado di capire perché il dibattito costituzionale americano sia illuminante per le istituzioni rappresentative in generale, e non solo per quelle americane. Questo significato più ampio deriva anzitutto dalla posizione difesa dagli antifederalisti. Le loro opinioni non sono state studiate molto, ma la storia delle idee e la teoria politica in generale hanno sbagliato a trascurare questa corrente di pensiero. Con la loro tenace insistenza sulla «somiglianza» o «vicinanza» che deve legare i rappresentanti e i rappresentati in un governo popolare, gli antifederalisti di fatto apportarono un importante contributo al pensiero politico. Gli antifederalisti formularono con grande chiarezza una concezione plausibile, coerente e potente della rappresentanza. Accettarono senza riserve il bisogno di una differenziazione funzionale fra governanti e governati. Ma sostennero che, se il governo rappresentativo doveva essere genuinamente popolare, i rappresentanti dovevano essere il più possibile vicini ai loro elettori: dovevano vivere fra loro e dividerne la situazione. Se queste condizioni fossero state soddisfatte, sostenevano, i rappresentanti avrebbero spontaneamente sentito, pensato e agito come le persone che rappresentavano. Questa visione della rappresentanza venne palesemente sconfitta nel 1787. Così, il dibattito americano mette chiaramente in rilievo che cosa non si voleva che fosse il governo rappresentativo. Sin dall'inizio fu chiaro che in America il governo rappresentativo non sarebbe stato basato sulla somiglianza e sulla vicinanza fra rappresentanti e rappresentati. Il dibattito del 1787 illumina anche, per contrasto, la concezione della rappresentanza che ebbe la meglio. I rappresentanti dovevano essere diversi da coloro che rappresentavano e dovevano essere superiori a essi per talento, virtù e ricchezza. Ma il governo sarebbe stato repubblicano (o popolare), perché i rappresentanti sarebbero

stati scelti dal popolo, e soprattutto perché le elezioni ripetute avrebbero obbligato i rappresentanti a dover rispondere al popolo. Più che in Francia o in Inghilterra, dove nel XVIII secolo nessuna forza di rilievo difese la rappresentanza basata sulla somiglianza o sulla vicinanza sociale, fu in America che l'associazione fra il principio di distinzione e il governo rappresentativo popolare emerse in forma esemplare.

Inoltre, al di là del problema costituzionale della rappresentanza, l'ideale della somiglianza fra leader e popolo dimostrò di essere una potente forza di mobilitazione nel corso del secolo successivo. Ma furono gli antifederalisti a formularlo per primi. Da un certo punto di vista, la storia del mondo occidentale potrebbe essere letta come l'avanzare del principio della divisione del lavoro. Ma ogni volta che tale principio venne esteso a organizzazioni impegnate in politica (per esempio i partiti di massa, i sindacati, i gruppi di cittadini) l'ideale della somiglianza e della vicinanza dimostrò la sua forza di attrazione. In ogni organizzazione dotata di una dimensione politica è possibile mobilitare forze significative dichiarando che i leader devono assomigliare ai membri, condividere la loro situazione ed essere il più possibile vicini a essi, anche se le necessità pratiche impongono una differenziazione dei ruoli. La forza dell'ideale della somiglianza deriva dalla sua capacità di produrre una riconciliazione quasi perfetta fra la divisione del lavoro e il principio democratico dell'eguaglianza.

Nel dibattito americano si trova anche un altro elemento di rilevanza generale. Su quella sponda dell'Atlantico ci si rese presto conto del fatto che la superiorità degli eletti rispetto agli elettori di solito poteva essere ottenuta, anche in assenza di qualsiasi requisito legale, attraverso il semplice funzionamento del metodo elettorale. Ci vollero quasi altri cento anni prima che gli europei arrivassero a comprendere questa proprietà delle elezioni, o almeno a fare conto su di essa per assicurare la distinzione dei rappresentanti. È vero che i protagonisti del dibattito americano consideravano le dimensioni dei collegi elettorali come il fattore principale nella selezione dei candidati eminenti. Ma gli antifederalisti riconobbero che, anche in distretti più piccoli, i votanti avrebbero spontaneamente scelto persone che consideravano per un verso o per l'altro come loro superiori. Quando il Federal Farmer, per esempio, invocava un numero maggiore di rappresentanti, era «per permettere

ai professionisti, ai mercanti, ai commercianti, agli artigiani eccetera, di portare al legislativo una giusta proporzione dei loro uomini meglio informati»<sup>84</sup>.

Nel pensiero antifederalista esisteva una tensione irrisolta fra l'ideale della somiglianza e l'adesione al principio elettivo (che i federalisti non mancarono di sfruttare). Nel dibattito sulla ratifica, tuttavia, la posizione degli antifederalisti non fu semplicemente incoerente. Infatti, se gli antifederalisti accettavano una certa differenza fra i rappresentanti e i loro elettori, erano preoccupati che in collegi elettorali di ampie dimensioni tale differenza sarebbe diventata troppo grande; avevano paura che certe categorie sarebbero state private di qualsiasi rappresentanza proveniente dai loro ranghi e che alla fine la ricchezza sarebbe diventata il criterio di distinzione prevalente. In ogni caso, essi si rendevano conto che lo stesso principio elettivo avrebbe portato alla selezione di quella che essi definivano un'«aristocrazia». I federalisti indubbiamente condividevano tale convinzione. Il disaccordo era una questione di gradi: le due parti avevano opinioni diverse su quale fosse la giusta distanza fra i rappresentanti e i rappresentati. Inoltre, essi differivano riguardo alle caratteristiche specifiche dell'«aristocrazia» che era desiderabile selezionare. Riportando in vita, senza menzionarla esplicitamente, una vecchia idea, entrambe le parti furono convinti che per loro natura le elezioni comportassero degli effetti aristocratici.

## Capitolo quarto

### Un'aristocrazia democratica

Durante il XIX secolo e l'inizio del XX, una tendenza dominò lo sviluppo delle istituzioni rappresentative: l'estensione del diritto di voto, che alla fine culminò nel suffragio universale. Avvenne anche un'altra trasformazione: i requisiti censitari per i rappresentanti scomparvero. Questi due cambiamenti indussero a credere che la rappresentanza stesse progredendo verso il governo popolare. Le libere elezioni dei rappresentanti da parte di tutti i cittadini adulti giunsero a essere quasi completamente identificate con la democrazia. In questo contesto, l'ipotesi che le elezioni potessero avere in sé una dimensione inegualitaria o aristocratica non sembrava neppure meritare di essere indagata dal punto di vista teorico. Più in generale, il movimento verso il suffragio universale, senza vincoli giuridici sulle origini sociali dei candidati, costituiva un progresso dell'eguaglianza politica così palese che l'eventuale permanenza di effetti inegualitari o aristocratici risultava semplicemente irrilevante. A quanto pare la natura aristocratica delle elezioni non ha sollecitato alcuna indagine concettuale né alcun dibattito politico dall'inizio del XIX secolo in poi<sup>1</sup>.

Il dibattito americano del 1787 fu pertanto l'ultima occasione in cui venne presa in considerazione la possibile presenza di caratteristiche aristocratiche in sistemi basati sulle libere elezioni. Tale dibattito di fatto segnò sia un punto di svolta sia un certo progresso nella comprensione di ciò che i teorici politici andavano dicendo da molto tempo. In primo luogo, mentre i filosofi da

<sup>1</sup> Occorre segnalare un'eccezione. Carl Schmitt è probabilmente l'unico autore contemporaneo nel quale troviamo una qualche attenzione per la natura aristocratica delle elezioni. Tuttavia, come vedremo, Schmitt attribuisce questa caratteristica a fattori esterni allo stesso processo elettorale. Il suo contributo, per quanto importante sotto certi aspetti, non getta alcuna luce sulla natura delle elezioni.

<sup>84</sup> The Federal Farmer, *Letter II*, in *Storing*, II, 8, 15 (corsivi miei).

Aristotele e Rousseau avevano sostenuto che le elezioni erano aristocratiche in confronto all'estrazione a sorte, né gli antifederalisti né i federalisti avevano in mente l'estrazione a sorte. Entrambi i campi ritenevano che le elezioni selezionassero individui in qualche modo superiori a coloro che li avevano eletti. Era in questo fenomeno che essi vedevano la dimensione aristocratica del metodo elettivo. Le elezioni sembravano loro aristocratiche non in confronto all'estrazione a sorte, ma di per sé.

Inoltre, i teorici delle epoche precedenti avevano semplicemente sostenuto in via generale che un sistema elettivo non avrebbe offerto a ciascuno un'eguale opportunità di ricoprire una carica. Essi non precisarono chi sarebbe stato favorito dal sistema elettivo di distribuzione. Nel dibattito americano, invece, i beneficiari del sistema elettivo furono identificati. E ben vero che la natura della superiorità favorita dal metodo elettivo non fu definita in modo chiaro e preciso. Le elezioni, sostennero i protagonisti, avrebbero favorito i cittadini importanti ed eminenti, coloro che praticavano le professioni più prestigiose o influenti, quelli più dotati di talento, o semplicemente i più ricchi. Tuttavia, gli americani si scostarono dalla tradizione filosofica in quanto compresero esattamente, o cercarono di comprendere, quali categorie della popolazione sarebbero state privilegiate nella competizione elettorale per le cariche. E furono la posizione sociale e il benessere economico che saltarono ai loro occhi come gli attributi destinati a giocare un ruolo determinante.

Il dibattito americano formulò esplicitamente ciò che Guicciardini e Montesquieu, per esempio, avevano solo suggerito, ossia che il genere di aristocrazia associata alle elezioni non aveva nulla a che vedere con un qualche tipo di nobiltà definita per legge o ereditaria. Se è vero che le elezioni favoriscono i grandi, non si tratta dei grandi delle società feudali, ma di coloro che godono di uno status superiore nella società, quali che siano i termini in cui tale superiorità è definita.

Infine, il dibattito del 1787 può aver apportato un contributo alla teoria degli effetti aristocratici delle elezioni. Insistendo ripetutamente sul fatto che gli elettori avrebbero scelto degli individui che erano più «importanti» (*conspicuous*) o «eminenti» (*prominent*)<sup>2</sup>, ossia più visibili e in vista degli altri, e

<sup>2</sup> In inglese gli aggettivi *conspicuous* e *prominent* hanno un senso allo stesso tempo qualitativo e cognitivo. Designano ciò che è qualitativamente rilevante ma anche ciò che attira lo sguardo e fa sì che una cosa sia affermata.

anche coloro che godevano di risorse economiche superiori, gli antifederalisti aprirono nuove prospettive per la spiegazione degli effetti aristocratici del processo elettorale.

Se l'antica dottrina della natura aristocratica delle elezioni e le intuizioni formulate durante il dibattito americano fossero vere, né l'estensione del suffragio né l'abolizione dei requisiti parlamentari sarebbero in grado di annullare i due fenomeni. Nei governi basati esclusivamente sulle elezioni, non tutti i cittadini avrebbero un'eguale opportunità di ricoprire una carica. E la posizione di rappresentante sarebbe riservata a persone considerate superiori o ai membri delle classi sociali più elevate. Il governo rappresentativo potrebbe sotto certi aspetti diventare più popolare e democratico. Ciò nonostante, conserverebbe una dimensione aristocratica, nel senso che coloro che sono eletti non sarebbero simili a coloro che li eleggono, anche qualora tutti i cittadini avessero il diritto di voto. Inoltre, non tutti avrebbero un'eguale opportunità di esercitare il potere politico, anche quando a nessuno fosse vietato per legge di correre per una carica. Ora dobbiamo chiederci se le elezioni posseggano effettivamente queste caratteristiche ineguaritarie e aristocratiche.

### 1. Il carattere aristocratico delle elezioni: una teoria pura

Ci chiederemo se vi siano degli elementi *intrinsic* al metodo elettivo che presentano delle implicazioni ineguaritarie e se risultano tali da far sì che gli eletti siano in qualche modo superiori agli elettori. Questo modo di porre la questione è in linea con la tradizione della filosofia politica. Aristotele, Montesquieu e Rousseau affermarono tutti e tre che le elezioni erano intrinsecamente aristocratiche. Non pensavano che tale effetto aristocratico derivasse dalle circostanze e dalle condizioni in cui il sistema elettivo era impiegato; essi credevano che risultasse dalla natura stessa delle elezioni.

Intraprenderemo, dunque, un'analisi puramente teorica del meccanismo elettivo. L'ipotesi sulla natura aristocratica delle elezioni potrebbe senza dubbio essere testata empiricamente. Per esempio, la composizione delle assemblee elette potrebbe essere confrontata con la composizione dei rispettivi elettori per determinare se si possa scoprire un qualche schema

ricorrente di superiorità dei rappresentanti. Questo esame richiederebbe una grande quantità di dati per essere veramente significativo e incorrerebbe in moltissimi problemi tecnici, ma il risultato non sarebbe necessariamente convincente. Anche se i dati suffragassero questa ipotesi, si potrebbe obiettare che tale disegualianza in realtà è dovuta alle circostanze in cui avvengono le elezioni. E dal momento che i paesi in cui è stato in funzione il governo rappresentativo per un paio di secoli sono sempre stati caratterizzati da disegualianze sociali diffuse, questa obiezione avrebbe un peso notevole.

Pertanto sceglieremo un'altra strada. Cercheremo di dedurre gli effetti inegualitari e aristocratici da un'analisi astratta delle elezioni. Idealmente, tale deduzione procederebbe in termini puramente *a priori*, allo scopo di portare alla luce che cosa implichi logicamente l'atto di eleggere. Probabilmente questa deduzione trascendentale delle proprietà delle elezioni è impossibile. Potrebbe non esserci alcun modo per evitare di adottare assunti basati sull'esperienza, ma questi assunti dovrebbero essere il più possibile pochi, semplici e non controversi. Gli effetti inegualitari e aristocratici delle elezioni sono dovuti a quattro fattori, ciascuno dei quali verrà preso in esame: il trattamento diseguale dei candidati da parte dei votanti, la discriminazione fra i candidati richiesta da una situazione di scelta, il vantaggio cognitivo conferito dalla salienza e il costo della diffusione dell'informazione.

### 1.1. Le preferenze discrezionali dei votanti

Per comprendere il carattere inegualitario delle elezioni, dobbiamo anzitutto cambiare prospettiva. I governi elettivi sono generalmente considerati come sistemi politici nei quali i cittadini possono scegliere i leader che vogliono. Questa caratterizzazione è sicuramente corretta, ma non coglie tutti gli aspetti della situazione; più precisamente, alcune delle sue implicazioni di solito sfuggono all'attenzione.

Immaginiamo un sistema in cui non tutti i cittadini possono governare allo stesso tempo; ma in cui tutti hanno un eguale diritto a eleggere coloro che governano, e tutti sono eleggibili a ricoprire una carica pubblica. In un sistema del genere, i cittadini sono politicamente eguali in quanto scegliitori. Questo è l'aspetto

democratico del regime che stiamo considerando. Ma scegliere è solo un aspetto della cittadinanza. I cittadini possono anche desiderare di esercitare funzioni pubbliche e di conseguenza possono anche voler essere scelti. La possibilità di ricoprire una carica, che (come abbiamo visto) i repubblicani premoderni apprezzavano sopra ogni cosa, rimane una delle componenti della cittadinanza. E nella nostra situazione immaginaria tutti i cittadini sono allo stesso tempo scegliitori e potenziali oggetti di scelta. Perciò è anche necessario guardare al modo in cui il sistema che stiamo considerando si ripercuote sui cittadini in qualità di possibili oggetti di scelta, ossia come potenziali candidati.

Se guardiamo alla nostra situazione ipotetica da questa prospettiva, diventa visibile un aspetto diverso del sistema. Correre per una carica non è soggetto ad alcuna restrizione, ma la procedura di distribuzione comporta che i candidati possono essere trattati in modo diseguale. Fra quanti si candidano a un pubblico ufficio, coloro che raggiungono il loro obiettivo sono quegli individui identificati per nome, che vengono preferiti agli altri. Le posizioni non sono allocate in base ad attributi o azioni definite in termini astratti, alla luce delle quali tutti sono uguali, ma in base alla preferenza del popolo sovrano per questo o quell'individuo. Generalmente pensiamo che l'eguaglianza di fronte alla legge venga garantita se una regola associa l'ottenimento di un beneficio (o l'infissione di una pena) al possesso di qualità o al compimento di azioni definite in modo astratto e anonimo. Ma le elezioni, in quanto sistema per distribuire le cariche, non allocano i pubblici uffici a chiunque presenti la caratteristica X o compia l'azione Y, indipendentemente da chi è quella persona. Quando i votanti eleggono, non è richiesto loro di usare standard imparziali per discriminare fra un candidato e l'altro. Essi possono decidere di votare per chiunque soddisfi certi criteri generali e astratti (per esempio, l'orientamento politico, la competenza, l'onestà), ma possono anche decidere di eleggere qualcuno semplicemente perché quell'individuo è più simpatico di un altro. Se le elezioni sono libere, niente può impedire ai votanti di discriminare fra i candidati sulla base delle caratteristiche individuali. Le libere elezioni, dunque, non possono impedire la parzialità nel trattamento dei candidati. Anzi, la possibile influenza della parzialità è l'altro lato del diritto dei cittadini di scegliere chi vogliono come loro rappresentanti. Dal momento che sono i cittadini a



discriminare fra i cittadini stessi, nessuno nota che i pubblici uffici sono distribuiti in modo discrezionale e non anonimo, ossia un modo che inevitabilmente apre la porta alla parzialità. Con il voto segreto il cittadino non deve neppure offrire delle ragioni per la propria preferenza. In quell'istante, chi vota è sovrano, nel vecchio e letterale senso del termine. Egli potrebbe a buon diritto adottare il motto dei regnanti assoluti e affermare: «*Sic volo, sic jubeo, stat pro ratione voluntas*» (Così voglio, così ordino, la mia volontà prende il posto della ragione).

L'impiego delle elezioni ha anche un'altra implicazione per i candidati, leggermente diversa. Contrariamente a quanto sembra suggerire l'analogia che viene spesso tracciata fra le elezioni e le competizioni sportive, il processo elettorale non è necessariamente meritocratico e non garantisce strettamente quella che oggi è concettualizzata come eguaglianza di opportunità. Non è questa la sede per addentrarsi nelle complicate discussioni filosofiche alle quali hanno dato vita i concetti di «meritoeranza» e di «eguaglianza di opportunità» negli ultimi vent'anni. Tuttavia sembra esserci consenso sul fatto che una procedura è meritocratica e assicura l'eguaglianza di opportunità se le ineguaglianze che essa genera nella distribuzione di un bene sociale sono almeno in parte (qualcuno direbbe «interamente») il risultato delle azioni e delle scelte di coloro che desiderano tale bene. Una procedura non è descritta come meritocratica se le diseguaglianze di distribuzione alle quali essa porta derivano esclusivamente da diseguaglianze innate. Un concorso di bellezza, per esempio, sicuramente non è considerato meritocratico. D'altra parte, un esame universitario è meritocratico nella misura in cui, sebbene le prestazioni accademiche dei candidati debbano qualcosa alla lotteria genetica dei talenti (per tacere delle diseguaglianze di ambiente sociale), esse sono anche, almeno in parte, il risultato degli sforzi, delle scelte e delle azioni dei candidati.

Sotto questo aspetto è istruttivo confrontare la selezione dei governanti per mezzo delle elezioni e il loro reclutamento attraverso prove competitive (che è il modo in cui per molto tempo

<sup>3</sup> Per una buona presentazione sintetica del concetto di eguaglianza di opportunità nella filosofia della giustizia contemporanea, cfr. W. Kymlicka, *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 55 ss.; trad. it. *Introduzione alla filosofia politica contemporanea*, Milano, Feltrinelli, 2000, pp. 68 ss.

l'autorità politica fu allocata in Cina). Assieme all'estrazione a sorte, alle elezioni, al principio ereditario e alla cooptazione da parte di coloro che sono già al potere, gli esami sono un altro possibile metodo per selezionare i governanti. Si consideri il sistema degli esami nella sua forma più pura, lasciando da parte tutte le influenze esterne che di solito lo viziano in pratica. Se i governanti sono reclutati attraverso un esame competitivo, i candidati devono soddisfare criteri che sono formulati in modo astratto e generale. Inoltre, tali criteri vengono annunciati pubblicamente in anticipo, e tutti i candidati ne sono a conoscenza. I candidati devono quindi applicare le loro energie e le loro risorse (alcune di queste ultime dipendono naturalmente dalle doti naturali) per soddisfare tali criteri, e devono formarsi un giudizio su quale sia il metodo migliore per raggiungere tale scopo. La distribuzione diseguale delle cariche che fa seguito a un esame riflette così, almeno in parte, la diseguaglianza negli sforzi, nelle azioni e nei giudizi dei candidati.

Le cose non stanno necessariamente così in un sistema elettorale. Qui gli standard non sono definiti in modo astratto, né annunciati in anticipo. I candidati possono provare a indovinare che cosa richiedano i votanti. Ma anche supponendo che fosse possibile ricostruire, in base ai voti, una definizione astratta e generale delle qualità desiderate, si tratterebbe di qualcosa che può essere conosciuto solo *ex post*. Inoltre, non esiste alcuna garanzia del fatto che quando votano gli elettori tengano conto almeno in parte degli sforzi, delle azioni e delle scelte dei candidati. Nulla nel metodo elettorale richiede che i votanti siano equi nei confronti dei candidati. Nulla può impedire agli elettori di preferire un candidato semplicemente sulla base del colore della pelle o dell'aspetto fisico. Anche qui occorre notare che i votanti possono non impiegare questi criteri insensati. Inoltre, forse possono imparare a proprie spese l'inanità di tali parametri. E siccome le elezioni vengono ripetute essi possono adottare, nel corso del tempo, criteri di giudizio che sono meno irrazionali dal punto di vista dei loro interessi. Ma non c'è nulla che impedisca ai votanti di decidere, in un qualsiasi momento dato, semplicemente sulla base delle doti naturali dei candidati, trascurando le loro azioni e le loro scelte. Ancora una volta, questo è un corollario della libertà di scelta.

Si potrebbe obiettare che i candidati devono come minimo farsi conoscere e che, sotto questo aspetto, le elezioni ricom-



pensano gli sforzi e i giudizi prodotti durante la campagna elettorale. Ma anche questo non è strettamente necessario. Una persona può essere già nota prima di qualsiasi campagna elettorale, semplicemente grazie al suo nome o alla sua posizione sociale, e i votanti possono decidere che queste sono ragioni sufficienti per preferirla agli altri.

Per certi versi, è di per sé evidente (sebbene tale fatto non sia privo di conseguenze) che le elezioni non assestano che tutti coloro che desiderano ricoprire una carica abbiano un'eguale possibilità. Probabilmente è meno ovvio notare che esse non garantiscono neanche l'eguaglianza di opportunità fra coloro che aspirano ai pubblici uffici.

L'argomentazione appena presentata stabilisce che le elezioni per loro natura rendono possibile un trattamento diseguale dei candidati ai pubblici uffici, ma non mostra perché esse tendano a produrre dei rappresentanti che sono considerati in qualche modo superiori a coloro che li eleggono.

## 1.2. La distinzione dei candidati richiesta da una situazione di scelta

Eleggere significa scegliere. Sebbene le elezioni non siano sempre state organizzate come scelte (abbiamo visto, per esempio, che prima della guerra civile in Inghilterra c'era spesso un solo candidato), e a dispetto del fatto che molti regimi autoritari organizzano elezioni in cui non c'è competizione, nei moderni sistemi rappresentativi l'elemento della scelta è intrinseco al concetto di elezione. In una situazione di scelta, i votanti hanno bisogno almeno di un motivo per preferire un candidato a un altro. Se i candidati sono indistinguibili, i votanti saranno indifferenti, e perciò incapaci di scegliere, nel senso di preferire l'uno all'altro. Per essere scelto, quindi, un candidato deve fare mostra di almeno una caratteristica che è valutata positivamente dai concittadini e che gli altri candidati non possiedono, o non possiedono nella stessa misura. Fra i concittadini che aspirano a una carica quelli che sono in grado di soddisfare meglio tale requisito sono coloro che possiedono una qualità che è sia valutata positivamente sia rara, o anzi unica, in una data popolazione: essi hanno meno probabilità, una volta che tutti i candidati potenziali abbiano deciso se

concorrere o meno, di trovarsi di fronte a rivali che offrono lo stesso profilo elettorale o un profilo superiore. Una persona la cui qualità, o il cui assortimento di qualità, è ampiamente condiviso nella popolazione tende a trovarsi di fronte dei rivali che possiedono ugualmente tale qualità; allora sarà indistinguibile da essi. Tale persona è anche passibile di trovarsi di fronte a rivali che possiedono, oltre alla qualità condivisa, anche un'altra qualità valutata positivamente, nel qual caso tale persona sarà battuta. Inoltre, i candidati potenziali, o le organizzazioni che selezionano e sostengono i candidati, sono consapevoli di ciò. Dal momento che partecipare alle elezioni comporta delle spese, come minimo in termini di energia, il candidato potenziale, o almeno il partito che seleziona un candidato, ha un incentivo a calcolare che cosa è probabile succeda quando egli si troverà di fronte dei rivali effettivi. Prima di decidere di presentarsi come candidato, l'individuo che aspira a una carica si chiede se possiede una qualche caratteristica che è valutata positivamente dai concittadini e se è rara o unica nella popolazione.

Ma una qualità che è giudicata favorevolmente in una data cultura o in un dato ambiente e non è posseduta dagli altri costituisce un di più: coloro che la posseggono sono diversi e superiori rispetto a coloro che non la posseggono. Così, un sistema elettivo porta all'autoselezione e alla selezione di candidati che si ritiene abbiano un di più, lungo una qualche dimensione, rispetto al resto della popolazione e quindi dei votanti. Non è un caso che i termini «selezione» ed «élite» abbiano la stessa etimologia e che in molte lingue lo stesso aggettivo denoti una persona che si distingue e una persona che è stata scelta.

Occorre rilevare che il requisito della distinzione intrinseco al sistema elettivo è completamente strutturale: esso deriva dalla situazione di scelta in cui si trovano i votanti, e non dalla loro psicologia o dai loro atteggiamenti. I votanti possono certamente desiderare eleggere qualcuno che condivide con loro alcune caratteristiche, e spesso lo fanno. Si potrebbe pensare, quindi, che il candidato che ha le migliori possibilità di essere eletto è la persona che condivide le stesse caratteristiche della maggior parte dei votanti, e dunque presenta le qualità più comuni in una data popolazione. Tuttavia le cose non stanno così, poiché fra la moltitudine di coloro che posseggono una qualità diffusa esiste anche un numero probabilmente signif-

cattivo di candidati potenziali. È ben vero che non tutti coloro che condividono una certa qualità tendono ad aspirare a una carica, ma non c'è alcuna ragione di supporre che lo faccia solo uno di essi. Se i votanti basano le loro decisioni sulla somiglianza fra i candidati e se stessi, non saranno in grado di scegliere fra le molte persone che condividono una qualità diffusa. La situazione di scelta costringe i votanti a eleggere dei candidati che possiedono caratteristiche non comuni (e valutate positivamente), indipendentemente dalle loro preferenze specifiche.

Si potrebbe obiettare che i votanti potrebbero scegliere il candidato che essi trovano più simile a se stessi lungo una data dimensione o una serie di dimensioni. Questa è una caratteristica distintiva, ma a prima vista non una caratteristica che implichi una qualche superiorità. Tuttavia, se i votanti scelgono il candidato più simile a loro lungo una data dimensione, la qualità che essi apprezzano non è quella misurata lungo tale dimensione, ma la somiglianza con se stessi riguardo a una data caratteristica. Se per esempio i votanti scelgono il candidato la cui competenza è più simile alla loro, la qualità che essi giudicano favorevolmente non è la competenza, ma la distanza minima fra la loro competenza (oggetto di autostima) e quella del candidato. Affinché un criterio del genere funzioni bene come criterio di selezione, la distribuzione statistica delle caratteristiche fra la popolazione deve presentare un profilo particolare: devono esserci solo poche persone, e preferibilmente una sola, la cui posizione lungo una certa dimensione è quella più vicina alle posizioni degli altri membri della popolazione. Se tale condizione non è soddisfatta, probabilmente ci saranno molti candidati nei confronti dei quali i votanti sono indifferenti. Perciò, anche in questo caso, i votanti sono indotti a selezionare un candidato che è superiore a loro in quanto possiede una qualità che essi apprezzano particolarmente e che la maggior parte di essi non possiede: la vicinanza agli altri in termini di una data caratteristica.

Naturalmente ogni individuo possiede almeno una caratteristica che lo distingue da ogni altro<sup>4</sup>. Perciò si potrebbe

<sup>4</sup> Per via del principio degli indiscernibili formulato per la prima volta da Leibniz: non ci possono essere due esseri diversi esattamente identici sotto ogni aspetto.

pensare che chiunque voglia ricoprire una carica potrebbe candidarsi nella speranza di convincere i votanti a giudicare favorevolmente la sua qualità distintiva. Tuttavia, i candidati potenziali sono consapevoli del fatto che, in ultima analisi, la scelta elettorale è discrezionale. Perciò per il candidato potenziale è razionale trattare i valori dei votanti come dati, cercare di scoprire quali siano anziché cambiarli, e basare la propria decisione di partecipare alle elezioni su ciò che si scopre.

Si potrebbe anche sostenere che, per via della natura discrezionale delle scelte elettorali, i candidati potenziali non possono predire che cosa sarà giudicato positivamente dall'elettorato. In tal caso, chiunque aspiri a una carica pubblica si presenterebbe, con la certezza (fondata) di possedere una caratteristica distintiva, ma con la totale incertezza riguardo al modo in cui i votanti giudicheranno tale caratteristica. Ma di fatto i valori dei votanti sono fortemente determinati dalla situazione della società e della cultura. E questi sono fenomeni obiettivi dei quali i candidati potenziali sono consapevoli. Per esempio, è ragionevole ritenere che, in una società che è spesso in guerra, la forza fisica, le doti strategiche e le abilità militari avranno tutte una forte probabilità di essere giudicate favorevolmente dall'elettorato. I candidati potenziali, quindi, sanno che, in un dato contesto o in una data cultura, questa o quella caratteristica distintiva avrà maggiori probabilità di ottenere un giudizio favorevole.

Occorre notare che il requisito della distinzione non pone alcun limite ai programmi offerti dai candidati e alle loro posizioni riguardo alle politiche, ma influisce solo sulla selezione delle persone. I candidati possono proporre i programmi che vogliono, mentre sono vincolati dalle caratteristiche della loro personalità. Una qualche posizione politica può essere preferita dalla maggior parte dei votanti, e quindi può essere adottata da un candidato che cerca di vincere. Ma non chiunque adotti tale posizione ha eguali probabilità di essere eletto. Infatti le elezioni sono inevitabilmente (vorrei sottolinearlo ancora una volta) una scelta fra persone. Sebbene i votanti confrontino anche ciò che i candidati dichiarano, le personalità dei contendenti giocano inevitabilmente un ruolo. Inoltre, i programmi e le promesse hanno uno status particolare nei governi rappresentativi: essi non sono giuridicamente vincolanti<sup>5</sup>. Al contrario, una volta

<sup>5</sup> Ritorniamo su questo punto nel cap. V.

che le persone sono state elette, sono loro che decidono in merito alle politiche pubbliche.

Dal momento che le elezioni comportano una scelta, esse prevedono anche un meccanismo interno che impedisce la selezione di cittadini che assomigliano agli altri. Al cuore del processo elettorale c'è una forza che contrasta il desiderio di similarità tra i governanti e i governati.

### 1.3. I vincoli cognitivi della scelta elettorale

Le elezioni consistono nello scegliere fra individui noti. Per essere eletto, un candidato deve attrarre l'attenzione dell'elettorato. La psicologia cognitiva ha mostrato, tuttavia, che l'attenzione si concentra principalmente sugli oggetti o sugli individui salienti. Inoltre, è stato stabilito che gli stimoli salienti hanno un impatto sulle percezioni valutative: gli stimoli salienti sollecitano forti giudizi valutativi<sup>6</sup>. Se si applicano questi risultati alle elezioni, ne risulta che sia per attrarre l'attenzione sia per sollecitare forti giudizi positivi i candidati devono spiccare grazie a una caratteristica valutata positivamente. Un candidato non saliente passerà inosservato e avrà poche probabilità di essere eletto. E un candidato che spicca per via delle sue caratteristiche negative non comuni verrà rifiutato. I vincoli cognitivi hanno un effetto simile a quello prodotto dai vincoli della situazione di scelta. Di per sé, le elezioni favoriscono gli individui che sono salienti e quindi distinti o diversi) per via di una caratteristica che le persone giudicano favorevolmente: in altre parole, gli individui considerati superiori agli altri.

<sup>6</sup> I primi studi sugli effetti della salienza stabilirono che essa influenzava l'attribuzione di cause (le persone sono più inclini a imputare la causa del fenomeno X al fenomeno A, piuttosto che a B, C, o D), se per una qualche ragione A si nota di più - è meglio illuminato, più conosciuto ecc. - rispetto a B, C o D). Tuttavia, in seguito è stato dimostrato che gli effetti della salienza si estendono ben al di là delle attribuzioni di cause. Cfr. S.E. Taylor e S.T. Fiske, *Salience, Attention, and Attribution. Top of the Head Phenomena*, in L. Berkowitz (a cura di), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. II, New York, Academic Press, 1978; si veda anche S.E. Taylor, J. Crocker, S.T. Fiske, M. Sprinzen e J.D. Winkler, *The Generalization of Salience Effects*, in «Journal of Personality and Social Psychology», 37, 1979, pp. 257-368.

La salienza naturalmente non deriva da tratti universalmente determinati. Si tratta di una proprietà contestuale. Dal punto di vista universale, qualsiasi tratto può rendere saliente una persona. La salienza dipende dall'ambiente in cui vive una persona e rispetto al quale la sua immagine deve spiccare. Di conseguenza, essa dipende dalla distribuzione delle caratteristiche all'interno della popolazione alla quale l'individuo appartiene: un individuo è saliente in proporzione al grado in cui i suoi tratti particolari sono statisticamente rari in quella popolazione. Dal momento che tale distribuzione varia a seconda dei tempi e dei luoghi, anche le caratteristiche che conferiscono salienza varieranno a seconda dei tempi e dei luoghi. Tuttavia ciò non significa che in un dato contesto chiunque può essere saliente. La salienza è una proprietà relativa e variabile, ma in una data situazione agisce come un vincolo sia sui votanti sia sui candidati potenziali.

Inoltre, in una data situazione (e se la distribuzione dei tratti nella popolazione in questione è quindi considerata come data) i votanti non sono in grado di confrontare meticolosamente tutte le caratteristiche di ciascun individuo con quelle di ciascun altro. La quantità di informazioni che dovrebbero elaborare per ottenere tale risultato sarebbe enorme, e richiederebbe ingenti perdite di tempo e di energie. I votanti tenderanno a non voler incorrere in tali costi, dal momento che sono consapevoli del peso infinitesimale che avrà il loro voto a conti fatti. Perciò i votanti non si cimentano in un confronto accurato di tutti i loro concittadini uno per uno. Invece, essi agiscono sulla base di una percezione generale, e la loro attenzione viene richiamata da quegli individui la cui immagine spicca rispetto a quella di tutti gli altri.

Le campagne elettorali hanno indubbiamente l'effetto di richiamare l'attenzione degli elettori sulle caratteristiche distintive dei candidati che essi non avrebbero altrimenti notato. E ogni individuo che desideri candidarsi possiede necessariamente almeno una caratteristica distintiva capace di essere messa in risalto. Le campagne elettorali furono infatti istituite (fra le altre ragioni) per controbilanciare il vantaggio che il procedimento elettorale, preso di per sé, conferisce sulla particolare forma di eminenza rappresentata dall'esistenza di notabili. Ma non potranno mai abolire completamente tale vantaggio. Gli individui che sono salienti nel corso delle loro relazioni

sociali quotidiane sono coinvolti in una specie di campagna elettorale permanente, mentre i riflettori non sono puntati sui tratti distintivi degli altri candidati finché non comincia la campagna elettorale vera e propria.

#### 1.4. Il costo della diffusione dell'informazione

Accennare alle campagne elettorali ci porta all'ultima caratteristica inegualitaria del procedimento elettorale. La diffusione deliberata di informazioni sui candidati, in una certa misura, allenta i vincoli dell'eminenza preesistente, e in particolare di quella di cui godono i notabili. Ma è costosa, e ciò significa che favorisce coloro che sono in grado di mobilitare maggiori risorse. I candidati (o almeno coloro fra di essi che non sono notabili) hanno bisogno di farsi conoscere. E ci sono tutte le ragioni per presupporre che il costo di questa impresa non sia irrilevante.

Se i candidati devono finanziare di tasca propria le loro campagne elettorali, il vantaggio delle classi benestanti della società assume la sua forma più ovvia e immediata: è riflesso direttamente nella composizione sociale dell'assemblea eletta. Ma tale vantaggio non viene meno neppure se i candidati fanno appello a contributi per finanziare le loro campagne. Le organizzazioni finanziate dalle quote dei loro membri contribuiscono a mitigare gli effetti della ricchezza sulla selezione dei rappresentanti. E infatti questo fu uno degli obiettivi espliciti della creazione dei partiti di massa nella seconda metà del XIX secolo.

Tuttavia, tali organizzazioni non eliminano completamente il vantaggio dovuto alla ricchezza: per raccogliere una data somma grazie ai contributi dei cittadini poveri ci vogliono più sforzi, più organizzazione e più attivismo che per raccogliertela grazie ai contributi dei cittadini che stanno meglio. È ragionevole supporre che i contributi politici apportati dai cittadini (o dalle imprese) siano più o meno proporzionali al loro reddito. Il numero di tali contributi può sopporre alla loro entità limitata, ma è più facile raccogliere un piccolo numero di contributi sostanziosi. I candidati, perciò, sono più inclini a fare appello ai ricchi piuttosto che ai poveri per finanziare le loro spese elettorali. Ed è ragionevole supporre che, una

volta eletto, un candidato dedicherà particolare attenzione agli interessi di coloro che hanno contribuito finanziariamente alla sua elezione.

Per sua natura, dunque, il procedimento elettorale favorisce gli strati più ricchi della popolazione. Ma a differenza delle prime tre caratteristiche inegualitarie delle elezioni (possibilità di trattare in modo ineguale i candidati, dinamica della scelta e vincoli cognitivi), quest'ultima potrebbe essere eliminata completamente, facendo sì che le campagne ricevano finanziamenti pubblici e che le spese elettorali siano rigorosamente regolamentate. L'esperienza sembra indicare che una regolamentazione del genere incontra difficoltà tecniche, ma in linea di principio non è impossibile.

Ciò nonostante è strano che i governi rappresentativi abbiano dovuto aspettare fino agli ultimi decenni del XX secolo prima che fosse affrontato questo problema. Ciò è probabilmente dovuto (almeno in parte) al fatto che gli stessi votanti tendono a sottostimare i costi delle campagne elettorali e non sono disposti ad allocare risorse pubbliche ingenti per tali scopi. Eleggere i governi, tuttavia, è un'impresa costosa, anche se le persone sono restie a riconoscere le conseguenze di questo fatto. E ancora più straordinario che la teoria politica abbia trascurato così tanto la questione delle spese elettorali. John Stuart Mill è stato una delle rare eccezioni, e la sua opera non ha avuto praticamente seguito<sup>7</sup>. Prestando così tanta attenzione all'estensione del diritto di voto (o alla critica marxista del carattere «formale» della «democrazia borghese»), il pensiero politico non ha osservato da vicino i risvolti complessi delle elezioni, cioè di un'istituzione apparentemente semplice.

<sup>7</sup> Trovandosi di fronte alle caratteristiche peculiari della politica britannica del XIX secolo (corruzione dilagante e candidati che compravano i voti e pagavano i viaggi dei votanti; si veda *supra*, cap. III), indubbiamente Mill aveva tutte le ragioni per prestare particolare attenzione al fenomeno delle spese elettorali. Tuttavia, la sua riflessione si estese ben oltre la corruzione e le peculiarità del sistema britannico. Per esempio, egli scrisse: «Il candidato non deve spendere grosse somme per la campagna elettorale. Dovrebbe essergli consentita soltanto una spesa limitata, irrisoria» (J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861); trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 162). Mill era a favore anche del finanziamento pubblico delle spese elettorali.



### 15. Definizione dell'aristocrazia elettiva

Adesso possiamo capire come le dinamiche della scelta e i vincoli cognitivi di solito portino all'elezione di rappresentanti percepiti come superiori a coloro che li eleggono. Tuttavia, viene qui utilizzato un concetto di superiorità particolare, che deve essere definito con attenzione. In primo luogo, quando diciamo che un candidato deve essere ritenuto superiore per essere eletto, non stiamo parlando del giudizio complessivo sulla sua personalità. Per eleggere una persona i votanti non devono credere che questa sia migliore sotto ogni aspetto: possono disprezzare uno dei suoi tratti caratteristici, o addirittura la maggior parte di essi. Le argomentazioni precedenti dimostrano soltanto che, quando eleggono un candidato, i votanti devono considerarlo superiore relativamente alla qualità o all'insieme di qualità che essi considerano politicamente rilevanti.

In secondo luogo, i vincoli cognitivi e i vincoli imposti dalla scelta riguardano solo una superiorità percepita (la situazione è diversa, naturalmente, per quel che concerne la ricchezza). I candidati devono spiccare, ma ciò non significa che devono essere eccezionali in base a criteri razionali o universali. Essi devono essere percepiti come superiori in base ai valori dominanti nella loro cultura. Misurata secondo criteri razionali e universali, la percezione (culturalmente condizionata) di ciò che caratterizza i migliori può benissimo essere fallace e inadeguata. Ma questo non c'entra. Ciò che si sostiene qui, non è che le elezioni tendono a selezionare i «veri» aristoi. I rappresentanti eletti hanno solo bisogno di essere percepiti come superiori, ossia devono presentare una qualità (o un insieme di qualità) che da una parte è valutato positivamente in un dato contesto, e dall'altra non è posseduto da tutti gli altri cittadini, o non lo è nella stessa misura.

Da ciò derivano due conseguenze. In primo luogo, il principio elettorale non garantisce che venga selezionata la vera eccellenza politica (di nuovo, se «vero» significa ciò che è conforme a criteri razionali e universali). Le elezioni funzionano sulla base di una percezione relativa dal punto di vista culturale di ciò che costituisce un buon governante. Se per esempio i cittadini credono che le abilità oratorie offrano un buon criterio di eccellenza politica, faranno le loro scelte politiche su tale base. Chiaramente non c'è alcuna garanzia che

l'essere dotati nel parlare in pubblico sia un buon indicatore della capacità di governare. La natura ricorrente delle elezioni introduce sicuramente un certo grado di oggettività: i votanti possono scoprire con l'esperienza che i criteri da loro utilizzati nelle elezioni precedenti hanno portato a un governo che si è rivelato estremamente negativo o incompetente, e possono modificare tali criteri alle prossime elezioni. La ripetizione fa sì che le elezioni costituiscano un processo di apprendimento in cui i votanti possono scoprire il valore politico oggettivo dei loro criteri di selezione. Ciò nonostante, rimane il fatto che ogni volta essi scelgono ciò che percepiscono come una superiorità politica rilevante, laddove la loro percezione presente è basata in parte anche sull'esperienza precedente.

In secondo luogo, niente nella natura del metodo elettivo garantisce che esso avrà come risultato quella selezione delle élite nel senso generale (anziché puramente politico) che Vilfredo Pareto attribuiva al termine. Sebbene le formulazioni di Pareto non siano completamente sceve da ambiguità su questo punto, il suo concetto di élite sembra implicare criteri universali. Nel Trattato di sociologia generale il termine «élite» denota coloro che sono ai livelli più alti di «capacità» nella loro sfera di attività.

Supponiamo dunque che, in ogni ramo dell'umana attività, si assegni a ciascun individuo un indice che indichi la sua capacità, all'incirca come si danno i punti negli esami delle varie materie in una scuola. [...] A chi ha saputo guadagnare milioni, bene o male che sia, daremo 10, a chi guadagna le migliaia di lire daremo 6 [...]. Facciamo dunque una classe di coloro che hanno gli indici più elevati nel ramo della loro attività, alla quale daremo il nome di classe eletta<sup>8</sup>.

Pareto sta molto attento a spogliare il suo concetto di élite da qualsiasi connotazione morale. Egli spiega, per esempio, che un ladro astuto che ha successo in quello che fa riceverà una votazione alta e di conseguenza apparterrà all'élite, mentre un ladruncolo che non riesce a eludere la polizia prenderà un voto basso. A parte le considerazioni morali, tuttavia, le élite di Pareto apparentemente sono definite da criteri universali.

<sup>8</sup> V. Pareto, *Traité de sociologie générale* (1916), cap. XI, par. 2027-2031, in Id., *Oeuvres complètes*, 16 voll., dir. di G. Busino, Genève, Droz, 1968, vol. XII, pp. 1296-97; trad. it. *Trattato di sociologia generale*, 2 voll., Milano, Edizioni di Comunità, 1964, vol. II, pp. 529-530.



L'ordinamento o la votazione che definisce chi appartiene a un'élite viene compiuto, nel passo appena citato, dallo stesso scienziato sociale («a chi ha saputo guadagnare milioni, bene o male che sia, daremo 10, a chi guadagna le migliaia di lire daremo 6»), che per definizione è un osservatore esterno. Dunque, ciò che definisce un'élite non è quello che una data società percepisce come incarnazione del successo e dell'ecellenza in ciascun ambito di attività, ma ciò che lo scienziato sociale vede come tale<sup>9</sup>. Se il termine «élite» viene inteso nel senso di Pareto, quindi, i vincoli alla conoscenza e alla scelta prima citati non provano che il metodo elettivo per sua natura favorisce le élite. I votanti scelgono ciò che percepiscono come un esempio di superiorità, ma in ciascuna sfera i loro criteri culturalmente determinati possono essere fallaci se confrontati con criteri come quelli utilizzati da Pareto. Per tornare all'esempio della capacità di parlare in pubblico, i votanti possono non solo sbagliare a ritenere che tale caratteristica sia indice di talenti politici; possono anche considerare un buon oratore pubblico qualcuno che non sarebbe giudicato tale da uno scienziato sociale o da un esperto di retorica. La distinzione cruciale nelle argomentazioni qui presentate non è quella fra il valore morale e il successo in un'attività, per quanto immorale (in realtà, ci sono molte ragioni per ritenere che i votanti tengano conto di criteri morali); è quella fra la superiorità percepita e la superiorità definita in base a standard universali. Il principio elettivo porta naturalmente alla selezione della prima, ma non della seconda.

Infine occorre sottolineare che attribui che, in un dato contesto, producono la percezione della superiorità molto probabilmente hanno un'esistenza oggettiva. Dal momento

<sup>9</sup> Il carattere puramente oggettivo o universale di ciò che definisce un'élite non è completamente chiaro nel corpo degli scritti di Pareto. Sembra essere dedotto principalmente dalla definizione formulata nel *Trattato di sociologia generale*. In un'opera precedente, tuttavia, Pareto aveva definito le élite come segue: «*Queste classi costituiscono un'élite, una "aristocrazia" (nel senso etimologico: aristos = migliore). Finché l'equilibrio sociale è stabile, la maggioranza degli individui che lo compongono appare eminentemente dotata di certe qualità, non importa se buone o cattive, che assicurano il potere*» (V. Pareto, *Les Systèmes socialistes (1902-1903)*, in Id., *Oeuvres complètes*, cit., vol. V, p. 8; trad. it. *I sistemi socialisti*, Torino, Utet, 1963, p. 29). Se le élite sono definite dalle qualità che «assicurano il potere» in una particolare società, il carattere oggettivo o universale della definizione viene meno.

che per i votanti il problema consiste nel trovare dei criteri che li mettano in grado di distinguere fra i candidati, per fare la loro scelta molto probabilmente essi usano tratti facilmente accertabili. Se la presenza o l'assenza di tali tratti fosse incerta, i tratti sarebbero inutili nel processo di selezione, e non sarebbero neppure mai stati adottati. In altre parole, benché i votanti possano essersi sbagliati a credere che le doti oratorie siano un buon indicatore dei talenti politici, e possano anche avere una concezione erronea di che cosa sia un buon oratore, è improbabile che sbagliano quando percepiscono che, rispetto al parlare in pubblico, il candidato X possiede alcune caratteristiche che gli altri non possiedono. Quest'ultimo elemento è di importanza fondamentale, poiché significa che, per essere eletti, i candidati devono *effettivamente* possedere un qualche attributo che li distingue dai loro concittadini. La superiorità dei candidati (la valutazione positiva delle loro caratteristiche distintive) è meramente percepita o soggettiva, ma la differenza fra di essi deve essere oggettiva. In altre parole, le elezioni selezionano superiorità percepite e differenze reali.

Data questa particolare definizione di superiorità, ci si può domandare se sia ancora giustificato parlare di natura «aristocratica» delle elezioni. Questo termine, in realtà, è convenzionale e potrebbe essere sostituito da altri («elitista», per esempio), purché si tenga presente il fenomeno esatto che esso denota: la selezione di rappresentanti diversi da coloro che li eleggono e percepiti come superiori a essi. L'aggettivo «aristocratico» viene qui impiegato principalmente per ragioni storiche.

Le argomentazioni appena presentate offrono, almeno in parte, una spiegazione del fenomeno che i democratici ateniesi, Aristotele, Guicciardini, Harrington, Montesquieu e Rousseau avevano in mente quando sostennero che le elezioni erano intrinsecamente aristocratiche. Anche gli antifederalisti americani usarono il termine «aristocratico» per denotare la mancanza di somiglianza fra elettori ed eletti, il che costituisce un'altra ragione per mantenerlo. Ma l'unico fatto essenziale nell'argomentazione qui sviluppata è che, per ragioni che possono essere scoperte e comprese, le elezioni, per come sono fatte, non possono dare luogo alla selezione di rappresentanti che assomigliano ai loro elettori.

## 2. Le due facce delle elezioni: i vantaggi dell'ambiguità

Tuttavia, così come le elezioni presentano indubbiamente aspetti inegualitari e aristocratici, anche i loro aspetti egualitari e democratici sono innegabili, in quanto tutti i cittadini hanno il diritto di votare e per legge tutti possono essere eletti a ricoprire una carica. In un sistema a suffragio universale, le elezioni danno a ciascun cittadino un'eguale voce in capitolo nell'elezione dei rappresentanti. Sotto questo aspetto, il più umile e il più povero hanno lo stesso peso del più ricco e del più eminente. Quel che importa è che essi condividono tutti il potere di rimuovere coloro che governano alla fine del loro mandato. Nessuno può negare l'esistenza di questo duplice potere di selezione e di rifiuto, e liquidarlo come trascurabile è una mera sofisticheria. Il fatto fondamentale riguardo alle elezioni è che esse sono *allo stesso tempo, inevitabilmente, egualitarie e inegualitarie, aristocratiche e democratiche*. La dimensione aristocratica merita oggi particolare attenzione perché tende a essere dimenticata o attribuita a cause sbagliate. Questa è la ragione per cui, nelle pagine precedenti, è stato posto l'accento su tale aspetto. Ma ciò non significa affatto che l'aspetto egualitario o democratico delle elezioni sia minimamente meno importante o reale del loro aspetto inegualitario e aristocratico. Si tende spontaneamente a cercare la verità ultima di un fenomeno politico in un'unica caratteristica o proprietà. Tuttavia, non c'è alcuna ragione di supporre che un'istituzione presenti solo una proprietà decisiva. Al contrario, la maggior parte delle istituzioni politiche genera contemporaneamente una molteplicità di effetti, spesso molto diversi tra loro. Questo vale anche per le elezioni. Come Giano, le elezioni hanno due facce.

Fra i teorici politici moderni, Carl Schmitt sembra essere il solo autore che abbia notato la duplice natura delle elezioni. Schmitt scrive:

In confronto al sorteggio la determinazione mediante elezione è, come giustamente dicono Platone e Aristotele, un metodo aristocratico. Ma in confronto alla nomina da parte di un'istanza superiore o perfino a una determinazione per mezzo della successione ereditaria, essa può apparire come qualcosa di democratico. Nell'elezione si trovano entrambe le possibilità [in der Wahl liegen beiden Möglichkeiten]; essa può avere il significato aristocratico di una scelta del migliore e del capo oppure il significato democratico di nomina di un agente, di un commissario o di un servitore; l'elettore può apparire rispetto all'eletto come subordinato o

come sovraindicato; l'elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello di identità [...]. Ma occorre distinguere quale senso l'elezione abbia nella realtà [in der Wirklichkeit]. Se deve fondare una vera e propria rappresentanza, allora essa è lo strumento di un principio aristocratico; se significa solo la designazione di un deputato dipendente [eines abhängigen Beaufragten], allora la si può considerare come un metodo specificamente democratico<sup>10</sup>.

Questo passo può essere compreso solo alla luce della distinzione schmittiana fra identità e rappresentazione, i due principi che formano il contenuto politico di una costituzione («l'elezione può essere un mezzo tanto del principio di rappresentanza quanto di quello di identità»). Schmitt descrive questi due principi come due poli concettuali opposti fra i quali ricade ogni costituzione reale. Qualsiasi costituzione, sostiene Schmitt, presuppone una certa concezione dell'unità del popolo. Per essere considerato capace di agire, un popolo deve essere visto come unificato, in un modo o nell'altro. L'identità e la rappresentazione sono le due concezioni estreme di ciò che fa di un popolo un agente unificato.

Il principio di identità riposa sull'idea che il popolo

può già nella sua immediata durezza — in virtù di una forte e consapevole omogeneità [Gleichartigkeit], in seguito a stabili confini naturali o per qualsiasi altra ragione — essere capace di agire politicamente. Inoltre esso è come entità realmente presente nella sua immediata identità con se stesso una unità politica<sup>11</sup>.

Quando gli individui di un gruppo hanno una forte sensazione di essere simili gli uni agli altri in un modo che è particolarmente importante, tale gruppo diventa allora una comunità capace di azione politica. La loro unità è spontanea; non è imposta dall'esterno. In un caso del genere, dal momento che i membri della comunità si percepiscono come fondamentalmente simili, stabiliscono delle istituzioni che trattano tutti i membri in modo simile. Soprattutto, però, dal momento che essi si vedono reciprocamente come essenzialmente portatori della stessa natura, essi tendono ad abolire, per quanto possibile, qualsiasi differenza fra governati e governanti. In questo senso,

<sup>10</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, par. 19, München, Duncker & Humblot, 1928, p. 257; trad. in *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, p. 338.

<sup>11</sup> *Ibidem*, par. 16, p. 205; trad. it. cit., p. 271.

secondo Schmitt, il principio di identità costituisce la base della democrazia, e ha trovato la propria espressione più profonda in Rousseau. «La democrazia» scrive Schmitt «è l'identità dei dominanti e dei dominati [*Herrscher und Beherrschten*], dei governanti e dei governati, di quelli che comandano e di quelli che ubbidiscono»<sup>12</sup>. Nella sua forma più pura, la democrazia non è compatibile con la rappresentanza. Tuttavia, la democrazia non esclude necessariamente una differenziazione funzionale fra governanti e governati. Ciò che esclude è

che all'interno dello stato democratico la distinzione tra il dominare e l'essere dominati, tra il governare e l'essere governati, esprima o produca una diversità qualitativa. Nella democrazia il dominio o il governo non possono basarsi su una ineguaglianza, ossia non su una superiorità dei dominanti o dei governanti, nemmeno sul fatto che i governanti siano qualcosa di qualitativamente migliore dei governati<sup>13</sup>.

I governanti possono ricoprire un ruolo o una posizione particolare diversi da quelli occupati dai governati, ma tale posizione non può mai essere il riflesso della loro natura superiore. Se essi sono autorizzati a governare, è solo perché esprimono la volontà del popolo e hanno ricevuto un mandato da esso. «Il principio contrapposto [quello della rappresentanza] parte dall'idea che l'unità politica del popolo in quanto tale non può mai essere presente nella reale identità e perciò deve essere sempre rappresentato fisicamente da uomini»<sup>14</sup>. La persona del rappresentante rende presente, in un certo senso, ciò che non è effettivamente presente (in questo caso l'unità politica del popolo). Il corpo del popolo diventa unificato solo attraverso il medium di una persona o di un'istituzione a esso esterna. Si può pensare al Leviatano di Hobbes, che conferisce (dall'alto) unità e capacità di azione politica su ciò che in concreto all'inizio non era altro che una moltitudine sparsa. Inteso in questo modo, secondo Schmitt, il principio di rappresentanza ha una serie di implicazioni. Qui possiamo limitarci a osservare che il rappresentante, che per definizione è esterno al popolo, è indipendente rispetto a esso e non può essere vincolato dalla sua volontà<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*, par. 17, p. 235; trad. it. cit., p. 307.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*, par. 16, p. 205; trad. it. cit., p. 271.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 212; trad. it. cit., p. 277.

Schmitt si accorse, dunque, della duplice natura delle elezioni. Stranamente, tuttavia, egli non si rese conto che, in base alla sua stessa definizione di democrazia - un sistema politico basato sull'identità fra governanti e governati - le elezioni implicano per loro natura un elemento non democratico, in quanto non possono produrre somiglianza o affinità fra governanti e governati. Piuttosto, la sua teoria collega il duplice carattere delle elezioni alla forma giuridica e costituzionale del rapporto fra elettori ed eletti. Le elezioni, egli sostiene, possono essere un metodo democratico se coloro che vengono eletti sono visti come «agenti commissari o servitori» ossia se sono trattati come «*delegati alle dipendenze*». Questo, tuttavia, implica che le elezioni risultano aristocratiche se i rappresentanti sono indipendenti nel senso in cui la teoria costituzionale intende questo termine, ossia se non sono vincolati da istruzioni o mandato imperativo. Il termine usato in questo passo («*sabänngigen Beauftragten*») appartiene al vocabolario standard della teoria costituzionale. Per Schmitt le elezioni sono potenzialmente democratiche oppure aristocratiche («*In der Wahl liegen beide Möglichkeiten*»). L'una o l'altra alternativa viene attualizzata dalle disposizioni costituzionali che regolano i rapporti fra gli elettori e i rappresentanti nel particolare caso concreto («*in der Wirklichkeit*»). In altre parole, Schmitt non vede che le elezioni hanno di fatto sia una componente aristocratica sia una componente democratica indipendentemente dal rapporto costituzionale fra eletti ed elettori. Anche se i rappresentanti non sono vincolati da un mandato, le elezioni sono democratiche in quanto conferiscono a ciascun cittadino un voto eguale nella selezione e nella rimozione dei rappresentanti. Per converso, anche se i rappresentanti sono vincolati da mandati o istruzioni, le elezioni hanno un carattere aristocratico in quanto i rappresentanti non possono essere simili ai loro elettori. Non possono essere un popolo in miniatura che pensa, sente e agisce spontaneamente come il popolo nel suo insieme. E questa è probabilmente la ragione per cui coloro che avevano una mentalità più democratica fra i sostenitori del governo rappresentativo propugnarono la pratica dei mandati o delle istruzioni. Essi volevano che i rappresentanti fossero vincolati da disposizioni giuridiche per controbilanciare gli effetti della loro dissomiglianza inevitabile.

Ciò nonostante, la teoria di Schmitt rimane cruciale per

comprendere le elezioni, in quanto caratterizza il principio fondamentale della democrazia: quello dell'identità o somiglianza fra governanti e governati. Schmitt capisce con grande acume che una delle attrattive più potenti della democrazia sta nell'idea della somiglianza fra governanti e governati, anche se non si accorge che la stessa natura delle elezioni impedisce tale somiglianza.

La forma specifica della componente aristocratica delle elezioni probabilmente spiega gran parte dello straordinario successo di questo metodo di selezione dei governanti. Nell'allocatione dei pubblici uffici, le elezioni favoriscono gli individui o i gruppi dotati di tratti distintivi che sono valutati positivamente. Tuttavia, le elezioni presentano in primo luogo la proprietà notevole per cui, fatta eccezione per l'influenza della ricchezza, il metodo non predetermina *quali* tratti conferiscano un vantaggio nella competizione per le cariche. Anche assumendo che le persone siano consapevoli dell'effetto aristocratico, chiunque può sperare di beneficiarne un giorno, come risultato di cambiamenti nella distribuzione dei tratti fra la popolazione, o nella cultura e nei giudizi valutativi rilevanti, o in entrambi.

Inoltre, in un dato contesto (ossia tenendo fissa la distribuzione dei tratti fra la popolazione e i giudizi di valore che essa produce), la presenza simultanea di componenti elitiste ed egualitarie contribuisce ad assicurare un consenso ampio e stabile a sostegno dell'impiego del metodo elettivo. In qualsiasi società e qualsiasi cultura ci sono di solito gruppi che si distinguono per la ricchezza o per qualche altra caratteristica valutata positivamente e non posseduta da altri gruppi. Tali élite generalmente esercitano un'influenza spropositata rispetto alla loro consistenza numerica. Il loro sostegno, quindi, è particolarmente importante per la creazione e la stabilità delle istituzioni. Dal momento che il metodo elettivo tende *de facto* a riservare le funzioni rappresentative a tali élite, è particolarmente passibile di ottenere il loro sostegno e la loro approvazione, una volta che tali élite abbiano afferrato la natura aristocratica della procedura. I vantaggi della ricchezza, come abbiamo visto, possono essere mitigati o persino aboliti. Ma anche se gli effetti della ricchezza vengono completamente eliminati, il procedimento elettorale favorisce comunque i gruppi che sono in possesso di una caratteristica distintiva giudicata positivamente. Un tratto distintivo o l'altro verrà inevitabilmente utilizzato nella scelta

politica, dal momento che i vincoli cognitivi e le restrizioni alla scelta non possono essere eliminati.

Il vincolo inevitabile della distinzione consente inoltre una certa flessibilità e lascia un margine di incertezza, persino entro i limiti di una data cultura. In un contesto culturale specifico non tutti possono sperare che le proprie qualità distintive saranno giudicate favorevolmente, ma la cultura non determina neppure inequivocabilmente un'unica qualità che il popolo vede positivamente. Di conseguenza, diverse élite possono sperare che il loro tratto distintivo venga giudicato favorevolmente, o possono almeno tentare di raggiungere tale risultato. Il metodo elettivo, così, è in grado di ottenere il sostegno simultaneo di un certo numero di élite diverse.

Infine, persino coloro che, in un dato contesto, non si percepiscono come dotati di un qualche tratto distintivo giudicato favorevolmente non possono fare a meno di rendersi conto (o almeno possono sempre essere indotti a rendersi conto) che hanno un voto eguale a quello di ciascun altro nella selezione e nella rimozione dei governanti. Possono anche rendersi conto di essere proprio quelli che fanno da arbitri fra le varie élite in competizione per le cariche pubbliche. Così, per via della loro duplice natura, le elezioni forniscono a questi cittadini ordinari motivi potenti per essere a favore del loro impiego.

La combinazione di elezioni e suffragio universale costituisce persino quello che potrebbe essere definito come un punto d'equilibrio argomentativo, nel senso che la teoria generale dei sistemi attribuisce al termine equilibrio. Si immagina una situazione in cui i cittadini ordinari (così come sono stati definiti in precedenza), rendendosi conto che le elezioni riservano le cariche politiche a persone che sono superiori rispetto a loro, chiedono un nuovo metodo di selezione, tale da assicurare maggiore eguaglianza nell'allocatione delle cariche o un maggior grado di somiglianza fra governanti e governati. I fautori del sistema elettivo esistente possono sostenere che, se in condizioni di suffragio universale e in assenza di requisiti di legge per l'accesso al parlamento l'elettorato decide di eleggere principalmente delle élite, la responsabilità ricade sui votanti, compresi i cittadini ordinari. È improbabile che i cittadini ordinari esigano che il potere di selezionare i governanti venga affidato a un'autorità diversa dal popolo. Analogamente, se una particolare élite richiede una procedura di distribuzione



che le attribuisca una quota di posti maggiore di quella che otterrebbe in un sistema elettivo, è subito pronta una contro-argomentazione. Si può replicare che avere un'autorità esterna che faccia da arbitro nella competizione per le cariche fra le varie élite è il sistema più prudente, dal momento che nessuna di esse potrebbe conferire a se stessa una quota di posti maggiore (o imporre una procedura che porti a tale risultato) senza rischiare di suscitare l'opposizione delle altre. Come probabilmente ha notato per primo Guicciardini, lasciare che a far da arbitro fra élite in competizione siano coloro che non hanno accesso alle cariche costituisce una soluzione accettabile dal punto di vista delle stesse élite, dal momento che evita il conflitto fra di esse. Perciò in entrambi i casi di protesta contro il sistema elettivo si può sollevare un'argomentazione potente per ristabilire la situazione iniziale.

Questo ci riporta all'idea della costituzione mista. La costituzione mista era definita come una sintesi di elementi monarchici, aristocratici (oligarchici) e democratici, nella cui unione si vedeva la causa della sua straordinaria stabilità.<sup>16</sup> Lasciando da parte la dimensione monarchica, le elezioni potrebbero, per analogia, essere definite come un'istituzione mista.

Occorre sottolineare che le due dimensioni delle elezioni (quella aristocratica e quella democratica) sono oggettivamente vere ed entrambe comportano conseguenze significative. Certi democratici ben intenzionati, ma forse ingenui, quando non semplicemente ignari dell'aspetto aristocratico, sono sempre alla ricerca di nuove argomentazioni per provare che a contare è solo la dimensione democratica. Ma ci sarà sempre uno studio empirico che dimostra come i rappresentanti appartengono principalmente a certi strati particolari della popolazione, e che questo influenza le loro decisioni, confutando così qualsiasi nuova argomentazione inventata dai democratici devoti. Per il contrario, i sostenitori del realismo e della demistificazione, che siano contenti di questo fatto o che lo deplorino, non riusciranno mai a dimostrare in modo convincente che l'aspetto egualitario è una mera illusione. Indubbiamente questo dibattito è destinato a continuare.

Non solo le due dimensioni sono egualmente reali, ma sono anche inseparabili. A differenza della costituzione mista, che

<sup>16</sup> Cfr. *supra*, cap. II.

era una struttura complessa che comprendeva una molteplicità di elementi, le elezioni da parte del popolo sono un'operazione semplice che non può essere scorporata nelle parti che la compongono<sup>17</sup>. Le due proprietà sono così strettamente intrecciate che non è possibile separarle. Né le élite né i cittadini ordinari sono nella posizione di conservare la proprietà che essi vedono con favore, liberandosi invece dell'altra, giacché nessuna delle due dimensioni è incorporata in un'istituzione particolare. Inoltre, dal momento che le qualità egualitarie e quelle inegualitarie costituiscono due aspetti di un'unica operazione, che è indivisibile, il procedimento elettorale può essere percepito come interamente democratico o interamente aristocratico, a seconda del modo in cui lo si guarda.

In un passo della *Politica* che può essere interpretato in una varietà di modi, Aristotele scrive:

Nel regime costituzionale ben connesso deve sembrare che ci siano entrambe le costituzioni [l'elemento democratico e quello oligarchico] e nessuna di esse [*dei d'en te politeia te memignene kalós amphótera dokéin einai kai medéteion*]; esso deve sopravvivere di per sé stesso e non per sostegni esterni, cioè perché coloro che intendono tenerlo in vita sono una maggioranza (ché questo potrebbe accadere anche a una cattiva costituzione); anzi, al contrario, perché nessuna parte della città vorrebbe a nessun costo un'altra costituzione.<sup>18</sup>

Un'interpretazione possibile di questo complesso passo è che una costituzione mista è «ben connessa» se può essere percepita simultaneamente come democratica e oligarchica, o nessuna delle due cose, giacché allora sia i democratici sia gli oligarchici saranno in grado di vedere in essa ciò che stanno cercando, e così daranno egualmente il loro sostegno alla costituzione.

Le elezioni sono forse una di quelle istituzioni in cui il misto è così totale che le élite e i cittadini ordinari possono

<sup>17</sup> Si ricordi che, nei modelli di costituzione mista, ciascuna delle tre dimensioni era incarnata da un organo distinto: i consoli (o il re nel sistema inglese, che era parimenti considerato un esempio di costituzione mista) incarnavano l'elemento monarchico, il Senato (o la Camera dei lord) l'elemento aristocratico e le assemblee (o la Camera dei comuni) l'elemento democratico.

<sup>18</sup> Aristotele, *Politica*, IV, 9, 1294b, 35-40; trad. it. Milano, Rizzoli, 2002, p. 359.



allo stesso modo trovare ciò che vogliono. L'ambiguità delle elezioni potrebbe essere una chiave della loro eccezionale stabilità.

### 3. Le elezioni e i principi del diritto naturale moderno

Come abbiamo visto, il trionfo delle elezioni come metodo per selezionare i governanti deve molto, dal punto di vista storico, alla concezione moderna del diritto naturale che scaturì da autori come Grozio, Hobbes, Pufendorf, Locke e Rousseau. Tuttavia, se la si compara con il principio del diritto naturale moderno, la natura aristocratica delle elezioni, per come è stata qui definita e presentata, sembra sollevare due problemi correlati.

La concezione moderna del diritto naturale poggia sull'idea che tutti gli esseri umani condividano un elemento essenziale di eguaglianza, che si chiama libero arbitrio, ragione o coscienza. La teoria moderna del diritto naturale riconosce che molte diseguaglianze di forza, di abilità, di virtù o di ricchezza distinguono gli esseri umani, ma sostiene che nessuna di queste diseguaglianze, di per sé, conferisce a coloro che sono superiori per uno o l'altro di questi aspetti il diritto a governare sugli altri<sup>19</sup>. A causa della fondamentale eguaglianza di tutti gli esseri umani, il diritto a governare può solo derivare dal *consenso libero* di coloro sui quali è esercitato il potere. Ma se le priorità intrinseche delle elezioni sono tali per cui i governanti sono in grado di scegliere i loro governanti solo all'interno di

<sup>19</sup> Qui sta la differenza cruciale fra la concezione della giustizia antica (che si trova per esempio in Aristotele) e la concezione moderna del diritto naturale. Per Aristotele, certe caratteristiche conferiscono di per sé, o per natura, a coloro che le possiedono, il diritto di governare e di imporre agli altri la propria volontà, anche se in una città non è prudente né completamente giustificato riservare le posizioni di potere esclusivamente a coloro che sono in possesso di tali caratteristiche. Certe persone hanno un titolo particolare a governare le altre, dice Aristotele, perché realizzano l'eccellenza e la fioritura della natura umana più delle altre, o si avvicinano maggiormente a esse. La differenza fondamentale che separa Aristotele da Grozio, Hobbes, Pufendorf o Locke riguarda la questione di che cosa conferisca un tale titolo a governare e a imporre la propria volontà sugli altri. I teorici moderni del diritto naturale sostengono che non esiste alcuna qualità particolare che conferisca a una persona il diritto a governare sulle altre. Tale diritto deve necessariamente essere conferito dall'esterno, per mezzo del consenso delle altre persone.

certe categorie della popolazione, si può ancora dire che essi stiano dando liberamente il loro consenso? Inoltre, se è vero che le elezioni portano necessariamente a selezionare individui che per qualche verso sono superiori, non ne segue che in un sistema elettivo a conferire potere ad alcune persone sulle altre sono le loro qualità superiori?

In risposta al primo problema, occorre notare che i vincoli della distinzione e della salienza di fatto non aboliscono la libertà dei votanti. Essi implicano semplicemente che i votanti sono in grado di scegliere esclusivamente individui i quali 1) possiedono un tratto distintivo, che 2) è giudicato in modo favorevole, e 3) fornisce un criterio di selezione politica. Tuttavia, come è stato osservato, solo il primo elemento (l'esistenza di un tratto distintivo) è un fatto oggettivo, determinato dalla distribuzione statistica delle qualità all'interno di una data popolazione. Gli altri due elementi (la valutazione positiva del tratto in questione e il suo impiego come criterio di selezione) sono decisi dall'elettorato. Perciò i votanti sono liberi di scegliere fra persone che presentano qualità che sono sufficientemente rare da essere degne di nota. La loro libertà è limitata ma non abolita. In un particolare contesto non può essere scelto chiunque (a differenza di quello che succede con l'estrazione a sorte), ma entro certi limiti, definiti dal contesto oggettivo, qualsiasi individuo può apparire superiore agli altri sotto un qualche aspetto. Di conseguenza può essere scelto in un sistema elettivo, se gli altri giudicano positivamente la caratteristica distintiva di quella persona e ne fanno il loro criterio di selezione. Dal momento che il metodo elettivo non fissa alcun limite a ciò che può essere giudicato favorevolmente e fungere da criterio di questo genere, i votanti conservano un notevole grado di libertà.

La risposta al secondo problema ha a che fare con una considerazione diversa. Dire che in un sistema elettivo solo coloro che sono oggettivamente diversi e sono percepiti come superiori possono raggiungere le posizioni di potere non equivale a dire che solo gli individui oggettivamente superiori possano raggiungere il potere. In quest'ultimo caso, gli individui dovrebbero la loro posizione di potere alla loro superiorità. Nel primo caso, ciò che le porta al potere è la percezione della loro superiorità o, per dirla con altre parole, il giudizio che emettono le altre persone sulle loro caratteristiche distintive.

In un sistema elettivo, sebbene un individuo possa essere oggettivamente eccezionale sotto ogni aspetto, non verrà eletto se le sue qualità non sono percepite come elementi di superiorità dai suoi concittadini. Perciò il potere non è conferito dai tratti distintivi di per sé, ma dall'accordo degli altri su quali tratti costituiscono una superiorità.

Quindi la natura aristocratica delle elezioni può essere compatibile con i principi fondamentali dei diritti politici moderni. Questa compatibilità, tuttavia, viene effettivamente raggiunta solo se è soddisfatta una condizione cruciale: i votanti devono essere liberi di determinare quali qualità essi valutano positivamente e di scegliere fra tali qualità quella che essi considerano come il criterio appropriato per la selezione politica. Occorre fare una distinzione fra i vincoli puramente formali della differenza oggettiva e della superiorità percepita da una parte, e il contenuto specifico dei tratti distintivi e dei criteri di giudizio dall'altra. I vincoli formali sono compatibili con i principi del diritto moderno a condizione che il contenuto particolare della superiorità sia questione di libera scelta. Non è contrario ai principi del diritto naturale moderno che i rappresentanti appartengano principalmente a certe categorie della popolazione, se (e questa è la condizione essenziale) tali categorie non sono predeterminate oggettivamente, ma sono liberamente scelte dall'elettorato.

Chiaramente questa libertà di scelta riguardo al contenuto della superiorità è realizzata solo in modo imperfetto nei governi rappresentativi contemporanei. E non è mai stata neanche raggiunta in passato. Sotto questo aspetto, l'argomentazione qui difesa non equivale a una giustificazione dello *status quo*; piuttosto, indica la direzione dei cambiamenti che sarebbero richiesti nei governi rappresentativi per portare le elezioni in linea con i principi normativi che presiederebbero alla loro istituzione.

Il primo e più importante di tali cambiamenti riguarda il ruolo delle risorse economiche nelle elezioni. Sebbene i vincoli della distinzione e della salienza non contravvengano alle norme del diritto naturale moderno, non c'è alcun dubbio che invece ciò accade per il vincolo della ricchezza. La ragione, tuttavia, non è che ci sia qualcosa nella ricchezza che la rende particolarmente indegna come criterio per la selezione dei governanti. Si tratta piuttosto del fatto che, se il vantaggio di

cui godono i candidati benestanti (o le classi benestanti alle quali i candidati tendono a fare principalmente appello per essere finanziati) deriva dal costo della diffusione dell'informazione, allora la superiorità di ricchezza conferisce potere *di per sé*, e non perché i votanti apprezzino particolarmente la ricchezza e decidano liberamente di adottarla come criterio di selezione. Si può immaginare una situazione in cui i votanti danno particolare valore alla ricchezza e decidono liberamente di adottarla come criterio di selezione. Essi potrebbero ritenere che i ricchi abbiano più probabilità dei poveri di essere buoni governanti perché, per esempio, spesso esiste una correlazione fra la ricchezza e l'istruzione. In tal caso, dal momento che la ricchezza verrebbe liberamente scelta come l'elemento di superiorità appropriato, i principi del diritto moderno non verrebbero violati. Perciò il primo cambiamento che si rende necessario è l'eliminazione degli effetti della ricchezza sulle elezioni. Un tetto alle spese elettorali, un'applicazione rigorosa di tale tetto, e il finanziamento pubblico delle campagne elettorali sono i mezzi più ovvi per progredire in direzione di questo fine. Tuttavia, l'esperienza recente sembra mostrare che tali sistemi non sono sufficienti. Inoltre, essi presentano una serie di difficoltà tecniche, e nessun governo rappresentativo sembra aver risolto questo problema in modo soddisfacente, neppure ai giorni nostri. Ma anche se gli effetti distortivi della ricchezza sono difficili da eliminare completamente, la direzione generale dei cambiamenti necessari è piuttosto chiara.

C'è un secondo cambiamento che sarebbe necessario, ma le sue implicazioni pratiche sono molto meno chiare. Il metodo elettivo, come abbiamo visto, è *di per sé* aperto ai cambiamenti rispetto ai tratti distintivi che fungono da criteri di selezione. La storia dimostra che durante gli ultimi due secoli sono effettivamente avvenuti cambiamenti di questo genere. Diversi tipi di élite si sono succedute al potere<sup>20</sup>. Dal punto di vista delle esigenze del diritto naturale, questa apertura al cambiamento costituisce uno dei meriti delle elezioni. Si tratta di una condizione necessaria se i cittadini devono scegliere liberamente il genere di superiorità che vogliono selezionare. Tuttavia, l'apertura al cambiamento in questo caso non è sufficiente ad assicurare la libertà di scelta. Le variazioni che risultano dal

<sup>20</sup> Ritorniamo su questo punto nel cap. VI.

tipo di élite selezionate negli ultimi duecento anni sembrano essere state prodotte principalmente da sviluppi sociali, economici e tecnologici. Ma la libertà di scelta non è garantita se la superiorità è determinata esclusivamente da fattori e circostanze esterni. I tratti distintivi di coloro che sono eletti dovrebbero risultare, per quanto possibile, da una scelta conscia e deliberata dell'elettorato.

Occorre rilevare, tuttavia, che anche qualora venissero attuati tali cambiamenti, c'è una cosa che continuerebbe comunque a essere esclusa dal procedimento elettorale, ossia il fatto che i rappresentanti siano simili ai loro elettori. I rappresentanti eletti devono necessariamente avere un tratto valutato positivamente che li distingue da coloro che li eleggono e che li rende superiori a essi. L'ideale democratico della somiglianza fra governanti e governati ha esercitato, a partire dall'inizio del XVIII secolo, un fascino talmente potente che può non essere irrilevante mostrare che in linea di principio è incompatibile con il procedimento elettorale, per quanto lo si migliori.

In un sistema elettivo la sola questione possibile riguarda il tipo di superiorità che deve governare. Ma quando gli si chiede «Chi sono gli *aristoi* che dovrebbero governare?» il democratico si rivolge al popolo e lascia che sia lui a decidere.

## Capitolo quinto

### Il verdetto del popolo

Diversi autori del XX secolo hanno avanzato teorie della democrazia che sono state classificate (principalmente dai loro critici) come *elitiste*. La prima e più influente di queste è stata proposta da Joseph Schumpeter. Tali teorie impiegano il termine democrazia per denotare sistemi politici come quelli che esistono in Gran Bretagna, negli Stati Uniti, o in Francia, ossia governi che qui definiamo come rappresentativi.

Queste teorie sono state denominate elitiste non perché insistano sulla superiorità qualitativa dei rappresentanti rispetto a coloro che rappresentano (nel senso definito nel capitolo precedente), ma perché mettono in luce un'altra differenza, presentata come essenziale, fra il governo rappresentativo e il governo del popolo. È stato osservato, non senza ragione, che l'epiteto di «elitista» non si addice a queste teorie, poiché le mette erroneamente in connessione con le concezioni esplicitamente elitiste, come per esempio quelle di Gaetano Mosca o Vilfredo Pareto, e inoltre perché tale termine ha più a che fare con le diatribe politiche che con l'analisi scientifica. È vero che Schumpeter (per considerare solo il capostipite di queste teorie) non usa il concetto di élite. Non è interessato

<sup>1</sup> Si veda per esempio P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*, Boston, Little Brown, 1967. Bachrach raggruppa sotto la denominazione «elitismo democratico» le teorie della democrazia proposte da J. Schumpeter in *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), New York, Harper & Row, 1957; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Einaudi, 1994; da R. Dahl in *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956; trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1994; o da G. Sartori in *Democrazia e definizioni*, Bologna, Il Mulino, 1958.

<sup>2</sup> È soprattutto questo ciò che Giovanni Sartori osserva nel suo più recente *The Theory of Democracy Revisited*, 2 voll., Chatham, Chatham House Publishers, 1987, vol. I.

alle caratteristiche dei rappresentanti e non fa alcun riferimento a Mosca o a Pareto. Si può comprendere, tuttavia, come mai molti autori abbiano descritto la definizione della democrazia di Schumpeter come elitista.

Schumpeter mette in luce il fatto che, a differenza di quanto presume la concezione «classica» della democrazia, nella realtà empirica delle democrazie rappresentative l'elettorato non prende delle decisioni sulle questioni pubbliche. Le elezioni, sostiene Schumpeter, non esprimono alcuna volontà popolare riguardo alle politiche. In una democrazia rappresentativa, secondo lui, il popolo non governa indirettamente «attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la sua volontà»<sup>3</sup>. Il popolo seleziona semplicemente, fra un certo numero di concorrenti, coloro che prenderanno le decisioni politiche. Perciò, secondo una formulazione spesso citata, Schumpeter propone di definire la democrazia (o il governo rappresentativo) come «lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale i singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»<sup>4</sup>. In una concezione del genere, i rappresentanti non sono agenti incaricati di dare attuazione alla volontà popolare espressa nelle elezioni. La definizione di Schumpeter fa della democrazia rappresentativa qualcosa di diverso dal governo indiretto del popolo. Per questa ragione è stata descritta come elitista, dove elitista è contrapposto a democratico. I fautori del governo del popolo considerano come non democratica una concezione che riduce la democrazia rappresentativa a una competizione per i voti.

Questioni terminologiche a parte, il dibattito fra Schumpeter e i suoi critici richiama l'attenzione su un problema reale: le istituzioni rappresentative stabiliscono un qualche genere di legame fra le decisioni di coloro che governano e le preferenze politiche dell'elettorato? Abbiamo visto che i fondatori del governo rappresentativo non intendevano creare un sistema in cui avrebbe governato la volontà popolare, ma non desideravano neppure che le decisioni dei rappresentanti non avessero alcuna connessione con ciò che vogliono i votanti. Madison, come si è detto, descrisse il governo repubblicano o rappresentativo

<sup>3</sup> Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., p. 250; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., p. 239.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 269; trad. it. cit., p. 257.

come un sistema che avrebbe «affinato e allargato la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini» (*Federalist 10*). Perciò era previsto o dato per scontato che fra le preferenze del popolo e le decisioni dei suoi rappresentanti esistesse una qualche sorta di legame. Tuttavia le espressioni impiegate da Madison sono solo metafore. Per quanto suggestive siano queste immagini, il loro significato preciso rimane poco chiaro.

Perciò occorre guardare ai dispositivi istituzionali che nei governi rappresentativi determinano come si arriva alle decisioni pubbliche e il modo in cui queste ultime sono collegate a ciò che vuole l'elettorato.

### 1. La parziale indipendenza dei rappresentanti

È un dato di fatto che i meccanismi istituzionali del governo rappresentativo consentono ai rappresentanti una certa indipendenza rispetto alle preferenze dei loro elettori. I sistemi rappresentativi non autorizzano (e anzi proibiscono esplicitamente) due pratiche che priverebbero i rappresentanti di qualsiasi genere di indipendenza: i mandati imperativi e la revocabilità discrezionale dei rappresentanti (revoca). Nessuno dei governi rappresentativi istituiti dalla fine del XVIII secolo in poi ha autorizzato i mandati imperativi o ha attribuito lo status di vincolo giuridico alle istruzioni fornite dagli elettori. E nessuno di essi ha mai fatto valere stabilmente la revocabilità permanente dei rappresentanti.

Nell'Inghilterra del XVIII secolo venne accettata l'idea che i membri del parlamento rappresentassero la nazione nel suo insieme anziché i loro elettori particolari. I votanti di ciascun collegio elettorale non furono quindi autorizzati a dare loro «istruzioni». All'inizio del XIX secolo i radicali tentarono di reintrodurre una pratica analoga a quella delle istruzioni, richiedendo ai candidati di pronunciare «giuramenti» (*pledges*); anzi, dopo il *First Reform Act* (1832) essi chiesero che i deputati fossero obbligati per legge a rispettare queste promesse. Lo scopo principale dei radicali, tuttavia, era quello di abbreviare la lunghezza dei mandati parla-

<sup>5</sup> Si veda J.R. Pole, *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to the American Independence*, Athens, University of Georgia Press, 1983, p. 103.

mentari (che il *Septennial Act* del 1716 aveva fissato in sette anni). Sembra che i giuramenti fossero semplicemente, ai loro occhi, un surrogato e un espediente, in assenza di un mandato parlamentare più breve.<sup>6</sup> Occorre rilevare, tuttavia, che Bentham rifiutò espressamente la pratica delle istruzioni: ai votanti avrebbe dovuto essere permesso di influenzare i loro rappresentanti solo attraverso il diritto di non rieleggerli.<sup>7</sup> In ogni caso, le promesse elettorali non vennero mai rese vincolanti per legge in Inghilterra.

In America la pratica delle istruzioni era diffusa, sia durante il periodo coloniale sia nel primo decennio dell'indipendenza.<sup>8</sup> Alcuni stati, e in particolare il New-England, inclusero persino il diritto di istruzione nella loro costituzione. Quando il Congresso (eletto in base alla costituzione del 1787) discusse gli emendamenti costituzionali che sarebbero diventati il *Bill of Rights*, alcuni membri proposero che il 1° emendamento (che garantisce la libertà di religione e di parola) includesse anche il diritto di dare istruzioni ai rappresentanti. La proposta fu discussa alquanto diffusamente, ma alla fine venne scartata.<sup>9</sup> I votanti americani sarebbero rimasti liberi di dare istruzioni, ma queste ultime non avrebbero avuto alcuna forza vincolante.

In Francia i deputati agli Stati generali, compresi quelli convocati nel 1789, erano portatori di istruzioni (chiamate *cabiers de doléances*). Una delle prime decisioni dei rivoluzionari francesi (luglio 1789) fu quella di proibire i mandati imperativi. Questa decisione non fu mai messa in questione, né durante la Rivoluzione né dopo. Nel 1793-94 una fazione del movimento dei sanculotti insistette affinché gli ufficiali eletti fossero revocabili in qualsiasi momento del loro mandato da assemblee elettorali locali. La costituzione votata dall'Assem-

<sup>6</sup> «Le promesse sono un surrogato, in assenza di parlamenti più corti» scriveva un pamphletista radicale, D. Wakefield (*Pledges Defended. A Letter to the Lamentable Electors*, 1832), citato in N. Gash, *Politics in the Age of Peel* (1953), New York, Norton Library, 1971, p. 30.

<sup>7</sup> J. Bentham, *Constitutional Code* (1822-34), a cura di F. Rosen e J.H. Burns, Oxford, Clarendon Press, 1983, vol. I, p. 26.

<sup>8</sup> Cfr. J.P. Reid, *The Concept of Representation in the Age of American Revolution*, Chicago, The University of Chicago Press, 1989, pp. 100-102.

<sup>9</sup> Cfr. il dibattito alla Camera dei rappresentanti (15 agosto 1789), *Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, vol. I, rist. in P.B. Kurland e R. Lerner (a cura di), *The Founders' Constitution*, 5 voll., Chicago, The University of Chicago Press, 1987, vol. I, pp. 413-418.

blea nel 1793, che non entrò mai in vigore, conteneva proprio questa disposizione.

Quasi un secolo dopo la Comune di Parigi (1871) istituì un sistema di revocabilità permanente per i membri del consiglio. Anzi, Marx vide in questa pratica una delle invenzioni politiche più importanti e promettenti della Comune. Dopo aver sottolineato che i membri della Comune, eletti con suffragio universale, erano «responsabili e revocabili in qualunque momento» (*verantwortlich und jederzeit absetzbar*)<sup>10</sup>, Marx, in un passo che richiama il famoso capitolo di Rousseau sui rappresentanti, tesse le lodi di questo sistema:

Invece di decidere una volta ogni tre o sei anni quale membro della classe dominante dovesse mal rappresentare [*ver- und zertreten soll*] il popolo nel parlamento, il suffragio universale doveva servire al popolo costituito in comuni, così come il suffragio individuale serve a ogni altro imprenditore privato per cercare gli operai e gli organizzatori della sua azienda. Ed è ben noto che le associazioni di affari, come gli imprenditori singoli, quando si tratta di veri affari, sanno generalmente come mettere a ogni posto l'uomo adatto, e se una volta tanto fanno un errore, sanno rapidamente correggerlo.<sup>11</sup>

Tuttavia, questa pratica tanto magnificata da Marx ebbe vita breve quanto quella della Comune.

Oltre agli effetti aristocratici delle elezioni, emerge così fra il governo rappresentativo e la democrazia, intesa come governo del popolo per il popolo, un'altra differenza. Anche questa differenza venne chiaramente percepita alla fine del XVIII secolo da coloro che, come Rousseau, rifiutarono la rappresentanza. La delega delle funzioni di governo, resa ne-

<sup>10</sup> K. Marx, *Der Bürgerkrieg in Frankreich* (1871), in K. Marx e F. Engels, *Werke*, 36 voll., Berlin, Dietz, 1957-67, vol. XVII, p. 339; trad. it. *La guerra civile in Francia*, Roma, Editori Riuniti, 1974, p. 36.

<sup>11</sup> Marx, *Der Bürgerkrieg in Frankreich*, cit., p. 333; trad. it. *La guerra civile in Francia*, cit., p. 38. La traduzione inglese [*The Civil War in France*, in K. Marx e F. Engels, *Collected Works*, New York, International Publishers, 1986, vol. XXII, p. 331, N.d.T.] di questo passo non è corretta. La prima frase del passo citato è resa come: «Invece di decidere una volta ogni tre o sei anni quale membro della classe dominante dovesse mal rappresentare il popolo nel parlamento». Rendere i due verbi tedeschi associati da Marx nella stessa frase (*vertreten*, rappresentare; e *zertreten*, calpestare) con un solo verbo (*misrepresent*) non solo è poco accurato, ma non riesce minimamente a veicolare la critica radicale della rappresentanza implicita nella formulazione di Marx [lo stesso vale per la traduzione italiana qui citata, N.d.T.].



cessaria dalla mole degli stati moderni, avrebbe potuto essere resa compatibile con il governo del popolo. Ciò avrebbe potuto essere ottenuto stabilendo che per legge i rappresentanti fossero obbligati a eseguire le istruzioni dei loro elettori. Nelle sue *Considerazioni sul governo della Polonia* Rousseau accettò una forma di rappresentanza per ragioni pratiche. Traendo le conseguenze logiche dei propri principi, egli raccomandò quindi la pratica dei mandati imperativi<sup>12</sup>. Non è solo la delega del governo a un numero ristretto di cittadini a differenziare la rappresentanza dal governo del popolo, e neppure la superiorità qualitativa dei rappresentanti rispetto a coloro che rappresentano; la differenza fra i due sistemi risulta anche dalla parziale indipendenza dei rappresentanti.

Dunque sono state proposte, e a volte realizzate, istituzioni o pratiche che conferissero al popolo un controllo completo sui rappresentanti. Come l'uso dell'estrazione a sorte, tali istituzioni non erano impraticabili in senso stretto<sup>13</sup>. Ovviamente si potrebbe osservare che, nei governi la cui sfera di attività si è estesa oltre le regole generali e relativamente stabili che sono necessarie per la vita collettiva, e nei quali le autorità pubbliche devono prendere un grande numero di decisioni concrete e adattarsi a circostanze mutevoli, un sistema di mandati imperativi diventa impossibile da attuare. Le istruzioni presuppongono che l'elettorato sappia in anticipo quali questioni dovrà affrontare il governo<sup>14</sup>. Tuttavia questa argomentazione non vale per la revocabilità permanente dei rappresentanti. Essere soggetti alla revoca lascia ai rappresentanti la libertà d'azione che è richiesta per fronteggiare situazioni imprevedibili. Ma allo stesso tempo la revocabilità permanente garantisce la congruenza fra le preferenze dell'elettorato e le de-

<sup>12</sup> J.-J. Rousseau, *Considerations sur le gouvernement de Pologne* (1772), in Id., *Oeuvres complètes*, vol. III, Paris, Gallimard, 1964, p. 980; trad. it. *Considerazioni sul governo della Polonia*, in Id., *Scritti politici*, Torino, Utet, 1979, pp. 1152-53.

<sup>13</sup> È degno di nota che Max Weber annoveri fra le caratteristiche della democrazia diretta le seguenti pratiche e istituzioni: la revocabilità permanente delle autorità pubbliche, la rotazione delle cariche, la selezione dei pubblici ufficiali per estrazione a sorte e i mandati imperativi. Cfr. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921), 2 voll., vol. I, parte I, cap. III, par. 19; trad. it. *Economia e società*, 5 voll., Milano, Edizioni di Comunità, 1995, vol. I, pp. 286-287.

<sup>14</sup> Questa argomentazione è presentata in particolare da Max Weber; cfr. *Wirtschaft und Gesellschaft*, cit., vol. II, cap. XIV, sez. II, par. 5; trad. it. *Economia e società*, cit., vol. V, pp. 527 ss.

cisioni di coloro che sono al potere, dal momento che i votanti possono immediatamente punire ed eliminare un rappresentante di cui non condividono le decisioni. Sebbene sia un sistema fattibile, la revocabilità non fu mai realizzata in via permanente, presumibilmente per una questione di principio anziché per ragioni puramente pratiche. Inoltre, quale che sia la ragione per cui i mandati imperativi e la revocabilità permanente vennero scartati, questa decisione iniziale, che in seguito non fu mai messa in discussione, indica una differenza fondamentale fra il governo rappresentativo e un sistema che garantisce la congruenza completa fra le preferenze dei governanti e le decisioni degli eletti.

Possono essere proposti dei programmi o delle promesse, ma i rappresentanti, senza eccezione, hanno sempre conservato la libertà di decidere se osservarli o meno. I rappresentanti senza dubbio hanno un incentivo a mantenere le loro promesse. Mantenere le promesse è una norma sociale profondamente radicata, e infrangerle comporta uno stigma che può rendere difficile essere rieletti. Tuttavia i rappresentanti rimangono liberi di sacrificare la prospettiva della loro rielezione se, in circostanze eccezionali, altre considerazioni appaiono loro più importanti della stessa carriera. Quel che più conta è che essi possono sperare che, quando si presenteranno per essere rieletti, saranno in grado di convincere gli elettori di aver avuto delle buone ragioni per quello che hanno fatto, anche se ciò ha significato tradire le loro promesse. Dal momento che non è rigorosamente garantito che esista un legame fra la volontà dell'elettorato e il comportamento dei rappresentanti eletti, quest'ultimo conserva sempre un certo grado di discrezionalità. Chi sostiene che in una democrazia rappresentativa il popolo governa attraverso i propri governanti deve almeno riconoscere che ciò non significa che i rappresentanti debbano dare attuazione ai desideri dell'elettorato.

## 2. La libertà dell'opinione pubblica

A partire dalla fine del XVIII secolo la rappresentanza è stata accompagnata dalla libertà dei governati, in qualsiasi momento, di formarsi ed esprimere delle opinioni politiche sottratte al controllo del governo. La connessione fra il governo rappresentativo e la libertà dell'opinione pubblica in materia politica venne istituita

immediatamente negli Stati Uniti, gradualmente in Gran Bretagna, e dopo un processo complicato in Francia.

La libertà dell'opinione pubblica politica richiede due elementi. Per far sì che i governati si formino delle opinioni su questioni politiche, è necessario che abbiano accesso all'informazione politica, e questo richiede che le decisioni del governo siano rese pubbliche. Se coloro che sono al governo prendono le decisioni in segreto, i governati dispongono solo di mezzi inadeguati per formarsi delle opinioni su questioni politiche. In Gran Bretagna venne accettato che i dibattiti parlamentari fossero di pubblico dominio solo alla fine del XVIII secolo (prima di allora, la segretezza dei dibattiti era considerata una prerogativa del parlamento, essenziale a proteggerlo dall'interferenza dei monarchi)<sup>15</sup>. Negli Stati Uniti, sia le deliberazioni del Congresso continentale sia quelle della Convenzione di Filadelfia vennero tenute segrete. Il primo Senato eletto in base alla costituzione decise inizialmente che i suoi atti dovessero essere tenuti segreti, ma questa pratica venne abbandonata quattro anni dopo<sup>16</sup>. In Francia gli Stati generali del 1789 optarono sin dall'inizio per il principio della pubblicità e da allora i dibattiti di tutte le assemblee rivoluzionarie ebbero luogo alla presenza del pubblico. Le pressioni provenienti dalle tribune (per tacere delle minacce) influenzarono notoriamente i dibattiti delle assemblee rivoluzionarie che seguirono. L'esempio francese e quello americano fanno ipotizzare che, sebbene un certo grado di trasparenza degli atti politici sia richiesto per tenere informati i cittadini, non è necessario a ogni stadio del processo decisionale. È ragionevole ritenere che il pubblico americano nel suo insieme ebbe maggiori opportunità di formarsi un'opinione sulla propria costituzione (fra la fine della Convenzione di Filadelfia e i dibattiti sulla ratifica) di quante ne ebbe mai il pubblico francese riguardo alle varie costituzioni rivoluzionarie.

Il secondo requisito per la libertà dell'opinione pubblica è la libertà di esprimere opinioni politiche in qualsiasi momento, e non solo quando si vota alle elezioni. Tuttavia, la connessione fra la libertà di opinione e la natura rappresentativa del governo non è ovvia. Potrebbe sembrare che i governi rappresentativi abbiano istituito la libertà di opinione perché i loro fondatori aderivano al principio liberale in base al quale una parte della vita degli

<sup>15</sup> Cfr. Pole, *The Gift of Government*, cit., pp. 87-116.

<sup>16</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 117-140.

individui dovrebbe essere sottratta all'influenza delle decisioni prese collettivamente, comprese quelle a opera di rappresentanti eletti. Effettivamente si potrebbe sostenere, seguendo la distinzione resa popolare da Isaiah Berlin, che la libertà di opinione appartiene alla categoria delle «libertà negative» che proteggono l'individuo dalle interferenze del governo. Così intesa, la libertà di opinione non ha una connessione intrinseca con la natura rappresentativa del governo, perché la rappresentanza concerne il conferimento ai cittadini del controllo sul governo, e dunque la tutela di una «libertà positiva». In base a questa interpretazione, quindi, il governo rappresentativo è stato associato alla libertà di opinione semplicemente *de facto*, cioè solo perché è accaduto che i fautori della rappresentanza fossero al tempo stesso anche i fautori della libertà di coscienza.

Non c'è alcun dubbio sul fatto che la libertà di opinione fu istituita sulla scorta della libertà religiosa, che protegge la sfera delle convinzioni intime dalle interferenze dello stato. Tuttavia, esiste anche un'importante connessione intrinseca fra la libertà di opinione e il ruolo politico dei cittadini nel governo rappresentativo.

Ciò risulta particolarmente chiaro dal l'emendamento della costituzione degli Stati Uniti e dai dibattiti sulla sua adozione. Il l'emendamento stabilisce che

il Congresso non potrà fare alcuna legge per il riconoscimento di qualsiasi religione, o per proibire il libero culto; o per limitare la libertà di parola o di stampa; o il diritto che hanno i cittadini di riunirsi in forma pacifica e di inoltrare petizioni al governo per la riparazione di torti subiti.

La libertà religiosa e la libertà di espressione politica sono così strettamente collegate. Occorre anche notare che questa formulazione mette in connessione l'espressione delle opinioni individuali e di quelle collettive: la libertà di religione, che può applicarsi agli individui, è associata ai diritti di assemblea e di petizione, che sono forme di espressione collettive. Il carattere collettivo di una forma di espressione ha un impatto sul suo peso politico: le autorità possono, senza rischiare molto, ignorare l'espressione sparsa di opinioni individuali, ma non possono altrettanto facilmente ignorare le folle nelle strade, per quanto pacifiche, o le petizioni che contano migliaia di firme. Infine, associando nella stessa clausola la libertà di assemblea

e la libertà di «inoltrare pétizioni al governo per la riparazione di torti subiti», il I emendamento rivela chiaramente la propria dimensione politica: esso si occupa di proteggere non solo l'espressione collettiva delle opinioni in generale, ma anche di quelle specificamente indirizzate alle autorità con l'intento di ottenere qualcosa da esse. Poiché garantisce la libertà di presentare petizioni al governo nello stesso momento in cui garantisce la libertà di religione, il I emendamento istituisce non solo una «libertà negativa» dell'individuo, ma anche un modo in cui i cittadini possono effettivamente influire sul governo.

Inoltre, il dibattito che portò all'adozione del I emendamento dimostra che coloro che lo stilavano avevano chiaramente presente le sue implicazioni politiche. Il semplice fatto che le questioni relative alle istruzioni e al mandato imperativo siano state discusse in questa occasione dimostra che i partecipanti percepivano l'esistenza di una connessione fra la libertà di parola e la rappresentanza. Ma diversi discorsi, e in particolare quelli di Madison, rendono ancora più chiaro il significato politico del I emendamento.

Coloro che avevano proposto e appoggiato l'aggiunta del «diritto di dare istruzioni» avevano sostenuto che in un governo repubblicano il popolo deve avere il diritto di far sì che la propria volontà prevalga. Madison si dichiarò contrario all'inclusione del diritto di dare istruzioni nell'emendamento, replicando che questo principio era vero «per certi versi», ma «non per altri».

Nel senso in cui è vero, abbiamo affermato questo diritto a sufficienza con ciò che abbiamo fatto (ossia formulando l'emendamento come era stato proposto e come fu effettivamente adottato); se non si intende niente di più di questo, cioè che il popolo ha il diritto di esprimere e di comunicare i propri sentimenti e i propri desideri, allora ci abbiamo già pensato. Il diritto alla libertà di parola è garantito; la libertà di stampa è espressamente dichiarata al di fuori della portata del governo; il popolo può quindi rivolgersi pubblicamente ai propri rappresentanti, può consigliarli in privato, o dichiarare i propri sentimenti per mezzo di petizioni rivolte all'intero organo; esso può comunicare la propria volontà in tutti questi modi<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Madison, *Address to the Chamber of Representatives*, 15 agosto 1789, in *Annals of Congress. The Debates and Proceedings in the Congress of the United States*, vol. I, citato in Kurland e Lerner (a cura di), *The Founders' Constitution*, cit., p. 415.

La libertà di opinione, intesa nella sua dimensione politica, appare così come una *contropartita* dell'assenza del diritto di dare istruzioni. La libertà dell'opinione pubblica è una caratteristica democratica dei sistemi rappresentativi, in quanto fornisce un mezzo attraverso il quale la voce del popolo può raggiungere coloro che governano, mentre l'indipendenza dei rappresentanti è chiaramente una caratteristica non democratica dei sistemi rappresentativi. I rappresentanti non sono tenuti ad agire in base ai desideri del popolo, ma non possono neppure ignorarli: la libertà dell'opinione pubblica assicura che tali desideri possano essere espressi ed essere sottoposti all'attenzione di coloro che governano. Benché siano i rappresentanti a prendere le decisioni finali, è stata creata una struttura nella quale la volontà popolare diviene uno dei fattori del processo di decisione.

L'espressione pubblica dell'opinione, qui, è l'elemento chiave. Essa produce non solo l'effetto di sottoporre le opinioni popolari all'attenzione di coloro che governano, ma anche quello di mettere in connessione i governati fra di loro. Anzi, questa dimensione orizzontale della comunicazione si ripercuote sul rapporto verificato fra i governati e il governo: più le persone sono a conoscenza delle opinioni altrui, più forte è l'incentivo per coloro che governano a prendere in considerazione tali opinioni. Quando un certo numero di individui si ritrova a esprimere punti di vista simili, ciascuno si rende conto di non essere il solo a sostenere una certa opinione. Le persone che esprimono la stessa opinione diventano consapevoli di avere idee simili, e questo dà loro la capacità di agire che non sarebbe stata a disposizione se si fossero tenuti per sé le proprie opinioni. Meno le persone si sentono isolate, più esse si rendono conto della loro forza potenziale, e più diventano capaci di organizzarsi e di esercitare una pressione sul governo. La consapevolezza di avere idee simili può non portare sempre a organizzarsi e ad agire, ma in genere ne è una condizione necessaria. Inoltre, l'espressione pubblica di un'opinione genera un effetto a catena. Le persone che coltivano in silenzio un'opinione che è espressa a gran voce da altri acquistano maggiore fiducia in se stesse quando scoprono di non essere sole a pensarla in quel modo, e così diventano più inclini a esprimere la loro opinione.

Una delle massime più antiche del dispotismo, infatti, con-

siste nell'impedire ai sudditi di comunicare fra loro. Sebbene i dittatori spesso cerchino di conoscere le opinioni politiche di tutti i loro sudditi presi uno per uno e di formarsene un quadro generale, stanno attenti a tenere per sé queste informazioni<sup>18</sup>. Per converso, una delle caratteristiche distintive del governo rappresentativo è la possibilità per gli stessi governati di venire a conoscenza delle opinioni gli uni degli altri, indipendentemente dalle autorità.

L'espressione di un'opinione politica condivisa solo di rado unisce tutti i governati, o anche una maggioranza di essi. L'elaborato nel suo insieme si esprime raramente al di fuori delle elezioni, sebbene questo possa succedere. La maggior parte delle volte, quindi, l'espressione dell'opinione pubblica rimane parziale, nel senso che si tratta del punto di vista solo di un gruppo particolare, per quanto numeroso. I sondaggi d'opinione, che negli ultimi decenni si sono aggiunti alle forme più vecchie di espressione dell'opinione pubblica, non fanno eccezione a questa regola. Anche i sondaggi rimangono espressioni parziali della volontà popolare. Ciò accade non perché viene intervistato solo un piccolo numero di cittadini (i campioni rappresentativi, se impiegati nel modo giusto, assicurano che la distribuzione delle opinioni nel campione sia approssimativamente la stessa che nella popolazione nel suo insieme), ma perché le domande sono stilate da persone particolari, cioè gli istituti di sondaggio e i loro clienti. L'intera popolazione esprime delle opinioni, ma solo su questioni che sono state scelte da un gruppo particolare della società. Inoltre, gli intervistati non possono esprimere l'opinione che preferiscono, ma devono scegliere fra un insieme prefissato di alternative. È ben vero che anche in un'elezione i cittadini possono scegliere fra un insieme di alternative che non hanno determinato in prima persona (i candidati). In un'elezione, tuttavia, i termini della scelta che alla fine viene offerta ai votanti sono il prodotto di un processo che è aperto a tutti (o a tutti coloro che desiderano candidarsi), mentre in un sondaggio le alternative fra le quali gli intervistati devono scegliere rimangono sotto il controllo esclusivo dell'agenzia di sondaggi e dei suoi clienti.

Allo stesso modo, l'espressione di un'opinione pubblica

<sup>18</sup> Per esempio, sappiamo che alcuni governi degli ex paesi comunisti effettuarono talvolta dei sondaggi d'opinione, facendosi anche consigliare da esperti occidentali. I risultati di questi sondaggi non furono mai resi pubblici, naturalmente.

condivisa solo di rado scaturisce dall'iniziativa di tutti coloro che la esprimono (sebbene anche questo possa accadere). Di solito, l'iniziativa parte da un gruppo ancora più ristretto di cittadini che sollecitano l'espressione della stessa opinione da parte di un gruppo più ampio. Per esempio, un numero ristretto di militanti organizza una dimostrazione e chiama gli altri a partecipare, o alcune personalità di alto profilo danno il via a una petizione e chiedono alla gente di firmare. Un certo grado di volontarietà tuttavia permane nell'espressione da parte di coloro che acconsentono a dare voce all'opinione in questione. Essi avrebbero potuto stare alla larga dalla dimostrazione, o avrebbero potuto rifiutarsi di firmare la petizione; non c'era alcuna punizione per questi rifiuti. Quel che è ancora più importante è il fatto che l'espressione dell'opinione non è né costretta né sollecitata dal governo. Anche in questo caso i sondaggi non fanno eccezione alla regola. È ben vero che le agenzie di sondaggio e i loro clienti non invitano gli intervistati a esprimere un'opinione piuttosto che un'altra fra quelle che sono offerte, ma è anche vero che prendono l'iniziativa di fare alcune domande piuttosto che altre e di formulare tali domande nel modo che essi ritengono più adeguato. I sondaggi di opinione, di conseguenza, non forniscono opinioni interamente spontanee di quanto facciano le dimostrazioni o le petizioni.

Una rinascita dell'ideale (o dell'ideologia) della democrazia diretta si è accompagnata all'ascesa e alla crescita dei sondaggi di opinione. Grazie ai sondaggi, si è detto, sarebbe stato finalmente possibile scoprire che cosa credono o vogliono le persone, senza alcuna mediazione dagli effetti distortivi<sup>19</sup>. I critici hanno replicato che i sondaggi di opinione non sono altro che un modo per manipolare le opinioni, proprio perché essi impongono delle domande che potrebbero essere del tutto estranee alle preoccupazioni della gente e alle quali le persone rispondono per compiacere gli intervistatori o per evitare di sembrare ignoranti<sup>20</sup>. Verrebbe da dire che questa pratica non

<sup>19</sup> Un esempio degno di nota di questa visione grossolana si può trovare in G. Gallup e S.F. Rae, *The Pulse of Democracy*, New York, Simon & Schuster, 1940.

<sup>20</sup> Si veda per esempio P. Bourdieu, *L'Opinion publique n'existe pas* (1972), nel suo *Questions de sociologie*, Paris, Éditions du Minuit, 1980, pp. 222-234; Id., *Questions de politique*, in «Actes de la recherche en sciences sociales», 17 settembre 1977.



merita né così tante lodi né così tanto biasimo. I sondaggi di opinione, al pari delle dimostrazioni e delle petizioni, non forniscono l'opinione pura e incontaminata del pubblico. Sebbene il mezzo di espressione, così come l'identità sociale dei mediatori e di coloro che esprimono le opinioni, siano diversi per i sondaggi di opinione, le dimostrazioni e le petizioni, in tutti questi casi le opinioni sono sollecitate anziché spontanee. Per converso, una volta che sia stata fugata l'illusione che i sondaggi di opinione rivelino ciò che le persone pensano o ciò di cui si preoccupano spontaneamente, non c'è alcuna ragione di considerare i sondaggi più manipolatori degli inviti a dimostrare o a firmare petizioni.

Perciò l'espressione dell'opinione pubblica, che sia sotto forma di dimostrazioni, petizioni o di sondaggi, generalmente è parziale e prende lo spunto da piccoli gruppi. Tuttavia, dal punto di vista di coloro che sono al potere, anche queste forme di espressione limitate meritano di essere prese in considerazione nel processo di decisione: un'opinione espressa in un certo momento da un gruppo particolare può diffondersi, il gruppo può essere sufficientemente organizzato e influente da far sì che la sua opinione sia difficile da ignorare, o una serie di sondaggi può rivelare una tendenza che lascia presagire il risultato delle prossime elezioni. Coloro che sono al governo devono valutare le diverse probabilità e decidere di conseguenza quale importanza vogliono dare a questa o a quella opinione.

A parte le situazioni in cui le persone minacciano seriamente l'ordine pubblico e impongono la loro volontà a coloro che sono al governo grazie a meri rapporti di forza, l'unica volontà vincolante dei cittadini è quella espressa nel voto. Indipendentemente dalle elezioni, tuttavia, i governati hanno sempre la possibilità di dare voce a un'opinione collettiva che differisce da quella dei rappresentanti. Di solito si definisce opinione pubblica questa voce collettiva del popolo che, senza possedere potere vincolante, può sempre manifestarsi al di fuori del controllo di coloro che sono al governo<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Questa espressione è questione di convenzioni. Diverse discussioni suscitate dall'idea di opinione pubblica in anni recenti non si rivelano essere nient'altro che dispute terminologiche, anche se i dettagli delle argomentazioni avanzate sono spesso realmente interessanti. Studiare i diversi significati dei quali è stata investita tale espressione a partire dalla sua invenzione nel XVIII secolo (da Rousseau, i fisiocrati e Necker, per passare da Bentham, Tocqueville, Mill e Tardie, fino a Schmitt, Habermas e Noëlle-Neumann)

La libertà dell'opinione pubblica distingue il governo rappresentativo da quella che è stata denominata «rappresentanza assoluta», la cui formulazione più notevole si può trovare in Hobbes. Per quest'ultimo, un gruppo di individui costituisce un'entità politica solo quando ha autorizzato un rappresentante o un'assemblea ad agire in suo nome, e rispetto a essi gli individui si pongono in stato di soggezione. Prima di designare il rappresentante e indipendentemente dalla sua persona il popolo non ha alcuna unità; è una *multitudo dissoluta*, una moltitudine sparsa. Il popolo acquisisce la facoltà di azione politica e la capacità di esprimere se stesso solo attraverso la persona del rappresentante. Una volta autorizzato, tuttavia, il rappresentante sostituisce completamente i rappresentati. Essi non hanno nessuna voce se non la sua<sup>22</sup>. È esattamente questa sostituzione completa a essere preclusa dalla libertà dell'opinione pubblica. Il popolo può sempre manifestarsi come entità politica dotata di unità (di solito incompleta) indipendentemente dai rappresentanti. Quando gli individui riuniti in gruppo danno istruzioni ai loro rappresentanti, quando una folla si assembla per strada, quando sono presentate delle petizioni, o quando i sondaggi indicano una tendenza chiara, il popolo si rivela essere un'entità politica capace di parlare indipendentemente da coloro che governano. La libertà dell'opinione pubblica lascia aperta la possibilità che i rappresentanti possano far sentire le loro voci in qualsiasi momento. Il governo rappresentativo, così, è un sistema in cui

è un'impresa del tutto motivata, che però richiederebbe un volume a sé. Avendo fatto qualche ricerca sul tema, ritengo che la definizione da me adottata sia in linea con l'elemento condiviso dai diversi significati che sono stati attribuiti (contemporaneamente o in epoche successive) all'espressione «opinione pubblica». Tuttavia, nel contesto dell'argomentazione qui sviluppata, questa definizione può essere considerata come convenzionale. Tale argomentazione riguarda l'esistenza e l'influenza, all'interno dei governi rappresentativi, di opinioni che i governati possono esprimere in qualsiasi momento al di fuori del controllo del governo. L'espressione utilizzata per denotare il fenomeno costituito da queste opinioni, in senso stretto, non ha alcuna importanza.

<sup>22</sup> Cfr. T. Hobbes, *Leviathan* (1651), a cura di C.B. Macpherson, Harmondsworth, Penguin 1968, cap. XVI, p. 220 e cap. XVIII; trad. it. *Leviatano*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 134 e 145 ss. La natura assoluta della rappresentanza in Hobbes è analizzata in modo penetrante in H. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, pp. 15-27.



i rappresentanti non possono mai affermare con piena fiducia e certezza «noi siamo il popolo».

Sia l'autogoverno del popolo sia la rappresentanza assoluta hanno come effetto l'abolizione della distanza fra coloro che governano e coloro che sono governati; la prima perché trasforma i governati in governanti, la seconda perché sostituisce i rappresentanti a coloro che sono rappresentati. Il governo rappresentativo, invece, conserva tale distanza.

### 3. Il carattere ricorrente delle elezioni

La caratteristica più importante dei sistemi rappresentativi che permette ai votanti di influenzare le decisioni dei loro rappresentanti è il carattere ricorrente delle elezioni. Infatti, le elezioni ripetute forniscono a coloro che sono al governo uno dei più importanti incentivi a tenere conto dell'opinione pubblica. I rappresentanti hanno indubbiamente molte ragioni per farlo, ma quella più forte è che i cambiamenti dell'opinione pubblica possono essere un segno di come andranno le prossime elezioni.

Il governo rappresentativo non è basato soltanto sull'elezione di coloro che governano, ma sul fatto che essi sono eletti a intervalli regolari. Questa seconda caratteristica è spesso trascurata o tende a essere data per scontata. È sorprendente che Schumpeter menzioni a mala pena la natura periodica delle elezioni nella sua teoria della democrazia. Anche se, come abbiamo visto, Schumpeter presenta la propria definizione della democrazia come più vicina alla realtà osservabile di quanto non accada con la «concezione classica», la sua definizione non include il fatto empirico che la competizione elettorale si ripete. È ben vero che, dopo aver formulato la propria concezione, Schumpeter aggiunge che essa riconosce «implicitamente» che il popolo ha il potere di rimuovere i governanti<sup>23</sup>. Tuttavia, il principio per cui l'elettorato sceglie il proprio governo per mezzo di un processo elettorale competitivo non implica affatto logicamente che l'elettorato possa anche rimuovere regolarmente il governo dalla sua carica. Ovviamente a partire dalla

<sup>23</sup> Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, cit., p. 269; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, cit., p. 257.

fine del XVIII secolo questi due principi sono sempre stati associati nella pratica, ma questo non giustifica la tesi che il secondo sia in qualche modo contenuto nel primo.

Anzi, è del tutto possibile concepire una situazione in cui la posizione di governante potrebbe essere conferita dalla volontà dei governati in base a un processo competitivo, ma in maniera definitiva, per esempio con un'elezione a vita. Tale sistema non è solo una possibilità logica; è stato proposto di fatto. Alla Convenzione di Filadelfia Hamilton suggerì che il presidente fosse eletto a vita<sup>24</sup>. Da ciò bisogna inferire che il principio dell'elezione a vita sia stato deliberatamente scartato, e per ragioni specifiche, dai padri fondatori del governo rappresentativo. Inoltre, risulta immediatamente evidente che un sistema di elezione a vita possiede una proprietà importante: lascia i votanti senza alcun mezzo effettivo di influenzare le azioni dei governanti, una volta eletti. I cardinali eleggono il papa, ma questo non lo rende meno indipendente rispetto a essi in quello che fa. Invece, se i governi sono regolarmente sottoposti a elezioni, possono essere sostituiti qualora le loro prestazioni si siano dimostrate insoddisfacenti agli occhi dei votanti. E dal momento che è ragionevole supporre che il prestigio e i benefici associati alla posizione di governante generalmente facciano sì che essi desiderino essere rieletti, sembra che abbiano una ragione per prendere in considerazione i desideri dell'elettorato nelle loro decisioni.

Il principio per cui il consenso popolare va regolarmente rinnovato distingue il governo rappresentativo da forme di governo considerate legittime da Grozio, Hobbes, o Pufendorf. Per costoro il consenso popolare, una volta dato, è sufficiente a istituire un governo legittimo, sia che si tratti di un sovrano con il diritto di nominare i propri successori sia che si tratti di una dinastia. Secondo questi autori il popolo può trasferire una volta per tutte a una certa entità il proprio diritto a governare se stesso, e tale trasferimento è una fonte di legittimità valida e sufficiente, nella misura in cui è stato oggetto di un consenso libero<sup>25</sup>. Fra i teorici moderni del diritto naturale, solo Locke

<sup>24</sup> A. Hamilton, discorso del 18 giugno 1787, in M. Farrand (a cura di), *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 voll., New Haven, Yale University Press, 1966, vol. I, pp. 289-292.

<sup>25</sup> Grozio, Hobbes e Pufendorf sottolineano tutti che, acconsentendo a istituire un governo, il popolo trasferisce per sempre il diritto a governare se stesso. L'istituzione del governo, perciò, è simile all'alienazione della

menziona il bisogno di rinnovare il consenso popolare per mezzo di elezioni regolari del parlamento. Il governo rappresentativo non può essere compreso se non si fa menzione del ruolo che ha il tempo.

Le preferenze dei votanti riguardo alle politiche future possono esercitare un'influenza solo limitata sulle decisioni pubbliche, giacché, come abbiamo notato prima, quando i votanti eleggono un candidato con il proposito di vederne implementato il programma, non hanno alcuna garanzia che il candidato non violi le sue promesse elettorali. D'altra parte, facendo sì che coloro che sono eletti debbano rispondere regolarmente a coloro che li eleggono, il sistema rappresentativo conferisce ai votanti la capacità effettiva di liquidare i governanti le cui politiche non incontrano la loro approvazione. I cittadini non usano necessariamente il loro voto per esprimere delle preferenze sulle politiche pubbliche; possono anche eleggere (o non eleggere) sulla base del carattere dei candidati<sup>26</sup>. Ma almeno sono in grado, se lo vogliono, di usare il loro voto per esprimere preferenze sulle politiche che sono state perseguite o che sono proposte.

In una situazione in cui i rappresentanti sono soggetti a rielezione, ciascuna nuova elezione permette ai votanti di esprimere due generi di preferenza riguardo alle politiche pubbliche. Le persone possono usare il loro voto per esprimere la propria disapprovazione e per far sì che coloro che sono in carica smettano di perseguire le politiche in atto, oppure possono usare il loro voto per far sì che venga implementata una politica proposta. Ovviamente questi due tipi di preferenza possono essere associati in proporzioni diverse. Tuttavia, dal momento che non ci sono mandati imperativi, i due tipi di preferenze non sono egualmente efficaci. Non rieleggendo coloro che sono in carica, i votanti impediscono effettivamente loro di continuare a perseguire una politica che disapprovano, ma eleggendo un candidato perché propone una particolare politica non stanno necessariamente facendo sì

proprietà: si dice che una persona aliena una proprietà quando la vende, perdendo così per sempre qualsiasi diritto su di essa. In un sistema di elezioni regolari, invece, il popolo trasferisce il diritto a governare solo in via temporanea. In questo senso, le elezioni a intervalli regolari dovrebbero essere viste come il segno distintivo della natura inalienabile della sovranità del popolo.

<sup>26</sup> Su questo punto si vedano le argomentazioni presentate *supra*, cap. IV.

che tale politica venga adottata. Nel governo rappresentativo la negazione è più potente dell'affermazione: la prima limita coloro che sono al potere, mentre la seconda rimane un'aspirazione.

Ci si potrebbe chiedere, tuttavia, quale grado di controllo possa veramente esercitare l'elettorato per mezzo della facoltà di rimuovere i governanti. Dal momento che i cittadini non sono in grado di costringere coloro che eleggono a perseguire una particolare politica, essi non possono, rimuovendo dai loro posti i rappresentanti di cui rifiutano le politiche in un dato settore, essere sicuri che l'azione dei nuovi rappresentanti sarà minimamente diversa da quella dei loro predecessori. Si immagina una situazione in cui un governo (o un'amministrazione) sia rimosso perché mentre era in carica la disoccupazione è aumentata, e i suoi rivali vincono le elezioni promettendo di ripristinare la piena occupazione. Una volta al potere, tuttavia, essi decidono di non mantenere quanto promesso, o perché in realtà non facevano altro che retorica elettorale, oppure perché, dopo essere entrati in carica, essi vengono a conoscenza di nuove informazioni che li persuadono del fatto che una politica di pieno impiego non è fattibile. I membri del nuovo governo, sapendo che l'occupazione è stata la causa della disfatta dei loro predecessori, hanno ragione di credere che potrebbe anche causare la loro disfatta alle prossime elezioni. Tuttavia, per ovviare a questa eventualità, possono decidere di dare agli elettori motivo di soddisfazione in altri ambiti, per esempio combattendo il crimine più vigorosamente di quanto non sia stato fatto in precedenza. Se ne può trarre la conclusione, dunque, che la facoltà di rimuovere i governanti di cui si disapprovano le politiche non permette veramente ai votanti di orientare il corso delle politiche pubbliche.

Intuitivamente si ha la sensazione che le elezioni ripetute diano ai governanti un certo controllo sul modo in cui vengono condotti gli affari pubblici, ma la ragione per la quale debba essere così non è ovvia, data l'assenza di mandati imperativi e di promesse elettorali vincolanti. Le teorie della democrazia, come quella di Dahl, che insistono sull'importanza delle elezioni ripetute e sostengono che questo carattere ricorrente rende i governi «responsabili» o «tenuti a rendere conto» agli elettori non riescono a mettere in luce l'esatto meccanismo attraverso il quale il pronunciamento ripetuto dei votanti influenza le decisioni pubbliche.

Il meccanismo centrale attraverso il quale i votanti influenzano

le decisioni del governo deriva dagli incentivi che i sistemi rappresentativi creano per coloro che stanno ricoprendo una carica: i rappresentanti che sono passibili di essere rieletti hanno un incentivo ad *anticipare* il giudizio futuro dell'elettorato riguardo alle politiche che stanno perseguendo. La prospettiva di poter essere rimosso dall'incarico esercita un effetto sulle azioni del governo in ciascun momento del suo mandato. I rappresentanti che perseguono il fine di essere rieletti hanno un incentivo a far sì che le loro decisioni presenti non provochino un rifiuto futuro da parte dell'elettorato. Di conseguenza, essi devono predire le reazioni che tali decisioni genereranno e includere simili previsioni nelle loro deliberazioni. In altre parole, in ciascun momento è nell'interesse del governo prendere in considerazione nelle sue decisioni *presenti* il giudizio futuro degli elettori su tali decisioni. Questo è il canale attraverso il quale la volontà dei governati entra nei calcoli di coloro che sono al potere. Nell'esempio citato in precedenza, nel quale un nuovo governo combatteva il crimine invece di cercare di ridurre la disoccupazione come aveva promesso, nel calcolo gioca un ruolo l'attenzione per la volontà popolare. Quanto accade effettivamente è che coloro che sono al potere si basano sull'assunto secondo cui, alle prossime elezioni, i votanti invertiranno il loro ordine di preferenze precedente e attribuiranno alle considerazioni relative all'ordine pubblico un peso maggiore di quanto facessero prima. Dal momento che coloro che arrivano al potere sanno che le loro *chance* di essere rieletti dipendono dalla correttezza di questo assunto, hanno un forte motivo per non adottarlo alla leggera.

È proprio perché Schumpeter non si accorse dell'importanza fondamentale dell'anticipazione nei processi di decisione dei rappresentanti che egli credette erroneamente che la democrazia rappresentativa potesse essere ridotta alla selezione competitiva dei decisori e poté liquidare l'idea che i votanti influenzino il contenuto delle decisioni pubbliche.

Ma se il meccanismo centrale attraverso il quale i votanti possono influenzare le politiche pubbliche è l'anticipazione da parte di coloro che sono al governo, ne segue una implicazione cruciale. Ciò che coloro che sono al governo devono prevedere per evitare di essere rimossi dall'incarico col voto è un giudizio sulle loro politiche che, al momento in cui viene espresso, si riferisce al passato. I votanti perciò influenzano le decisioni pubbliche attraverso il giudizio *retrospettivo* che i rappresentanti

prevedono che i votanti stessi emetteranno. Ciò non significa che, di fatto, i votanti generalmente prendano le loro decisioni elettorali sulla base di considerazioni retrospettive, sebbene alcuni studi empirici in realtà indichino che la dimensione retrospettiva è importante per il comportamento elettorale reale<sup>27</sup>. Il punto è piuttosto che, se si considera la struttura istituzionale e gli incentivi che essa crea per i rappresentanti, è votando in modo retrospettivo che i votanti hanno più probabilità di influenzare le decisioni di coloro che governano. I votanti possono non comportarsi in questo modo, ovviamente, ma in tal caso essi conferiranno maggiore libertà di azione ai loro rappresentanti. In altre parole, in un sistema rappresentativo i cittadini, se desiderano influenzare il corso delle decisioni pubbliche, *dovrebbero* votare sulla base di considerazioni retrospettive<sup>28</sup>.

Viene da chiedersi se sia plausibile che le persone votino sulla base di considerazioni retrospettive quando l'elezione dei rappresentanti è per definizione un atto le cui conseguenze ricadono nel futuro. Perché l'elettorato dovrebbe comportarsi come un dio che impartisce premi e punizioni? Quando i cittadini votano, guardano inevitabilmente al futuro. Tuttavia, essi di fatto hanno buone ragioni per usare i risultati passati dei candidati come criteri di decisione rispetto a un atto che ha conseguenze nel futuro. Essi sanno (o almeno sarebbe ragionevole che sapessero) che le promesse elettorali non sono vincolanti e che

<sup>27</sup> Lo studio empirico classico sul voto retrospettivo è quello di M. Fiorina, *Retropective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

<sup>28</sup> È stato dimostrato, grazie a un modello formale, che il voto retrospettivo permette effettivamente ai cittadini di esercitare un controllo sui loro rappresentanti: cfr. J. Ferejohn, *Incumbent Performance and Electoral Control*, in «Public Choices», 50, 1986, pp. 5-25. Nel modello di Ferejohn il controllo da parte dei votanti attraverso il voto retrospettivo presuppone due condizioni: 1) l'elettorato deve votare esclusivamente sulla base di considerazioni retrospettive, e 2) nel valutare le prestazioni di un rappresentante, i votanti devono prendere in considerazione dati sociali o economici aggregati (per esempio, l'aumento totale della disoccupazione durante il mandato del rappresentante) anziché la propria situazione personale (per esempio, il fatto che abbiano perso il lavoro durante quel periodo). Ferejohn riassume questa seconda precondizione dicendo che, per esercitare un controllo effettivo sul loro rappresentante, i votanti devono essere «sociotropici» anziché puramente individualisti. Occorre anche rilevare che in questo modello c'è solo un rappresentante (o un solo partito) che i votanti devono rieleggere o meno. A quanto pare, trattare matematicamente una situazione in cui un governante uscente è in competizione con altri candidati comporta notevoli difficoltà.

coloro che sono eletti spesso non le mantengono. Perciò dal loro punto di vista potrebbe essere ragionevole non prendere affatto in considerazione i programmi dei candidati, nella convinzione che i loro risultati passati offrano un modo per predire il futuro che è migliore delle loro parole. Inoltre, anche assumendo che i votanti scelgano di tenere conto in qualche misura delle promesse dei candidati, essi sanno, o dovrebbero sapere, che la credibilità di tali promesse è una questione aperta. Non è ragionevole da parte loro supporre che i candidati onoreranno necessariamente i propri impegni. Ma uno dei pochi mezzi a disposizione per valutare quanta fiducia si deve riporre negli impegni dei candidati è il modo in cui tali candidati si sono comportati in passato. In entrambi i casi, dunque, per i votanti può essere ragionevole usare il comportamento passato dei candidati come criterio per decisioni che riguardano il futuro.

Naturalmente la capacità dei votanti di farsi un giudizio retrospettivo e l'efficacia di tale giudizio presuppongono condizioni istituzionali che non si realizzano sempre nei governi rappresentativi esistenti, o che si ottengono solo in misura variabile. Queste condizioni sono particolarmente importanti. In primo luogo, i votanti devono essere in grado di attribuire chiaramente delle responsabilità. Sotto questo aspetto, i governi di coalizione, o gli assetti istituzionali che favoriscono i governi di coalizione (per esempio, come la rappresentanza proporzionale) rendono meno efficace il giudizio retrospettivo. Sotto un governo di coalizione, quando l'elettorato disapprova una particolare politica, i membri della coalizione sono in grado di scaricare gli uni sugli altri la responsabilità delle decisioni impopolari. Se una certa politica è il risultato di negoziazioni complicate fra diversi alleati, per i votanti è estremamente difficile stabilire chi biasimare quando tale politica suscita il loro rifiuto. In secondo luogo, i votanti dovrebbero essere in grado di esprimere dal potere coloro che considerano responsabili di una politica che rifiutano. Anche qui, la rappresentanza proporzionale costituisce un intralcio a queste sanzioni retrospettive<sup>29</sup>. Infine, se i candidati

<sup>29</sup> Su questi punti si veda G.B. Powell, *Constitutional Design and Citizen Electoral Control*, in «Journal of Theoretical Politics», 1, 1989, pp. 107-130; Id., *Holding Governments Accountable. How Constitutional Arrangements and Party Systems Affect Clarity of Responsibility for Policies in Contemporary Democracies*, relazione presentata al convegno del 1990 dell'American Political Science Association (manoscritto).

usciti hanno accesso a risorse che non sono disponibili ai loro avversari (per esempio, facendo uso di impieghi del governo per contribuire alla diffusione dei messaggi elettorali) il meccanismo delle sanzioni retrospettive viene reso meno efficace perché per i votanti non rileggerà un rappresentante diventa strutturalmente più difficile che rileggerlo.

Comunque resta il fatto che, data la struttura istituzionale del governo rappresentativo e il desiderio di conservare il potere da parte di coloro che stanno ricoprendo una carica, è il giudizio retrospettivo emesso dall'elettorato che conta nelle deliberazioni di coloro che prendono le decisioni. Se i rappresentanti assumono che alle prossime elezioni i votanti prenderanno una decisione esclusivamente sulla base dei programmi presentati per l'occasione, allora hanno una libertà di azione completa. Sono in grado, al presente, di perseguire qualsiasi politica desiderino, dicendosi che ci sarà tutto il tempo, al momento della prossima campagna elettorale, di proporre un programma che sia abbastanza attraente perché l'elettorato li riporti al potere.

Occorre anche prestare attenzione a un'altra proprietà cruciale del meccanismo della sanzione retrospettiva. Questo sistema lascia gran parte dell'iniziativa a coloro che sono al governo. Ovviamente i rappresentanti non sono completamente liberi di prendere tutte le decisioni che vogliono, dal momento che devono agire in modo da non provocare il rifiuto dei votanti alla fine dell'or mandato. Tuttavia, i rappresentanti hanno un margine di libertà molto maggiore di quello che avrebbero se dovessero implementare le scelte dell'elettorato che guardano al futuro. Per esempio, essi possono intraprendere una politica semplicemente d'autorità, e persino contraria ai desideri del popolo, se prevedono che, una volta implementata, tale politica non provocherà un rifiuto. Così possono far scoprire all'elettorato che una politica della quale i votanti non avevano alcuna idea, o che essi non volevano al momento in cui è stata adottata, di fatto può essere una politica che trovano soddisfacente.

Si immagini una crisi economica contraddistinta sia da un alto tasso di disoccupazione sia da un ingente deficit pubblico. Se coloro che salgono al potere stabiliscono che la crisi è essenzialmente dovuta agli scarsi investimenti da parte delle aziende, allora possono decidere di alzare le tasse (una cosa che i votanti, presumibilmente, non gradiranno) per ridurre il deficit di bilancio e il bisogno da parte del governo di pren-



dere a prestito sul mercato dei capitali. Se la loro diagnosi è corretta, i tassi di interesse scenderanno, le aziende saranno in grado di finanziare i propri investimenti a un costo minore, e cominceranno di nuovo ad assumere. Coloro che sono al governo possono ritenere che, alle prossime elezioni, l'elettorato terrà conto della riduzione della disoccupazione.

Molte politiche appaiono sotto una luce diversa a seconda che si considerino i loro effetti immediati o quelli di lungo termine, o anche a seconda che le si consideri prima o dopo la loro applicazione<sup>30</sup>. Dal momento che l'approvazione retrospettiva delle politiche ha luogo solo in occasione delle elezioni e non immediatamente, dopo ogni iniziativa, la maggior parte dei votanti non si deve pronunciare solo sull'iniziativa stessa, ma sulla decisione effettiva e sugli effetti che ha avuto il tempo di produrre. Fatta eccezione per le decisioni prese alla vigilia di un'elezione, i votanti sono perciò messi in condizione di valutare le decisioni pubbliche alla luce delle loro conseguenze. Se a governare fosse il popolo stesso, per poter fare delle scelte razionali avrebbe bisogno di poter prevedere le loro conseguenze nel governo rappresentativo lo sforzo di previsione richiesto al popolo è minore, dal momento che le conseguenze delle decisioni pubbliche si sono già manifestate almeno in parte, al momento in cui l'elettorato emette il proprio verdetto.

La struttura istituzionale del governo rappresentativo, così, conferisce una configurazione specifica al rapporto fra gli eletti e l'elettorato, che è diversa da quella immaginata sia dal senso comune sia dall'ideologia democratica. Esso attribuisce un'influenza sul corso delle politiche pubbliche ai cittadini che emettono giudizi retrospettivi sulle azioni dei loro rappre-

<sup>30</sup> Un esempio notevole della seconda categoria di politiche qui menzionate è analizzato da R. Fernandez e D. Rodrik in *Resistance to Reform. Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty*, in «American Economic Review», 81, 1991, n. 5, pp. 1146-55. Questo articolo studia una politica che, una volta implementata, arrecherà un beneficio a un numero molto grande di individui, imponendo un costo molto alto a pochissimi. Tuttavia, gli individui non sanno in anticipo se saranno o meno fra i beneficiari. In tali condizioni, l'utilità attesa della politica in questione è negativa per un numero molto grande di individui. Perciò non ci sarà mai una maggioranza a favore della sua adozione *ex ante*. Tuttavia, una volta che questa politica è stata implementata, e l'incertezza sull'identità dei beneficiari è stata rimossa, riceverà l'approvazione del numero molto grande di individui che ci avranno guadagnato. Perciò ci sarà una maggioranza *ex post* che l'approverà.

sentanti e sulle conseguenze di tali azioni, e non ai cittadini che esprimono *ex ante* i loro desideri riguardo alle azioni che devono essere intraprese. Nel governo rappresentativo, l'elettorato giudica *ex post* le iniziative prese in modo relativamente autonomo da coloro che ha messo al potere. Attraverso il suo giudizio retrospettivo, il popolo gode realmente di potere sovrano. Quando arrivano le elezioni, dopo che è stato detto tutto pro e contro le politiche dei governanti uscenti, il popolo emette il proprio verdetto. Contro questo verdetto, giusto o sbagliato che sia, non c'è appello; questo è l'aspetto democratico delle elezioni. Tuttavia, ciascuna elezione è anche e inseparabilmente una scelta riguardo al futuro, dal momento che si occupa di nominare coloro che governeranno domani. Sotto questo aspetto, che riguarda il futuro, le elezioni non sono democratiche, dal momento che i governanti non sono in grado di costringere coloro che governano a implementare le politiche per le quali li hanno votati.

Anche qui, dunque, questa volta in una forma diversa, e riguardo alla gestione delle politiche pubbliche, troviamo all'interno di una singola azione la stessa miscela di dimensioni democratiche e non democratiche che abbiamo scoperto caratterizzare le elezioni considerate come una procedura per selezionare gli individui. Ma qui c'è il paradosso ulteriore per cui il modo migliore per influenzare il futuro per gli elettori, consiste nel guardare al passato.

#### 4. La prova della discussione

Oggi è diventato luogo comune credere che il governo rappresentativo fosse originariamente considerato e giustificato come il «governo per mezzo della discussione». Le analisi di Carl Schmitt sembrano aver giocato un ruolo cruciale nella diffusione di questa interpretazione<sup>31</sup>. Vale la pena notare, tuttavia, che i testi citati da Schmitt a supporto della sua opinione risalgono principalmente al XIX secolo, quando il governo rappresentativo già non era più una novità. Egli cita molto meno spesso scritti

<sup>31</sup> Si confronti in particolare C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923, 1926); trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 4-9 e 69-71.



o discorsi del XVII e del XVIII secolo, che è il periodo in cui i principi del governo rappresentativo vennero formulati e messi in pratica per la prima volta<sup>32</sup>. Le virtù della discussione sono indubbiamente lodate da Montesquieu, Madison, Sieyès o Burke, ma come tema essa occupa uno spazio di gran lunga minore che in Guizot e Bentham, o, più tardi, in John Stuart Mill. La discussione non è neppure menzionata nel *Secondo trattato sul governo* di Locke. E né i padri fondatori americani né i costituenti francesi del 1789-91 definirono il governo rappresentativo come «governo per mezzo della discussione». Inoltre, la formula «governo per mezzo della discussione» è piuttosto confusa. Non indica esattamente quale posto, nel governo, dovrebbe occupare la discussione. Si ritiene che diriga tutti gli stadi del processo decisionale, o solo alcuni? Questa espressione significa che, nel governo rappresentativo, come nella «conversazione perpetua» cara ai romantici tedeschi, ogni cosa costituisce l'oggetto di una discussione senza fine?

Anche se nelle formulazioni degli inventori del governo rappresentativo la discussione non figura in modo così marcato come nelle riflessioni del XIX secolo, non c'è dubbio che sin dalle origini del governo rappresentativo l'idea della rappresentanza sia stata associata a quella della discussione. Ciò si tradusse in un sistema, adottato in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e in Francia, in virtù del quale i rappresentanti godono di una libertà di parola totale fra le mura dell'assemblea. Il legame fra la rappresentanza e la discussione può essere compreso solo introducendo la nozione intermedia di assemblea. Il governo rappresentativo è sempre stato concepito e giustificato come un sistema politico in cui un ruolo decisivo è giocato da un'assemblea. Si può immaginare, come sottolinea Schmitt, che la rappresentanza potrebbe essere il privilegio di un singolo individuo, nominato e autorizzato dal popolo<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Schmitt fa affidamento soprattutto sui testi di Guizot raccolti nella sua *Histoire des origines du gouvernement représentatif* (Brussels, 1851); cfr. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit., pp. 34-35; trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, cit., pp. 47-48. Sul ruolo della discussione e della «sovranità della ragione» in Guizot, si veda P. Rosanvallon, *Le Moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985, pp. 55-63 e 87-94. Schmitt cita anche Burke, Bentham e James Bryce.

<sup>33</sup> «Se per motivi pratici e tecnici, invece del popolo decidono uomini di fiducia del popolo, certamente può decidere in nome dello stesso popolo anche un singolo uomo di fiducia, e l'argomentazione giustificerebbe, senza

Tuttavia rimane innegabilmente vero che il governo rappresentativo non fu né proposto né istituito come un regime in cui il potere era affidato a un unico individuo scelto dal popolo, ma come un regime in cui a occupare una posizione centrale era un'autorità collettiva. Schmitt e molti autori dopo di lui, tuttavia, non si limitano a osservare il legame fra l'idea rappresentativa e il ruolo dell'assemblea; essi interpretano la posizione preminente attribuita all'assemblea come la conseguenza di una fede previa e più fondamentale nelle virtù del dibattito da parte di un'autorità collettiva e nel principio del governo della verità (*veritas non auctoritas facit legem*)<sup>34</sup>. In base a questa interpretazione, la struttura delle credenze atte a giustificare il governo rappresentativo, definito come il governo da parte di un'assemblea, sarebbe stata la seguente: la verità deve «fare le leggi», il dibattito costituisce il mezzo più appropriato per determinare la verità, e quindi l'autorità politica centrale deve essere un luogo di dibattito, cioè un parlamento.

In realtà, le argomentazioni degli inventori e dei primi fautori del governo rappresentativo non seguono questo schema. In Locke, Montesquieu (nella sua analisi del sistema inglese), Burke, Madison e Sieyès la natura collettiva dell'autorità rappresentativa non è mai dedotta da un'argomentazione preliminare sui benefici del dibattito. In tutti questi autori, il fatto che la rappresentanza richieda un'assemblea viene presentato come di per sé evidente. Effettivamente, l'associazione fra rappresentanza e assemblea non fu una creazione *ex nihilo* del pensiero politico moderno, ma un lascito della storia. I

smettere di essere democratica, un cesarismo antiparlamentare» (Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit., p. 34; trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, cit., p. 46).

<sup>34</sup> *Ibidem*; trad. it. cit., pp. 35 e 43. Questa idea è sviluppata estesamente da J. Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit* (1962); trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1999. Schmitt stabilisce un parallelismo fra il valore che i fautori del parlamentarismo attribuiscono al dibattito e i meriti del mercato celebrati dai liberali: «che dal libero conflitto delle opinioni scaturisca la verità è esattamente la stessa cosa dell'armonia di per sé conseguente dalla concorrenza» (Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, cit., p. 35; trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, cit., p. 50). L'idea che la verità emerga dalla discussione, in realtà, è piuttosto comune, e la tradizione filosofica occidentale, a partire da Platone e Aristotele, ne ha fornito molte versioni elaborate. Non è giustificato considerarla come una credenza specifica del pensiero liberale inteso nella sua accezione più ristretta.

parlamenti moderni hanno preso forma attraverso un processo di trasformazione (graduale in Inghilterra, alquanto più brusco in Francia), o di imitazione (nelle colonie americane) di organi rappresentativi nati nelle società feudali, le «assemblee degli statuti». I primi fautori delle assemblee rappresentative moderne sostengono che esse erano diverse dalle istituzioni precedenti, ma questa stessa insistenza rivela la consapevolezza dei legami fra il vecchio e il nuovo. La natura collettiva dell'autorità rappresentativa era uno di tali elementi di continuità. Negli scritti e nei discorsi dei fondatori della rappresentanza moderna, la discussione compare come una caratteristica delle assemblee che è inevitabile e in un certo senso naturale.

Inoltre, l'idea del governo rappresentativo è stata associata sin dal principio all'accettazione della diversità sociale. In origine la rappresentanza fu proposta come una tecnica che permetteva l'istituzione di un governo che derivava dal popolo in nazioni vaste e diverse tra loro. Madison e Sieyès affermarono ripetutamente che nelle repubbliche dell'antichità la democrazia diretta era resa possibile dall'omogeneità e dalle piccole dimensioni del corpo politico. Essi sottolinearono che tali condizioni non si verificavano più nel mondo moderno, caratterizzato dalla divisione del lavoro, dal progresso del commercio e dalla diversificazione degli interessi (per converso, l'oppositore più formidabile della rappresentanza, Rousseau, condannava la «società commerciale» e il progresso delle arti e delle scienze, e tesseva le lodi di comunità piccole e omogenee che godevano di un'unità incorrotta). Nel XVIII secolo era generalmente riconosciuto che le assemblee rappresentative, entro certi limiti, dovessero riflettere tale diversità. Persino fra autori come Sieyès e Burke, i quali sottolinearono in modo insistente che il ruolo dell'assemblea consisteva nel produrre unità, era dato per scontato che i rappresentanti, eletti da località e popolazioni diverse, conferivano una certa eterogeneità all'assemblea<sup>35</sup>. Il corpo rappresentativo è stato dunque sempre ritenuto allo stesso tempo collettivo e diversificato per natura.

<sup>35</sup> Lo scritto più significativo di Burke, a questo riguardo, è il suo famoso *Discorso agli elettori di Bristol*, in cui egli dichiara: «Se il governo fosse questione della volontà di una qualche parte, senza dubbio la vostra dovrebbe prevalere. Ma il governo e la legislazione sono questione di ragione e di giudizio, non di inclinazione; e quale genere di ragione è quella in cui la risoluzione precede la discussione, in cui un insieme di persone delibera e un altro decide, e in cui coloro che arrivano alle conclusioni sono magari distanti trecento miglia da coloro che ascoltano le argomentazioni? [...] Il

È la natura collettiva e diversificata dell'organo rappresentativo, e non una qualche credenza ulteriore o stabilita in via indipendente, a spiegare il ruolo conferito alla discussione. In una entità collettiva i cui membri, eletti da popolazioni diverse, che con tutta probabilità inizialmente hanno punti di vista diversi, il problema consiste nel produrre un accordo, una convergenza di volontà. Tuttavia, come abbiamo visto, alla radice delle loro concezioni politiche i padri fondatori del governo rappresentativo ponevano l'eguaglianza delle volontà: nessuna superiorità intrinseca conferisce a determinati individui il diritto di imporre la loro volontà-sugli-altri. Perciò, in un'assemblea in cui deve essere raggiunta la convergenza delle volontà a dispetto delle diverse posizioni di partenza, se né i più potenti, né i più competenti, né i più benestanti hanno diritto a imporre la loro volontà, tutti i partecipanti devono cercare di ottenere il consenso degli altri attraverso il dibattito e la persuasione. L'ovvietà di questa soluzione, dato il principio dell'eguaglianza delle volontà, spiega perché essa sia solo di rado oggetto di un'argomentazione esplicita fra i padri fondatori, e come mai la discussione sia presentata quale modo naturale in cui devono operare le assemblee rappresentative. L'eguaglianza delle volontà, che è alla radice del metodo elettivo per la nomina dei governanti, fa anche sì che la discussione sia la forma di interazione legittima fra di essi.

L'idea della discussione e della sua funzione che prevalse fra i primi fautori della rappresentanza è espressa con particolare chiarezza in *Vues sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789* di Sieyès, un pamphlet che può essere considerato come uno dei testi fondativi del governo rappresentativo moderno. Il passo che Sieyès dedica al dibattito chiarisce diversi punti cruciali, e vale la pena citarlo per esteso. Occorre anzitutto notare che Sieyès introduce le proprie riflessioni sul dibattito *dopo* aver stabilito la necessità del governo rappresentativo, e lo fa per rispondere

parlamento non è un *consesso* di ambasciatori di interessi diversi e antitetici, che ciascuno deve difendere, in quanto emissario e avvocato, contro altri emissari e avvocati; il parlamento è piuttosto l'assemblea *deliberativa di una nazione*, dotata di *un unico interesse*, quello dell'insieme, nella quale non dovrebbero fare da guida i fini locali o i pregiudizi locali, ma il bene generale, che risulta dalla ragione generale dell'insieme» (E. Burke, *Speeches to the Electors of Bristol* (1774), in R.J.S. Hoffmann e P. Levack (a cura di), *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, New York, Knopf, 1949, p. 115).

alle obiezioni rivolte «alle assemblee di ampie proporzioni e alla libertà di parola». Egli perciò assume, senza ulteriori giustificazioni, che la rappresentanza richieda un'assemblea e che il ruolo dell'assemblea sia quello di discutere.

Innanzitutto, si disapprovano le complicazioni e la lentezza che gli affari sembrano assumere nelle grandi assemblee deliberative. Il fatto è che in Francia siamo abituati alle decisioni arbitrarie che si formano senza rumore, nei meandri degli uffici del ministero. Una questione trattata in pubblico da un grande numero di persone che la pensano diversamente, che possono tutte esercitare il diritto di discuterla in modo più o meno prolisso, e che si lasciano prendere dalle loro idee, spesso con un calore, con una vivacità che sono estranei al tono della società, presenta uno spettacolo che deve naturalmente spaventare i nostri buoni concittadini, come un concerto di strumenti rumorosi affaccherebbe senza dubbio il flebile orecchio dei malati di un ospedale. Non si riesce a immaginare che da un dibattito così libero, così turbolento, possa sorgere un giudizio ragionevole: si sarebbe tentati di desiderare che fosse chiamato qualcuno molto superiore a tutta questa gente, per mettere d'accordo delle persone che, altrimenti, passerebbero tutto il loro tempo a discutere.<sup>36</sup>

Così, per Sieyès, la discussione fornisce la soluzione a un problema costituito da due fattori correlati. All'inizio, in un'assemblea regnerà inevitabilmente il disaccordo, ma d'altra parte il governo rappresentativo rifiuta la soluzione semplice e allettante proposta dai suoi critici: che esso ponga termine a tale disaccordo attraverso l'intervento di una volontà che sia superiore alle altre. Più avanti nel testo, Sieyès continua:

In tutte le deliberazioni c'è una specie di problema da risolvere, ossia quello di sapere, in un dato caso, che cosa prescriva l'interesse generale. Quando la discussione comincia, non si può affatto giudicare che direzione prenderà per arrivare a scoprirlo con sicurezza. Senza dubbio l'interesse generale non è niente, se non è l'interesse di qualcuno; è quell'interesse particolare che si trova a essere comune alla maggior parte dei votanti. Di qui la necessità di una competizione tra le opinioni.<sup>37</sup> Ciò che vi appare come una mischia, una confusione adatta ad annebbiare tutto, è un presupposto indispensabile all'illuminazione. Occorre per-

<sup>36</sup> E. Sieyès, *Vaès sur les moyens d'exécution dont les représentants de la France pourront disposer en 1789*, Paris, s.e., 1789, p. 92.

<sup>37</sup> È impossibile sopravvalutare l'importanza di queste frasi (i corsivi sono miei). Esse dimostrano che per Sieyès: 1) il dibattito parlamentare non costituisce un'attività disinteressata, orientata solo alla ricerca della verità, ma

mettere che tutti questi interessi particolari si spingano, si scontrino gli uni con gli altri, si accapiglino sulla questione, e la dirgano, ciascuno secondo le proprie forze, verso il fine che si propongono. In questa prova, le opinioni utili e quelle che sarebbero nocive si separano; le seconde cadono, le prime continuano a muoversi, a equilibrarsi, fino a che, modificate e purificate dai loro reciproci effetti, finiscono per fondersi in un'unica opinione.<sup>38</sup>

Per i fondatori del governo rappresentativo, così, il dibattito svolge il compito specifico di produrre accordo e consenso; non costituisce di per sé un principio di decisione. Ciò che fa di una proposta una decisione pubblica non è la discussione ma il consenso. Occorre aggiungere che tale consenso è il consenso della maggioranza, non il consenso universale, e ancor meno è l'espressione di una qualche verità.<sup>39</sup> Come aveva già osservato Locke, la funzione essenziale del principio della regola di maggioranza è rendere possibile decidere. Così scrive Locke:

I decreti d'una comunità non essendo infatti se non il consenso degli individui a essa appartenenti, e, essendo necessario che ciò che costituisce un sol corpo si muova in una sola direzione, è indispensabile che quel corpo si muova nella direzione in cui lo spinge la forza maggiore, e cioè il *consenso della maggioranza*. Gli sarebbe altrimenti impossibile decretare e continuare a sussistere come un sol corpo, come una sola comunità.<sup>40</sup>

un processo che mira a identificare l'interesse comune ai più, e 2) l'interesse generale, a differenza della «volontà generale» di Rousseau, non trascende gli interessi particolari e non è di natura diversa rispetto a essi.

<sup>38</sup> Sieyès, *Vaès sur les moyens*, cit., pp. 93-94.

<sup>39</sup> L'affermazione (nel testo appena citato) che, alla fine del dibattito, le opinioni «finiscono per fondersi in un'unica opinione» potrebbe generare l'impressione che Sieyès faccia dell'unanimità il principio di decisione. Non è così, come dimostra un passo precedente dello stesso pamphlet: «Ma per il futuro, sarebbe come rinunciare alla possibilità di una volontà comune, sarebbe come dissolvere l'unione sociale, se si pretendesse che la volontà comune fosse sempre quella somma esatta di tutte le volontà. Occorre dunque assolutamente rivolgersi a riconoscere tutti i caratteri della volontà comune in una pluralità [ossia una maggioranza] stabilita» (Sieyès, *Vaès sur les moyens*, cit., p. 18). Nelle sue riflessioni sul dibattito, lo scopo perseguito è diverso, perciò non si preoccupa di ripetere l'argomentazione.

<sup>40</sup> J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. VII, par. 96, in Id., *Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1960, pp. 331-332; trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 73. Le argomentazioni di Locke e di Sieyès su questo tema sono evidentemente molto simili. Le formulazioni di Locke sono forse un po' più incisive, e questa è la ragione per cui vengono qui riportate.

Vale la pena notare che questo testo capitale di Locke non fonda il principio di maggioranza sulle qualità o virtù della maggioranza (per esempio, la sua tendenza a dare voce a ciò che è vero e giusto), ma sul semplice fatto che occorre prendere delle decisioni e agire. Il dibattito, d'altra parte, non può soddisfare questo bisogno: non fornisce un principio di decisione. Su una data questione, la discussione finisce quando è stato raggiunto un accordo fra tutti i partecipanti e nessuno ha ulteriori obiezioni, ma di per sé la discussione non prevede alcun principio che la limiti. Il consenso della maggioranza, al contrario, fornisce un principio di decisione, giacché è compatibile con le limitazioni temporali a cui è soggetta ogni azione, e in particolare ogni agire politico. In qualsiasi momento si possono contare le teste e determinare quale proposta ha ottenuto il consenso più ampio. I dibattiti accademici possono essere governati esclusivamente dal principio della discussione perché, a differenza dei dibattiti politici, non sono soggetti ad alcun limite di tempo. I fondatori del governo rappresentativo sicuramente non scambiarono i parlamenti per società di letterati.

Il principio del governo rappresentativo, quindi, deve essere formulato come segue: nessuna proposta può acquisire la forza di decisione pubblica a meno che non abbia ottenuto il consenso della maggioranza dopo essere stato sottoposto alla prova della discussione. E il consenso della maggioranza, e non il dibattito, che fa la legge. Questo principio presenta una caratteristica degna di nota: non regola in nessun modo l'origine delle proposte o dei progetti che devono essere discussi. Non c'è nulla, nel principio, che impedisca a un membro dell'autorità che sta discutendo di concepire e di formulare una proposta legislativa al di fuori dell'assemblea e del contesto di discussione. E nel principio non c'è neanche nulla che implichi che solo i membri dell'assemblea abbiano diritto a formulare delle proposte. Perciò il principio del governo rappresentativo non determina quale debba essere l'origine delle proposte da discutere all'assemblea; esse possono provenire da qualsiasi parte. Non ha importanza se una proposta di legge ha origine all'interno dell'assemblea, se un individuo l'ha concepita nella solitudine del suo studio, o se sia stata preparata da persone al di fuori dell'assemblea. Si può solo dire che, dal momento che coloro che formulano i progetti di legge sanno in anticipo che le loro proposte verranno dibattute, avranno un incentivo a prevenire diverse argomentazioni che saranno

sollecitate da tali progetti di legge, e a tenerne conto quando concepiscono e formulano le loro proposte. Alcuni membri dell'assemblea possono elaborare le loro proposte mentre è in corso un dibattito, perché le argomentazioni danno loro nuove idee, ma ciò non è un'implicazione necessaria di questo principio. Una proposta può anche essere emendata nel corso della discussione, nel qual caso la decisione finale incorporerà degli elementi che hanno avuto origine nel dibattito. Ma anche questo non è necessariamente implicato dal principio del dibattito: una proposta può finire per ottenere il consenso della maggioranza e diventare così una decisione nella stessa forma in cui è stata originariamente presentata all'assemblea.

Il fatto che la decisione sia presa da un organo collettivo al termine di un dibattito garantisce solo una cosa: che tutte le proposte legislative debbano essere sottoposte alla prova della discussione. Il dibattito funziona da schermo o da filtro, quale che sia l'origine dei progetti di legge. Ma ciò è sufficiente ad assicurare un effetto essenziale dell'attività decisionale: non può essere adottata nessuna misura a meno che una maggioranza non la consideri giustificata dopo l'esame della discussione. Il governo rappresentativo non è un sistema in cui ogni cosa debba avere origine nel dibattito, ma in cui ogni cosa deve essere giustificata nel corso del dibattito.

Un fautore della discussione appassionato come Mill riteneva che, in questioni di legislazione (per non parlare dell'amministrazione), il parlamento non fosse un luogo adatto a concepire e a formulare delle proposte. Egli suggerì che le proposte di legge dovessero essere redatte da una commissione di esperti nominati dalla Corona, e in seguito portate in parlamento solo per essere discusse e approvate. E arrivò persino a negare che il parlamento avesse il diritto di emendare le proposte della commissione nel corso della discussione. Scrive Mill: «Una volta preparata la legge, il parlamento non può mutarne i contenuti ma soltanto approvarla o respingerla, oppure accettarne solo una parte e rinviarla così alla commissione per un riesame»<sup>41</sup>. Secondo Mill, la funzione principale dell'organo di discussione dovrebbe consistere nell'accordare o rifiutare «il consenso della nazione» dopo uno scambio pubblico di argomentazioni, non

<sup>41</sup> J.S. Mill, *Considerations on Representative Government* (1861), cap. V, p. 237; trad. it. *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 83.

nel concepire e formulare disposizioni legislative<sup>42</sup>. Come lui stesso sottolineò, il principio del governo rappresentativo non viene violato se le proposte di legge sono di fatto preparate, con o senza discussione, da persone al di fuori dell'assemblea, che non ne sono neppure elette. Questo spiega come mai il governo rappresentativo si sia dimostrato compatibile con lo sviluppo e il ruolo sempre maggiore della burocrazia. Non ha alcuna importanza se le leggi proposte sono vergate principalmente da burocrati o da esperti non eletti, dal momento che nessuna di queste proposte diventa legge se non è stata dibattuta dall'autorità collettiva eletta.

Definire il governo rappresentativo semplicemente come il governo per mezzo della discussione, dunque, non è sufficiente. Così si oscura il fatto che la funzione della discussione volta alla persuasione non è né quella di prendere decisioni, né necessariamente quella di produrre proposte su cui decidere, ma solo di produrre consenso in una situazione in cui nessuna volontà individuale è autorizzata a imporsi sulle altre. Ancora una volta, scopriamo qui il ruolo critico del giudice: le proposte non sono necessariamente avviate dall'organo di discussione, ma nessuna proposta è approvata se non è stata sottoposta al suo giudizio.

Così, l'analisi del sistema di decisione nel governo rappresentativo rivela che, contrariamente a quanto è affermato sia dal senso comune sia dall'ideologia democratica, la democrazia rappresentativa non è una forma indiretta di governo da parte del popolo. Questa analisi, tuttavia, rende anche evidente una caratteristica positiva della democrazia rappresentativa, ossia il ruolo centrale assegnato al giudizio della comunità. L'elettorato nel suo insieme viene reso giudice delle politiche implementate dai suoi rappresentanti: la valutazione retrospettiva dell'elettorato riguardo alle iniziative relativamente indipendenti di coloro che sono al governo influenza la conduzione degli affari pubblici. Il ruolo dell'organo di discussione è anche principalmente quello di giudice, nel senso che tutte le proposte devono essere sottoposte alla sua approvazione, anche se non hanno tutte origine al suo interno. Per ragioni diverse in ciascun caso, così, è il concetto del giudice che è il più adatto a descrivere il ruolo assegnato alla comunità, sia

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 240; trad. it. cit., p. 87.

nel caso del popolo stesso sia in quello dei suoi rappresentanti. La democrazia rappresentativa non è un sistema in cui la comunità governa se stessa, ma un sistema che fa sì che le politiche e le decisioni pubbliche siano sottoposte al verdetto del popolo.



## Metamorfosi del governo rappresentativo

Talvolta si sostiene che nei paesi occidentali la rappresentanza politica stia vivendo una crisi. Per molti anni la rappresentanza sembrò essere fondata su un rapporto di fiducia forte e stabile fra i votanti e i partiti politici, per cui la stragrande maggioranza dei votanti si identificava con un particolare partito e gli rimaneva fedele. Oggi, invece, sempre più persone cambiano il modo di votare da un'elezione all'altra, e i sondaggi d'opinione rivelano un numero crescente di persone che rifiutano di identificarsi con un qualsiasi partito esistente. Le differenze fra i partiti una volta sembravano essere un riflesso delle divisioni sociali. Al giorno d'oggi, invece, si ha l'impressione che siano i partiti a imporre delle distinzioni all'interno della società, che i commentatori deplorano in quanto «artificiali». In passato ciascun partito proponeva all'elettorato un programma dettagliato di misure che prometteva di implementare nel caso in cui fosse tornato al potere. Oggi invece le strategie elettorali dei candidati e dei partiti sono basate sulla costruzione di immagini vaghe, in cui svolge un ruolo preminente la personalità del leader. Infine, coloro che oggi si muovono nei circoli politici sono distinti dal resto della popolazione per via della loro occupazione, della loro cultura e del loro modo di vivere. La scena pubblica è sempre più dominata dagli specialisti dei media, dai sondaggisti e dai giornalisti, che possono essere considerati come un'immagine tipica della società. Generalmente i politici raggiungono il potere grazie alle loro abilità mediatiche, e non perché ascoltino ai loro elettori dal punto di vista sociale o siano vicini a essi. Il solco fra il governo e la società, fra i rappresentanti e i rappresentati, sembra allargarsi.

Negli ultimi due secoli il governo rappresentativo ha subito cambiamenti significativi, in particolare durante la seconda metà del XIX secolo. Fra questi, quello più evidente, sul quale si con-

centra la maggior parte delle storie del governo rappresentativo, riguarda il diritto di voto: hanno smesso di essere rappresentate la proprietà e la cultura e il suffragio è stato allargato. Questo cambiamento è avvenuto assieme a un altro: l'avvento dei partiti di massa. Il governo rappresentativo moderno venne istituito in assenza di partiti politici organizzati. La maggior parte dei fondatori del governo rappresentativo considerava persino la divisione in partiti o «fazioni» come una minaccia al sistema che essi stavano istituendo<sup>1</sup>. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, tuttavia, i partiti politici volti a organizzare l'espressione dell'elettorato cominciarono a essere considerati come un elemento costitutivo del governo rappresentativo. Inoltre, come abbiamo visto, i padri fondatori avevano bandito i mandati imperativi e la pratica delle «istruzioni» per i rappresentanti, e chiaramente provavano una profonda sfiducia per le promesse elettorali, anche se di natura non vincolante. I partiti di massa, al contrario, fecero dei programmi politici uno degli strumenti principali della competizione elettorale.

L'avvento dei partiti di massa e dei programmi politici sembrò trasformare la natura stessa della rappresentanza, intesa come un legame fra due termini, cioè sia il rapporto qualitativo fra i rappresentanti e i rappresentati (nel senso definito nel cap. IV), sia il rapporto fra i desideri dei governati e le decisioni dei governanti. Anzitutto, anziché essere tratto dalle élite del talento e della ricchezza, come avrebbero desiderato i padri fondatori, il personale dei rappresentanti sembrò essere formato principalmente da cittadini ordinari che avevano raggiunto le vette del partito a forza di attività militante e di devozione alla causa. Inoltre, dal momento che i rappresentanti, una volta eletti, rimanevano sotto il controllo dei dirigenti di partito e degli attivisti, come risultato della disciplina interna

<sup>1</sup> Talvolta si ritiene che, mentre gli inglesi e gli americani furono da sempre meglio disposti nei confronti dei partiti politici, l'ostilità nei confronti delle «fazioni» fu prevalente soprattutto nella cultura politica francese di fine XVIII secolo. Questa tesi non è corretta. Praticamente tutti i pensatori politici anglosassoni dello stesso periodo erano contrari al sistema dei partiti (si veda R. Hofstadter, *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of California Press, 1969, in particolare cap. I). L'elogio dei partiti di Burke era un'eccezione; fra l'altro, Burke non aveva in mente dei partiti analoghi a quelli che avrebbero dominato la scena politica a partire dalla seconda metà del XIX secolo.

di partito, l'autonomia di cui i rappresentanti avevano goduto in precedenza durante il loro mandato sembrò essere violata. E i programmi politici parevano restringere ulteriormente la libertà di azione dei rappresentanti.

Questa è la ragione per cui alla fine del XIX secolo un certo numero di commentatori interpretò il movimento dai partiti e dai programmi come il segno di una crisi della rappresentanza<sup>2</sup>. Il modello del governo rappresentativo fu allora identificato con il «parlamentarismo» o il «parlamentarismo liberale». Il sistema inglese, così come aveva funzionato prima del 1870, venne considerato come la forma più perfetta di governo rappresentativo<sup>3</sup>. All'inizio del XX secolo le riflessioni sulla «crisi del parlamentarismo» si moltiplicarono<sup>4</sup>. Divenne gradualmente evidente, tuttavia, che se i partiti di massa avevano effettivamente prodotto il declino del «parlamentarismo», il governo rappresentativo non era stato distrutto nel corso di questo processo; i suoi principi costitutivi, compresa l'autonomia parziale dei rappresentanti, vivevano ancora.

Gli osservatori allora cominciarono a rendersi conto che era emersa una forma di rappresentanza nuova e praticabile. Essa non fu concettualizzata in modo inequivocabile come avvenne con il parlamentarismo, ma la sua identificazione in quanto fenomeno internamente coerente e relativamente stabile fu segnalata dal fatto che vennero coniate nuove espressioni: «party government» fra i teorici anglosassoni, «Parteiendemokratie» fra gli autori tedeschi. Ciascuna di queste espressioni mirava a raccogliere sotto un'unica etichetta le caratteristiche che distinguevano la nuova forma di governo rappresentativo dal parlamentarismo.

Sebbene alcuni autori inizialmente deplorassero la fine del parlamentarismo, la nuova forma di democrazia alla fine venne salutata come un progresso. Fu definitivamente accettata

<sup>2</sup> Cfr. M. Ostrogorsky, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 voll., Paris, Calmann-Lévy, 1903, *passim*, in particolare vol. I, p. 568.

<sup>3</sup> Sia il Birmingham Caucus sia la National Liberal Federation, generalmente considerati come le prime organizzazioni politiche di massa, vennero fondati intorno al 1870.

<sup>4</sup> Per ricordare solo alcuni esempi fra quelli più significativi e influenti, si veda C. Schmitt, *Die gesetzesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923); trad. it. *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2004; e G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation* (1929), Berlin, de Gruyter, 1966.

come un passo ulteriore verso la democrazia, non solo per via dell'allargamento dell'elettorato, ma anche per i nuovi modi in cui i rappresentanti erano legati all'elettorato. I partiti portavano i rappresentanti più vicino alla base, rendendo possibile la nomina di candidati che avevano una posizione sociale, una maniera di vivere e delle preoccupazioni vicine a quelle dei militanti. Questi cambiamenti furono interpretati come un progresso verso una identità e una somiglianza fra governanti e governati, maggiormente democratiche. Inoltre, dal momento che i programmi elettorali permettevano ai votanti di scegliere la direzione del governo, e che le organizzazioni di partito esercitavano un controllo continuo sui loro membri in parlamento, si ebbe l'impressione che la «democrazia dei partiti» accrescesse il ruolo della volontà popolare nella conduzione degli affari pubblici. Quando divenne chiaro che i partiti di massa non avevano minato le istituzioni rappresentative, i cambiamenti che inizialmente erano apparsi come una minaccia per la rappresentanza furono reinterpretati come fattori che la rendevano più democratica. Il governo rappresentativo sembrava andare in direzione dell'identità fra rappresentanti e rappresentati, e del governo popolare. I commentatori smisero di immaginare su quanta strada avesse già fatto il sistema, e guardarono invece al futuro. Il sistema rappresentativo poteva non essere stato democratico sin dall'inizio, ma adesso sembrava che lo sarebbe diventato sempre di più. La democrazia era all'orizzonte. Questo progresso verso la democrazia fu interpretato come un'estensione della concezione *whig* della storia, oppure, con accenti tocquevilliani, come un passo nell'avanzata irresistibile dell'eguaglianza e del governo popolare, implementati solo in modo imperfetto dal parlamentarismo liberale.

Così emerge una singolare simmetria tra la situazione presente e quella tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX. Adesso come allora si va consolidando l'idea che la rappresentanza sia in una situazione di crisi. Questo parallelismo suggerisce l'ipotesi che forse oggi stiamo assistendo non tanto a una crisi della rappresentanza politica, quanto piuttosto alla crisi di una forma particolare di rappresentanza, ossia quella

<sup>5</sup> Sul significato di queste idee di identità e somiglianza democratica si veda *supra*, capp. III e IV.

istituita all'esordio dei partiti di massa. Può essere che i vari sviluppi che stanno interessando la rappresentanza oggi indichino l'emergere di una terza forma di governo rappresentativo, dotato di altrettanta coerenza interna del parlamentarismo e della democrazia dei partiti?

E ancora più singolare che la supposta crisi odierna della rappresentanza sia generalmente ascritta all'erosione di quelle stesse caratteristiche che distinsero la democrazia dei partiti dal parlamentarismo. Queste ultime erano le caratteristiche che sembrarono portare il governo rappresentativo più vicino al governo popolare, ossia l'identificazione dei votanti con partiti specifici e con i loro rappresentanti in parlamento, e la scelta dei rappresentanti sulla base di programmi. Si era creduto che il tipo di rappresentanza costitutiva del governo rappresentativo delle origini fosse stata superata per sempre. Il ruolo dei partiti di massa e dei programmi sembrava essere la conseguenza dell'estensione del diritto di voto, e dal momento che non pareva probabile che il suffragio universale sarebbe stato messo in questione in futuro, si aveva l'impressione che la natura della rappresentanza fosse stata modificata irreversibilmente. Gli sviluppi correnti suggeriscono che questa prognosi può essere stata sbagliata. I cambiamenti prodotti dalla democrazia dei partiti forse sono stati meno profondi di quanto si supponesse. Dobbiamo dunque analizzare più da vicino la transizione associata alla democrazia dei partiti e confrontarla con i cambiamenti che si stanno verificando oggi. La storia del governo rappresentativo forse presenta una sequenza di tre varianti, separate da due cesure.

In questo capitolo esamineremo le metamorfosi del governo rappresentativo alla luce dei quattro principi identificati nei capitoli precedenti: l'elezione di rappresentanti a intervalli regolari, la parziale indipendenza dei rappresentanti, la libertà dell'opinione pubblica e la decisione dopo la prova della discussione. Questi principi non hanno mai smesso di essere validi. Analizziamo e confrontiamo dunque i modi diversi in cui sono stati attuali.

Occorre mettere in chiaro una cosa, tuttavia, riguardo al quarto principio (la prova della discussione). Studiare le forme della discussione pubblica che si sono succedute nel corso della storia del governo rappresentativo pone un problema che non si incontra nel caso dei primi tre principi. L'elezione dei

rappresentanti a intervalli regolari, la libertà di azione relativa di cui essi godono, o la libera espressione delle opinioni politiche sono facili da identificare e da definire. La nozione di discussione è più elusiva, e i fenomeni che essa denota sono più difficili da isolare. Il problema è ulteriormente complicato dal fatto (già rilevato) che i primi difensori del governo rappresentativo non fecero molto per sviluppare tale nozione, anche se ne fecero uso. Nelle loro riflessioni sul dibattito all'interno dell'assemblea non sembrano riferirsi ad alcun tipo di scambio verbale. Sieyès e Burke, per esempio, si aspettavano che la discussione favorisse l'accordo e producesse «lumi» attraverso lo scambio di «argomentazioni» e di «ragioni». Ma questo sposta semplicemente il problema sulle nozioni di «lumi», di argomentazione e di ragione, che si prestano a una varietà di interpretazioni. Perciò, se vogliamo studiare i cambiamenti attraverso i quali è passata la discussione pubblica, non possiamo evitare di fornire una definizione.

Nelle pagine che seguono, dunque, per «discussione» si intenderà un tipo di comunicazione in cui almeno una delle parti a) cerca di produrre un cambiamento nella posizione dell'altra parte, e b) lo fa usando proposte che sono impersonali o che si riferiscono al futuro a lungo termine.

La prima caratteristica denota l'elemento di persuasione, che la discussione politica deve prevedere se vuole svolgere il suo ruolo essenziale nel generare consenso, e in particolare il consenso della maggioranza. Solo il discorso persuasivo, volto a modificare l'opinione degli altri, è infatti in grado di suscitare il consenso di una maggioranza laddove all'inizio non c'è altro che un gran numero di opinioni discordanti. Questa prima caratteristica distingue la discussione da tipi di comunicazione verbale in cui gli interlocutori non cercano di persuadersi a vicenda, come per esempio quando gli individui si scambiano informazioni, oppure, nel caso degli avvocati in tribunale, quando sembrano rispondere gli uni agli altri mentre in realtà stanno cercando di persuadere una terza parte.

La seconda caratteristica (l'uso di proposte impersonali o a lungo termine) corrisponde alla dimensione razionale o argomentativa della discussione. Questo distingue la discussione da ciò che si potrebbe denominare mercanteggiamento, col quale i partecipanti cercano di modificare le posizioni reciproche attraverso ricompense o minacce che riguardano gli

interessi personali immediati degli altri<sup>6</sup>. Per esempio, parlamento di mercanteggiamento, e non di discussione, quando una parte cerca di far cambiare idea all'altra offrendole in cambio denaro, beni o servizi.

La distinzione fra mercanteggiamento e discussione ci permette di chiarire la natura razionale della discussione senza fare ricorso all'impegnativa categoria della «discussione disinteressata»<sup>7</sup>. Per cogliere la dimensione argomentativa della discussione ritenuta essenziale al governo rappresentativo, si potrebbe essere tentati di riservare il termine «discussione» solo agli scambi completamente disinteressati nei quali gli interlocutori cercano di persuadersi a vicenda a adottare una certa posizione esclusivamente in virtù del fatto che essa è vera o si conforma alle norme morali. Quello di «discussione disinteressata» è sicuramente un concetto utile e fertile da un punto di vista filosofico generale, ma in politica costituisce solo una situazione estrema. Cercare di farne una categoria centrale di un'analisi del governo rappresentativo costituirebbe una forma di ingenuità.

La nozione di mercanteggiamento è più utile ai fini dell'analisi politica, in quanto fa distinzione tra forme di comunicazione interessata, che costituisce il sale della politica. Esiste una differenza fra il mercanteggiamento, in cui una parte promette all'altra che, se adatterà una certa posizione, riceverà una ricompensa o una penalità, e la discussione, nella quale una parte si appella egualmente all'interesse personale dell'altra,

<sup>6</sup> Uso il termine «mercanteggiamento», a dispetto dei problemi che comporta, per distinguere ciò che si intende qui dalla nozione di «contrattazione» (*bargaining*) che è stata elaborata dalla «teoria della contrattazione». Il concetto standard di contrattazione implica l'uso di minacce e ricompense, ma non fa riferimento né alla loro natura personale né al loro carattere immediato. Sulla distinzione fra discussione e contrattazione si veda per esempio J. Elster, *Argumenter et négocier dans deux assemblées constituantes*, in «Revue française de science politique», 44, aprile 1994, n. 2, pp. 187-256; trad. it. *Argomentare e negoziare*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

<sup>7</sup> In un certo senso, qualsiasi genere di comunicazione sensata e comprensibile implica necessariamente la ragione. Ma quando i fondatori del governo rappresentativo pensavano al tipo di scambio al quale tale sistema avrebbe dovuto assegnare un ruolo cruciale, ovviamente avevano in mente un tipo di comunicazione che faceva appello soprattutto alla ragione. È la natura di questo uso eminente della ragione che deve essere definita e resa operativa al fine di studiare le forme di discussione successive nel governo rappresentativo.

ma in questo caso lo fa mostrando che, se dovesse adottare una certa posizione, ne risulterebbe un qualche beneficio o un qualche danno per il gruppo al quale appartiene, o per essa personalmente, ma sul lungo periodo.

Il mercanteggiamento fa uso di proposte che si rivolgono all'altra parte in quanto individuo, e così com'è al momento in cui le sono rivolte. La discussione, d'altro canto, fa uso di proposte impersonali e generali che concernono classi di individui, o proposte che riguardano il lungo periodo<sup>8</sup>. Per poter formulare tali proposte, chi parla deve adoperarsi a classificare e ad astrarre. Deve associare le persone in base a tratti che ritiene rilevanti, invece di vederle come individui concreti. Oppure deve formarsi un'idea della loro identità sul lungo periodo, al di là delle loro caratteristiche immediate e passeggere. Simmetricamente, la persona alla quale si rivolge il discorso deve fare uno sforzo mentale per capire che cosa abbia da guadagnare; deve vedere se stessa non come un individuo concreto e chiamato per nome (il che corrisponde alla percezione immediata che ha di se stessa) ma come membro di una classe. Oppure, essa deve distaccarsi dalla propria identità presente per formarsi un'idea della propria identità futura. Ne segue che questo tipo di comunicazione richiede che entrambe le parti si distacchino dal singolare e dall'immediato per pervenire al generale e al durevole. Per far questo ci vuole la ragione.

<sup>8</sup> Le caratteristiche della generalità e della rilevanza a lungo termine possono ovviamente essere associate. Gli attori politici spesso cercano di persuadere mettendo in luce i benefici di cui categorie o gruppi godranno sul lungo periodo. Nella descrizione della discussione qui offerta (l'uso di proposte impersonali o che si riferiscono al lungo periodo), l'«*o*» non è esclusivo; riflette semplicemente il fatto che è possibile usare proposte che si riferiscono a categorie ma non sul lungo periodo. Per esempio, si potrebbe sostenere che, se viene presa una determinata decisione, una certa categoria ne trarrà un beneficio immediato. Nel mercanteggiamento, d'altra parte, le caratteristiche della personalizzazione e dell'immediatezza sembrano essere separate più raramente. Quando a qualcuno viene offerta una ricompensa a titolo personale per prendere una decisione politica, l'offerta si riferisce quasi sempre al presente o al futuro prossimo. Ciò dipende dal fatto che è molto difficile che le ricompense di lungo periodo possano divenire oggetto di offerte nel senso stretto del termine (si veda *infra*). Ciò spiega l'assenza di simmetria fra la definizione di mercanteggiamento (che fa uso di proposte che sono personali e si riferiscono al breve periodo) e quella di discussione (che fa uso di proposte generali o sul lungo periodo).

Inoltre, nel mercanteggiamento la proposta che indica all'altra parte che essa otterrà un qualche beneficio ha lo status linguistico specifico di un'offerta o di una minaccia. Il verificarsi del suo contenuto (beneficio o perdita) è certo, appena la proposta è stata pronunciata, o perlomeno dipende soltanto dalla volontà di chi abbia formulato tale proposta. Lo stesso non può valere (a parte circostanze eccezionali) quando le proposte che annunciano un guadagno o una perdita per l'altra parte sono generali e impersonali, o hanno ricadute di lungo termine. Di solito una persona non può offrire una ricompensa (o fare una minaccia) a classi intere, dal momento che per farlo dovrebbe avere a disposizione una quantità incredibile di risorse: tanto più sostanziose, anzi, quanto più ampia è la classe alla quale egli rivolge le proprie offerte o le proprie minacce. In questo caso, dunque, la proposta che annuncia il guadagno o la perdita assume almeno in parte il carattere di una predizione, il cui verificarsi non dipende soltanto dalla volontà della persona che pronuncia la proposta ma anche da fattori esterni, come la cooperazione di un gran numero di altre persone oppure, più in generale, di forze economiche e sociali. Lo stesso ragionamento vale per le proposte che annunciano un beneficio di lungo termine per l'altra parte: più è distante il momento al quale si riferiscono tali proposte, più costituiscono delle predizioni, dal momento che il passare del tempo aumenta la probabilità che intervengano altri eventi. E chiaramente questa caratteristica di predizione è ancora più marcata se le proposte riguardano sia categorie sia il lungo periodo.

Ma se si vogliono fare predizioni senza rischiare di essere confutati dai fatti, si ha un forte incentivo ad analizzare il mondo e a capire il modo in cui funziona. Si è indotti a conoscere, poiché non si può soltanto volere. Anche in questo senso, dunque, la comunicazione che fa uso di proposte generali o a lungo termine richiede che si faccia uso della ragione. La ragione, questa volta, è distinta dalla volontà, piuttosto che dalla percezione immediata. La dimensione predittiva che è intrinseca alla comunicazione che annuncia benefici generali o di lungo periodo è la causa del suo carattere duraturo. Chi parla moltiplica le argomentazioni volte a mostrare che il beneficio si realizzerà, dal momento che non può semplicemente offrire tale beneficio. Quando a una persona viene offerto un



bene in cambio di qualcosa, tale persona accetta l'offerta e la comunicazione finisce, oppure la rifiuta e allora deve essere fatta un'altra offerta. Non si continua ad argomentare per ottenere il consenso dell'altro. Le due parti mercanteggiano finché non si accordano su un prezzo; non «discutono».

L'offerta personale di denaro, beni o servizi in cambio di azioni politiche è diffusa, come attestano i fenomeni famigliari della corruzione e del clientelismo. Perciò il concetto di mercanteggiamento qui introdotto non è semplicemente un artificio intellettuale destinato a fare da contraltare alla nozione di discussione. La definizione di discussione come comunicazione volta a produrre un cambiamento d'opinione attraverso l'impiego di proposte impersonali o di lungo periodo è solo idealtipica. Talvolta può risultare difficile determinare se una situazione ricada al di qua o al di là del confine segnato dalla definizione. Per esempio, a volte vengono fornite informazioni con l'intenzione di far cambiare idea all'altra parte, e quindi sarà difficile stabilire se questa sia una situazione di comunicazione persuasiva o no. Allo stesso modo, talvolta può essere difficile decidere se una proposta sia impersonale o meno. Da quale parte della linea che separa il mercanteggiamento dalla discussione dobbiamo mettere la situazione in cui una persona cerca di persuaderne un'altra offrendole ricompense per i suoi parenti o i suoi amici? Anche applicare la distinzione fra breve termine e lungo termine, in certi casi, può generare problemi simili. Ciò nonostante, il concetto di discussione conserva una certa utilità, rendendo possibile classificare situazioni concrete a seconda di quanto stretta sia la loro prossimità rispetto a essa.

La definizione qui presentata non mira a catturare un'essenza eterna e universale della discussione. La tesi non è neppure che sia sempre appropriato usare la parola «discussione» nel modo in cui è qui definita. La definizione che è stata proposta è in gran parte stipulativa (in particolare, sarebbe possibile tracciare i confini in modo diverso). Ma questo non è un ostacolo, dati gli scopi presenti, che consistono nello studiare la trasformazione dei fenomeni che ricadono sotto la nostra definizione.

Nelle pagine che seguono verranno ricostruite e confrontate tre forme idealtipiche di governo rappresentativo: parlamentarismo, democrazia dei partiti e un terzo tipo che, per

ragioni che emergeranno dall'analisi, chiamerò «democrazia del pubblico»<sup>9</sup>. Questi idealtipi sono volutamente schematici; non sono volti a fornire una descrizione esaustiva di ogni forma di governo rappresentativo, ma a permettere un confronto fra le forme assunte dai quattro principi chiave della rappresentanza in ciascuno dei casi. I tre idealtipi non ricomprendono tutte le forme di rappresentanza politica, e neppure tutte le forme che essa ha assunto di fatto. Questi idealtipi saranno esaminati solo in vista del genere di rappresentanza - ossia, il genere di rapporto fra rappresentanti e rappresentati - che essi prevedono. L'estensione del diritto di voto e le dimensioni della popolazione rappresentata saranno volutamente lasciate fuori. In un dato momento e in un dato paese le varie forme di rappresentanza politica che sono qui analizzate possono coesistere e fondersi assieme, ma a seconda del tempo e del luogo l'una o l'altra sarà predominante.

## 1. Il parlamentarismo

### 1.1. L'elezione dei rappresentanti

Le elezioni furono escogitate come un mezzo per mettere al governo persone che godevano della fiducia dei concittadini. Agli esordi del governo rappresentativo questa fiducia derivava da circostanze particolari; i candidati vincenti erano individui che ispiravano fiducia ai propri elettori grazie alla loro rete di relazioni locali, alla loro importanza sociale e alla deferenza che suscitavano.

Nel parlamentarismo il rapporto di fiducia ha un carattere essenzialmente personale. E per via della propria personalità che il candidato ispira fiducia, e non per via delle sue relazioni con altri rappresentanti o con organizzazioni politiche. Il rappresentante ha un rapporto diretto con gli elettori; è eletto da persone con le quali entra frequentemente in contatto. Fra l'altro, le elezioni appaiono come il riflesso e l'espressione di interazioni non politiche. Questa fiducia scaturisce dal fatto che i rappresentanti appartengono alla stessa comunità sociale dei loro elettori, sia che tale comunità venga definita geograficamente

<sup>9</sup> Cfr. *infra*, tab. 6.1, p. 261.

*Bill* può essere vista come un archetipo del parlamentarismo. L'indipendenza politica del singolo rappresentante è dovuta in parte al fatto che esso deve il proprio seggio a fattori non politici, come la sua posizione sociale a livello locale.

### 1.3. *La libertà dell'opinione pubblica*

La prima metà del XIX secolo vide una proliferazione di movimenti extraparlamentari (come per esempio il cartismo, i movimenti per i diritti dei cattolici, quelli per la riforma del parlamento, o quelli per l'abrogazione della *Corn Law*), che organizzarono dimostrazioni, petizioni e campagne di stampa<sup>12</sup>. Tuttavia, le divisioni riflesse da questi movimenti erano trasversali rispetto alle distinzioni fra i partiti. L'espressione dell'opinione pubblica differiva dall'elezione dei rappresentanti non solo per via del suo status costituzionale — solo quest'ultima aveva conseguenze giuridicamente vincolanti — ma anche per i suoi scopi. Alcune questioni, come la libertà di religione, la riforma del parlamento, e il libero commercio non venivano sollevate durante le campagne elettorali né decise dai risultati delle elezioni. Piuttosto, esse erano portate in primo piano da organizzazioni *ad hoc* ed erano decise per mezzo di pressioni esterne sul parlamento. Potevano esistere delle differenze fra rappresentante e rappresentante, ma le contrapposizioni che dividevano il parlamento non coincidevano con quelle che dividevano il paese su questi temi.

La differenza di scopi che separava l'elezione dei rappresentanti dall'espressione dell'opinione pubblica era dovuta non solo al carattere ristretto del diritto di voto, ma anche alla natura del parlamentarismo. Infatti, se le elezioni selezionano gli individui sulla base della fiducia personale che essi ispirano, le opinioni della cittadinanza sulle questioni di politica e sulle politiche devono trovare un altro canale. Non sempre l'elettorato ha tali opinioni; ciò può accadere solo in situazioni di crisi. Ma tale possibilità è implicita nel principio della libertà di opinione. E la struttura del parlamentarismo implica che se il popolo intende sostenere tali opinioni, esse devono esprimersi al di fuori delle elezioni.

Così, in questa forma di governo rappresentativo, la libertà

<sup>12</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 43-48.

(collegio, villaggio o città, contea), oppure in termini di «interessi» più generali (ciò che Burke chiamava «i grandi interessi del regno»: terrieri, commerciali, industriali ecc.). I rapporti di vicinanza o appartenenza in uno di questi grandi interessi sono il risultato spontaneo di esami e interazioni sociali. Non sono generati dalla competizione politica. Piuttosto, essi costituiscono risorse preesistenti che i politici mobilitano nella loro lotta per il potere politico. Allo stesso tempo, i rappresentanti sono diventati importanti nella comunità grazie al loro carattere, alla loro ricchezza o alla loro occupazione. Le elezioni selezionano un tipo particolare di élite: i *notabili*. Il governo rappresentativo ebbe origine come governo dei notabili.

### 1.2. *La parziale autonomia dei rappresentanti*

Ciascun rappresentante eletto è libero di votare in base alla propria coscienza e al proprio giudizio personale. Non fa parte del suo ruolo trasmettere una volontà politica già formata al di fuori delle mura del parlamento. Non è il portavoce dei suoi elettori, ma il loro «fiduciario». Questo è il concetto di rappresentante formulato da Burke nel suo famoso *Discorso agli elettori di Bristol*. Su questo punto il suo discorso riflette la visione più ampiamente accettata all'epoca<sup>10</sup>. E questa idea continuò a prevalere per tutta la prima metà del XIX secolo. Il periodo che va dal primo *Reform Bill* (1832) al secondo (1867) è stata perfino definita come «gli anni d'oro del MP [Member of Parliament] privato», ossia il rappresentante il cui voto è dettato dalle convinzioni private, anziché da un qualche impegno preso al di fuori del parlamento<sup>11</sup>. La Camera dei comuni tra la fine delle guerre napoleoniche al secondo *Reform*

<sup>10</sup> Cfr. E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), in R.J.S. Hoffmann e P. Levack (a cura di), *Burke's Politics, Selected Writings and Speeches*, New York, Knopf, 1949, pp. 114-116. Sul fatto che le formulazioni di Burke riflettessero la visione generalmente accettata sul ruolo dei rappresentanti, cfr. J.R. Pole, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, 1966, p. 441, ma anche pp. 412, 419 e 432. Blackstone sostiene un punto di vista simile in *Commentaries on the Laws of England* (1765-69), I, I, cap. II, facsimile della 1ª ed., 4 voll., Chicago, The University of Chicago Press, 1979, vol. I, p. 155.

<sup>11</sup> Cfr. S. Beer, *British Modern Politics. Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age* (1965), London, Faber & Faber, 1982, pp. 37-40.

l'ascesa di tali partiti segnasse non solo il «tramonto dei notabili», ma anche la fine dell'elitismo che aveva caratterizzato il parlamentarismo. Nei paesi in cui i partiti di massa riflettevano le divisioni di classe, ci si aspettava che da allora in poi attraverso i partiti socialisti o socialdemocratici la classe lavoratrice sarebbe stata rappresentata in parlamento da propri membri, da lavoratori comuni. L'analisi di Robert Michels del partito socialdemocratico tedesco, tuttavia, sconfessò presto queste aspettative.<sup>15</sup>

Michels rivelò (e denunciò aspramente) la distanza fra i leader e la base in un partito di massa e di classe paradigmatico. Egli dimostrò che, anche se possono provenire dall'ambiente della classe lavoratrice, i leader e i deputati del partito conducono una vita da piccolo-borghesi, anziché da proletari. Michels sosteneva non solo che i leader e i deputati del partito della classe lavoratrice diventavano diversi una volta che avevano raggiunto le loro posizioni di potere, ma anche che essi erano già diversi da principio. Il partito, secondo Michels, fornisce «ai membri più intelligenti [della classe lavoratrice] un'importante leva per farsi strada nella società», ed eleva alcuni dei proletari più intelligenti e più capaci.<sup>16</sup> All'alba dell'epoca capitalista, questi lavoratori «più intelligenti e più ambiziosi» sarebbero diventati piccoli imprenditori, mentre adesso diventavano burocrati di partito.<sup>17</sup> Il partito è così dominato da élite «de-proletarizzate», decisamente distinte dalla classe lavoratrice. Queste élite, tuttavia, assurgono al potere sulla base di qualità e talenti specifici, cioè l'attivismo e le capacità organizzative.

L'analisi di Michels merita particolare attenzione sotto due aspetti. In primo luogo, la veemenza con cui egli denuncia come antidemocratica, «aristocratica» o «oligarchica» la differenza di status e di condizioni di vita fra la base del partito e i suoi leader testimonia il fascino durevole dell'ideale della somiglianza e della vicinanza fra i governanti e i governati, a

<sup>15</sup> R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiseins in der modernen Demokratie. Untersuchungen über der oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (1911); trad. it. *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino, 1976; si veda in particolare parte IV, *Analisi sociale della leadership*.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 258-259; trad. it. cit., p. 368.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 263-264; trad. it. cit., p. 371.

più di un secolo di distanza dalla discussione tra federalisti e antifederalisti. Nei primi anni del XX secolo la democrazia veniva ancora identificata con una forma di potere nella quale i leader dovrebbero assomigliare a coloro che governano per situazione e caratteristiche, anche se l'azione collettiva richiede una differenziazione funzionale fra di essi. Fra l'altro, l'attaccamento di Michels all'idea della somiglianza non era un caso isolato. L'attrattiva di tale ideale può anche essere vista in un documento che, mezzo secolo prima, aveva giocato un ruolo cruciale nella politica francese. Il *Manifesto dei sessanta*, pubblicato da un gruppo di lavoratori parigini nel 1864, criticava la concessione della rappresentanza allora prevalente nei circoli repubblicani. I «Sessanta» deploravano che non ci fosse alcun candidato appartenente alle classi lavoratrici. I repubblicani avevano assicurato ai lavoratori la loro simpatia e avevano promesso di difendere i loro interessi, ma i Sessanta replicavano che volevano essere rappresentati in parlamento «da lavoratori come loro».<sup>18</sup>

In secondo luogo, per ritornare a Michels, il suo studio dimostra che, quando il governo rappresentativo arriva a essere dominato dai partiti di massa, il suo carattere elitista non vien meno: piuttosto, fa la sua comparsa un nuovo tipo di élite. Le caratteristiche distintive dei rappresentanti non sono più costituite dalla posizione a livello locale e dall'importanza sociale, ma dall'attivismo e dalle abilità organizzative. È ben vero che i votanti non eleggono direttamente i loro rappresentanti su questa base, e queste qualità vengono selezionate dall'apparato di partito. Ma votando per i candidati proposti dal partito, gli elettori acconsentono a tali criteri e ratificano il loro impiego. La democrazia dei partiti è il governo dell'*attivista e del burocrate di partito*.

Nella democrazia dei partiti il popolo vota per un partito piuttosto che per una persona. Questo risulta evidente dal considerevole fenomeno della stabilità elettorale. Data una lunga

<sup>18</sup> P. Rosanvallon, *La Question syndicale*, Paris, Calmann-Lévy, 1988, p. 204. Proudhon pubblicò un lungo commento al manifesto in un'opera intitolata *De la capacité politique des classes ouvrières* (1873), Paris, Rivière, 1942. Il testo del manifesto compare come appendice a questa edizione del libro di Proudhon. Secondo Rosanvallon, il manifesto «segnò un punto di svolta nella cultura politica e sociale francese e deve essere considerato come uno dei testi politici più importanti della Francia del XIX secolo» (Rosanvallon, *La Question syndicale*, cit., p. 204).

successione di candidati di partito, i votanti continuano a scegliere quelli dello stesso partito. Non solo gli individui tendono a votare costantemente per lo stesso partito, ma le preferenze di partito vengono tramandate da una generazione all'altra: i figli votano come i padri, e gli abitanti di una certa area geografica votano per lo stesso partito per decenni. André Siegfried, che è stato fra i primi a documentare la stabilità elettorale, parla di «climi di opinione» propri di certi luoghi. La stabilità elettorale, una delle più importanti scoperte della scienza politica di fine secolo, è stata confermata da una quantità innumerevole di studi fino agli anni settanta.<sup>19</sup> Tuttavia, la stabilità elettorale elimina una delle basi del parlamentarismo: un'elezione non è più la scelta di una persona che i votanti conoscono personalmente e di cui hanno fiducia. In alcuni circoli la dissoluzione di questo legame personale fu interpretata come un segno di crisi della rappresentanza politica.

La stabilità elettorale risulta in larga misura dal fatto che le preferenze politiche sono determinate da fattori socioeconomici. Nella democrazia dei partiti le contrapposizioni elettorali riflettono le divisioni fra classi. Sebbene durante la prima metà del XX secolo possa essere rinvenuta in tutti i paesi democratici, l'influenza dei fattori economici risulta particolarmente evidente nei paesi in cui uno dei partiti maggiori è stato formato ed è stato considerato come l'espressione politica della classe lavoratrice. I partiti socialisti o socialdemocratici sono generalmente considerati l'archetipo del partito di massa che è diventato il cardine della democrazia rappresentativa a partire dalla fine del XIX secolo.<sup>20</sup> Perciò, è nei paesi in cui i partiti socialdemocratici sono forti che si trova nella sua forma più pura il tipo di rappresentanza generato da lealtà di partito stabili che riflettono divisioni di classe.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Per citare solo alcuni lavori importanti in quest'ambito, si vedano: A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, Colin, 1913; B. Berelson, P. Lazarsfeld e W. McPhee, *Voting*, Chicago, The University of Chicago Press, 1954; A. Campbell, P.E. Converse, W.E. Miller e D.E. Stokes, *The American Voter*, New York, Wiley, 1964.

<sup>20</sup> Questo è particolarmente vero dopo lo studio del partito socialdemocratico tedesco a opera di Michels.

<sup>21</sup> I partiti comunisti di alcuni paesi democratici (per esempio Francia e Italia) in un certo senso ricadono sotto lo stesso modello. Tuttavia, dal momento che il loro posto nel funzionamento della democrazia rappresentativa è più complesso e problematico, la forma di rappresentanza che viene generata appare meno chiaramente nel loro caso.

Per decenni in Germania, Inghilterra, Austria e Svezia votare è stato un modo di esprimere un'identità di classe. Per la maggior parte degli elettori socialisti o socialdemocratici il voto che essi davano non era una questione di scelta, ma di identità e di destino sociale.<sup>22</sup> I votanti riponevano la loro fiducia nei candidati presentati dal «partito» perché li vedevano come membri della comunità alla quale sentivano di appartenere in prima persona. La società sembrava essere divisa da differenze culturali ed economiche fondamentali in un piccolo numero di campi di solito due: un campo conservatore, che era generalmente unito dalla religione e dai valori tradizionali, e un campo socialista, definito dalla posizione socioeconomica dei suoi membri.<sup>23</sup> Un votante si trovava vincolato a uno stesso campo da tutti i suoi interessi e da tutte le sue credenze. Ciascun campo era una comunità unita dall'alto al basso da forti legami di identificazione.

In una tale situazione la rappresentanza divenne principalmente un riflesso della struttura sociale. Originariamente solo una componente della rappresentanza, riflesso della diversità sociale, giunge a predominare in questa forma di governo rappresentativo. Tuttavia, le forze sociali che si esprimono attraverso le elezioni sono in conflitto le une con le altre. Come nel parlamentarismo, le elezioni riflettono una realtà sociale che è precedente rispetto alla politica. Tuttavia, mentre le comunità locali o i «grandi interessi» che si esprimevano nel caso del parlamentarismo non erano necessariamente in conflitto, qui il conflitto sociale assume un'importanza cruciale. Sebbene gli inventori della rappresentanza avessero considerato il carattere plurale dei corpi rappresentativi come una delle loro virtù, non avevano mai immaginato che questo pluralismo permanente sarebbe diventato il riflesso di un conflitto sociale profondo e durevole. Tale metamorfosi della rappresentanza fu una conseguenza dell'industrializzazione e del conflitto che essa produsse.

<sup>22</sup> Le analisi di Alessandro Pizzorno sul voto come espressione di identità sono particolarmente rilevanti per la democrazia dei partiti. Cfr. A. Pizzorno, *On the Rationality of Democratic Choice*, «Telos», 63, primavera 1985, pp. 41-69; art. or *Sulla razionalità della scelta democratica*, «Stato e mercato», 7, 1982, pp. 3-46.

<sup>23</sup> In Austria il termine «mentalità di campo» (*Lagermentalität*) fu usato per caratterizzare la cultura politica del paese nel periodo fra le due guerre.

semplicemente un delegato [*Beaufragte*] del suo partito»<sup>24</sup>. Il membro della classe lavoratrice che siede in parlamento è un membro portavoce del proprio partito. Questa visione si traduce in pratiche effettive impiegate in tutti i paesi in cui la socialdemocrazia è forte: una stretta disciplina di voto all'interno del parlamento, e controllo sui deputati da parte dell'apparato di partito. Hans Kelsen, i cui scritti politici esprimono in modo esemplare i principi della democrazia dei partiti, propose diverse misure mirate a dare ai partiti un controllo effettivo sui loro rappresentanti eletti: che i rappresentanti dovessero essere costretti a dare le dimissioni se avessero lasciato il partito, e che ai partiti dovesse essere consentito di rimuovere i rappresentanti<sup>25</sup>.

Il parlamento allora diventa uno strumento che misura e registra le forze relative degli interessi sociali estrattanti. Vale la pena notare, inoltre, che, fatta eccezione per la Gran Bretagna, i paesi in cui la socialdemocrazia è forte (Germania, Austria, Svezia) di solito praticano la rappresentanza proporzionale, ossia un sistema elettorale che ha l'effetto di riflettere lo stato preciso dell'equilibrio delle forze all'interno dell'elettorato. Kelsen ritiene che la rappresentanza proporzionale sia necessaria «perché si riveli nello stesso parlamento la reale situazione degli interessi» nella composizione del parlamento<sup>26</sup>. Tuttavia, in una società in cui l'autorità politica centrale riflette,

<sup>24</sup> K. Kautsky, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, Stuttgart, Dietz, 1893, p. 111. Sul tema della critica marxista della rappresentanza e della sua accettazione in una forma rivista da parte dei leader dei partiti socialdemocratici, si veda A. Bergounioux e B. Manin, *La Social-démocratie ou le compromis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, capp. I e III; trad. it. *La socialdemocrazia o il compromesso*, Roma, Armando Armando, 1981.

<sup>25</sup> H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1929), Aalen, Scientia, 1981, pp. 42-43; trad. it. *Essenza e valore della democrazia*, in Id., *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 91-92. Secondo Kelsen: «Solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza i partiti politici», e «la democrazia è necessariamente e inevitabilmente governo dei partiti [*Parteienstaat*]» (*Ibidem*, p. 20; trad. it. cit., p. 64). Kelsen era considerato vicino al partito socialista austriaco. Egli giocò un ruolo importante nella stesura della costituzione della prima repubblica, in particolare nella creazione della corte costituzionale. Fu nominato membro permanente di tale corte ma dovette lasciare l'Austria in seguito alle campagne antisemitiche. Il suo pensiero politico e giuridico esercitò una profonda influenza sui leader socialdemocratici, sia in Austria sia in Germania. Kautsky stesso fa spesso riferimento a Kelsen.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 61; trad. it. cit., p. 109.

In questa forma di rappresentanza, un senso di appartenenza e di identità sociale determina gli atteggiamenti sociali molto più dell'adesione al programma dei partiti. I partiti di massa creati alla fine del XIX secolo ovviamente proponevano programmi dettagliati e basavano le loro campagne su di essi. Da questo punto di vista, essi erano decisamente diversi dai partiti che esistevano prima. Tuttavia la maggior parte dell'elettorato non aveva alcuna idea precisa delle misure proposte. Anche se gli elettori erano a conoscenza dell'esistenza di questi programmi, ciò che rimaneva loro impresso erano principalmente gli slogan vaghi e accattivanti sui cui aveva insistito la campagna elettorale. Anche se per ragioni del tutto diverse, sulle politiche promesse da coloro per cui votavano i sostenitori dei partiti di massa non sapevano molto di più degli elettori del tempo del parlamentarismo, che sceglievano una persona nella quale riponevano la loro fiducia. La conoscenza delle politiche da perseguire era sicuramente maggiore che nel parlamentarismo; l'esistenza di programmi la rendeva senza dubbio possibile. Tuttavia, nella democrazia dei partiti la fiducia dei votanti non è data principalmente sulla base delle misure proposte, ma scaturisce invece direttamente da una sensazione di appartenenza e un senso di identificazione. I programmi hanno un altro effetto e servono a un altro scopo: aiutano a mobilitare l'entusiasmo e l'energia degli attivisti e dei burocrati di partito che li conoscono. Nella democrazia dei partiti, così come nel parlamentarismo, le elezioni rimangono un'espressione di fiducia anziché la scelta di misure politiche specifiche. A essere diverso è solo l'oggetto di tale fiducia: non è più una persona, ma un'organizzazione, il partito.

## 2.2. La parziale autonomia dei rappresentanti

Il rappresentante, il deputato o il membro del parlamento non è più libero di votare secondo la propria coscienza e il proprio giudizio: è impegnato con il partito al quale deve la propria elezione. Come scrive per esempio Karl Kautsky, uno dei leader più prestigiosi del partito socialdemocratico tedesco: «Il deputato socialdemocratico in quanto tale non è un individuo libero - per quanto duro ciò possa suonare - ma



con distorsioni minime, l'equilibrio delle forze fra interessi contrapposti, ciascuno dei quali è saldamente consolidato, c'è il rischio di uno scontro violento<sup>27</sup>. Dal momento che i singoli votanti sono attaccati a un campo particolare per via di tutti i loro interessi e convinzioni, se un campo ha la meglio i componenti del campo opposto subiscono una disfatta totale, che si estende a ogni ambito della loro esistenza: di conseguenza, possono preferire ricorrere alle armi. Questo rischio è persino accresciuto dalla stabilità elettorale; la minoranza ha scarse speranze di vedere cambiare la situazione nel breve periodo. In un certo senso, la democrazia dei partiti massimizza così il rischio di scontro aperto. Ma il fatto stesso che si alzi la posta in gioco crea per i partiti un incentivo a evitare tale esito. Inoltre, dal momento che l'equilibrio delle forze sociali è riflesso direttamente nei risultati elettorali, nessuno degli attori principali può farsi alcuna illusione sulla forza dell'avversario. In generale, più gli attori politici sono all'oscuro della resistenza che incontreranno (e generalmente essi tendono a sottovalutarla), più saranno inclini a fare mosse avventate. La democrazia dei partiti mette le forze politiche faccia a faccia, sia fra di loro sia con la prospettiva di una guerra civile.

Onde evitare il rischio di un confronto violento, il campo di maggioranza ha solo una soluzione: fare un compromesso con la minoranza, ossia rinunciare a sottometerla senza condizioni al proprio volere. La democrazia dei partiti è una forma fattibile di governo solo se gli interessi contrapposti accettano deliberatamente il principio del compromesso politico, dal momento che non c'è niente che possa stemperare la loro contrapposizione nella sfera sociale. Kelsen fa del principio del compromesso la pietra angolare della sua teoria della democrazia; anche se non spiega che cosa motivi i protagonisti a fare tali compromessi<sup>28</sup>. Storicamente, i partiti socialdemocratici arrivarono al potere e riuscirono a rimanere al potere solo dopo aver accettato il

<sup>27</sup> Si noti che per Kelsen la polarizzazione in due «campi» è una condizione necessaria perché la democrazia funzioni. La contrapposizione al centro dissolve le contrapposizioni all'interno di ciascun campo e rappresenta così un fattore di integrazione (*ibidem*, p. 56; trad. it. cit., p. 105). Tuttavia, Kelsen concepisce la polarizzazione come caratteristica della politica; a suo avviso essa deriva dal principio della regola di maggioranza.

<sup>28</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 53-68; trad. it. cit., pp. 101-116. I testi di Kelsen su questo tema spesso danno l'impressione che il compromesso sia dovuto alla buona volontà dei protagonisti.

principio del compromesso. Generalmente hanno manifestato tale accettazione in modo simbolico adottando una strategia di coalizione quando sono arrivati per la prima volta al governo. Formando una coalizione, un partito si pone deliberatamente nella posizione di non essere in grado di portare a termine tutti i propri piani. Sceglie sin dal principio di lasciare spazio a una volontà diversa dalla propria<sup>29</sup>. Inoltre, la rappresentanza proporzionale incoraggia strategie di coalizione producendo solo di rado una maggioranza assoluta in parlamento.

Ma se la democrazia dei partiti è basata su un compromesso, i partiti devono avere la libertà di non implementare tutti i loro piani una volta che sono in carica. Per essere in grado di raggiungere dei compromessi o di formare delle coalizioni, i partiti devono lasciarsi uno spazio di manovra per il dopo le elezioni. Tale libertà di azione è facilitata dal fatto che, quando vorano, le persone esprimono la loro fiducia in un partito e lasciano fare a lui. Ovviamente, un partito è in una certa misura vincolato al suo programma, dal momento che si è impegnato pubblicamente a perseguire una certa politica. Inoltre, gli attivisti di partito sono stati mobilitati intorno a esso. Così, la dirigenza di partito ha un certo incentivo ad agire in accordo con l'orientamento generale del programma. Ciò nonostante, se il partito deve giungere a un compromesso con l'opposizione o con i suoi alleati (che si sono egualmente impegnati a perseguire un certo programma), la dirigenza di partito deve rimanere l'unico giudice della misura in cui il programma verrà implementato. Deve pertanto conservare la libertà di non portare avanti tutte le misure promesse nel manifesto elettorale.

Questo spiega come mai, a dispetto dell'importanza che i programmi assumono in tale contesto, la democrazia dei partiti non abolisca *de facto* (per non parlare *de jure*) l'indipendenza parziale di coloro che sono al potere dai desideri dei votanti. Essa non è, in questo senso, la forma indiretta del governo

<sup>29</sup> Sulla socialdemocrazia, il principio del compromesso deliberato e la strategia di coalizione si veda B. Manin, *Démocratie, pluralisme, libéralisme*, in A. Bergounioux e B. Manin, *Le Régime social-démocrate*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 23-55.

<sup>30</sup> A dispetto di questa insistenza sul principio del compromesso, Kelsen non fa menzione del fatto che i partiti politici che hanno condotto la campagna elettorale basandosi su programmi diversi devono necessariamente conservare una certa discrezionalità se deve essere raggiunto un compromesso fra la maggioranza e l'opposizione o fra i membri di una coalizione. Questo succede

popolare. Nella forma originaria del parlamentarismo è il rappresentante individuale che gode di libertà di giudizio e di decisione. Qui, sebbene non esista più la libertà del singolo rappresentante, l'indipendenza parziale di coloro che governano ha subito uno slittamento all'interno della struttura istituzionale del governo rappresentativo, diventando prerogativa del gruppo formato dai rappresentanti (ossia dal partito parlamentare) e dalla direzione del partito. Essa assume anche una forma diversa: non implica più che i rappresentanti abbiano la libertà pura e semplice di agire come sembra loro meglio, ma la libertà di decidere fino a che punto arrivare nel mettere in pratica un piano predeterminato e nello scegliere, all'interno dei parametri di tale piano, che cosa possa e debba essere realizzato.

Questo spazio di manovra all'interno di limiti stabiliti si manifesta anche nel rapporto fra lo stesso partito e la sua espressione parlamentare. Vale la pena osservare, per esempio, che nel 1907, per regolare il rapporto fra il congresso annuale di partito e il gruppo parlamentare, il partito laburista inglese adottò la seguente mozione:

«Che le risoluzioni che istruiscono i parlamentari del partito riguardo le loro azioni alla Camera dei comuni siano considerate come opinioni del congresso, con l'intesa che il tempo e il metodo con cui mettere in pratica queste istruzioni sono lasciati al partito alla Camera, d'accordo con l'esecutivo nazionale.»

Come affermò Keir Hardie, un membro della dirigenza del partito, questa risoluzione equivaleva a dare al gruppo parlamentare e alla dirigenza del partito il potere di decidere «quali questioni dovessero avere la priorità»<sup>31</sup>. Alla luce del fatto che il partito non sarebbe rimasto in carica per sempre, questo potere di stabilire le priorità all'interno di una cornice prefissata conferiva un'autonomia non indifferente alla dirigenza di partito.

perché il suo concetto di compromesso non è abbastanza preciso. Kelsen non capisce che il compromesso implica una discrepanza fra le intenzioni che si esprimono all'inizio e le azioni che si compiono alla fine.

<sup>31</sup> Queste due citazioni sono tratte da Beer, *British Modern Politics*, cit., p. 118 (corsi miei).

### 2.3. La libertà dell'opinione pubblica

Nella democrazia dei partiti, i partiti organizzano sia la competizione elettorale sia l'espressione dell'opinione pubblica (dimostrazioni, petizioni, campagne di stampa). Tutte le espressioni dell'opinione pubblica sono strutturate attraverso contrapposizioni (*cleavage*) di partito. Le varie associazioni e la stampa sono associate all'uno o all'altro partito. L'esistenza di una stampa di parte è particolarmente importante. I cittadini ben informati, coloro che sono fortemente interessati alla politica e i leader d'opinione traggono le loro informazioni da una stampa orientata politicamente; essi sono scarsamente esposti alle opinioni opposte, il che rafforza la stabilità delle opinioni politiche. Dal momento che i partiti dominano sia la scena elettorale sia l'articolazione delle opinioni politiche al di là del voto, gli schieramenti all'interno dell'opinione pubblica coincidono con gli schieramenti elettorali. L'elezione dei rappresentanti e l'espressione dell'opinione pubblica non differiscono più nei loro scopi, come succedeva nel parlamentarismo, ma solo nel loro status costituzionale. Ostrogorsky caratterizzò i partiti di massa come «associazioni integrali»: una persona che da il proprio sostegno a un partito «gli si dà completamente», ossia adotta tutte le posizioni del partito su qualsiasi argomento<sup>32</sup>. Nella sua analisi della repubblica di Weimar, Schmitt descrisse le conseguenze di questa tendenza verso l'integralismo. Egli osservò che:

L'invasione [della politica] di tutti gli ambiti dell'esistenza umana, la soppressione delle separazioni e neutralizzazioni liberali di ambiti diversi come la religione, l'economia e l'educazione, in una parola [...]: ciò che prima è stato indicato come una svolta verso il «totale», è per una parte dei cittadini in una certa misura già attuato da alcuni gruppi di organizzazioni sociali, cosicché noi non abbiamo nessuno stato sociale, ma più esattamente alcune formazioni politiche sociali che racchiudono interamente i loro uomini fin dalla giovinezza e aspirano alla totalità: ognuna di esse [...] ha «tutto un programma culturale»<sup>33</sup>.

Dal momento che in ciascun campo tutti i mezzi di espressione sono direttamente o indirettamente controllati dalla dirigenza del

<sup>32</sup> Cfr. Ostrogorsky, *La Démocratie*, cit., vol. II, p. 621.

<sup>33</sup> C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1931, pp. 83-84; trad. it. *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 130-131.

biare idea come risultato degli scambi all'interno del dibattito parlamentare, una volta che la posizione del partito sia già stata decisa. Infine, gli allineamenti di voto in seno al parlamento sono praticamente identici su tutte le questioni. Ciò suggerisce che, in ciascuna occasione, i rappresentanti non votano alla luce delle argomentazioni scambiate in parlamento, ma come risultato di una decisione formata altrove. Di regola, ciascun gruppo parlamentare vota in base al proprio atteggiamento nei confronti del governo: il campo di maggioranza sostiene sistematicamente le iniziative del governo e quello di minoranza le contrasta.

Questa rottura rispetto al parlamentarismo è stata oggetto di numerosi studi verso la fine del XX secolo. Essa è stata generalmente interpretata come se significasse la fine del governo per mezzo della discussione. In realtà, la discussione stava scivolando verso altri fori. È vero che, una volta definita la posizione del partito, i rappresentanti non possono più cambiare idea. È anche vero che le decisioni di partito vengono prese prima dei dibattiti parlamentari. Ma negli scambi intrapartitici che precedono i dibattiti parlamentari i partecipanti deliberano veramente. La dirigenza di partito e i suoi membri in parlamento discutono fra loro su quale posizione collettiva dovrebbe essere adottata. E in tale dibattito i partecipanti sono in grado di cambiare idea in conseguenza dello scambio di argomentazioni. Una vera discussione deliberativa può così aver luogo all'interno di ciascun campo. Anzi, la storia dei partiti socialdemocratici dimostra che i dibattiti in parlamento sono effettivamente preceduti da un'intensa discussione fra la dirigenza del partito e i membri del parlamento, e che le posizioni mutano nel corso di tale discussione. Ovviamente questo genere di discussione non coinvolge le opinioni degli altri partiti, ma la democrazia dei partiti incoraggia anche la discussione fra i leader dei vari partiti. La democrazia dei partiti, come abbiamo osservato prima, riposa sul principio del compromesso sia fra la maggioranza e la minoranza sia fra i membri di una coalizione. Le elezioni non determinano quale politica debba essere perseguita; esse determinano la forza relativa dei vari partiti, ciascuno con il proprio programma. I rapporti di forza fra i partiti non indicano su quali questioni particolari possa essere raggiunto un compromesso, né fissa con precisione il punto in cui ci si deve incontrare. Il contenuto

partito, i cittadini ordinari non possono parlare in prima persona. Non hanno alcuna voce se non quella del partito e delle organizzazioni affiliate, che trova espressione anche in parlamento. Una situazione del genere sembrerebbe violare il principio del governo rappresentativo in base al quale l'opinione pubblica può esprimersi al di fuori del controllo di coloro che governano.

Le osservazioni di Schmitt, tuttavia, aiutano a capire perché ciò non avvenga. Senza dubbio ciascun campo parla con un'unica voce; le sue voci parlamentari ed extraparlamentari coincidono esattamente, ma c'è più di un campo, e non partecipano tutti al governo. L'autorità che governa non è più l'intero parlamento come accadeva nel parlamentarismo; è il partito di maggioranza o una coalizione. La democrazia dei partiti e l'epoca del governo dei partiti. Ciò significa, tuttavia, che c'è qualcosa che il partito al potere non controlla, ossia il partito di opposizione e la sua voce. Pertanto un'opinione diversa da quella dei governanti si può liberamente esprimere, anche se tanto nell'opposizione quanto nella maggioranza i comuni cittadini non possono articolare alcuna opinione al di fuori del controllo dei leader. Nella democrazia dei partiti la libertà dell'opinione pubblica assume la forma della libertà di opposizione. Rispetto al parlamentarismo, dunque, la libertà di opinione cambia di posto. Si potrebbe affermare, per ritornare alla metafora spaziale usata in precedenza, che la distanza verticale fra la maggioranza e l'opposizione prende il posto della distanza orizzontale fra il parlamento e coloro che ne stanno al di fuori.

Si potrebbe osservare, naturalmente, che la repubblica di Weimar non è un modello di governo praticabile. Ma tale regime cadde perché i partiti che sostenevano la costituzione non riuscirono a trovare un compromesso. Se possono essere raggiunti dei compromessi, un ordine politico basato su campi saldamente unificati può essere fattibile. L'Austria del secondo dopoguerra fornisce l'esempio più cristallino di questo genere di governo rappresentativo.

#### 2.4. La prova della discussione

Le sessioni plenarie del parlamento non sono più un forum di discussione deliberativa. Una stretta disciplina di voto regna in ciascun campo. Inoltre, i rappresentanti non possono cam-

preciso del compromesso, quindi, è questione di negoziazione fra i partiti e i loro leader. Prima di tali negoziazioni, le posizioni non sono fissate; i partecipanti possono cambiare idea in conseguenza dei loro scambi. Infine, i partiti socialdemocratici hanno spesso istituzionalizzato un processo di consultazione e di negoziazione fra interessi organizzati, come i sindacati e le associazioni di imprenditori. Questo fenomeno, definito «neocorporativismo», ha ricevuto molta attenzione nella scienza politica recente<sup>34</sup>. Le istituzioni neocorporative, il cui obiettivo consiste nell'agevolare il compromesso fra interessi sociali contrapposti, fornisce anche fori di discussione. I termini del compromesso non sono fissati prima del confronto, ma ne emergono come un suo risultato.

L'importanza della discussione nella democrazia dei partiti è stata spesso sottovalutata, giacché il ruolo critico del compromesso in questa forma di governo non è stato adeguatamente riconosciuto. Si è creduto che i rappresentanti dei diversi campi fossero strettamente vincolati da programmi dettagliati e prefissati, nel qual caso, effettivamente, non avrebbe potuto aver luogo alcun cambiamento di posizione e quindi nessuna discussione deliberativa. In realtà, tuttavia, quando la democrazia dei partiti è una forma di governo stabile, non funziona attraverso la rigida attuazione di programmi politici.

### 3. La democrazia del pubblico

#### 3.1. L'elezione dei rappresentanti

In anni recenti si è verificato un cambiamento notevole nell'analisi dei risultati elettorali. Prima del 1970, la maggior parte degli studi sulle elezioni giunsero alla conclusione che le preferenze politiche potessero essere spiegate dalle caratte-

<sup>34</sup> L'espressione può essere fuorviante se non ci si rende conto che il «neocorporativismo» è basato sul riconoscimento di un conflitto fondamentale fra gli interessi organizzati, mentre il corporativismo tradizionale assumeva una complementarietà funzionale - e quindi un'armonia - tra le forze sociali. La differenza non è solo astratta o ideologica: nei sistemi neocorporativi uno degli strumenti principali di conflitto sociale, il diritto di sciopero, rimane inattuato, mentre nel corporativismo tradizionale gli scioperi sono proibiti. Cfr. Manin, *Démocratie, pluralisme, libéralisme*, cit., pp. 51-55.

risiche sociali, economiche e culturali dei votanti. Una serie di lavori recenti sul tema dimostra che non è più così. I risultati delle elezioni variano significativamente da un'elezione a quella successiva anche quando il retroterra socioeconomico e culturale dei votanti rimane invariato<sup>35</sup>.

#### 3.2. La personalizzazione della scelta elettorale

La personalità dei candidati sembra essere uno dei fattori essenziali di queste variazioni: la gente vota in modo diverso da un'elezione all'altra, a seconda delle persone particolari che competono per il suo voto. Gli elettori tendono a votare sempre più per una persona e sempre meno per un partito o un programma. Questo fenomeno segna una rottura rispetto a ciò che era considerato il comportamento di voto normale nella democrazia rappresentativa, creando l'impressione di una crisi della rappresentanza. Come abbiamo visto, tuttavia, il ruolo predominante delle etichette di partito nelle elezioni è caratteristico solo di un tipo particolare di rappresentanza, ossia della democrazia dei partiti. È egualmente possibile vedere la trasformazione presente come il ritorno a una caratteristica del parlamentarismo: la natura personale del rapporto di rappresentanza.

Sebbene l'importanza crescente dei fattori personali possa anche essere vista nel rapporto fra ciascun rappresentante e i suoi

<sup>35</sup> Uno dei primi autori a sottolineare che le preferenze politiche erano in larga misura una risposta alla scelta elettorale offerta ai votanti, indipendentemente dalle caratteristiche socioeconomiche e culturali dell'elettorato, fu V.O. Key; si vedano soprattutto il suo *Public Opinion and American Democracy*, New York, Knopf, 1963; e Id., *The Responsible Electorate*, Cambridge (MA), Belknap Press of Harvard University Press, 1966. Negli anni settanta questa idea venne ripresa e sviluppata in un certo numero di studi. Si vedano, per esempio (per citare solo due fra le opere più influenti), G. Pomper, *Voters' Choice*, New York, Dodd, Mead, 1975; o N.H. Nie, S. Verba e J.R. Petrock, *The Changing American Voter*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1976. Anche alcuni studi francesi recenti sottolineano il ruolo determinante dei termini della scelta offerta all'elettorato. Si vedano in particolare A. Lancelot, *L'Orientation du comportement politique*, in J. Leca e M. Gravitz (a cura di), *Traité de science politique*, vol. III, Paris, Presses Universitaires de France, 1985; e D. Gazie (a cura di), *Explication du vote*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1985.

elettori, essa è percepibile al massimo grado a livello nazionale; nel rapporto fra l'esecutivo e l'elettorato<sup>36</sup>. Gli analisti hanno da tempo osservato che nei paesi democratici c'è una tendenza alla personalizzazione del potere. Nei paesi in cui vige l'elezione diretta del capo dell'esecutivo le elezioni presidenziali tendono a diventare le elezioni principali, che danno forma all'intera vita politica. Nei paesi in cui il capo dell'esecutivo è anche il leader del partito di maggioranza in parlamento, le campagne e le elezioni per il legislativo si focalizzano sulla persona del leader. I partiti giocano ancora un ruolo centrale. Essi forniscono risorse cruciali come le reti di contatti e di influenza, la capacità di raccogliere fondi e il lavoro di volontariato degli attivisti. Ma tendono a diventare strumenti al servizio di un leader. A differenza che nel parlamentarismo, è il capo del governo, anziché il membro del parlamento, a essere visto come il rappresentante per eccellenza. Come nel parlamentarismo, tuttavia, il rapporto fra il rappresentante così definito e i suoi elettori ha un carattere essenzialmente personale.

La situazione presente sembra avere due cause. Anzitutto, i canali della comunicazione politica influiscono sulla natura del rapporto di rappresentanza: attraverso la radio e la televisione i candidati possono di nuovo comunicare direttamente con i loro elettori senza la mediazione della rete di partito. L'epoca degli attivisti politici e degli uomini di partito è finita. Inoltre, la televisione conferisce una salienza e una intensità particolari alla personalità dei candidati. In un certo senso, essa fa rivivere la natura faccia-a-faccia del legame rappresentativo che contraddistingueva la prima forma di governo rappresentativo. I mass media, tuttavia, favoriscono determinate qualità personali: i candidati vincenti non sono i notabili locali, ma ciò che chiamiamo «figure mediatice», ossia persone che hanno una maggiore dimestichezza con le tecniche della comunicazione mediatica rispetto ad altre. Ciò cui stiamo assistendo oggi non è un allontanamento dai principi del governo rappresentativo, bensì un cambiamento nel tipo di élite che viene selezionato. Le elezioni continuano a elevare alle cariche individui che posseggono caratteristiche distintive; esse conservano il carattere elitista che hanno sempre avuto. Tutta-

<sup>36</sup> Sul ruolo della personalità nelle elezioni per il Congresso si veda B. Cain, J. Ferrel e M. Fiorina, *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1987.

via, una nuova élite di esperti della comunicazione ha sostituito l'attivista politico e il burocrate di partito. La democrazia del pubblico è il governo dell'esperto di media.

In secondo luogo, il ruolo sempre maggiore delle personalità a discapito dei programmi è una risposta alle nuove condizioni nelle quali i funzionari eletti esercitano il loro potere. L'ambito dell'attività di governo si è esteso notevolmente durante gli ultimi cento anni. Il governo non regola più semplicemente la cornice generale della vita sociale; oggi esso interviene in tutta una serie di ambiti (specialmente nella sfera economica), prendendo decisioni concrete. Per i candidati è più difficile fare promesse precise: tali programmi diventerebbero ingestibili e illeggibili. Ancora più importante è il fatto che a partire dalla seconda guerra mondiale l'ambiente in cui opera il governo è diventato molto più complesso. Come conseguenza della crescente interdipendenza economica, l'ambiente che ha di fronte ciascun governo è il risultato di decisioni prese da un numero sempre maggiore di agenti. A sua volta ciò significa che, per i politici, i problemi da affrontare una volta in carica diventano sempre meno prevedibili. Quando si candidano per una carica, i politici sanno che dovranno far fronte degli imprevisti; perciò non sono inclini a legarsi le mani impegnandosi su un programma dettagliato.

La natura e l'ambiente dell'attività del governo di oggi, perciò, richiedono sempre più un potere discrezionale, la cui struttura formale può essere paragonata alla vecchia nozione di potere «prerogativo». Locke definì la prerogativa come il potere di prendere decisioni in assenza di leggi preesistenti. La necessità di un tale potere è giustificata nel *Secondo trattato* dal fatto che il governo può dover affrontare degli imprevisti, mentre le leggi sono regole prefissate e promulgate in anticipo<sup>37</sup>. Per analogia, si potrebbe dire che i governi contemporanei hanno bisogno di un potere discrezionale rispetto ai programmi politici dal momento che è sempre più difficile prevedere tutti gli eventi ai quali i governi devono rispondere. Se dalle

<sup>37</sup> «Molte sono le cose nelle quali la legge non può in nessun modo sopprimere e che devono essere lasciate alla discrezione di chi ha in mano il potere esecutivo, perché ne disponga secondo le esigenze del bene e dell'utilità pubblica» (J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. XIV, par. 159, in Id., *Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1960; trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 117; si veda anche l'intero cap. XIV).



circostanze presenti è richiesta una certa forma di potere discrezionale, per i candidati è razionale presentare le proprie qualità personali e la propria predisposizione a prendere buone decisioni piuttosto che legarsi le mani con promesse specifiche. Anche i votanti sanno che il governo deve affrontare eventi imprevedibili. Dal loro punto di vista, dunque, la fiducia personale che ispira il candidato è un criterio di selezione più adeguato della valutazione dei piani di azione futuri. La fiducia, che era stata così importante alle origini del governo rappresentativo, assume di nuovo un ruolo centrale<sup>38</sup>.

Così i votanti contemporanei devono accordare ai loro rappresentanti un certo grado di discrezione rispetto ai programmi. È sempre stato così, una volta che è stata presa la decisione di proibire i mandati imperativi. La situazione presente rende soltanto più visibile una caratteristica permanente della rappresentanza politica. Ma potere discrezionale non significa potere irresponsabile. I votanti contemporanei continuano a conservare il potere finale che hanno sempre avuto nei governi rappresentativi, ossia il potere di rimuovere i rappresentanti di cui trovano insoddisfacenti le prestazioni passate. L'epoca in cui si votava sui programmi dei candidati è probabilmente finita, ma potrebbe cominciare l'epoca in cui si vota sulle prestazioni passate dei candidati uscenti.

### 3.3. Il ruolo della scelta elettorale in generale

Oltre alla personalità dei candidati, gli studi elettorali contemporanei mettono in rilievo il fatto che il comportamento di voto varia a seconda dei termini della scelta elettorale. Per esempio, i cittadini votano per partiti diversi alle elezioni presidenziali, legislative o amministrative. Questo suggerisce l'ipotesi che le decisioni di voto vengano prese sulla base della percezione di ciò che è in gioco in un'elezione particolare, piuttosto che come risultato di caratteristiche socioeconomiche. Allo stesso modo,

<sup>38</sup> Sulla nozione di fiducia e sulla sua rilevanza duratura per quel che riguarda l'azione politica da Locke ai giorni nostri si veda J. Dunn, *Interpreting Political Responsibility*, Oxford, Polity Press, 1991; e in particolare il saggio *Trust and Political Agency*, in D. Gambetta (a cura di), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1988; trad. it. *Fiducia e agire politico*, in D. Gambetta (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Torino, Einaudi, 1989.

le decisioni dei votanti sembrano essere sensibili alle questioni sollevate durante le campagne elettorali. I risultati delle elezioni variano significativamente, anche sul breve periodo, a seconda di quali questioni figurino in primo piano nelle campagne<sup>39</sup>. I votanti sembrano *rispondere* (ai termini particolari offerti in ciascuna elezione), piuttosto che semplicemente *esprimere* (esprimere le loro identità sociali o culturali). Da questo punto di vista, la situazione presente segna una rottura con la formazione delle preferenze politiche nella democrazia dei partiti. Oggi predomina la *dimensione reattiva del voto*.

Un'elezione comporta sempre un elemento di divisione e di differenziazione fra i votanti. Da una parte, l'elezione mira necessariamente a separare coloro che sostengono un candidato da coloro che non lo fanno. Inoltre, gli individui si mobilitano e si uniscono più efficacemente quando hanno degli avversari e percepiscono delle differenze fra se stessi e gli altri. Un candidato, quindi, deve non solo definire se stesso, ma anche i propri avversari. Non presenta solo se stesso, ma presenta anche una differenza. In tutte le forme di governo rappresentativo i politici hanno bisogno di differenze alle quali possano fare appello per mobilitare i sostenitori. Le divisioni sociali in cui è separata la massa dei cittadini al di là delle elezioni costituiscono una risorsa essenziale.

In una società in cui una certa divisione è sia duratura sia particolarmente saliente, i politici sanno prima delle elezioni quale elemento di separazione sfruttare. Possono modellare dei principi utili a differenziarsi sulla base di tale conoscenza. In queste situazioni, quindi, i termini della scelta offerta dai politici appaiono come la trasposizione di una divisione preesistente. Questa è la dinamica essenziale della democrazia dei partiti. Ma in diverse società occidentali oggi la situazione è diversa. Non c'è alcuna divisione socioeconomica o culturale che sia più importante delle altre. Ovviamente i cittadini non costituiscono una massa omogenea che può essere divisa in qualsiasi modo dalle scelte che sono offerte, ma le linee di di-

<sup>39</sup> Si veda per esempio Nie, Verba e Petrock, *The Changing American Voter*, cit., pp. 319 e 349. «Gran parte di questo libro è percorso da un tema semplice ma importante: il pubblico risponde agli stimoli politici che gli vengono offerti. Il comportamento politico dell'elettore non è determinato solo da forze sociali e psicologiche, ma anche dalle questioni all'ordine del giorno e dal modo in cui i candidati presentano tali questioni» (*ibidem*, p. 319; corsivi miei).

visione sociali e culturali sono numerose, trasversali e mutano in continuazione. Un elettorato di questo genere è capace di diverse divisioni. I politici devono decidere quali di queste divisioni potenziali saranno più efficaci e vantaggiose per loro. Possono realizzarne una o l'altra. Così, coloro che formulano i termini della scelta hanno un certo grado di autonomia nella selezione della divisione che vogliono sfruttare.

In una situazione del genere, l'iniziativa dei termini della scelta elettorale spetta ai politici e non all'elettorato, il che spiega come mai le decisioni di voto oggi sembrano soprattutto reattive. In realtà, in tutte le forme di governo rappresentativo il voto costituisce, in parte, una reazione dell'elettorato messo di fronte ai termini proposti. Tuttavia, quando questi stessi termini sono il riflesso di una realtà sociale indipendente dalle azioni dei politici, l'elettorato appare come l'origine dei termini ai quali risponde nelle elezioni. Il carattere reattivo del voto è oscurato dalla sua dimensione espressiva. Quando invece i termini della scelta sono soprattutto conseguenza delle azioni relativamente indipendenti dei politici, il voto rimane un'espressione dell'elettorato, ma la sua dimensione reattiva diventa più importante e più visibile. Così, l'elettorato appare soprattutto come un pubblico che risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica. Dunque, questa forma di governo rappresentativo verrà qui denominata «democrazia del pubblico».

I politici, comunque, hanno solo un certo grado di autonomia nella scelta delle questioni su cui ci si divide: non possono inventarsi delle linee di divisione in modo del tutto libero. Non tutte le divisioni sono possibili, giacché prima delle decisioni dei candidati esistono differenze sociali, economiche e culturali all'interno dell'elettorato. Inoltre, i politici non possono neanche scegliere liberamente fra le divisioni esistenti. Essi sanno che non ogni divisione possibile è egualmente utile: se un candidato promuove una linea di divisione che non mobilita efficacemente i votanti, o una linea che alla fine si rivela controproducente, perderà le elezioni. I politici possono prendere l'iniziativa di proporre un principio di divisione anziché un altro, ma le elezioni comportano sanzioni alle loro iniziative autonome. I candidati non sanno in anticipo quale linea di divisione sarebbe quella più efficace, ma è loro interesse cercarla. Rispetto alla democrazia dei partiti

l'autonomia dei politici è maggiore, ma allo stesso tempo essi devono continuamente identificare le divisioni giuste da sfruttare. Tuttavia, dal momento che le divisioni politicamente più efficaci sono quelle che corrispondono alle preoccupazioni dell'elettorato, il processo tende a procurare convergenza fra i termini della scelta elettorale e le divisioni del pubblico. Nella democrazia dei partiti, invece, ci può essere corrispondenza immediata fra i due insiemi, giacché i politici sanno in anticipo, e con ragionevole certezza, qual è la divisione fondamentale dell'elettorato. Nella democrazia del pubblico, la convergenza si realizza nel corso del tempo attraverso un processo di prove ed errori: il candidato prende l'iniziativa di proporre una linea di divisione durante una campagna elettorale, oppure — con minori rischi — sulla scorta di sondaggi di opinione. Il pubblico quindi risponde alle linee di divisione proposte, e infine il politico corregge o mantiene la proposta iniziale, a seconda della risposta del pubblico.

Si potrebbe osservare, inoltre, che la scelta finale offerta ai votanti non è il risultato di un piano consapevole o deliberato. Ciascun candidato propone la questione o il termine che ritiene divida l'elettorato nel modo più efficace e fruttuoso. Ma la scelta che viene presentata alla fine è la divisione che essa mette in atto e il risultato dell'interazione dei termini offerti da ciascun candidato. La configurazione finale della scelta è il prodotto non intenzionale di una pluralità di azioni non coordinate.

Come dimostra l'uso dell'espressione «mercato elettorale», ormai comune, la metafora economica del mercato ha finito per predominare nell'analisi delle elezioni. Ogni metafora è per definizione parzialmente inadatta all'oggetto al quale si applica. La metafora del mercato, comunque, presenta dei problemi particolari, o piuttosto dà luogo alla possibilità di un fraintendimento cruciale. È certamente giustificabile descrivere i politici come imprenditori in competizione gli uni con gli altri per conquistare voti e massimizzare i loro benefici, ossia le gratificazioni materiali e simboliche del potere. Ma caratterizzare i votanti come consumatori è meno appropriato. Un consumatore che entri sul mercato economico sa che cosa vuole: le sue preferenze sono indipendenti dai prodotti offerti. La teoria economica presuppone che le preferenze dei consumatori siano esogene. In politica, invece, questo assunto è irrealistico e contrario

È significativo che in questo passo Schumpeter neghi non solo il carattere responsabile o razionale della volontà individuale oltre alla cerchia ristretta delle preoccupazioni private, ma anche la stessa esistenza di una volontà. Più avanti Schumpeter osserva che i votanti non possiedono una volontà politica indipendente dall'influenza dei politici: «Il fenomeno che ci si presenta nell'analisi dei processi politici è, in gran parte, quello di una volontà non genuina ma artifatta»<sup>44</sup>.

Se in politica non esiste una domanda esogena, l'analogia fra la scelta elettorale e il mercato diventa particolarmente problematica, dal momento che oscura una delle caratteristiche fondamentali della sfera politica. Neppure l'azione di coloro che stabiliscono i termini della scelta può essere concettualizzata come offerta, se ciò che ha di fronte non è una domanda nel senso usato dalla teoria economica. Il solo elemento valido nella metafora del mercato è l'idea che l'iniziativa riguardo ai termini della scelta appartiene ad agenti che sono diversi e relativamente indipendenti da coloro che alla fine compiono la scelta. Perciò la metafora del palcoscenico e del pubblico, sebbene sia imperfetta, è più adeguata a rappresentare la realtà. Essa non esprime niente di più che le idee di distinzione e di indipendenza fra coloro che propongono i termini della scelta e coloro che compiono la scelta. Questo è, in ogni caso, il senso che essa ha qui.

Quella che vediamo emergere oggi è una nuova forma di rappresentanza. I rappresentanti sono persone che prendono l'iniziativa nel proporre una linea di divisione. Essi cercano di identificare delle divisioni all'interno dell'elettorato, e di portare alcune di esse sulla scena pubblica. Essi portano alla coscienza del pubblico questa o quella divisione sociale, richiamando l'attenzione su una frattura della società di cui prima non ci si accorgeva. I rappresentanti, così, non sono più dei portavoce: la personalizzazione della scelta elettorale, in una certa misura, ne ha fatto dei fiduciari. Ma essi sono anche degli agenti che vanno alla ricerca di divisioni e le rendono evidenti.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 261; trad. it. cit., p. 251.

all'esperienza. Quando un cittadino accede a quello che può essere definito come il mercato politico, le sue preferenze di solito non sono già formate: esse si sviluppano attraverso l'ascolto dei dibattiti pubblici. In politica la domanda non è esogena: in generale, le preferenze non esistono prima delle azioni dei politici<sup>40</sup>.

Non si è prestata sufficiente attenzione al fatto che proprio l'autore che generalmente viene considerato il fondatore della teoria economica della democrazia, Joseph Schumpeter, riconosce che in politica non esiste nulla di simile a una domanda indipendente dall'offerta. Schumpeter sostiene che nell'ambito degli «affari nazionali e internazionali» è ingiustificato supporre che gli individui abbiano volontà ben definite e indipendenti dalle proposte dei politici. Tali volontà si danno su argomenti di importanza immediata per l'individuo e dei quali egli ha conoscenza diretta: «Le cose che riguardano direttamente lui, la sua famiglia, la sua professione, le sue piccole manie, i suoi amici e nemici, la sua città, la sua classe, la sua chiesa, il suo sindacato o altro gruppo sociale di cui sia membro attivo»<sup>41</sup>. All'interno di questo «campo ristretto» l'esperienza diretta della realtà gli permette di formarsi delle preferenze definite e indipendenti. Tuttavia, «appena ci allontaniamo dalle preoccupazioni private della famiglia e della professione ed entriamo nel campo degli affari nazionali e internazionali che mancano di un rapporto diretto e inequivocabile con quelle preoccupazioni private», il senso di realtà si indebolisce<sup>42</sup>. Così scrive Schumpeter:

Questo senso ridotto della realtà spiega non soltanto un minor senso di responsabilità, ma anche l'assenza di un'effettiva volontà. Ognuno ha le sue frasi, naturalmente, e i suoi sogni a occhi aperti; soprattutto, ognuno ha le sue simpatie e antipatie. Ma, ordinariamente, esse non corrispondono a quella che si chiama volontà - l'equivalente psichico di un'azione responsabile e indirizzata a un fine<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Per un'argomentazione più dettagliata su questo punto si veda B. Manin, *On Legitimacy and Political Deliberation*, in «Political Theory», 15, 1987, n. 3, pp. 338-368.

<sup>41</sup> J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), New York, Harper & Row, 1957, p. 261; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Einaudi, 1994, pp. 246-247.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 261; trad. it. cit., p. 249.

<sup>43</sup> *Ibidem* (corsivi miei).

### 3.4. La parziale autonomia dei rappresentanti

È generalmente riconosciuto che oggi i rappresentanti sono eletti in base all'«immagine», che è sia l'immagine personale del candidato sia quella dell'organizzazione o del partito al quale esso appartiene. Il termine «immagine», tuttavia, può dare adito a confusioni. Esso è spesso impiegato in contrapposizione a «sostanza», per denotare percezioni vaghe e superficiali prive di contenuto politico. Il votare sulla base dell'immagine è contrapposto al votare sulla base di proposte politiche dettagliate, generalmente come preludio a una lamentela sul fatto che il primo elemento si sta sostituendo al secondo. Questo genere di concezione dell'immagine politica alimenta la sensazione di una crisi della rappresentanza. In realtà, i sondaggi di opinione dimostrano quanto le immagini che i votanti si formano non siano prive di contenuto politico. È ben vero che, per fare solo un esempio, nelle elezioni francesi del 1981 vinte dai socialisti l'elettorato non aveva idee e preferenze chiare sulla politica economica proposta (nazionalizzazioni, sostegno alla domanda interna). I votanti francesi non misero i socialisti al potere sulla base di un programma politico specifico. Tuttavia, è stato mostrato che la vittoria socialista sia stata in gran parte il risultato di una percezione che, per quanto vaga, implicava un certo contenuto: l'idea che la crisi economica fosse una conseguenza della politica perseguita dai politici al potere, e che fosse possibile ristabilire la crescita economica e la piena occupazione.<sup>45</sup>

Una campagna elettorale, bisogna osservare, è un processo di *contraddizione*: essa mette in contrapposizione diverse immagini le une con le altre. Presa di per sé, ciascuna immagine effettivamente può non significare quasi nulla. Ma l'errore consiste precisamente nel considerare ciascuna di esse da sola. Ai votanti viene presentata una varietà di domande in concorrenza tra loro. Anche se ciascuna di esse può essere abbastanza vaga, esse non sono completamente indeterminate o prive di contorni, giacché una campagna elettorale crea un *sistema di differenze*, c'è almeno una cosa che l'immagine di un candidato non può

<sup>45</sup> Si veda E. Cohen, *Les Socialistes et l'économie de l'âge des mythes au déclinage*, in G. Grunberg e E. Dupontier (a cura di), *La Drôle de défaite de la Gauche*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 78-80.

denotare, e cioè l'immagine dell'avversario. Una campagna elettorale può essere paragonata a un linguaggio, così come è stato definito dal fondatore della linguistica, Ferdinand de Saussure: il significato di ciascun termine è il risultato della coesistenza di diversi termini distinti gli uni dagli altri.

Queste immagini, in realtà, sono rappresentazioni mentali altamente semplificate e schematiche. L'importanza di tali rappresentazioni schematiche, naturalmente, è dovuta al fatto che un numero molto grande di elettori non è abbastanza competente per afferrare i dettagli tecnici delle misure proposte e le ragioni che li giustificano. Ma l'impiego di rappresentazioni semplificate è anche un metodo per risolvere il problema dei costi dell'informazione. È stato osservato da tempo che uno dei problemi maggiori cui si trova di fronte il cittadino di una democrazia di ampie dimensioni è la sproporzione fra i costi dell'informazione politica e l'influenza che può sperare di esercitare sul risultato delle elezioni. Nella democrazia dei partiti questo problema non sorge realmente, giacché le decisioni dei votanti sono guidate dal senso di un'identità di classe. Si potrebbe anche sostenere che nella democrazia dei partiti l'identificazione col partito costituisce la soluzione al problema dei costi di informazione. Comunque sia, però, quando l'identità sociale o l'identificazione col partito perdono la loro importanza in quanto determinanti del voto, sorge il bisogno di scordiate alternative nella costosa ricerca delle informazioni politiche.

### 3.5. La libertà dell'opinione pubblica

Il fatto cruciale è che, nella democrazia del pubblico, i canali della comunicazione pubblica (giornali, televisione ecc.) sono in gran parte neutrali dal punto di vista politico, ossia non di parte. Questo naturalmente non significa che tali canali di informazione offrano uno specchio non distorto della realtà. Essi introducono la loro parte di distorsione e di pregiudizi. Possono anche avere delle preferenze politiche, ma non sono strutturalmente legati ai partiti che competono per i voti. A portare al declino della stampa di parte sono state ragioni tecnologiche ed economiche. Oggi i partiti politici di solito non possiedono quotidiani ad ampia diffusione. Inoltre, la radio e la televisione sono state istituite come non di parte.

Semberebbe, dunque, che oggi la percezione delle questioni e dei temi pubblici (da distinguere, ripeto, dai giudizi che ci si forma su di essi) sia più omogenea e meno dipendente dalle preferenze di parte di quanto fosse nella democrazia dei partiti. Gli individui, tuttavia, possono assumere posizioni divergenti su una data questione. L'opinione pubblica allora si divide sulla questione in gioco. Ma la divisione dell'opinione pubblica che ne risulta non riproduce le divisioni elettorali, né coincide necessariamente con esse: il pubblico può dividersi su certe linee nelle elezioni e su altre per questioni particolari.

Ricompare, dunque, una possibilità che era venuta meno nella democrazia dei partiti: le espressioni elettorali e non elettorali del popolo sulle questioni all'ordine del giorno possono non coincidere.

La possibile mancanza di coincidenza scaturisce in gran parte dalla maggiore neutralità dei canali di comunicazione attraverso i quali si forma l'opinione pubblica, ma risulta anche dal carattere non fazioso delle nuove istituzioni che giocano un ruolo cruciale nell'espressione dell'opinione pubblica, e cioè gli istituti di sondaggio.

I sondaggi di opinione, occorre rilevare, operano in base alla struttura formale che caratterizza questa nuova forma di governo rappresentativo: palcoscenico e pubblico, iniziativa e reazione. Coloro che stilano i questionari delle interviste non sanno in anticipo quali questioni solleciteranno le risposte più significative e porteranno alla luce le divisioni del pubblico più rilevanti. Così, essi prendono l'iniziativa in modo relativamente autonomo. Come abbiamo visto, i sondaggi di opinione certamente non sono espressioni spontanee della volontà popolare. Piuttosto, sono costruiti. Ma è nell'interesse degli istituti di sondaggio fornire ai loro clienti dei risultati che abbiano un qualche valore predittivo e porfino alla luce le divisioni significative. Come i politici, essi procedono per prove ed errori.

Il fattore più importante, tuttavia, è che molti organismi di sondaggio sono, come i media, indipendenti dai partiti politici. Questo non significa che non introducano delle distorsioni, e neanche che non abbiano preferenze politiche. Ma non sono strutturalmente connessi con le organizzazioni che competono per i voti. Ed essi operano in base a principi commerciali, non politici. Mentre i partiti hanno interesse a mettere in primo piano la divisione che incarnano come la linea di divisione

L'avvento dei media popolari e non di parte ha una conseguenza importante: quali che siano le loro preferenze politiche, su un dato argomento gli individui ricevono le stesse informazioni di tutti gli altri. Naturalmente gli individui si formano parimenti delle opinioni diverse sulle questioni politiche, ma la percezione delle questioni stesse tende a essere indipendente dalle inclinazioni politiche dei singoli. Ciò non significa che le questioni o i fatti - a differenza dei giudizi - siano percepiti in maniera oggettiva, senza distorsioni a opera dei media, ma semplicemente che essi sono percepiti in modo relativamente uniforme lungo tutto lo spettro delle preferenze politiche. Al contrario, quando la stampa è in gran parte in mano ai partiti politici (come nella democrazia dei partiti) la fonte di informazione di ciascuno è scelta in base alle sue tendenze di parte; i fatti e le questioni stesse sono viste nel modo in cui vengono presentate dal partito per il quale si vota.

Per chiarire questo punto può essere utile un confronto fra la crisi del Watergate e l'affare Dreyfus, due situazioni in cui l'opinione pubblica ha giocato un ruolo cruciale. È stato dimostrato che durante la crisi del Watergate gli americani, nel loro insieme, ebbero la stessa percezione dei fatti, indipendentemente dalle loro preferenze politiche e dal loro giudizio. Nell'affare Dreyfus, al contrario, sembra che persino la percezione dei fatti fosse diversa a seconda dei settori dell'opinione: ciascun segmento del pubblico francese apprese i fatti attraverso gli organi di stampa, che riflettevano le sue tendenze politiche.<sup>46</sup> Analogamente, è stato mostrato che una delle caratteristiche salienti delle recenti elezioni francesi è l'omogeneizzazione delle immagini dei partiti all'interno dell'elettorato. A quanto pare, per esempio, nelle elezioni parlamentari del 1986 i votanti ebbero pressoché la stessa percezione dei programmi dei partiti. Ovviamente produssero giudizi diversi sui partiti e votarono di conseguenza, ma le questioni che essi giudicarono furono percepite in modo praticamente identico da tutti, quale che fosse il partito per il quale votavano.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Si veda G.E. Lang e K. Lang, *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Polls during Watergate*, New York, Columbia University Press, 1983, pp. 289-291.

<sup>47</sup> Si veda G. Grunberg, F. Haegel e B. Roy, *La Bataille pour la crédibilité: partis et opinion*, in Grunberg e Dupouir (a cura di), *La Drôle de défaite de la Gauche*, cit., pp. 125-127.



principale in tutte le aree, gli organismi di sondaggio possono, senza alcun problema per loro, portare alla luce linee di divisione diverse da quelle sfruttate dai candidati. Perciò le indagini d'opinione contribuiscono a separare le espressioni elettorali della volontà del popolo da quelle non elettorali. Occorre anche notare che, a differenza della democrazia dei partiti, qui le espressioni dell'opinione pubblica sono sollecitate da un gruppo diverso di persone. Una volta erano gli attivisti e il personale di partito a chiamare i cittadini a dimostrare o a firmare petizioni. A sollecitare l'espressione delle opinioni, adesso, sono persone con una formazione in scienze sociali e impiegate in aziende commerciali.

In un certo senso nella democrazia del pubblico troviamo una configurazione che è simile al parlamentarismo, eccetto per il fatto che i sondaggi d'opinione conferiscono un carattere piuttosto particolare alle manifestazioni non elettorali del popolo. In primo luogo, i sondaggi d'opinione abbassano i costi dell'espressione politica individuale. Partecipare a una manifestazione implica alti costi in termini di tempo e di energie, e firmare una petizione talvolta comporta dei rischi. Al contrario, rispondere in modo anonimo a un questionario impone solo un costo minimo. A differenza del parlamentarismo, nel quale gli alti costi delle dimostrazioni e delle petizioni tendono a riservare l'espressione politica non elettorale a coloro che sono fortemente motivati, i sondaggi di opinione danno una voce al cittadino «apatico» e disinteressato. In secondo luogo, i sondaggi facilitano l'espressione delle opinioni politiche perché sono pacifici, mentre le dimostrazioni spesso comportano il rischio di violenze, specialmente quando le opinioni sono fortemente polarizzate. Di conseguenza, l'espressione del popolo «alle soglie del parlamento» è presente in modo più regolare che nel parlamentarismo: il popolo non rende nota la propria presenza soltanto in circostanze eccezionali. La voce extraparlamentare del popolo è resa più pacifica e allo stesso tempo diventa un fatto abituale.

### 3.6. La prova della discussione

Con l'eccezione importante del Congresso degli Stati Uniti, il parlamento non è il foro della discussione pubblica. Ciascun partito è assembrato intorno a una figura guida, e ciascun partito

in parlamento vota in modo disciplinato a sostegno del proprio leader<sup>48</sup>. Individualmente, però, i rappresentanti si incontrano e si consultano con i gruppi di interesse e le associazioni di cittadini. In tali riunioni le posizioni non sono rigidamente fissate, e così ha luogo una qualche discussione deliberativa.

Ma la novità di questo terzo genere di rappresentanza risiede altrove. Negli ultimi decenni gli studi sulle elezioni hanno evidenziato l'importanza dell'instabilità elettorale. Il numero dei votanti fluttuanti, che non votano in base a un'identificazione stabile con un partito, è in aumento. Una parte sempre più grande dell'elettorato tende a votare a seconda di ciò che è in gioco in ciascuna elezione. In realtà un elettorato instabile è sempre esistito, ma in passato era composto principalmente da cittadini che erano poco informati, avevano scarso interesse per la politica e un basso livello di istruzione. La novità del votante fluttuante di oggi è che è ben informato, interessato alla politica e abbastanza ben istruito. Questo nuovo fenomeno è dovuto in gran parte alla maggiore neutralità delle notizie e dei media di opinione: i votanti che si interessano alla politica e che cercano di informarsi sono esposti a opinioni contrastanti, mentre nella democrazia dei partiti i cittadini più attivi e impegnati erano costantemente rinsaldati nelle loro opinioni dalle loro fonti di informazione. L'esistenza di un elettorato informato e interessato, che può essere indirizzato in una direzione o l'altra, crea per i politici un incentivo a presentare le proposte politiche direttamente al pubblico. Il consenso di una maggioranza sulle misure politiche può essere costruito all'interno dello stesso elettorato. La discussione di questioni specifiche non è più confinata al parlamento (come nel parlamentarismo), o ai comitati di consultazione fra i partiti (come nella democrazia dei partiti); essa ha luogo all'interno del pubblico. Perciò la forma di governo rappresentativo che sta emergendo oggi è caratterizzata da un nuovo protagonista della discussione pubblica, il votante fluttuante, e da un nuovo foro, i media di comunicazione.

Quella che oggi viene definita come crisi della rappresentanza politica appare sotto una luce diversa se ci ricordiamo che il governo rappresentativo fu concepito come esplicita-

<sup>48</sup> Si veda *supra*, par. 3.2, *La personalizzazione della scelta elettorale*, pp. 243 ss.

mente contrapposto al governo da parte del popolo, e che le sue istituzioni centrali sono rimaste invariate. È vero che coloro che dominano la scena politica oggi (o che la stanno dominando sempre di più) non sono uno specchio fedele delle loro società. I politici e gli esperti di media costituiscono un'élite dotata di caratteristiche valutate positivamente che la distinguono dal resto della popolazione. Tale valutazione positiva non è prodotta solo da un giudizio deliberato da parte dell'elettorato. Ma neppure i notabili e i burocrati che predominavano rispettivamente nel parlamentarismo e nella democrazia dei partiti dovevano la loro preminenza soltanto alla scelta deliberata dei loro concittadini. A essere almeno parzialmente responsabili del loro ascendente erano in un caso lo status sociale e nell'altro i vincoli dell'organizzazione. Il governo rappresentativo rimane ciò che è stato sin dalla sua fondazione, ossia un governo delle élite distinte dal grosso dei cittadini per posizione sociale, stile di vita e istruzione. Ciò cui assistiamo oggi altro non è che l'affermarsi di una nuova élite e il declino di un'altra.

Ma l'impressione di malessere della rappresentanza è dovuta ancora di più al fatto che, con l'affermarsi di questa nuova élite, la storia sta prendendo una piega inaspettata. Quando gli attivisti e i burocrati sostituirono i notabili, la storia sembrò accorciare le distanze fra le élite al governo e i cittadini comuni. Ovviamente le analisi di Michels mostrarono che i partiti di massa erano dominati da élite distinte dalla base, ma era ragionevole ritenere che la distanza fra i burocrati di partito e i cittadini comuni fosse minore di quella che separava i notabili dal resto della popolazione. Fra l'altro, quale che fosse la distanza effettiva fra lo stile di vita dei leader e quello dei votanti comuni, i partiti di massa erano riusciti a creare un'identificazione di questi ultimi con i primi. Il fatto è che i lavoratori si riconoscevano nei leader dei partiti socialdemocratici e li vedevano «come qualcuno di loro».

La sostituzione dei notabili con funzionari di partito fu effettivamente un passo in direzione dell'identità (reale o immaginaria) fra le élite di governo e coloro che esse governavano. Oggi è impossibile avere questa impressione. La distanza sociale e culturale fra un'élite e la massa del popolo è una cosa difficile da misurare, ma non c'è ragione di ritenere che le élite politiche e mediatiche contemporanee siano più

vicine ai votanti di quanto fossero i burocrati di partito. E non c'è neppure alcun segno del fatto che tali élite siano nella condizione di ispirare sentimenti di identificazione da parte dei votanti. Più che la sostituzione di un'élite con un'altra, è la persistenza, e forse persino l'aggravamento, della distanza fra i governati e l'élite al governo che ha provocato un senso di crisi. Gli sviluppi correnti smentiscono l'idea che la rappresentanza fosse destinata a progredire sempre di più verso l'identità fra governanti e governati.

Allo stesso modo, quando la gente votava per un partito con un programma, godeva di una capacità di pronunciarsi sulle politiche future che era molto più grande rispetto a quando eleggeva un notevole che ispirava personalmente la sua fiducia. L'avvento della democrazia dei partiti aveva reso possibile alle persone votare in modo orientato al futuro. Anche qui, i cambiamenti che si stanno verificando nella nostra epoca smentiscono l'aspettativa che le opportunità di votare in modo orientato al futuro continuino a crescere. Quando oggi un candidato è eletto sulla base della sua immagine, e cerca di persuadere i votanti di essere più adatto degli altri ad affrontare il futuro, i votanti hanno meno voce in capitolo su ciò che farà rispetto a quando un partito presentava una lista di misure che intendeva realizzare. Anche in questo senso il governo rappresentativo sembra avere arrestato il proprio progresso verso il governo popolare.

L'impressione prevalente di crisi che si percepisce oggi riflette la delusione delle aspettative precedenti sulla direzione della storia. Dal momento che la sua base si è allargata enormemente, il governo rappresentativo, rispetto a quando è stato istituito, è diventato senza dubbio più democratico. Questa tendenza non è stata invertita; la storia ha confermato ciò che si credeva. Tuttavia, la democratizzazione della rappresentanza, l'accorciamento delle distanze fra rappresentanti e rappresentati e l'influenza sempre maggiore dei desideri dei governati sulle decisioni di coloro che sono al governo si sono rivelate meno durature di quanto ci si aspettasse. Anche se si può certamente affermare che la democrazia si è allargata, non si può certamente dire che sia diventata più profonda.

Occorre rammentare, tuttavia, che nel sistema originario l'elemento democratico nella relazione tra i governati e coloro che governano non era né la somiglianza fra i due, né il principio

che i secondi dovessero implementare le istruzioni dei primi. Le istituzioni rappresentative miravano a sottoporre coloro che governano al verdetto di coloro che sono governati. È questa resa dei conti che ha costituito sin dall'inizio la componente democratica della rappresentanza. E la rappresentanza oggi implica ancora quel momento supremo in cui l'elettorato emette il proprio giudizio sulle azioni passate di coloro che sono al governo.

Tuttavia ciò non equivale a dire che il governo rappresentativo sia rimasto lo stesso nel corso di tutta la propria storia o che i cambiamenti siano stati meramente superficiali. La democrazia dei partiti, anzi, era profondamente diversa dal parlamentarismo. La rappresentanza un sistema inventato da aristocratici inglesi, proprietari terrieri americani e giuristi francesi, venne trasformata, cent'anni più tardi, in un meccanismo che stemperava il conflitto industriale integrando le classi lavoratrici. I padri fondatori certamente non avevano in mente questo risultato. Il sistema che venne escogitato alla fine del XVIII secolo si dimostrò straordinariamente flessibile. Esso rivelò la capacità, probabilmente insospettata all'inizio, di assumere forme diverse per adattarsi a circostanze diverse. Né le differenze di forma, né la capacità di durare della struttura catturano la verità sulla rappresentanza. Proprio come il governo rappresentativo presenta contemporaneamente aspetti democratici e aspetti non democratici, laddove questi ultimi non sono più veri o essenziali dei primi, allo stesso modo è capace, nel corso del tempo, di assumere diverse forme pur rimanendo identico.

TAB. 6.1. *Principi e varianti del governo rappresentativo*

Parlamentarismo	Democrazia dei partiti	Democrazia del pubblico
Elezione dei rappresentanti - scelta di una persona di fiducia - espressione di legami locali - espressione dell'appartenenza a una classe - attivista/burocrate di partito - esperto dei media	Parziale autonomia dei rappresentanti - il deputato vota secondo coscienza - i leader di partito sono liberi di determinare le priorità all'interno del programma	Libertà dell'opinione pubblica - l'opinione pubblica e l'espressione elettorale non coincidono - la voce del popolo «alle porte del parlamento» - opposizione - sondaggi d'opinione
Prova della discussione - parlamento	- dibattito all'interno del partito - negoziazioni interpartitiche - incorporativismo	- negoziati fra il governo e i gruppi di interesse - dibattito nel media/elettori mobili

## Conclusioni

Come abbiamo osservato all'inizio di questo libro, il governo rappresentativo è un fenomeno sorprendente, sebbene la sua presenza abituale nel nostro mondo quotidiano ci faccia credere di conoscerlo bene. Concepito in contrapposizione esplicita alla democrazia, oggi è visto come una delle sue forme. Il «popolo» è oggi certamente un'entità molto più vasta di quanto non fosse nel XVIII secolo, dal momento che l'avvento del suffragio universale ha allargato notevolmente il *corpus* dei cittadini. Ma d'altra parte non c'è stato alcun cambiamento significativo nelle istituzioni che regolano la selezione dei rappresentanti e l'influenza della volontà popolare sulle loro decisioni una volta che sono al governo. Ed è perlomeno dubbio se la distanza fra le élite al governo e i cittadini comuni si sia ridotta o se il controllo dei votanti sui loro rappresentanti sia aumentato. Ciò nonostante, non abbiamo esitazioni a classificare i sistemi rappresentativi di oggi come democrazie. I padri fondatori, al contrario, sottolinearono l'«enorme differenza» fra il governo rappresentativo e il governo di quello che allora era il popolo. Così rimaniamo con il paradosso per cui il rapporto fra rappresentanti e coloro che essi rappresentano, pur senza essersi evoluto in nessun modo vistoso, oggi è percepito come democratico, mentre originariamente era visto come non democratico.

Ora, alla fine del nostro percorso, sembrerebbe che questa differenza fra la concezione originaria e quella odierna sia dovuta almeno in parte alla natura delle stesse istituzioni rappresentative. Il governo rappresentativo prevede sia caratteristiche democratiche sia caratteristiche non democratiche. Questo dualismo risiede nella sua stessa natura, e non soltanto nello sguardo di chi lo osserva. L'idea che i sistemi rappresentativi mettono il governo nelle mani del popolo non è un mito, contrariamente

a quanto sostengono coloro che, da Marx a Schumpeter, si sono impegnati a demistificare la «democrazia». Il governo rappresentativo possiede indubbiamente una dimensione democratica. Altrettanto innegabile, tuttavia, è la sua dimensione oligarchica. La soluzione all'enigma del governo rappresentativo sta nel fatto che si tratta di un sistema misto o equilibrato. Questi ultimi aggettivi non costituiscono affatto un giudizio di valore, ma designano una proprietà fattuale del sistema. I principi del governo rappresentativo formano un meccanismo complesso che assembla parti democratiche e parti non democratiche.

In primo luogo, l'assenza di mandati imperativi, di promesse giuridicamente vincolanti e della possibilità di rinegoziazione in qualsiasi momento conferisce ai rappresentanti un certo grado di indipendenza dai loro elettori. Tale indipendenza distingue la rappresentanza dal governo popolare, per quanto indiretto. Per converso, la libertà di esprimere le opinioni politiche impedisce ai rappresentanti, una volta eletti, di sostituirsi completamente a coloro che rappresentano e di diventare i soli attori sulla scena politica. Il popolo è in grado di ricordare in qualsiasi momento ai rappresentanti la propria presenza, le stanze del governo non sono isolate dal suo clamore. La libertà dell'opinione pubblica così fornisce un contrappeso democratico all'indipendenza non democratica dei rappresentanti.

In secondo luogo, i rappresentanti eletti non sono vincolati da promesse fatte ai votanti. Se il popolo vota per un candidato perché è a favore della politica che propone, la sua volontà non è nulla più che un desiderio. Da questo punto di vista, l'elezione dei rappresentanti moderni non è molto diversa dall'elezione dei deputati agli Stati generali sotto l'*ancien régime*. D'altra parte, dal momento che i rappresentanti sono soggetti a rielezione, sanno che dovranno rendere conto del loro operato, e che, quando verrà quel momento, le parole non saranno più sufficienti. Essi sanno che i loro posti saranno in gioco quando, arrivato il giorno delle elezioni, l'elettorato emetterà il proprio verdetto sulle loro azioni passate. La prudenza impone, dunque, che essi agiscano adesso in vista del giorno del giudizio popolare. La volontà futura dei votanti non è più solo un desiderio: quando essi non sono soddisfatti dal rendimento dei politici uscenti, il loro verdetto è un comando. A ogni elezione i votanti prendono una decisione sulla base sia di ciò che vorrebbero in futuro sia di ciò che pensano del passato. Qui, dunque, gli

elementi democratici e quelli non democratici sono mescolati inestricabilmente in un singolo atto.

La designazione dei rappresentanti per mezzo delle elezioni, in presenza di suffragio universale e senza requisiti d'entrata per i rappresentanti coniuga elementi democratici ed elementi non democratici ancora più strettamente. Se i cittadini sono visti come candidati potenziali alle cariche pubbliche, le elezioni appaiono come un metodo inegualitario, dal momento che, a differenza dell'estrazione a sorte, non forniscono eguali *chance* a ogni individuo che ambisca a una carica. Le elezioni costituiscono addirittura una procedura aristocratica o oligarchica, in quanto riservano le cariche pubbliche a individui eminenti che i cittadini considerano superiori agli altri. Inoltre, la procedura elettorale contrasta con il desiderio democratico secondo cui coloro che sono al governo sono persone ordinarie, vicine ai governati per carattere, stile di vita e interessi. Tuttavia, se si guarda ai cittadini non più in quanto potenziali oggetti di una scelta elettorale, ma in quanto coloro che scelgono, le elezioni appaiono sotto una luce diversa. E mostrano allora la loro faccia democratica: dal momento che tutti i cittadini hanno un eguale potere di designare e di rimuovere i loro governanti. Le elezioni inevitabilmente selezionano delle élite, ma sta ai cittadini comuni definire che cosa costituisca un'élite e chi vi appartenga. Nella designazione tramite elezioni di coloro che governano, quindi, la dimensione democratica e quella non democratica non sono neppure associate come elementi analiticamente distinti (sebbene sempre intrecciati nella pratica), al pari di quanto succede per le motivazioni retrospettive e quelle anticipatorie del voto. Le elezioni presentano semplicemente due facce diverse, a seconda del punto di vista dell'osservatore.

In una costituzione mista, in cui la miscela è perfetta, scrive il Filosofo, si dovrebbe riuscire a riconoscere allo stesso tempo tanto la democrazia quanto l'oligarchia, e nessuna delle due in particolare. Un esame genealogico rivela che il governo rappresentativo è la costituzione mista del nostro tempo.



Sono passati più di dieci anni da quando scrissi la versione originale di questo libro in francese e in inglese. Anche se la sostanza del libro rimarrebbe essenzialmente immutata se dovessi riscriverlo oggi, penso che il capitolo in cui sono discusse le metamorfosi del governo rappresentativo potrebbe trarre giovamento dall'introduzione di un maggior numero di dati empirici rispetto a quelli che erano disponibili al tempo in cui è stato scritto. Il terzo paragrafo del capitolo VI, intitolato *La democrazia del pubblico*, offre un resoconto dei cambiamenti che hanno interessato le democrazie rappresentative nell'ultimo quarto di secolo. A partire dalla metà degli anni novanta, tuttavia, sono comparsi molti studi che forniscono dati comparativi sistematici riguardo a tali cambiamenti nelle diverse nazioni<sup>1</sup>. Vorrei aggiornare e chiarificare la mia analisi precedente della «democrazia del pubblico», alla luce delle ricerche più recenti.

### 1. *L'erosione delle lealtà di partito*

Uno dei cambiamenti più salienti degli ultimi decenni riguarda i partiti politici. I partiti non godono di buona salute, a quanto pare. «Sfiducia nei partiti» è diventata un'espressione del linguaggio comune. Gli studiosi hanno dedicato innumerevoli ricerche all'indebolimento dei legami partitici o al declino dei

<sup>1</sup> In particolare, per ricordare solo alcuni fra gli studi più significativi, H.-D. Klingeman e D. Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995; P. Norris (a cura di), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1999; S. Pharr e R. Putnam (a cura di), *Disaffected Democracies. What is Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press, 2000; P. Norris, *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge

partiti politici, valutando la portata e le implicazioni di questi fenomeni. I partiti politici, tuttavia, sono oggetti dotati di tante facce. I partiti generalmente fanno molte cose e agiscono in diversi ambiti. Per esempio, mobilitano gli elettori, arruolano iscritti e attivisti, presentano candidati alle cariche e organizzano l'operato delle legislature e dei governi? Il declino delle loro capacità in un ambito non implica lo stesso declino in tutti gli altri. Anche ammettendo dunque che i partiti politici abbiano perso alcune delle loro capacità, non si può inferire che essi si siano indebitati in generale. Dovrei aggiungere che la mia teoria precedente della «democrazia del pubblico», e delle sue differenze rispetto alla «democrazia dei partiti», potrebbe creare l'impressione che i partiti siano diventati obsoleti in generale. Non è quello che avevo in mente. In ogni caso, se le formulazioni precedenti erano ambigue, questa è la sede in cui renderle più precise.

C'è un ambito nel quale i partiti hanno indubbiamente perso terreno: non ottengono più la lealtà duratura dei votanti. Per la precisione, essi non ottengono tale lealtà nella stessa misura di prima. Le prove dell'erosione della lealtà verso i partiti si sono accumulate da quando ho scritto la mia teoria originaria della democrazia del pubblico. La tendenza adesso è stata documentata in tutte le democrazie consolidate. Questo suggerisce che non stiamo assistendo solo alle fluttuazioni nella fortuna di particolari partiti, né agli effetti di specifici sistemi partitici, ma a un cambiamento fondamentale, guidato da sviluppi generali (come il passaggio dalle economie industriali a quelle dei servizi e la concomitante erosione dell'ambiente sociale tradizionale), da livelli crescenti del grado di istruzione e dal ruolo dei mass-media.

University Press, 2002; B.E. Cain, R.J. Dalton e S.E. Scarrow (a cura di), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

<sup>2</sup> Questa lista delle funzioni svolte dai partiti non ha l'ambizione di essere esaustiva. Non si conforma neppure alla comune struttura tripartita (partiti nell'elettorato, partiti come organizzazioni e partiti al governo) che si trova nella letteratura, dal momento che tale struttura non sembra adatta a cogliere i cambiamenti ai quali i partiti sono andati incontro negli ultimi decenni. Le funzioni qui menzionate ambiscono solo a illustrare la varietà di ciò che fanno i partiti politici, suggerendo che alcune delle loro attività possono non evolversi nella stessa maniera delle altre.

<sup>3</sup> Si veda in particolare R.J. Dalton e M.P. Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Passiamo in rassegna alcuni dei maggiori indicatori che rivelano l'esistenza di questa tendenza. La percentuale delle persone che si identificano con un partito nei sondaggi è sensibilmente diminuita durante gli ultimi quarant'anni nella maggior parte delle società industriali avanzate. Il declino dell'identificazione con un partito è particolarmente pronunciato nelle fasce più giovani.<sup>4</sup> Per quel che riguarda il comportamento effettivo, la «mobilità» elettorale è aumentata a livello aggregato: i punteggi elettorali dei partiti (la loro percentuale dei voti) varia da un'elezione all'altra più di quanto accadesse mezzo secolo fa.<sup>5</sup> Un altro indicatore può essere visto nel numero sempre crescente di votanti che dichiarano di aver cambiato voto da un'elezione all'altra.<sup>6</sup> Bisogna sottolineare che alcuni studi sui singoli paesi suggeriscono come la gran parte di questi «elettori mobili» si spostano fra il votare e il non votare, o fra partner della stessa coalizione.<sup>7</sup> Inoltre, il numero dei partiti che competono effettivamente per i voti, in generale, è aumentato nelle democrazie industriali avanzate. Questo moltiplica le occasioni dei passaggi di voto fra partiti le cui posizioni non sono molto distanti. Ma un altro segno dell'allentamento delle lealtà di partito si può trovare nell'aumento della pratica del voto disgiunto nei paesi in cui i votanti possono dividere i loro voti fra i partiti nelle stesse elezioni.<sup>8</sup> Infine, un numero sempre crescente di votanti afferma di aver deciso come votare

<sup>4</sup> R.J. Dalton, *The Decline of Party Identifications*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 19-36.

<sup>5</sup> R.J. Dalton, I. McAllister e M.P. Wattenberg, *The Consequences of Partisan Dealignment*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 38-42.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 44-45.

<sup>7</sup> Sulla Germania si veda S.E. Scarrow, *Embracing Dealignment. Combating Realignment. German Parties Respond*, in P. Mair, W.C. Müller e F. Platter (a cura di), *Political Parties and Electoral Change. Party Responses to Electoral Markets*, London, Sage, 2004, p. 91. In Francia una serie di studi ha documentato l'importanza sempre crescente del «voto intermittente», in particolare nelle fasce più giovani. Si veda F. Héran, *Voter toujours, parfois... ou jamais*, in B. Cautrès e N. Mayer (a cura di), *Le Nouveau désordre électoral*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004, pp. 351-366.

<sup>8</sup> Ciò è possibile in diversa misura in Australia, Germania, Stati Uniti e Svezia. In questi paesi il voto disgiunto è aumentato nel corso degli ultimi decenni. Si veda Dalton, McAllister e Wattenberg, *The Consequences of Partisan Dealignment*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 46-47.

durante la campagna elettorale, o addirittura il giorno delle elezioni? Quelli che decidono all'ultimo devono essere elettori che non sentono una forte identificazione con il partito per il quale finiscono per votare.

Ricapitolando i risultati delle ricerche recenti, uno studioso scrive:

In tutte le democrazie consolidate adesso esistono prove sempre più schiaccianti di una lenta erosione dell'identificazione coi partiti nell'elettorato [...] che ha ridotto la solita proporzione [...] dei fedelissimi che sostengono il loro partito qualsiasi cosa succeda.<sup>9</sup>

Per usare un'espressione del linguaggio ordinario, potremmo dire che lo «zoccolo duro» del partito si è ridotto.

Ma l'erosione delle lealtà durature ai partiti non comporta l'obsolescenza dei partiti politici. Come osservazione preliminare, dovremmo notare un fatto piuttosto ovvio ma importante. I fedeli a un partito non stanno per estinguersi. Possono essere in numero minore rispetto a quanti fossero in passato, ma formano ancora una massa significativa con la quale bisogna confrontarsi. Inoltre, un esame più attento rivela due aree in cui i partiti non hanno perso forza e rimangono attori cruciali nella politica parlamentare e le campagne elettorali.

In primo luogo, i partiti politici dominano ancora l'arena elettorale. Nella maggior parte delle società industriali avanzate a governare il funzionamento del legislativo non sono coalizioni fluttuanti di singoli deputati, ma schieramenti partitici stabili. Tanto per cominciare, sembra che solo un piccolo numero di politici sia in grado di ottenere una carica legislativa senza appartenere a un partito o senza essere nelle liste di un partito nazionale di una certa importanza.<sup>10</sup> È vero che adesso i partiti conducono delle campagne «candidato-centriche», in cui la personalità dei candidati, e la personalità del leader di partito in particolare, occupano il centro della scena.<sup>11</sup> Perciò la persona-

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 48-49.

<sup>10</sup> Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 103-104.

<sup>11</sup> K. Strom, *Parties at the Core of Government*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 190 e 204. L'autore nota, tuttavia, un leggero aumento nel numero degli indipendenti.

<sup>12</sup> Si veda Mair, Müller e Plasser (a cura di), *Political Parties and Electoral Change*, cit., pp. 11 e 265-266 («I partiti diventano i loro leader» scrivono a p. 265). Si veda anche D.M. Farrell e P. Webb, *Political Parties as Car-*

lizzazione delle elezioni di cui parlavo nella mia teoria originaria vale ancora. Ma i partiti si sono adattati a questa tendenza e all'importanza crescente dei media che la sta guidando. Di conseguenza, le elezioni al parlamento sono diventate personalizzate, ma rimangono appannaggio dei partiti. Era concepibile un altro sviluppo. Le elezioni si sarebbero potute trasformare in competizioni tra figure pubbliche o celebrità indipendenti dai partiti. Non è andata così. Si potrebbe anche sostenere che in diversi paesi, nei quali le campagne elettorali sono soggette a una rigida regolamentazione pubblica, il successo dei partiti nel far sì che i loro candidati siano eletti è dovuto probabilmente in gran parte alle leggi elettorali e ai vari regolamenti che nelle campagne elettorali conferiscono vantaggi ai partiti consolidati, in particolare per quel che riguarda i finanziamenti e l'accesso ai media pubblici.<sup>13</sup>

In ogni caso, il fatto considerabile è che i partiti politici sono le principali forze che configurano le alternative offerte ai votanti nelle elezioni per il parlamento. Anche se i candidati di partito non sempre vincono, il fatto che i partiti siano almeno presenti nella maggior parte delle competizioni (dal momento che vincono nella maggior parte di esse) costringe gli indipendenti a posizionarsi in relazione a essi. Così, quando eleggono i rappresentanti i votanti si trovano di fronte a una mappa cognitiva che è di fatto disegnata essenzialmente dai partiti politici.

Inoltre, il funzionamento interno dei parlamenti mostra segni del declino della disciplina di voto di partito. I gruppi dei partiti in parlamento si comportano come unità coese.<sup>14</sup> Ciò può essere dovuto in parte al fatto che la maggioranza dei deputati sono stati eletti sotto le bandiere di un partito. Una spiegazione più probabile sta nei regolamenti parlamentari formali che conferiscono dei vantaggi procedurali importanti (nella designazione delle commissioni, nella capacità di determinare l'agenda e in altre risorse) ai gruppi di deputati che godono

*paign Organizations*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 102-128.

<sup>13</sup> I vantaggi nella competizione elettorale goduti dai partiti consolidati sono stati messi in evidenza in R.S. Katz e P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, «Party Politics», 1, 1995, n. 1, pp. 5-28.

<sup>14</sup> Si veda S. Bowler, *Parties in Legislatures. Two Competing Explanations*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 157-179.

dello status di gruppo di un partito<sup>15</sup>. Si può anche sostenere che la coesione di gruppo riduce i costi di transazione fra i deputati (un deputato che volesse far approvare una legge per conto proprio dovrebbe spendere una grande quantità di energie per costruire una coalizione), e che essa risolve anche problemi di azione collettiva (i deputati che condividono un fine il cui raggiungimento richiede il contributo di ciascuno sarebbero tentati di non fare la loro parte, non ricambiando gli sforzi degli altri, o di defezionare perché non sarebbero sicuri che gli altri coopereranno)<sup>16</sup>. Nonostante gli studiosi continuino a discutere su che cosa spieghi la coesione di partito nei parlamenti, non c'è dubbio sul fatto che nelle assemblee legislative il voto è ancora in larga misura governato dagli schieramenti di partito. Comunque non è finita qui. Non solo i gruppi parlamentari mantengono la disciplina di partito sui diversi temi, ma anche la loro composizione è stabile nel corso del tempo. Si potrebbe immaginare che i singoli deputati passino più o meno spesso da un blocco di voto all'altro, laddove i membri di ciascun blocco votano in modo disciplinato su una serie di temi. Ma di fatto gli studi empirici dimostrano che i passaggi da un blocco all'altro si verificano solo di rado, sia all'interno di una stessa legislatura sia nel corso di mandati successivi. La maggior parte dei deputati continua ad appartenere allo stesso gruppo per tutto il tempo in cui siede in parlamento<sup>17</sup>. La ragione principale di

<sup>15</sup> Questa è la spiegazione per cui propende Shawn Prowler (si veda *supra*), sulla base di un'ampia documentazione.

<sup>16</sup> Tale linea di ragionamento sulle cause della disciplina di partito all'interno dei parlamenti ha preso avvio dai lavori di Gary Cox. Si veda in particolare G. Cox e M. McCubbins, *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993. Cox e McCubbins hanno posto l'accento sulla reputazione elettorale del partito come bene collettivo che va a vantaggio di tutti qualora si riesca a risolvere i dilemmi dell'azione collettiva. Questa è la ragione per cui assumono un «Leviatano» che li tenga in riga. In lavori più recenti Michael Thies propone di estendere questa logica a situazioni in cui il bene collettivo perseguito dai deputati di un dato gruppo è la promozione di una qualche posizione di indirizzo politico su una serie di questioni. Cfr. M. Thies, *On the Primacy of Party in Government. Why Legislative Parties Can Survive the Decline in the Electorate*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 238-257.

<sup>17</sup> Si veda Bowler, *Parties in Legislatures*, cit., pp. 175-179 («Ma i partiti nel legislativo sembrano notevolmente stabili» scrive l'autore a p. 177).

ciò sembra essere che continuare ad appartenere allo stesso gruppo parlamentare appare la maniera più sicura per essere nuovamente selezionati come candidati, sebbene in alcuni paesi cambiare gruppo parlamentare durante un mandato sia anche proibito per legge. Infine, nei sistemi parlamentari la formazione e la caduta dei governi è ancora determinata dai partiti, non da coalizioni variabili di singoli deputati. In tali sistemi, il *core executive* è ancora nelle mani dei partiti politici<sup>18</sup>. Anche questo dipende principalmente da regolamenti giuridici, talvolta da disposizioni costituzionali. Ma tali regolamenti sono in vigore nella maggior parte dei sistemi parlamentari. E non mostrano alcun segno di cedimento.

L'effetto della coesione di partito a livello parlamentare e di governo è che l'indirizzo politico rimane nelle mani dei partiti, almeno in quegli ambiti di politica che sono organizzati in base a principi rappresentativi<sup>19</sup>. Anche questo comporta una conseguenza importante. Gli elettori possono facilmente stabilire chi è responsabile delle politiche. È ben vero che dove ci sono governi di coalizione la responsabilità è meno chiara (per non parlare dei casi di coabitazione nei sistemi presidenziali o semipresidenziali). Tuttavia, se i partiti si comportano in modo coeso nei parlamenti l'imputazione della responsabilità è molto più facile di quanto accadrebbe se le politiche fossero determinate da coalizioni sempre diverse di singoli deputati. Il fatto che i partiti si siano identificati progressivamente con i loro leader aumenta persino la chiarezza della responsabilità. È più facile percepire un dato partito come un agente collettivo unificato, se è identificato con il suo leader.

C'è un secondo ambito nel quale i partiti non hanno perso la loro forza, ossia quello delle campagne elettorali. In questo campo i partiti sono diventati, semmai, più dinamici di prima. Il segno più visibile è ben documentato di questa vitalità e la quantità di risorse che i partiti hanno dedicato alle cam-

<sup>18</sup> Si veda Strom, *Parties at the Core of Government*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 180-207, in particolare pp. 197-201. Si veda anche Bowler, *Parties in Legislatures*, cit., pp. 167-168.

<sup>19</sup> Naturalmente si potrebbe sostenere che i partiti non controllano più diversi ambiti di politica, come le politiche di regolamentazione o quelle monetarie. Ma tali ambiti di politica sono stati completamente (e volutamente) sottratti alla sfera della rappresentanza. Le agenzie di controllo o le banche centrali indipendenti non sono state istituite come istituzioni rappresentative.

pagne elettorali. Diversi studi dimostrano che le spese per le campagne elettorali dei partiti sono aumentate. Le campagne elettorali si sono anche professionalizzate, impiegando sempre di più esperti pagati sia per la pubblicità sui media sia per le inchieste di opinione e di mercato<sup>20</sup>. Questi sviluppi, tuttavia, generalmente non sono visti come segni di una permanenza della vitalità. Sono persino considerati come segni di declino, sulla base del fatto che essi si discostano dal modello del partito di massa, così come era stato descritto da Duverger negli anni cinquanta. Nel modello del partito di massa, a costituire forze determinanti erano i membri e gli attivisti di partito che formano la base, non i leader di partito assistiti da professionisti. È ben vero che nella maggior parte delle società industriali avanzate l'iscrizione ai partiti è scemata, talvolta drasticamente, nel corso degli ultimi decenni<sup>21</sup>. Tuttavia, studi che coprono un ventaglio di paesi più ampio rivelano differenze significative da nazione a nazione, che vedono il numero degli appartenenti ai partiti persino in aumento nelle democrazie più recenti (come Spagna, Portogallo e Grecia) e in alcuni paesi ex comunisti (come Slovacchia e Ungheria)<sup>22</sup>. Da un punto di vista ancora più ampio, cioè prendendo in considerazione le democrazie di tutto il mondo, l'andamento dell'appartenenza ai partiti sembra essere correlato all'andamento dello sviluppo socioeconomico, per cui le democrazie più ricche hanno livelli più bassi di affiliazione ai partiti. Più specificamente, questa correlazione sembra aver seguito da vicino la penetrazione della

<sup>20</sup> Si veda Farrell e Webb, *Parties as Campaign Organizations*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 102-128. Diversi studi hanno documentato che i partiti si concentrano sempre di più sulle campagne elettorali e impiegano maggiori competenze professionali. Si veda, per esempio, A. Panebianco, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1982. Nel suo libro Panebianco sostiene che i partiti sono diventati «partiti elettorali-professionali» (si veda in particolare cap. XIV).

<sup>21</sup> Si veda S.E. Scarrow, *Parties without Members?*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 79-101. L'autrice sottolinea, tuttavia, che il declino dell'affiliazione ai partiti dovrebbe essere interpretato con prudenza. Tale declino potrebbe essersi verificato principalmente fra gli iscritti più marginali, che non erano mai stati seriamente coinvolti nelle attività regolari dei partiti. Sulla base di studi su vari paesi, sembra che solo il 10-45 per cento degli iscritti partecipino regolarmente alle attività delle loro sezioni locali (*ibidem*, p. 95).

<sup>22</sup> Si veda P. Malr e I. Van Biezen, *Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000*, «Party Politics», 7, 2001, n. 1, pp. 5-21.

televisione. L'appartenenza ai partiti raggiunge solitamente il massimo laddove l'accesso alla televisione è al minimo<sup>23</sup>. Questo fa pensare che i partiti reclutino grandi numeri di iscritti quando ne hanno bisogno per fare campagne «faccia a faccia». Da questa prospettiva, una riduzione dell'iscrizione ai partiti non è un segno di decadenza. Adattandosi al cambiamento tecnologico, i partiti hanno trasformato le loro modalità di mobilitazione degli elettori<sup>24</sup>.

L'erosione dellealtà al partito ha solo acuito il bisogno di dinamismo nella mobilitazione dei votanti. È ben vero che ciascun partito conserva un nocciolo duro di elettori fedeli. Ma dal momento che questo nocciolo si sta riducendo, ciascun partito ha bisogno di cercare altrove il sostegno elettorale. I partiti non mirano necessariamente a massimizzare il sostegno elettorale. Possono attribuire maggior valore ad altri obiettivi (come la purezza ideologica, per esempio). Ma un partito che non cercasse di contrastare il declino del sostegno elettorale sarebbe sulla via dell'estinzione. La mera sopravvivenza, dunque, richiede un atteggiamento attivo. Allo stesso tempo, dal momento che la base fondamentale del sostegno dei militanti è in declino per tutti i partiti, ciascun partito si trova di fronte a un «elettorato disponibile» in aumento. La questione è a quali segmenti di questo ampio elettorato disponibile un dato partito dovrebbe guardare quando cerca sostegno. In un ambiente così incerto e imprevedibile, la risposta a questa domanda non è affatto evidente di per sé. Questa è la ragione per cui i partiti ricorrono a strumenti di precisione, come i sondaggi di opinione, le inchieste e i focus group, per poter

<sup>23</sup> Si veda Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 119-134.

<sup>24</sup> Se questo cambiamento sia stato accompagnato da un declino della democrazia all'interno dei partiti è molto dibattuto fra gli studiosi. È anche una cosa difficile da valutare, dal momento che i partiti moderni hanno sempre fatto convivere il coinvolgimento degli iscritti con il controllo da parte della dirigenza. Proprio come il governo rappresentativo, essi sono sempre stati istituzioni «miste». I partiti che fanno campagna al giorno d'oggi sembrano essere più centralizzati dei loro predecessori per quel che riguarda la strategia di partito. Allo stesso tempo, essi hanno aperto la dirigenza e la selezione dei candidati a un numero più ampio di membri del partito, o anche a sostenitori al di là dell'organizzazione di partito. In proposito si veda S.E. Scarrow, P. Webb e D.M. Farrell, *From Social Integration to Electoral Contestation. The Changing Distribution of Power within Political Parties*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 129-153.



capire meglio le preoccupazioni dei molti segmenti disponibili nell'elettorato. In ultima analisi, comunque, la dirigenza di ciascun partito deve scegliere quale costellazione di segmenti sarebbe quella più adatta, dati i vincoli propri al partito, e in particolare la sua tradizione, la sua reputazione e la sua storia passata. Facendo questa scelta ciascun partito di fatto costruisce il proprio pubblico designato. Vale la pena notare che nel compiere tale scelta i partiti ragionano in termini di gruppi di elettori (come i giovani, le madri lavoratrici e così via) anziché in termini di singoli elettori<sup>25</sup>. Si potrebbe affermare che ciascuno di questi pubblici non esisterebbe come unità a sé prima della decisione dei partiti. Nel decidere la composizione del pubblico al quale si vogliono rivolgere, essi non sono solo attivi, ma anche creativi.

Inoltre, assumendo che il pubblico a cui mira un dato partito risponda favorevolmente in una tornata elettorale, soddificando il fine elettorale del partito, quest'ultimo non può dare per scontato il suo sostegno quando arrivano le elezioni successive. Gli elettori mobili o intermittenti non votano per un dato partito solo perché lo hanno fatto la volta precedente. Perciò rintracciare gli interessi degli elettori nel corso del tempo è altrettanto importante. Per mettere al sicuro i propri successi elettorali ciascun partito deve permettere che la composizione del proprio pubblico di riferimento cambi (anche se relativamente, a causa dei vincoli imposti dal passato del partito) da un'elezione all'altra per potersi adattare ai cambiamenti negli interessi degli elettori. In termini generali, i partiti devono mobilitare i cittadini in ciascuna occasione di voto, sia portandoli alle urne - talvolta letteralmente - sia attirando ogni volta la loro attenzione e il loro interesse. Mentre i tradizionali elettori fedeli al partito votavano per il «loro» partito a meno che non avessero un motivo per non farlo, per gli elettori instabili di oggi l'onere della motivazione si è invertito: non voterebbero per lo stesso partito in elezioni successive, o non voterebbero affatto, a meno che non siano motivati a farlo.

In effetti diversi studi dimostrano che, ben lungi dall'essere in declino, i partiti hanno risposto all'ambiente volatile generato dall'erosione dellealtà di partito diventando più intrapren-

<sup>25</sup> Si veda Mair, Müller e Plasser (a cura di), *Political Parties and Electoral Change*, cit., p. 12.

dentì, agili e veloci di quanto non fossero prima<sup>26</sup>. Esistono anche delle prove del fatto che questa trasformazione ha reso i partiti «più consapevoli dell'opinione e dei bisogni dei cittadini»<sup>27</sup>. Nell'Europa occidentale si è scoperto che le posizioni dei partiti sulle politiche, così come erano espresse dai loro programmi elettorali, incontravano piuttosto bene gli orientamenti dei loro sostenitori durante gli anni settanta e ottanta. La trasformazione dei partiti in organizzazioni elettorali non sembra avere diminuito la loro capacità di riflettere i desideri popolari e di associarli alla creazione di politiche<sup>28</sup>.

Le osservazioni precedenti dimostrano che i partiti politici non hanno subito una decadenza generale. Essi rimangono forti sia come organizzazioni parlamentari sia come organizzazioni elettorali. E il rapporto con i partiti di un numero sempre maggiore di votanti che è cambiato: ci sono meno fedelissimi al partito rispetto al passato. Ma la fedeltà è solo un tipo di rapporto con i partiti. La sua caratteristica distintiva è che essa motiva le azioni indipendentemente dal contesto in cui si verificano tali azioni. In una data elezione l'elettore fedele al partito vota per il «suo» partito sulla scorta di un attaccamento affettivo, o perché è un modo per esprimere la sua identità sociale e culturale, o anche per abitudine. Ma qualunque sia la motivazione all'opera, il suo voto non dipende dal contesto elettorale particolare in cui agisce. È ben vero che le fedeltà invertebrate ai partiti erano dominanti fra gli elettori quando i partiti funzionavano come organizzazioni di integrazione di massa, fornendo reti sociali estese per gruppi sociali ben precisi, che fossero definiti dall'occupazione (come i colletti blu o gli agricoltori) o dalla cultura (come l'essere cristiani). Questa era l'epoca di quella che ho definito la «democrazia dei partiti».

<sup>26</sup> Si veda soprattutto *ibidem*, in particolare pp. 1-19 e 265-268. Per esempio, gli autori scrivono: «I partiti, o almeno la loro dirigenza, hanno dovuto imparare a essere più flessibili e capaci di risposta» (*ibidem*, p. 266).

<sup>27</sup> Si veda Farrell e Webb, *Parties as Campaign Organizations*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., p. 123.

<sup>28</sup> Si veda H-D Klingeman, *Party Positions and Voter Orientations*, in Klingeman e Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, cit., pp. 182-205. Uno studio precedente aveva stabilito che i programmi elettorali dei partiti sono buoni predittori delle priorità legislative che avranno una volta giunti al governo. Cfr. H.-D. Klingeman, R. Hofferbert e I. Budge, *Parties, Policies and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.

Tuttavia i vincoli duraturi, identitari e affettivi sono solo una forma contingente di rapporto con i partiti. Essi diventano un fenomeno diffuso a un particolare stadio dello sviluppo socioeconomico e sotto l'influenza di particolari sottoculture. Molti elettori di oggi possono essere senza vincoli di partito, e tuttavia usano i partiti in certe circostanze.

Ci sono buone ragioni per ritenere che gli elettori non fedeli si comportino in questo modo. In primo luogo, in tutte le società industriali avanzate l'indebolimento della fedeltà ai partiti è stato particolarmente pronunciato fra coloro che erano impegnati politicamente, e tra le fasce della popolazione più istruite<sup>29</sup>. Sebbene non siano legati ai partiti, questi cittadini sono interessati alla politica e al risultato delle elezioni. In secondo luogo, coloro che non sono membri di un partito, o che hanno legami deboli con i partiti sembrano essere altrettanto sensibili al carattere particolare delle elezioni alle quali si trovano di fronte. Vanno alle urne quando si percepisce che la posta in gioco in una data elezione è alta (come quando c'è la prospettiva che ne consegua un cambiamento politico) e quando gli elettori prevedono che la competizione elettorale sarà un testa a testa. Ma si astengono se una di queste due condizioni non è soddisfatta<sup>30</sup>. Al contrario, gli elettori

<sup>29</sup> R.J. Dalton, *The Decline of Party Identifications*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 32-33. Ci sono due altri punti che meritano attenzione. In primo luogo, l'erosione dell'attaccamento ai partiti non è stata accompagnata da un aumento dell'apatia e del disinteresse per la politica. Anzi, ci sono prove che testimoniano livelli crescenti di interesse politico e di interesse per i risultati delle elezioni (*ibidem*, pp. 56-57). In secondo luogo, in uno studio precedente sui paesi dell'Europa occidentale gli autori avevano scoperto che l'indebolimento dei legami di partito non aveva fatto diminuire il sostegno alla democrazia. Si veda H.-D. Klingeman e D. Fuchs, *Citizens and the State. A Relationship Transformed*, in Klingeman e Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, cit., pp. 428-435.

<sup>30</sup> Si veda M.N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, in particolare pp. 163-164. Una delle tesi centrali del libro di Franklin è che a determinare le variazioni nella partecipazione al voto è in larga misura il «carattere particolare» di ciascuna elezione. Questo carattere particolare è definito dai due criteri appena menzionati (la percezione che la posta in gioco sia alta e la previsione che i risultati siano ravvicinati). La teoria della partecipazione al voto di Franklin contempla anche altre tesi. Si noti che nel suo studio sulle democrazie di tutto il mondo Norris giunge a risultati piuttosto simili circa le variazioni nella partecipazione (cfr. Norris, *The Democratic Phoenix*, cit., pp. 69-72).

fedeli a un partito partecipano a tutte le elezioni indipendentemente da quelle che si prevede ne saranno le conseguenze, e indipendentemente dal fatto che ci si aspetti o meno che i risultati saranno ravvicinati<sup>31</sup>. Così, nelle elezioni parlamentari (dal momento che queste ultime sono dominate dai partiti) gli elettori non fedeli votano per i candidati di partito, ma solo quando il contesto dà loro delle ragioni per votare. Come ho già rilevato, essi possono anche cambiare partito da un'elezione all'altra. Il punto centrale, comunque, è che la loro decisione di votare per uno dei partiti in gioco è guidata da fattori contestuali. A quanto pare, allora, in certe occasioni gli elettori senza forti vincoli trovano che i partiti siano utili. In altre parole, per questi elettori i partiti sono strumenti che possono essere utilizzati o meno.

La nozione di voto strumentale qui presupposta deve comunque essere intesa in senso ampio. Le persone che votano per i partiti nelle elezioni in cui la posta in gioco è alta e la competizione è accesa, ma non in altre, devono essere mosse da considerazioni strumentali. Il loro voto deve essere motivato dal desiderio di produrre un qualche effetto e di esercitare un qualche genere di influenza. Altrimenti non ci si spiegherebbe perché votino solo in tali circostanze. Questo non implica, tuttavia, che essi abbiano un'idea chiara e precisa del risultato che vogliono ottenere. E non implica neppure che essi votino sulla base di un calcolo individualista come quello configurato dalle

<sup>31</sup> Sebbene a prima vista sia intuitiva, questa scoperta è importante. Diversi studi suggeriscono che l'erosione della fedeltà ai partiti causa una diminuzione della partecipazione perché l'attaccamento ai partiti (o l'identificazione con i partiti) è strettamente correlata alla partecipazione elettorale a livello individuale. Tale opinione si trova, per esempio, in M.P. Wattenberg, *The Decline of Party Mobilization*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, cit., pp. 64-76. Franklin sostiene, al contrario, che «negli studi individuali che non tengono in alcun conto il carattere delle elezioni la funzione dell'identificazione con i partiti è irrilevante». E generalmente vista come uno dei fattori che generano un'alta partecipazione, ma non è così. È un fattore che impedisce alla partecipazione di precipitare come accadrebbe nelle elezioni a bassa partecipazione, ma senza alcun dubbio non contribuisce a incrementare la partecipazione in un'elezione in cui la partecipazione è già alta» (Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition*, cit., p. 164). In altre parole, le affiliazioni ai partiti influenzano la partecipazione principalmente attraverso il loro impatto sulla partecipazione nelle elezioni in cui la posta in gioco non è alta o in quelle che non vedono una competizione serrata.

teorie della scelta razionale del voto<sup>32</sup>. Essi agiscono strumentalmente in quanto il loro voto è generalmente orientato verso gli effetti e le conseguenze. Tale comportamento strumentale potrebbe essere riassunto dalla tipica espressione «votare per inviare un messaggio». I cittadini che vanno a votare per «inviare un messaggio» stanno indubbiamente votando in modo strumentale. Il loro voto è mirato a produrre un effetto. Non è un'azione espressiva: la motivazione deriva dagli effetti previsti del voto, non dal fatto di eseguire l'atto di votare. Ma questo effetto non è un risultato completamente specificato<sup>33</sup>.

I partiti politici moderni hanno sempre funzionato come canali che veicolano i desideri dell'elettorato<sup>34</sup>. In realtà hanno sempre fatto da legame fra la popolazione e i pubblici ufficiali. Ma i partiti di integrazione di massa svolgevano anche molte altre funzioni. Inviare un messaggio alle autorità pubbliche non era l'unico fine dei loro sostenitori, e neanche quello primario. Gli elettori non fedeli, al contrario, usano i partiti politici solo come attori di messaggi. Dal momento che sono ancora forti nelle arene parlamentari ed elettorali, i partiti offrono agli elettori mobili o intermittenti una serie di canali disponibili da usare a seconda delle circostanze.

Così la differenza fra la democrazia dei partiti e la democrazia del pubblico non è che nella seconda i partiti siano diventati obsoleti. La democrazia dei partiti è una forma di governo rappresentativo nella quale i partiti politici costituiscono le cellule fondamentali della vita politica. In questa forma i partiti riflettono partizioni socioeconomiche e culturali durevoli all'interno della società. I gruppi sociali generati da queste partizioni sono uniti dalle lealtà durature dei loro membri. Ciascun partito può contare sulla fedeltà

<sup>32</sup> Tali teorie, com'è noto, non riescono a spiegare neppure perché le persone vadano a votare.

<sup>33</sup> Nella sua teoria della partecipazione al voto Franklin sottolinea l'importanza delle motivazioni come «mandare un messaggio» o «dare un mandato». Tuttavia, la sua prospettiva è abbastanza diversa da quella che sto assumendo qui. Si veda Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition*, cit., pp. 40-42.

<sup>34</sup> Si veda per esempio O. Kircheimer, *The Transformation of European Party Systems*, in J. La Palombara e M. Weiner (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. Kircheimer sostiene che, fra le altre funzioni, il partito opera come «datore di messaggi» (*ibidem*, p. 190).

politica di questi membri. Così, ciascun partito costituisce una specie di agente collettivo dotato di un'identità duratura. In tali condizioni, i partiti possono essere visti come i soggetti politici cruciali nel funzionamento della democrazia rappresentativa. Essi si alternano in carica o condividono il potere (a seconda della natura del sistema politico) in base ai risultati delle elezioni.

Nella democrazia del pubblico, al contrario, i partiti rimangono fondamentali, ma non costituiscono più unità ben definite dotate di identità durature. Essi devono andare attivamente alla ricerca del sostegno dei votanti in ciascuna occasione di voto, adattando i temi della loro campagna alle preoccupazioni variabili degli elettori, e riconfigurando di conseguenza la composizione del pubblico cui mirano. Inoltre, anche se un dato partito continua ad avere di mira lo stesso pubblico nel corso di più elezioni, la composizione del suo sostegno effettivo è destinata a cambiare, dal momento che è improbabile che le risposte elettorali delle diverse fasce che formano il suo pubblico di riferimento cambino esattamente nella stessa maniera da un'elezione all'altra. Così, i partiti non possono più essere visti come soggetti politici, in quanto non hanno identità ben definite e durature. Elezioni successive continuano a modificare la composizione del loro sostegno. I partiti hanno smesso di essere soggetti politici anche in un altro senso. Per un numero sempre maggiore di votanti non fedeli, essi sono diventati meri strumenti da impiegare a seconda delle circostanze.

Così, nella democrazia del pubblico i cittadini partecipano alle elezioni a seconda del contesto. E anche la composizione del sostegno di ciascun partito varia a seconda delle circostanze. Questo schema del coinvolgimento dei cittadini a seconda del contesto si estende comunque anche al di là del voto. Esso caratterizza anche la partecipazione al di fuori delle elezioni.

## 2. L'avvento della partecipazione politica non istituzionalizzata

In realtà, assieme all'erosione della fedeltà ai partiti, l'altro cambiamento saliente intervenuto negli ultimi decenni è l'avvento della partecipazione politica non istituzionalizzata. Sempre più cittadini, a quanto pare, partecipano a dimo-

zioni, firme, petizioni o sottopongono le loro istanze direttamente a coloro che decidono. Questi comportamenti sono più difficili da misurare rispetto al voto. Fra l'altro, non c'è alcun accordo fra gli studiosi riguardo al modo in cui esattamente essi vadano concettualizzati. Alcuni autori si riferiscono a essi come a una «partecipazione non elettorale» o «partecipazione non convenzionale». Ma altri preferiscono il termine «politica di protesta»<sup>35</sup>. A dispetto di queste incertezze concettuali, non ci sono dubbi sul fatto che le forme dell'impegno civico si sono evolute in maniera significativa nel corso degli ultimi decenni. Sia le inchieste regionali (come l'Eurobarometro) sia quelle mondiali (come le tre ondate del World Values Survey) mostrano che sempre più cittadini dichiarano di essersi effettivamente impegnati in una o più delle seguenti attività: firmare petizioni, partecipare a dimostrazioni, unirsi a boicottaggi di consumatori, aderire a scioperi non ufficiali e occupare edifici o fabbriche<sup>36</sup>. Le prove basate sulle inchieste certamente soffrono di una serie di limiti. Tuttavia, la tendenza qui evidenziata è troppo coerente nel tempo e (quel che è più importante) troppo costante da paese a paese per essere messa da parte. È anche vero che le inchieste di solito riescono a catturare meglio gli atteggiamenti e i valori che il comportamento effettivo<sup>37</sup>. Ma studi sul comportamento effettivo in singoli paesi confermano

<sup>35</sup> Uno degli studi più approfonditi su queste azioni (nei paesi dell'Europa occidentale), quello condotto da Richard Jopf, è intitolato *Beyond Electoral Participation*, in Klingeman e Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, cit., pp. 51-95. I curatori del volume, invece, usano l'espressione «partecipazione non istituzionalizzata». Cfr. H.-D. Klingeman e D. Fuchs, *Citizens and the State. A Relationship Transformed*, in Id. (a cura di), *Citizens and the State*, cit., in particolare pp. 422-423 e 428-432. «L'aumento della partecipazione non istituzionalizzata che si è osservato praticamente in tutti i paesi» scrivono gli autori «è il dato più chiaro di questo volume» (*ibidem*, p. 431). Nel suo studio sulle democrazie di tutto il mondo, Norris usa l'espressione «politica di protesta», pur chiedendosi se sia ancora appropriata al giorno d'oggi. Cfr. Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 188-212, in particolare pp. 190-191.

<sup>36</sup> Per i paesi dell'Europa occidentale si veda in particolare Jopf, *Beyond Electoral Participation*, in Klingeman e Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, cit., pp. 51-95. Per le democrazie di tutto il mondo si veda Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 194-202.

<sup>37</sup> Mentre studi precedenti si concentravano sul «potenziale di protesta» degli intervistati, ponendo domande come «potresti partecipare a dimostrazioni?», le analisi più recenti qui menzionate si concentrano sui comportamenti che gli intervistati affermano di avere effettivamente tenuto. Su questo si veda Norris, *Democratic Phoenix*, cit., p. 194.

che sono in aumento azioni come le dimostrazioni di piazza<sup>38</sup>. In generale, gli studi empirici sulle democrazie concordano sul fatto che i repertori delle azioni collettive sono cambiati in direzione di queste forme non istituzionalizzate di partecipazione politica. Le forme di azione e le forme di organizzazione che caratterizzavano i movimenti sociali antisistema negli anni sessanta si sono normalizzate, diventando parte del funzionamento ordinario dei sistemi rappresentativi<sup>39</sup>.

Gli esempi di partecipazione politica non istituzionalizzata sembrano possedere tre caratteristiche principali. In primo luogo, essi si verificano solo episodicamente, a seconda delle opportunità generate da contesti particolari. Le dimostrazioni, le occupazioni e gli scioperi non ufficiali sono solitamente scatenati da eventi e circostanze specifici. I cittadini e gli attivisti partecipano a queste azioni non per lealtà, né perché vi siano predisposti, ma principalmente perché si presenta un'opportunità di farlo<sup>40</sup>. In secondo luogo, questi episodi di azione collettiva riguardano questioni specifiche. I cittadini si mobilitano intorno a una data questione che li preoccupa particolarmente, non intorno a una serie di questioni e di decisioni pubbliche. Inoltre, le coalizioni che vengono coinvolte variano a seconda della questione in gioco. Ciascuna questione implica diversi pubblici e diversi attivisti<sup>41</sup>. A questo riguardo gli schemi della partecipazione non istituzionalizzata sono in qualche modo analoghi a quelli della partecipazione elettorale analizzati in precedenza. Infine, partecipando a queste azioni collettive, i cittadini sottopongono le loro istanze direttamente

<sup>38</sup> Per la Francia si veda per esempio lo studio dettagliato di O. Filieule, *Stratégies de la rue. Les manifestations dans la France des années 1980*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

<sup>39</sup> Cfr. S. Tarrow, *Mad Cows and Social Activists. Contentious Politics in the Trilateral Countries*, in S. Pharr e R. Putnam (a cura di), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press, 2000, pp. 270-290. Sull'avvento di nuove forme di partecipazione politica si veda anche R.J. Dalton, S.E. Scarrow e B. Cain, *New Forms of Democracy? Reform and Transformation of Democratic Institutions*, in Cain, Dalton e Scarrow (a cura di), *Democracy Transformed?*, cit., pp. 1-20.

<sup>40</sup> Si veda Norris, *Democratic Phoenix*, cit., p. 194. L'importanza della struttura delle opportunità spicca chiaramente nelle analisi dei movimenti sociali.

<sup>41</sup> Si veda un particolare Tarrow, *Mad Cows and Social Activists*, cit., p. 289.

a chi decide. In questo, la partecipazione politica non istituzionalizzata sembra deviare dai principi della democrazia rappresentativa, e forse metterli a rischio. Anzi, alcuni analisti hanno interpretato l'avvento di tale genere di partecipazione come un segno di crisi della rappresentanza politica.

Questa, tuttavia, non è la diagnosi formulata nei vari studi di comparati su più nazioni pubblicati nell'ultimo decennio. È impressionante notare come da diverse prospettive tutti questi studi mettano in rilievo che la democrazia rappresentativa è stata trasformata, ma non messa in crisi, dall'importanza crescente della partecipazione politica non elettorale. Nella loro analisi dei paesi dell'Europa occidentale, Hans-Dieter Klingeman e Dieter Fuchs dimostrano che la crescita della partecipazione non istituzionalizzata non è un segno di insoddisfazione nei confronti della democrazia rappresentativa. Sebbene il rapporto fra i cittadini e lo stato si sia «trasformato», essi affermano che il sostegno dei cittadini per gli elementi strutturali fondamentali della democrazia rappresentativa non è stato eroso. Fra l'altro, questi autori sottolineano che la trasformazione dei legami fra cittadini e governo è intercorsa «all'interno dello schema istituzionale delle democrazie rappresentative». Le paure di crisi, osservano, derivavano da una sottovalutazione della capacità di adattamento delle istituzioni rappresentative<sup>42</sup>. In un'analisi più recente, in cui vengono esaminati i modi in cui le democrazie si stanno trasformando attraverso l'allargamento dell'accesso dei cittadini alle decisioni pubbliche, gli autori notano acutamente che ciò avviene «in un modo che non si pone in alternativa alle istituzioni rappresentative, ma si basa invece su di esse»<sup>43</sup>. Infine, nel suo studio sulle democrazie di tutto il mondo Pippa Norris si concentra su un ulteriore aspetto. Mette in rilievo come i cittadini contemporanei non abbiano abbandonato l'impegno nella vita civica. L'attivismo politico non si è estinto, secondo Norris, e i cittadini delle democrazie non sono concentrati esclusivamente sulle proprie preoccupazioni private. Da questo punto di vista, l'avvento di forme alternative

<sup>42</sup> Klingeman e Fuchs, *Citizens and the State. A Relationship Transformed*, in Klingeman e Fuchs (a cura di), *Citizens and the State*, cit., pp. 437 e 434.

<sup>43</sup> R.J. Dalton, B.E. Cain e S.E. Scarrow, *Democratic Publics and Democratic Institutions*, in Cain, Dalton e Scarrow (a cura di), *Democracy Transformed?*, cit., p. 252.

di attivismo appare persino come un modo per ringiovanire la democrazia rappresentativa. Così scrive Norris:

In breve, contrariamente a quanto si assume di solito, le agenzie tradizionali che mettono in relazione i cittadini e lo stato sono ben lungi dall'essersi estinte. E, come una fenice, la reinvenzione dell'attivismo civico permette alle energie di fluire attraverso diverse vie alternative, oltre ai canali convenzionali<sup>44</sup>.

Le democrazie rappresentative, di fatto, sono state in grado di far posto alla crescita della partecipazione politica non istituzionalizzata.

La mia analisi precedente non faceva menzione di questo fenomeno. Sebbene avessi osservato che le forme non elettorali di espressione politica non sono più strutturate in base alle divisioni in partiti (a differenza che nella democrazia dei partiti), come forma dominante di partecipazione non elettorale nella democrazia del pubblico, mi sono concentrato sui sondaggi di opinione, anziché sulle dimostrazioni o sulla sottoscrizione di petizioni. Perciò la discussione sin qui svolta dovrebbe essere intesa come un emendamento della mia analisi originaria. Tuttavia, il resoconto generale dei principi del governo rappresentativo offerto nel presente volume contribuisce a spiegare come mai la democrazia rappresentativa non sia incompatibile con un certo grado di influenza diretta dei cittadini sulle decisioni politiche. Questo libro sostiene anche che le istituzioni rappresentative hanno una capacità di adattamento maggiore di quanto si assume generalmente. Ci sono due punti che qui meritano di essere messi in evidenza.

In primo luogo, il governo rappresentativo è un sistema complesso composto da diversi elementi. È importante tenere a mente che, sebbene le elezioni ricorrenti siano un meccanismo fondamentale di questo sistema, non sono l'unica componente. Fra gli altri meccanismi ci sono le disposizioni che proteggono la discussione pubblica e, quel che più conta in tale contesto, ci sono anche le garanzie per ciò che in questo libro chiamo «libertà dell'opinione pubblica», ossia la libertà di esprimere pubblicamente le opinioni e di portarle all'attenzione di coloro che governano. Come dimostra il I emendamento alla Costituzione americana, il «diritto del popolo di riunirsi pacificamente in

<sup>44</sup> Norris, *Democratic Phoenix*, cit., pp. 222-223.



assemblea, e di rivolgere petizioni al governo per la riparazione di torti» ha fatto parte del governo rappresentativo sin dalle sue origini. Questo non significa che ciò che conta come «assemblea pacifica» sia stato stabilito e incontrovertibile sin dall'inizio. E non vuol dire neppure che il diritto di dimostrare di fronte al parlamento non sia mai stato in discussione in nessun sistema rappresentativo. Al contrario, sia l'esercizio effettivo sia la portata di questo diritto sono stati oggetto di discussioni e di lotte accerrime. Rimane il fatto, tuttavia, che il governo rappresentativo non fu inventato come sistema in cui i rappresentanti, una volta eletti, avrebbero completamente sostituito i cittadini avrebbero alle elezioni successive. Si intendeva che i cittadini avrebbero conservato il diritto di far sentire le loro voci o le loro proteste in qualsiasi momento.<sup>45</sup>

Oltre al l'emendamento alla Costituzione americana, a con-fermare che sin dalla sua istituzione il governo rappresentativo è stato inteso come comprensivo di alcune espressioni non elettorali del popolo ci sono gli scritti di due figure di spicco. Nella sua analisi classica delle libertà dei moderni, Benjamin Constant caratterizzò come segue i diritti politici dei cittadini sotto il governo rappresentativo:

Infine è il diritto, per ognuno, d'influire sull'amministrazione del governo, sia con la nomina dei funzionari, tutti o alcuni, sia a mezzo di *réquisitions*, *petitions*, *richieste*, *che l'autorità è più o meno obbligata a prendere in considerazione*<sup>46</sup>.

Dal canto suo, Edmund Burke, nonostante tenesse molto all'indipendenza dei deputati dai desideri dei loro elettori, scrive in una delle sue lettere:

Il popolo nel suo insieme ha i propri organi attraverso i quali può parlare al parlamento e alla Corona per mezzo di una rispettosa petizione, e, sebbene senza un'autorità assoluta, ma con un certo peso, può dare istruzioni ai propri rappresentanti.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Si veda *supra*, cap. V, *La libertà dell'opinione pubblica*, pp. 185 ss.

<sup>46</sup> Si veda B. Constant, *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, 1819; trad. it. *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2001, p. 6 (corsivi miei).

<sup>47</sup> E. Burke, *Third Letter on a Regicide Peace* (1797), in Id., *Select Works of Edmund Burke. A New Imprint of the Payne Edition*, prefazione e nota biografica di F. Canavan, 4 voll., Indianapolis, Liberty Fund, 1999, vol. III, p. 238.

In secondo luogo, il governo rappresentativo è costituzionalmente flessibile. Qui sta la fonte della sua adattabilità e della sua capacità di resistenza. Tale sistema è flessibile perché alcuni dei suoi principi di organizzazione non sono completamente specificati, soprattutto per quel che riguarda l'influenza dei cittadini sulle politiche. I principi del governo rappresentativo implicano che le preferenze dei cittadini debbano avere una qualche influenza sulle decisioni pubbliche. Tuttavia, tali principi non determinano esattamente quanto peso debbano avere i desideri dei cittadini. La rappresentanza implica che i governi *rispondano* (*being responsive*) ai desideri dei rappresentati. Ma la capacità di risposta ammette dei gradi, a differenza per esempio dell'obbedienza a comandi. Quando i deputati perdono il seggio alle elezioni, non ci si aspetta che rispondano al verdetto degli elettori. Ci si aspetta che obbediscano a esso. Il carattere relativamente indeterminato della capacità di risposta assume una importanza particolare nel caso delle dimostrazioni, delle petizioni e di altri comportamenti non elettorali. I governi hanno vari incentivi e varie opportunità per prenderli in considerazione. Ma quanto peso debbano dare a queste azioni non è specificato. C'è spazio per aggiustamenti e per una certa flessibilità.

Oggi gran parte delle teorizzazioni sulla democrazia poggia sulla distinzione fra la democrazia schumpeteriana, nella quale i cittadini scelgono fra élite a intervalli regolari, rimanendo in silenzio tutto il resto del tempo, e la democrazia partecipativa, nella quale i cittadini prendono decisioni politiche in ogni periodo. Distinguere fra questi due tipi può essere istruttivo, ma tralascia la democrazia rappresentativa, che non è né l'una né l'altra cosa.

Indice dei nomi

## Indice dei nomi

- Adams, Charles Francis, 91n, 124n  
 Adams, James Truslow, 93n  
 Adams, John, 91, 92, 123, 124 e n  
 Amar, Akhil, 12n  
 Andocide, 27n  
 Anna Stuart, regina d'Inghilterra, 116  
 Aristide, 18, 83  
 Aristotele, 17n, 21 e n, 22 e n, 28 e n,  
 29n, 32 e n - 34 e n, 35n, 40, 43 e n,  
 44 e n, 45-47, 71, 103, 141, 148, 149,  
 165, 166, 173 e n, 174n, 205n  
 Aymer, G.E., 95n  
  
 Bachrach, Peter, 179n  
 Bagehot, Walter, 107  
 Bali, Terence, 121 e n, 122 e n  
 Baron, Hans, 70n, 71n  
 Beer, Samuel, 226n, 238n  
 Bentham, Jeremy, 182 e n, 192n,  
 204 e n  
 Berelson, Bernard, 232n  
 Bergounioux, Alain, 235n, 237n  
 Berkowitz, Leonard, 158n  
 Berlin, Isaiah, 187  
 Blackstone, William, 226n  
 Bodin, Jean, 52  
 Bourdieu, Pierre, 191n  
 Bouwsma, William J., 72n  
 Bowler, Shaun, 271n-273n  
 Bridenbaugh, Carl, 93n  
 Brissot, Jacques-Pierre, 112n  
 Brucker, Gene A., 62n  
 Bruni, Leonardo, 61, 62, 66, 70 e n  
 Brunus (anonimo antifederalista), 122,  
 123n, 125 e n, 126 e n, 140  
 Budge, Ian, 277n  
 Bullen, Paul, 100n  
 Burke, Edmund, 204 e n, 205, 206 e n,  
 207n, 216n, 220, 226 e n, 286 e n  
  
 Burns, James Henderson, 182n  
 Busino, Giovanni, 163n  
  
 Cain, Bruce E., 244n, 268n, 283n,  
 284n  
 Campbell, Albert Angus, 232n  
 Cannon, John, 93n, 106n-108n  
 Castoriadis, Cornelius, 43n  
 Cautrès, Bruno, 269n  
 Chase, Samuel, 123n, 124, 125n  
 Cicero, Marco Tullio, 52  
 Cimone, 18  
 Cohen, Elie, 252n  
 Congar, Yves, 98n  
 Constant, Benjamin, 31n, 33n, 286  
 e n  
 Contarini, Gasparo, 73 e n  
 Converse, Philip E., 232n  
 Cook, Edward M., 93n  
 Cox, Gary, 272n  
 Crocker, Jennifer, 158n  
 Cromwell, Oliver, 76, 94  
  
 Dahl, Robert, 179n, 197  
 Dalton, Russell J., 268n-275n, 277n-  
 279n, 283n, 284n  
 Darenberg, Charles, 30n  
 Demostene, 39 e n, 41 e n  
 Derathé, Robert, 96n  
 Downing, Brian M., 98n  
 Dunn, John, 6n, 246n  
 Dupontier, Elisabeth, 252n, 254n  
 Duverger, Maurice, 274n  
  
 Edoardo I Plantageneto, re d'Inghil-  
 terra, 98  
 Efiakte, 15n  
 Elliot, Jonathan, 132n, 133n, 136n  
 Ellsworth, Oliver, 116n, 118 e n

- Elster, Jon, 12n, 90n, 221n
- Engels, Friedrich, 183n
- Erodot, 32n, 41 e n
- Eschine, 19 e n, 28n
- Euripide, 33n
- Farrand, Max, 90n, 115n, 195n
- Federal Farmer (anonimo antifederalista), 123n, 126n, 127 e n, 145, 146n
- Federico II di Hohenstaufen, imperatore del sacro romano impero, 98
- Ferejohn, John, 199n, 244n
- Fernandez, Raquel, 202n
- Filippo IV il Bello Capeto, re di Francia, 98
- Finley, Moses I., 15n, 31n, 40 e n
- Fiorina, Morris, 199n, 244n
- Fiske, Susan T., 158n
- Focione, 17
- Franklin, Mark N., 278n-280n
- Fuchs, Dieter, 267n, 277n, 278n, 282n, 284 e n
- Fustel de Coulanges, Numa-Denis, 30 e n, 31 e n, 81
- Gambetta, Diego, 246n
- Gallup, George Horace, 191n
- Gash, Norman, 182n
- Gaudemet, Jean, 100n
- Gaxie, Daniel, 243n
- Gerry, Elbridge, 120 e n
- Gianotti, Donato, 63n, 67n
- Gilbert, Felix, 66n, 71n
- Giustiniano, Flavio Pietro Sabazio, imperatore romano d'Oriente, 98n
- Gotham, Nathaniel, 118n
- Grawitz, Madeleine, 243n
- Graziano, 98n
- Grozio, Ugo, 95, 174 e n, 195 e n
- Grunberg, Gérard, 252n, 254n
- Gueniffrey, Patrice, 91n, 92 e n, 110n-112n
- Guicciardini, Francesco, 61 e n, 62, 69 e n, 70 e n, 71, 80, 103, 130, 148, 165, 172
- Guizot, François Pierre Guillaume, 204 e n
- Habermas, Jürgen, 192n, 205n
- Haegel, Florence, 254n
- Hamilton, Alexander, 4n, 123, 128n, 132, 133 e n, 134 e n, 135, 140n, 195 e n
- Hansen, Mogen Herman, 14n-18n, 20 e n, 21n-24n, 27n, 29n, 31 e n, 36n, 38n, 40 e n, 41
- Hardie, Keir, 238
- Harrington, James, 50, 51, 72 e n, 74 e n, 75 e n, 76 e n - 80 e n, 82, 89, 91, 101 e n, 165
- Headlam, James Wycliffe, 15n, 31 e n
- Héran, François, 269n
- Hobbes, Thomas, 52, 95, 168, 174 e n, 193 e n, 195 e n
- Hoffert, Richard, 277n
- Hoffmann, Ross J.S., 207n, 226n
- Hofstadter, Richard, 216n
- Horvitz, Steve, 100n
- Hutson, James H., 118n
- Innocenzo III (Lotario di Segni), papa, 99
- Isocrate, 32n, 40, 44 e n
- Jacob, E.F., 62n
- Jay, John, 4n, 128n
- Jefferson, Thomas, 135
- Jones, J.R., 109n
- Katz, Richard S., 271n
- Kautsky, Karl, 234, 235n
- Kelsen, Hans, 235 e n, 236 e n, 237n, 238n
- Key, Valdimir Orlando, 243n
- Kirchheimer, Otto, 280n
- Kishlansky, Mark, 99n, 107 e n
- Klingemann, Hans-Dieter, 267n, 277n, 278n, 282n, 284 e n
- Kurland, Philip B., 121 e n, 182n, 188n
- Kymlicka, Will, 152n
- Lagarde, Georges de, 98n
- Lancelot, Alain, 243n
- Lane, Frederic, 72n, 73n
- Lang, Gladys Engel, 254n
- Lang, Kurt, 254n
- Lanthenas, François Xavier, 91 e n
- La Palombara, Joseph, 280n
- Laslett, Peter, 96n, 142n, 209n, 245n
- Lazarusfeld, Paul, 232n
- Leca, Jean, 243n
- Leibholz, Gerhard, 8n, 217n
- Leibniz, Gottfried Wilhelm, 156n
- Lerner, Ralph, 121 e n, 182n, 188n
- Lewack, Paul, 207n, 226n
- Locke, John, 95, 96 e n, 142 e n, 174 e n, 195, 204, 205, 209 e n, 210, 245 en, 246n
- McAllister, Ian, 269n
- McCubbins, Matthew, 272n
- Machiavelli, Niccolò, 50, 52 e n, 78n, 80, 83n
- McMaster, John Bach, 136n
- McPhee, William, 232n
- Macpherson, C.B., 193n
- Madison, James, 3, 4 e n, 5, 7, 12, 115 e n, 116, 117, 119n, 128 e n - 130 e n, 131, 132, 135, 136, 137 e n, 138 e n, 139 e n, 180, 181, 188 e n, 204-206
- Mair, Peter, 265n-271n, 274n, 276n, 277n
- Manin, Bernard, 235n, 237n, 242n, 250n
- Maranini, Giuseppe, 72n, 73n
- Marongiu, Antonio, 98n
- Marx, Karl, 183 e n, 264
- Mayer, Norina, 269n
- Meier, Christian, 56n, 57n
- Michels, Robert, 230 e n, 231, 232n, 238
- Mill, John Stuart, 161 e n, 192n, 204, 211 e n
- Miller, Warren E., 232n
- Monahan, Arthur P., 98n, 99n
- Montaigne, Pierre François, conte, 50n
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat de, 50, 51, 80 e n, 81, 82, 83 e n, 84 e n, 88, 89, 91, 101, 102n, 103, 148, 149, 165, 204, 205
- Montgilbert, François Agnes, 91 e n
- Moore, David Cressap, 108n
- Morris, Robert, 114-116
- Morrow, Glenn Raymond, 42n
- Mosca, Gaetano, 179, 180
- Moutin, Léo, 98n, 100n
- Moulin, Louis, 98n
- Müller, Wolfgang C., 269n, 270n, 276n, 277n
- Najem, John M., 61n, 62n, 64n, 66n
- Necker, Jacques, 192n
- Nicci, 33n
- Nicolet, Claude, 52n, 53n, 54 e n, 55n-58n
- Nie, Norman H., 243n, 247n
- Nippel, Wilfried, 52n
- Noëlle-Neumann, Elisabeth, 192n
- Norris, Pippa, 267n, 270n, 275n, 278n, 282n, 283n, 284, 285 e n
- Onorio III (Cencio Savelli), papa, 99, 100
- Ostrogorsky, Moisei, 217n, 228 e n, 239 e n
- Otane, 32n
- Palmarocchi, Roberto, 61n
- Panebianco, Angelo, 274n
- Parenti, Piero, 68n
- Pareto, Vilfredo, 163 e n, 164 e n, 179, 180
- Pasquino, Pasquale, 5n
- Perricle, 14n, 17, 18, 33n, 39
- Petrock, John Richard, 243n, 247n
- Pharr, Susan, 267n, 283n
- Pitkin, Hanna, 8n, 122 e n, 124, 193
- Pizzorno, Alessandro, 233n
- Plasset, Fritz, 269n, 270n, 276n, 277n
- Platone, 32n, 39 e n, 40, 41, 42 e n, 43, 44, 46, 166, 205n
- Pocock, John G.A., 49n, 60n, 71n, 72n, 74n, 75n, 77 e n, 80n, 117n, 121n
- Pole, Jack Richon, 106n, 108n, 115n, 120n, 121n, 136n, 181n, 186n, 226n
- Polibio, 51, 52 e n
- Pomper, Gerald, 243n
- Post, Gaines, 98n
- Pottier, Edmond, 30n
- Powell, G. Bingham, 200n
- Prieur, Pierre Louis, detto Prieur de la Marne, 112
- Proudhon, Pierre-Joseph, 231n
- Prowler, Shawn, 272n
- Pseudo-Senofonte, 32n
- Pufendorf, Samuel, 95, 174 e n, 195 e n
- Putnam, Robert, 267n, 283n

- Rac, Saul Forbes, 191n  
 Rainsborough, Thomas, 95  
 Randolph, Edmund J., 118n, 120 e n  
 Reid, John Phillip, 94n, 182n  
 Riels, Stéphane, 95n  
 Rodrik, Dani, 202n  
 Rosanvallon, Pierre, 6n, 204n, 231n  
 Rosen, Frederick, 182n  
 Rossiter, Clinton, 4n, 128n  
 Rousseau, Jean-Jacques, 3, 35, 50 e n,  
 e n, 89, 91, 95, 101, 102 e n, 87, 88,  
 149, 165, 168, 174, 183, 184 e n,  
 192n, 206, 209n  
 Roy, Béatrice, 254n  
 Rubinstein, Nicolai, 62n, 65n, 67 e n,  
 68n, 69  
 Rutledge, John, 118 e n  
 Saglio, Edmond, 30n  
 Sambursky, Shmuel, 46n  
 Sartori, Giovanni, 179n  
 Saussure, Ferdinand de, 253  
 Savonarola, Girolamo, 63, 68  
 Scarrow, Susan E., 268n, 269n, 274n,  
 275n, 283n, 284n  
 Schmitt, Carl, 92n, 141n, 147n, 166,  
 167n, 168-170, 192n, 203 e n, 204 e  
 n, 205 e n, 217n, 239 e n, 240  
 Schumpeter, Joseph, 179 e n, 180 e n,  
 194 e n, 198, 250 e n, 251, 264  
 Senofonte, 13 e n, 20, 32n, 83  
 Shaftesbury, Anthony Ashley Cooper,  
 108, 109 e n  
 Shays, Daniel, 136 e n  
 Siegfried, André, 232 e n  
 Sieyès, Emmanuel-Joseph, 3, 5 e n,  
 12, 91 e n, 112, 204-207, 208 e n,  
 209n, 220  
 Smith, Melancton, 123 e n, 126 e n, 134  
 Socrate, 13, 20, 39  
 Solone, 34, 81  
 Somers, John, 109n  
 Sprinzen, Merle, 158n  
 Staveley, Eastland Stuart, 15n, 31n,  
 37n, 38n, 55n-57n  
 Stokes, Donald E., 232n  
 Stone, Frederick, 136n  
 Storing, Herbert J., 122n, 123n, 125n-  
 127n, 146n  
 Ström, Kaare, 270n, 273n  
 Tarde, Gabriel, 192n  
 Tarrow, Sidney, 283n  
 Taylor, Lily Ross, 55n, 56n  
 Taylor, Shelley E., 158n  
 Temistocle, 18  
 Thies, Michael, 272n  
 Thourret, Jacques-Guillaume, 95 e n  
 Tocqueville, Charles-Alexis de, 93 e  
 n, 192n  
 Tommaso d'Aquino, 100n, 101  
 Topf, Richard, 282n  
 Ullmann, Walter, 99n  
 Van Biezen, Ingrid, 274n  
 Verba, Sidney, 243n, 247n  
 Wakefield, Daniel, 182n  
 Waley, Daniel, 59 e n, 60n  
 Wattenberg, Martin P., 268n-275n,  
 277n-279n  
 Webb, Paul, 270n, 274n, 275n, 277n  
 Weber, Max, 184n  
 Weiner, Myron, 280n  
 Wilson, James, 90, 114, 118n, 119,  
 131, 132 e n, 133 e n, 136 e n,  
 137, 139, 140  
 Winkler, Joachim D., 158n

