

1919-20

§ 21. - *Essenza e forme della rappresentanza.*

Per rappresentanza in senso primario si deve intendere una situazione già considerata (cap. I, § 11), nella quale l'agire di alcuni rappresentanti appartenenti al gruppo viene imputato a tutti i componenti, o deve da questi esser considerato — e di fatto lo è — come « legittimo » e « vincolante » nei loro riguardi.

Entro i poteri di gruppo, la rappresentanza assume però varie forme tipiche.

1) La rappresentanza appropriata, in cui il capo (o un membro del gruppo) ha un diritto di rappresentanza appropriato. In questa forma essa è assai antica, e si trova nei gruppi di potere patriarcali e carismatici (carismatico-ereditario e carismatici di ufficio) della più diversa specie. Il potere di rappresentanza ha così un ambito tradizionale.

Appartengono a questo tipo gli sciechi di stirpi o i capi di caste, le gerarchie tradizionali delle sette, i capi di villaggio, gli *Obermärker*, i monarchi ereditari e tutti i capi patrimoniali e patriarcali dei gruppi di ogni tipo. Già in rapporti per altro verso primitivi (Australia) si trova l'autorizzazione a concludere trattati e a stipulare statuizioni con gli anziani dei gruppi vicini.

2) Alla rappresentanza appropriata si accosta molto la rappresentanza di ceto (per diritto proprio). Fino a quando essa viene considerata in senso primario come rappresentanza o realizzazione semplicemente di diritti — o privilegi — propri (appropriati), essa non è « rappresentanza ». Ma essa acquista carattere di rappresentanza (e perciò viene talvolta anche considerata come tale) quando l'effetto del consenso ad una decisione di ceto relativa alla persona del titolare del privilegio si esercita sugli strati non privilegiati, e quindi non soltanto sui valvassori, ma anche su altri strati che non sono legittimati per ceto al possesso di un privilegio; e ciò poiché di regola il loro vincolo in base alle stipulazioni dei privilegiati è presupposto come evidente, oppure fatto valere esplicitamente.

A questo tipo appartengono tutte le corti feudali e le assemblee di gruppi privilegiati per ceto, eminentemente però i « ceti » del tardo Medioevo tedesco e dell'epoca moderna. L'istituzione è conosciuta soltanto in pochi esemplari nell'antichità e nei territori extraeuropei, e non ha costituito uno « stadio » di trapasso generale.

3) In netta antitesi a questo tipo sta la rappresentanza vincolata, mediante incaricati elettivi (oppure designati in base al turno, alla sorte o ad altri mezzi simili) il cui potere di rappresentanza è limitato all'interno e all'esterno dal mandato imperativo e dal diritto di revoca — ed è vincolato all'approvazione dei rappresentanti. Questi « rappresentanti » sono in verità funzionari di coloro che essi rappresentano.

Il mandato imperativo ha sempre occupato un posto nei gruppi sociali di tipo più diverso. Per esempio i rappresentanti elettivi dei comuni in Francia erano quasi sempre interamente vincolati ai loro *cahiers de doléances*. — Questo tipo di rappresentanza si ritrova particolarmente nelle repubbliche rette da consigli, nelle quali costituisce il surrogato della democrazia diretta che è impossibile nei gruppi di massa. Mandatari vincolati si trovano sicuramente, benché non abbiano avuto mai grande importanza storica, nei gruppi sociali di specie più diversa, anche al di fuori dell'Occidente medievale e moderno.

4) La rappresentanza libera: il rappresentante, di regola eletto (eventualmente designato, formalmente o di fatto, in base al turno), non è vincolato a nessuna istruzione ma è padrone del proprio atteggiamento. Egli è obbligato soltanto dalle proprie convinzioni oggettive, e non alla tutela degli interessi di coloro che lo hanno delegato.

Non di rado la rappresentanza libera intesa in questo senso è l'inevitabile conseguenza delle lacune e dell'insufficienza dell'istruzione. In altri casi, però, essa è il contenuto coerente dell'elezione di un rappresentante, il quale è quindi il signore eletto dai suoi elettori e non il loro « servitore ». Hanno, in particolare, assunto questo carattere le moderne rappresentanze parlamentari, le quali dividono in questa forma la caratteristica del potere legale, cioè la generale oggettivazione implicante la subordinazione a norme astratte (politiche o etiche).

Questo carattere specifico vale in massima misura per le corporazioni rappresentative dei moderni gruppi politici, cioè per i parlamenti. La loro funzione non può essere chiarita senza l'intervento volontario dei partiti: sono i partiti che presentano i candidati e i programmi ai cittadini politicamente passivi e che creano, mediante il compromesso o la votazione entro il parlamento, le norme per l'amministrazione, la controllano e l'appoggiano con la loro fiducia, oppure la rovesciano con un permanente rifiuto di fiducia, quando conquistano la maggioranza nelle elezioni.

Il capo del partito e l'apparato amministrativo da lui designato

— ministri, segretari ed eventualmente sottosegretari di stato — sono i capi « politici » dello stato, dipendenti per la loro carica dalla vittoria elettorale del proprio partito e costretti alle dimissioni da una sconfitta elettorale. Quando il potere del partito si è pienamente realizzato, essi vengono imposti al detentore formale del potere, cioè al principe, mediante una scelta parlamentare: ed il principe, espropriato dai poteri di signoria, è ridotto alla funzione:

1) di scegliere mediante trattative con i partiti l'uomo di governo e a legittimarlo formalmente mediante la nomina;

2) di valere come organo di legalizzazione delle disposizioni prese dall'attuale direzione del partito.

Il « gabinetto » dei ministri, cioè la commissione del partito di maggioranza, può essere organizzato materialmente più in senso monocratico o più in senso collegiale: la collegialità è inevitabile nei gabinetti di coalizione, la monocrazia è la forma che agisce con maggiore precisione. I consueti mezzi di potenza — segreto d'ufficio e solidarietà verso l'esterno — servono contro le aggressioni di aderenti o di avversari che ambiscono alle cariche. Mancando una divisione materiale (effettiva) dei poteri, questo sistema comporta la completa appropriazione di ogni potenza da parte dell'apparato di partito del momento. Le cariche direttive, e spesso in larga misura anche quelle dei funzionari, diventano benefici del seguito: e ne nasce un governo di gabinetto su base parlamentare.

Per l'esposizione dei fatti si deve rimandare al bollente scritto polemico di W. HASBACH, *Die parlamentarische Kabinettsregierung* (Stuttgart, 1919) contro questo sistema, erroneamente chiamato una « descrizione politica ». Il mio scritto *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (München, 1918) ha esplicitamente sottolineato il proprio carattere di scritto polemico condizionato dalla situazione dell'epoca.

Quando l'appropriazione della potenza da parte del governo del partito non è completa, ma resta al principe (o a un presidente a lui corrispondente, ad esempio eletto plebiscitariamente) un potere personale — in particolare per ciò che concerne il patronato degli uffici, incluso quello degli ufficiali — si ha un governo costituzionale. Esso può sussistere in particolare nel caso di una divisione formale dei poteri. Un caso specifico è costituito dalla coesistenza di una presidenza plebiscitaria con un parlamento rappresentativo; in questo caso si ha un governo rappresentativo plebiscitario.

Il potere di governo degli organi rappresentativi può essere

inoltre limitato e legittimato mediante l'ammissione di una consultazione diretta dei dominati: in questo caso si ha una statuzione di referendum.

1. Non la rappresentanza in sé, ma la rappresentanza libera e la sua riunione in corpi parlamentari è propria dell'Occidente, anche se si trova pure nell'antichità e altrove, ma solamente nelle leghe (assemblee di delegati nelle federazioni di città, fundamentalmente con mandati vincolanti).

2. La scomparsa del mandato imperativo è stata condizionata in misura molto forte dalla presa di posizione dei principi. I monarchi francesi, nell'indire le elezioni, esigevano di regola che i delegati agli *Etats généraux* avessero la libertà di votare per le proposte del sovrano — poiché altrimenti il mandato imperativo avrebbe ostacolato tutto ciò. Nel parlamento inglese la specie di composizione e di condotta degli affari (che verrà esaminata a suo tempo) portò a un eguale risultato. Quanto, di conseguenza, i membri del parlamento si considerassero un ceto privilegiato fino alla riforma elettorale del 1867, è mostrato nel modo più chiaro dalla rigorosa esclusione della pubblicità: ancora alla metà del secolo XVIII, si avevano multe severe per i giornali che riferissero sui lavori parlamentari. La teoria che il deputato al parlamento sia « rappresentante del popolo intero », cioè che egli non sia vincolato ai mandati (e che quindi, detto con chiarezza, sia signore e non « servitore ») era già sviluppata nella letteratura prima che la rivoluzione francese le desse quella forma (verbosa) che da allora è rimasta classica.

3. Non devono qui essere esaminati né il modo in cui il monarca inglese (e altri in base a tale modello) venne a poco a poco espropriato dal governo di gabinetto, orientato soltanto in base al partito, né il fondamento di questo sviluppo che, pur non essendo stato, per l'assenza della burocrazia in Inghilterra, così « accidentale » come spesso si crede, tuttavia assume un significato universale. Non si prende in esame neppure il sistema rappresentativo plebiscitario americano della divisione funzionale dei poteri, né lo sviluppo del referendum (che è essenzialmente uno strumento di sfiducia contro parlamenti corrotti), né la democrazia puramente rappresentativa vigente in Svizzera, e ora accolta in alcuni stati tedeschi. Qui si devono fissare soltanto alcuni tipi principali.

4. La cosiddetta monarchia « costituzionale », che nei suoi tratti essenziali comprende di solito anzitutto l'appropriazione da parte del monarca del patronato degli uffici — tra cui quello dei ministri e del potere di comando militare — di fatto può essere molto simile alla monarchia puramente parlamentare (inglese); e reciprocamente, questa non esclude affatto dalla partecipazione alla direzione politica un monarca politicamente capace (Edoardo VII), come se fosse soltanto una figura di paglia. Sui particolari si ritornerà più avanti.

5. Non tutte le corporazioni rappresentative sono necessariamente « democratiche » nel senso dell'eguaglianza dei diritti (dei diritti elettorali). Si mostrerà al contrario che di solito il terreno classico per la sussistenza del potere parlamentare è stato un'autocrazia o una plutocrazia (come è accaduto in Inghilterra).

## Connessione con l'economia.

La connessione con l'economia è molto complicata, e sarà esaminata specificamente più avanti; qui si debbono soltanto, in via preliminare, esporre le considerazioni seguenti.

1) La decadenza della posizione economica dei vecchi ceti ha condizionato il trapasso alla «rappresentanza libera», nella quale chi possiede doti demagogiche ha la strada libera, senza considerazione al suo ceto. Il fondamento di tale decadenza è stato il capitalismo moderno.

2) Il bisogno di calcolabilità e di affidamento nel modo di funzionare dell'ordinamento giuridico e dell'amministrazione — bisogno vitale del capitalismo moderno — portò la borghesia al tentativo di limitare il principe patrimoniale e il nobile feudale mediante un corpo nel quale i borghesi avessero la prevalenza, capace di controllare l'amministrazione e le finanze e di collaborare alle modificazioni dell'ordinamento giuridico.

3) Al tempo di tale trasformazione, lo sviluppo del proletariato non era tale da farlo considerare come una potenza politica, né esso sembrava pericoloso alla borghesia. D'altra parte ogni minaccia alla posizione di potenza dei proprietari fu eliminata senza difficoltà mediante il diritto elettorale censitario.

4) La razionalizzazione formale dell'economia e dello stato, a vantaggio dell'interesse dello sviluppo capitalistico, poteva essere fortemente favorita dal parlamento: sembrava infatti facile poter influire sui partiti.

5) La demagogia dei partiti allora esistenti aprì la via all'allargamento del suffragio. La necessità di guadagnare il proletariato nei conflitti esterni e la speranza — delusa — nel carattere « conservatore » di questi rispetto ai borghesi, indussero ovunque principi e ministri a favorire un suffragio (in conclusione) eguale.

6) I parlamenti funzionarono normalmente finché « erano tra loro », per così dire, le classi che possedevano « proprietà e cultura » — cioè i notabili; vale a dire perché non prevalevano i partiti con puro orientamento di classe, ma soltanto antitesi di ceto condizionate dalla diversa specie di possesso. Con l'inizio della potenza dei puri partiti di classe, in particolare dei partiti proletari, mutava e va mutando la situazione del parlamento. Nello stesso senso, però, agisce anche la burocratizzazione dei partiti (il sistema del caucus), la quale presenta carattere specificamente plebiscitario e trasforma il deputato da « signore » dell'elettorato in servitore del capo della macchina del partito. Di ciò si parlerà a parte.

1919-20

## § 22. - La rappresentanza mediante rappresentanti di interessi.

5) Rappresentanza mediante rappresentanti di interessi deve essere definita quella specie di corporazione rappresentativa, nella quale la designazione dei rappresentanti non avviene liberamente, senza riguardo all'appartenenza ad una professione, a un ceto, a una classe, ma nella quale i rappresentanti — distribuiti a seconda della loro professione o della loro situazione di ceto o di classe — vengono incaricati dai loro colleghi, riunendosi in una « rappresentanza dei ceti professionali » (come oggi si dice in prevalenza).

Una rappresentanza di questo genere può avere un significato fondamentalmente diverso:

1) a seconda della specie di professioni, di ceti e di classi ammessi;

2) a seconda che il mezzo per risolvere le controversie sia la votazione oppure il compromesso;

3) nel primo caso, a seconda della partecipazione numerica delle singole categorie.

Essa può avere carattere tanto eminentemente rivoluzionario quanto conservatore; ed è in ogni caso il prodotto del sorgere di grandi partiti di classe.

Naturalmente all'intenzione di creare tale specie di rappresentanza si congiunge l'intenzione di privare del diritto elettorale determinati strati e cioè:

a) o le masse sempre più preponderanti per il loro numero — mediante la divisione dei mandati in base alle professioni, e quindi materialmente;

b) o gli strati prevalenti per la loro posizione di potenza economica — mediante la limitazione del diritto elettorale a favore dei non possidenti (il cosiddetto stato dei consigli), e quindi formalmente.

Mediante questo tipo di rappresentanza viene indebolito, almeno in linea teorica, l'esercizio esclusivo della politica da parte degli interessati (i partiti) — sebbene esso, in base all'esperienza del passato, non venga eliminato.

Da un punto di vista teorico, può essere indebolita, ma anche questa in grado dubbio, l'importanza dei mezzi finanziari per l'elezione. Il carattere delle corporazioni rappresentative di questa specie inclina all'assenza di capi. Infatti, come rappresentanti di interessi professionali vengono presi in considerazione

soltanto coloro che possono porre tutto il loro tempo al servizio della rappresentanza degli interessi — e quindi, presso gli strati non agiati, i segretari stipendiati dei gruppi di interessati.

1. A tutte le corporazioni « di ceti » storicamente più antiche è propria una rappresentanza con il compromesso come mezzo per la soluzione dei conflitti. Essa predomina oggi nelle « comunità di lavoro », e ovunque l'ordinamento sia fondato sulla *ratio in partes* e sulle trattative tra diverse assemblee consultive e deliberative. Poiché non si può trovare un'espressione numerica per l'importanza di una professione, e poiché soprattutto gli interessi delle masse dei lavoratori e quelli degli imprenditori — i cui voti, dato che essi sono particolarmente esperti, e in verità anche particolarmente interessati da un punto di vista personale, devono in qualche modo avere un peso a prescindere dal loro numero — sono spesso sempre più antagonisti, una « votazione finale » per la composizione di elementi così eterogenei per classe o per ceto costituisce un'assurdità meccanica: la scheda elettorale come *ultima ratio* è la caratteristica di partiti che controvengono e trattano su compromessi, ma non già di « ceti ».

2. Nei « ceti » la scheda elettorale è adeguata quando la corporazione consiste di elementi pressoché socialmente equiordinati: per esempio soltanto di lavoratori, come nei « consigli ». Il prototipo è offerto dalla mercadanza al tempo delle lotte tra le corporazioni: essa era composta di delegati delle singole corporazioni che votavano con il criterio maggioritario, ma, di fatto, sotto la pressione del pericolo di una separazione in caso di prevalenza di corporazioni particolarmente forti. L'ingresso degli « impiegati » nei consigli ha reso già maturo il problema: di regola si è limitata meccanicamente la loro partecipazione al voto. La situazione si complica del tutto quando devono intervenire i rappresentanti dei contadini e degli artigiani; e la scheda elettorale diviene completamente incapace di decisione quando devono essere introdotte le cosiddette professioni « superiori » e gli imprenditori. La composizione « paritetica » di una comunità di lavoratori mediante votazioni finali significa che o i sindacati bianchi aiutano la vittoria degli imprenditori o gli imprenditori servili aiutano la vittoria dei lavoratori: sono dunque gli elementi privi di dignità di classe a decidere.

Anche tra i lavoratori, però, nei « consigli » puramente proletari i tempi tranquilli preparano acuti antagonismi che probabilmente avranno l'effetto di paralizzare di fatto i consigli stessi, e in ogni caso creeranno tutte le possibilità di una politica diretta a far giocare l'uno contro l'altro i diversi interessi: questo è il motivo per il quale la burocrazia medita tanto volentieri tale progetto. Un'eguale possibilità esiste pienamente per i rappresentanti dei contadini nei confronti di quelli degli operai. In ogni caso ogni composizione non strettamente rivoluzionaria di tali corporazioni rappresentative porta da ultimo soltanto a una nuova possibilità di « geometria dei collegi elettorali » in altra forma.

3. Le possibilità delle rappresentanze dei « ceti professionali » non sono di poco conto. In tempi di stabilizzazione dello sviluppo tecnico-economico, esse divengono oltremodo ampie: allora la « vita di partito »,

anche senza questo, scadrà sempre di più. Finché tale presupposto non sussiste, non si può naturalmente affatto pensare che le corporazioni rappresentative dei ceti professionali possano eliminare i partiti. A cominciare dai « consigli di impresa » — dei quali già ora vediamo il processo — fino al Consiglio Economico Federale, vengono al contrario creati, e anche utilizzati, nuovi innumerevoli benefici per militanti fidati di partito. La vita economica diventa politicizzata e la politica economizzata: rispetto a tutte queste possibilità ci si può porre nella più diversa posizione, a seconda del punto di vista valutativo. Soltamente che i fatti stanno così e non altrimenti.

Tanto le genuine rappresentanze parlamentari con esercizio volontario della politica da parte degli interessati, quanto l'organizzazione plebiscitaria di partito che si è sviluppata da essa (con tutte le sue conseguenze), quanto ancora il medesimo moderno principio della rappresentanza razionale mediante rappresentanti di interessi sono propri dell'Occidente e possono venir spiegati soltanto mediante lo sviluppo dei ceti e delle classi che già nel Medioevo ne costituiscono qui — e qui soltanto — i prodromi. « Città » e « ceti » (*rex et regnum*), « borghesi » e « proletari » sono esistiti soltanto qui.