

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 dei 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 assomiglino 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 istituendo¹. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, tuttavia, i partiti politici vollero organizzare l'espressione dell'elettorato cominciando 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 militare 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

¹ 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 angloamericani 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 ruolo giocato dai partiti e dai programmi come il segno di una crisi della rappresentanza². 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 rappresentativo³. All'inizio del XX secolo le riflessioni sulla «crisi del parlamentarismo» si moltiplicarono⁴. 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 angloamericani, *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

² Cfr. M. Ostrogorsky, *La Démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 voll., Paris, Calmann-Lévy, 1903, *passim*, in particolare vol. I, p. 568.

³ Sia il Birmingham Caucus sia la National Liberal Federation, generalmente considerati come le prime organizzazioni politiche di massa, vennero fondati intorno al 1870.

⁴ Per ricordare solo alcuni esempi fra quelli più significativi e influenti, si veda C. Schmidt, *Die geistesgeschichtliche 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 democratiche⁵. 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 rimuginare 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 imperpetuo 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

⁵ Sul significato di queste idee di identità e somiglianza democratica si veda *supra*, cap. 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?

È 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 spostò 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 fornirne 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 altri⁶. Per esempio, parlare 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»⁷. 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,

⁶ 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 négociier dans deux assemblées constitutives*, in *Revue française de science politique*, 44, aprile 1994, n. 2, pp. 187-256; trad. it. *Argomentare e negoziare*, Milano, Bruno Mondadori, 2005.

⁷ 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 periodo⁸. 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 passeggero. 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.

⁸ 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 diventare 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 familiari 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»⁹. 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 comprendono 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. È 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

⁹ Cfr. *infra*, tab. 6.1, p. 261.

(collegio, villaggio o città, contea), oppure in termini di «interessi» più generali (cioè che Burke chiamava «i grandi interessi del regno»: terricci, commerciali, industriali ecc.). I rapporti di vicinanza o appartenenza in uno di questi grandi interessi sono il risultato spontaneo di legami 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'epoca¹⁰. 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 parlamento¹¹. La Camera dei comuni tra la fine delle guerre napoleoniche al secondo *Reform*

¹⁰ Cfr. E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), in R.J.S. Hoffmann e P. Leacock (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, 1, cap. II, fascimile della 1ª ed., 4 voll., Chicago, The University of Chicago Press, 1979, vol. I, p. 155.

¹¹ Cfr. S. Beer, *British Modern Politics: Parties and Pressure Groups in the Collectivist Age* (1965), London, Faber & Faber, 1982, pp. 37-40.

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 stampa¹². 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

¹² Cfr. *ibidem*, pp. 43-48.

dell'opinione pubblica dà luogo alla possibilità che si apra un solco fra l'opinione pubblica e il parlamento. Per usare una metafora spaziale, si potrebbe affermare che esiste la possibilità di una frattura orizzontale fra la volontà più alta (quella del parlamento nel suo insieme) e la volontà più bassa (quella che è espressa nelle strade, nelle petizioni e sulle colonne dei giornali). La struttura sottostante quando la voce della folla si rivela nel modo più drammatico quando la voce della folla al di fuori del parlamento esprime preoccupazioni che non sono condivise da nessuno al suo interno. Gli osservatori più acuti hanno rilevato che la possibilità di un tale scontro fra il parlamento e la voce del popolo, per quanto possa costituire una minaccia per l'ordine pubblico, è essenziale al parlamentarismo. Analizzando il funzionamento del parlamentarismo inglese prima della formazione dei partiti di massa, Ostrogorsky scrive:

Al di fuori delle elezioni, in cui si riunisce in seduta formale, ci si aspetta che l'opinione pubblica fornisca ai membri del parlamento e ai leader parlamentari una fonte di ispirazione continua e che allo stesso tempo eserciti su di essi un potere continuo di controllo. Manifestandosi in via indipendente rispetto a qualsiasi canale costituzionale, questa potenza s'impone e forza la mano [...].¹³ Ma affinché questo potere dell'opinione, che è di natura eminentemente elusiva e intrinsecamente molto fluttuante, possa farsi sentire, occorre che l'opinione abbia la più completa libertà di prodursi, nelle sue forme variabili e irregolari, e di arrivare direttamente sino alla soglia del parlamento.¹³

Ma quando la folla è fisicamente presente nelle strade, in contrapposizione con il parlamento, il rischio di disordini e di violenza aumenta. Questa forma di governo rappresentativo è caratterizzata dal fatto che la libertà dell'opinione pubblica sembra inseparabile da un certo rischio per l'ordine pubblico.

1.4. La prova della discussione

Dal momento che i rappresentanti non sono vincolati dai desideri di coloro che li eleggono, il parlamento può essere un organo deliberativo nel senso più pieno, ossia un luogo in cui gli individui formano le loro volontà attraverso la di-

¹³ Ostrogorsky, *La Démocratie*, cit., vol. I, p. 573 (corsivi miei).

scussione e in cui il consenso di una maggioranza è raggiunto attraverso lo scambio di argomentazioni. Una discussione può produrre consenso fra i partecipanti che all'inizio hanno opinioni divergenti solo se sono nella posizione di cambiare idea nel corso dello scambio. In circostanze in cui tale scambio non è possibile, la discussione non può servire a costruire il consenso della maggioranza. E non fa alcuna differenza se i partecipanti scambiano o meno osservazioni verbali: non sta avendo luogo alcuna reale discussione. La possibilità che i partecipanti cambino idea è una condizione necessaria (anche se non sufficiente) della discussione persuasiva. È proprio per permettere una deliberazione significativa all'interno del parlamento che nel parlamentarismo i rappresentanti non sono vincolati dai desideri dei loro elettori. In Inghilterra, durante la prima metà del XIX secolo, la credenza dominante era che i membri del parlamento dovessero votare secondo le conclusioni alle quali erano giunti attraverso il dibattito parlamentare, e non secondo decisioni prese in anticipo al di fuori del parlamento. Anche se la prassi non si conformò sempre a simile modello, tuttavia questo era il principio sottoscritto da molti candidati e membri del parlamento. In ogni caso, la libertà del rappresentante eletto si può scorgere nel fatto che le partizioni e i raggruppamenti fra i rappresentanti cambiavano in continuazione.¹⁴

2. La democrazia dei partiti

2.1. L'elezione dei rappresentanti

All'elettorato allargato che risulta dall'estensione del suffragio è precluso un rapporto personale con i suoi rappresentanti. I cittadini non votano più per qualcuno che conoscono personalmente, ma per qualcuno che porta i colori di un partito. I partiti politici, con le loro burocrazie e le loro reti di attivisti, furono istituiti per mobilitare l'elettorato allargato.

Quando furono creati i partiti di massa, si credette che avrebbero portato in carica l'«uomo comune». Sembrava che

¹⁴ Questa caratteristica del parlamentarismo sopravvive ancora oggi nel Congresso degli Stati Uniti.

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.¹⁵

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 *diventano* 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 capaci¹⁶. All'alba dell'epoca capitalista, questi lavoratori «più intelligenti e più ambiziosi» sarebbero diventati piccoli imprenditori, mentre adesso diventavano burocrati di partito¹⁷. 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

¹⁵ R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens 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*.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 258-259; trad. it. cit., p. 368.

¹⁷ *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 sessantala*, pubblicato da un gruppo di lavoratori parigini nel 1864, criticava la concezione della rappresentanza allora prevalente nei circoli repubblicani. I «Sessantala» 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 Sessantala replicavano che volevano essere rappresentati in parlamento «da lavoratori come loro»¹⁸.

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 viene 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 considerabile fenomeno della stabilità elettorale. Data una lunga

¹⁸ 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 «clini 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 immensovole di studi fino agli anni settanta¹⁹. 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 secolo²⁰. 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 classe²¹.

¹⁹ Per citare solo alcuni lavori importanti in quest'ambito, si vedano: A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la III^e 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.

²⁰ Questo è particolarmente vero dopo lo studio del partito socialdemocratico tedesco a opera di Michels.

²¹ 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 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 sociale²². 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 socioeconomiche dei suoi membri²³. 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 *confitto* 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.

²² 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.

²³ In Austria il termine «mentalità di campo» (*Lagermentalität*) fu usato per caratterizzare la cultura politica del paese nel periodo fra le due guerre.

In questa forma di rappresentanza, un senso di appartenenza e di identità sociale determina gli atteggiamenti sociali molto più dell'adesione ai programmi 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

semplicemente un delegato [*Beauftragte*] del suo partito»²⁴. 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 rinnovare i rappresentanti²⁵.

Il parlamento allora diventa uno strumento che misura e registra le forze relative degli interessi sociali contrastanti. 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 parlamento²⁶. Tuttavia, in una società in cui l'autorità politica centrale riflette,

²⁴ 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, cap. I e III; trad. it. *La socialdemocrazia o il compromesso*, Roma, Armando Armando, 1981.

²⁵ 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.

²⁶ *Ibidem*, p. 61; trad. it. cit., p. 109.

con distorsioni minime, l'equilibrio delle forze fra interessi contrapposti, ciascuno dei quali è saldamente consolidato, c'è il rischio di uno scontro violento²⁷. 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 sottometterla 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 motivò i protagonisti a fare tali compromessi²⁸. Storicamente, i partiti socialdemocratici arrivarono al potere e riuscirono a rimanere al potere solo dopo aver accettato il

²⁷ 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.

²⁸ 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 propria²⁹. 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 votano, 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 votanti³⁰. Essa non è, in questo senso, la forma indiretta del governo

²⁹ Sulla socialdemocrazia, il principio del compromesso deliberato e la strategia di coalizione si veda B. Mann, *Démocratie, pluralisme, libéralisme*, in A. Bergounioux e B. Mann, *Le Régime social-démocrate*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 23-55.

³⁰ 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 predefinito 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 *priority*»³¹. 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.

³¹ Queste due citazioni sono tratte da Beer, *British Modern Politics*, cit., p. 118 (corsivi 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 dà il proprio sostegno a un partito «gli si dà completamente», ossia adotta tutte le posizioni del partito su qualsiasi argomento³². 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»³³.

Dal momento che in ciascun campo tutti i mezzi di espressione sono direttamente o indirettamente controllati dalla dirigenza del

³² Cfr. Ostrogorsky, *La Démocratie*, cit., vol. II, p. 621.

³³ C. Schmitt, *Der Hitler der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1931, pp. 83-84; trad. it. *Il custode della costituzione*, Milano, Guaffrè, 1981, pp. 130-131.

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 è 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-

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

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 recente³⁴. 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-

³⁴ 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 infatti, mentre nel corporativismo tradizionale gli scioperi sono proibiti. Cfr. Mannin, *Democrazia, pluralismo, liberalismo*, cit., pp. 51-55.

ristiche 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 invariato³⁵.

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

³⁵ 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. Lanclot, *L'Orientation du comportement politique*, in J. Leca e M. Grawitz (a cura di), *Traité de science politique*, vol. III, Paris, Presses Universitaires de France, 1985; e D. Gaxie (a cura di), *Explication du vote*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1985.