

## La democrazia del pubblico rivisitata

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 comparso 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<sup>2</sup>. 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 indeboliti 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<sup>3</sup>. 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, Comparing Realignment. German Parties Respond*, in P. Main, W.C. Müller e F. Plasser (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 desordre 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>10</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: la 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>11</sup>. È vero che adesso i partiti conducono delle campagne «candidatocentriche», in cui la personalità dei candidati, e la personalità del leader di partito in particolare, occupano il centro della scena<sup>12</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 leaders» scrivono a p. 265). Si veda anche D.M. Farrell e P. Webb, *Political Parties as Cam-*

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 scarsi 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 Party 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. Two Competing Explanations*, in Dalton e Wattenberg (a cura di), *Parties without Partisans*, 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 semi-presidenziali). 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 è la quantità di risorse che i partiti hanno dedicato alle cam-

<sup>18</sup> Si veda Ström, *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.

paghe 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 i 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. Panbiano, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 1982. Nel suo libro Panbiano 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. Mair 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 delle lealtà 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, soddisfacendo 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 delle lealtà di partito diventando più intrapren-

denti, 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. È 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 inveterate 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>25</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 predicatori delle priorità legislative che avranno una volta giunti al governo. Cfr. H.-D. Klingeman, R. Hoffenbert e I. Budge, *Parties, Politics and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1994.

<sup>25</sup> Si veda Mair, Müller e Plasser (a cura di), *Political Parties and Electoral Change*, cit., p. 12.

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 alquanto 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 fraintesa». 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 latore 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. Kirchheimer, *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. Kirchheimer sostiene che, fra le altre funzioni, il partito opera come «latore 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, firmano 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 Topf, 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 Topf, *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. Fillieule, *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), *Democratic Transformations*, 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 l'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 rappresentati fino 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 I emendamento alla Costituzione americana, a confermare 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:

In fine è il diritto, per ognuno, d'influire sull'amministrazione del governo, sia con la nomina dei funzionari, tutti o alcuni, sia a mezzo di *rimostranze, petizioni, 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 obbediscano 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.