

Bernard Manin

Principi del governo
rappresentativo

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

Società editrice il Mulino

Indice

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

ISBN 978-88-15-13772-2

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

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

Finito di stampare nel novembre 2013, presso LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

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 sondagisti e dai giornalisti, che possono essere considerati come un'immagine tipica della società. Generalmente i politici raggiungono il potere grazie alle loro abilità mediatriche, 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 volti a organizzare l'espressione dell'elettorato cominciarono a essere considerati come un elemento costitutivo del governo rappresentativo. Inoltre, come abbiamo visto, i padri fondatori avevano bandito i mandati imperativi e la pratica delle «istruzioni» per i rappresentanti, e chiaramente provavano una profonda sfiducia per le promesse elettorali, anche se di natura non vincolante. I partiti di massa, al contrario, fecero dei programmi politici uno degli strumenti principali della competizione elettorale.

L'avvento dei partiti di massa e dei programmi politici sembrò trasformare la natura stessa della *rappresentanza*, intesa come un legame fra due termini, cioè sia il rapporto qualitativo fra i rappresentanti e i rappresentati (nel senso definito nel cap. IV), sia il rapporto fra i desideri dei governati e le decisioni dei governanti. Anzitutto, anziché essere tratto dalle élite del talento e della ricchezza, come avrebbero desiderato i padri fondatori, il personale dei rappresentanti sembrò essere formato principalmente da cittadini ordinari che avevano raggiunto le vette del partito a forza di attività militante e di devozione alla causa. Inoltre, dal momento che i rappresentanti, una volta eletti, rimanevano sotto il controllo dei dirigenti di partito e degli attivisti, come risultato della disciplina interna

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. Particolarmente tutti i pensatori politici anglosassoni dello stesso periodo erano contrari al sistema dei partiti (si veda R. Hofstadter, *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of California Press, 1969, in particolare cap. I). L'elogio dei partiti di Burke era un'eccezione; fra l'altro, Burke non aveva in mente dei partiti analoghi a quelli che avrebbero dominato la scena politica a partire dalla seconda metà del XIX secolo.

di partito, l'autonomia di cui i rappresentanti avevano goduto in precedenza durante il loro mandato sembrò essere violata. E i programmi politici parevano restringere ulteriormente la libertà di azione dei rappresentanti.

Questa è la ragione per cui alla fine del XIX secolo un certo numero di commentatori interpretò il 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, vigevano ancora.

Gli osservatori allora cominciarono a rendersi conto che era emersa una forma di rappresentanza nuova e praticabile. Essa non fu concettualizzata in modo inequivocabile come avvenne con il parlamentarismo, ma la sua identificazione in quanto fenomeno internamente coerente e relativamente stabile fu segnalata dal fatto che vennero coniate nuove espressioni: *party government* fra i teorici anglosassoni, *Parteiendemokratie* fra gli autori tedeschi. Ciascuna di queste espressioni mirava a raccogliere sotto un'unica etichetta le caratteristiche che distinguevano la nuova forma di governo rappresentativo dal parlamentarismo.

Sebbene alcuni autori inizialmente deplorassero la fine del parlamentarismo, la nuova forma di democrazia alla fine venne salutata come un progresso. Fu definitivamente accettata

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. Schmitt, *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. Inoltré, dal momento che i programmi elettorali permettevano ai votanti di scegliere la direzione del governo, e che le organizzazioni di partito esercitavano un controllo continuo sui loro membri in parlamento, si ebbe l'impressione che la «democrazia dei partiti» accrescesse il ruolo della volontà popolare nella conduzione degli affari pubblici. Quando divenne chiaro che i partiti di massa non avevano minato le istituzioni rappresentative, i cambiamenti che inizialmente erano apparsi come una minaccia per la rappresentanza furono reinterpretati come fattori che la rendevano più democratica. Il governo rappresentativo sembrava andare in direzione dell'identità fra rappresentanti e rappresentati, e del governo popolare. I commentatori smisero di immaginare su quanta strada avesse già fatto il sistema, e guardarono invece al futuro. Il sistema rappresentativo poteva non essere stato democratico sin dall'inizio, ma adesso sembrava che lo sarebbe diventato sempre di più. La democrazia era all'orizzonte. Questo progresso verso la democrazia fu interpretato come un'estensione della concezione *whig* della storia, oppure, con accenti tocquevilliani, come un passo nell'avanzata irresistibile dell'eguaglianza e del governo popolare, implementati solo in modo imperfetto dal parlamentarismo liberale.

Così emerge una singolare simmetria tra la situazione presente e quella tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX. Adesso, come allora, si va consolidando l'idea che la rappresentanza sia in una situazione di crisi. Questo parallelismo suggerisce l'ipotesi che forse oggi stiamo assistendo non tanto a una crisi della rappresentanza politica, quanto piuttosto alla crisi di una forma particolare di rappresentanza, ossia quella

⁵ Sul significato di queste idee di identità e somiglianza democratica si veda *supra*, capp. III e IV.

istituita all'esordio dei partiti di massa. Può essere che i vari sviluppi che stanno interessando la rappresentanza oggi indichino l'emergere di una terza forma di governo rappresentativo, dotato di altrettanta coerenza interna del parlamentarismo e della democrazia dei partiti?

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. Seyès 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 lo 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 fornire una definizione.

Nelle pagine che seguono, dunque, per «discussione» si intenderà un tipo di comunicazione in cui almeno una delle parti *a)* cerca di produrre un cambiamento nella posizione dell'altra parte, e *b)* lo fa usando proposte che sono impersonali o che si riferiscono al futuro a lungo termine.

La prima caratteristica denota l'elemento di persuasione che la discussione politica deve prevedere se vuole svolgere il suo ruolo essenziale nel generare consenso, e in particolare il consenso della maggioranza. Solo il discorso persuasivo, volto a modificare l'opinione degli altri, è infatti in grado di suscitare il consenso di una maggioranza laddove all'inizio non c'è altro che un gran numero di opinioni discordanti. Questa prima caratteristica distingue la discussione da tipi di comunicazione verbale in cui gli interlocutori non cercano di persuadersi a vicenda, come per esempio quando gli individui si scambiano informazioni, oppure, nel caso degli avvocati in tribunale, quando sembrano rispondere gli uni agli altri mentre in realtà stanno cercando di persuadere una terza parte.

La seconda caratteristica (l'uso di proposte impersonali o a lungo termine) corrisponde alla dimensione razionale o argomentativa della discussione. Questo distingue la discussione da ciò che si potrebbe denominare mercanteggiamento, col quale i partecipanti cercano di modificare le posizioni reciproche attraverso ricompense o minacce che riguardano gli

interessi personali immediati degli 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 adotterà 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 constituantes*, 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 divenire oggetto di offerte nel senso stretto del termine (si veda *infra*). Ciò spiega l'assenza di simmetria fra la definizione di mercanteggiamento (che fa uso di proposte che sono personali e si riferiscono al breve periodo) e quella di discussione (che fa uso di proposte generali o sul lungo periodo).

Inoltre, nel mercanteggiamento la proposta che indica all'altra parte che essa otterrà un qualche beneficio ha lo status linguistico specifico di un'offerta o di una minaccia. Il verificarsi del suo contenuto (beneficio o perdita) è certo, appena la proposta è stata pronunciata, o perlomeno dipende soltanto dalla volontà di chi abbia formulato tale proposta. Lo stesso non può valere (a parte circostanze eccezionali) quando le proposte che annunciano un guadagno o una perdita per l'altra parte sono generali e impersonali, o hanno ricadute di lungo termine. Di solito una persona non può offrire una ricompensa (o fare una minaccia) a classi intere, dal momento che per farlo dovrebbe avere a disposizione una quantità incredibile di risorse: tanto più sostanziose, anzi, quanto più ampia è la classe alla quale rivolge le proprie offerte o le proprie minacce. In questo caso, dunque, la proposta che annuncia il guadagno o la perdita assume almeno in parte il carattere di una predizione, il cui verificarsi non dipende soltanto dalla volontà della persona che pronuncia la proposta ma anche da fattori esterni, come la cooperazione di un gran numero di altre persone oppure, più in generale, di forze economiche e sociali. Lo stesso ragionamento vale per le proposte che annunciano un beneficio di lungo termine per l'altra parte: più è distante il momento al quale si riferiscono tali proposte, più costituiscono delle predizioni, dal momento che il passare del tempo aumenta la probabilità che intervengano altri eventi. E chiaramente questa caratteristica di predizione è ancora più marcata se le proposte riguardano sia categorie sia il lungo periodo.

Ma se si vogliono fare predizioni senza rischiare di essere confutati dai fatti, si ha un forte incentivo ad analizzare il mondo e a capire il modo in cui funziona. Si è indotti a conoscere, poiché non si può soltanto volere. Anche in questo senso, dunque, la comunicazione che fa uso di proposte generali o a lungo termine richiede che si faccia uso della ragione. La ragione, questa volta, è distinta dalla volontà, piuttosto che dalla percezione immediata. La dimensione predittiva che è intrinseca alla comunicazione che annuncia benefici generali o di lungo periodo è la causa del suo carattere duraturo. Chi parla moltiplica le argomentazioni volte a mostrare che il beneficio si realizzerà, dal momento che non può semplicemente offrire tale beneficio. Quando a una persona viene offerto un

bene in cambio di qualcosa, tale persona accetta l'offerta e la comunicazione finisce, oppure la rifiuta e allora deve essere fatta un'altra offerta. Non si continua ad argomentare per ottenere il consenso dell'altro. Le due parti mercanteggiano finché non si accordano su un prezzo; non «discutono».

L'offerta personale di denaro, beni o servizi in cambio di azioni politiche è diffusa, come attestano i fenomeni famigliari della corruzione e del clientelismo. Perciò il concetto di mercanteggiamento qui introdotto non è semplicemente un artificio intellettuale destinato a fare da contraltare alla nozione di discussione. La definizione di discussione come comunicazione volta a produrre un cambiamento d'opinione attraverso l'impiego di proposte impersonali o di lungo periodo è solo idealtipica. Talvolta può risultare difficile determinare se una situazione ricada al di qua o al di là del confine segnato dalla definizione. Per esempio, a volte vengono fornite informazioni con l'intenzione di far cambiare idea all'altra parte, e quindi sarà difficile stabilire se questa sia una situazione di comunicazione persuasiva o no. Allo stesso modo, talvolta può essere difficile decidere se una proposta sia impersonale o meno. Da quale parte della linea che separa il mercanteggiamento dalla discussione dobbiamo mettere la situazione in cui una persona cerca di persuadere 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 ricomprendono tutte le forme di rappresentanza politica, e neppure tutte le forme che essa ha assunto di fatto. Questi idealtipi saranno esaminati solo in vista del genere di *rappresentanza* – ossia, il genere di rapporto fra rappresentanti e rappresentati – che essi prevedono. L'estensione del diritto di voto e le dimensioni della popolazione rappresentata saranno volutamente lasciate fuori. In un dato momento e in un dato paese le varie forme di rappresentanza politica che sono qui analizzate possono coesistere e fondersi assieme, ma a seconda del tempo e del luogo l'una o l'altra sarà predominante.

1. Il parlamentarismo

1.1. *L'elezione dei rappresentanti*

Le elezioni furono escogitate come un mezzo per mettere al governo persone che godevano della fiducia dei concittadini. Agli esordi del governo rappresentativo questa fiducia derivava da circostanze particolari: i candidati vincenti erano individui che ispiravano fiducia ai propri elettori grazie alla loro rete di relazioni locali, alla loro importanza sociale e alla deferenza che suscitavano.

Nel parlamentarismo il rapporto di fiducia ha un carattere essenzialmente personale. 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 (ciò che Burke chiamava «i grandi interessi del regno»: terrieri, commerciali, industriali ecc.). I rapporti di vicinanza o appartenenza in uno di questi grandi interessi sono il risultato spontaneo di 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 Mr [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*

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'elektorato 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

¹⁰ Cfr. E. Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (1774), in R.J.S. Hoffmann e P. Lewack (a cura di), *Burke's Politics. Selected Writings and Speeches*, New York, Knopf, 1949, pp. 114-116. Sul fatto che le formulazioni di Burke riflettessero la visione generalmente accettata sul ruolo dei rappresentanti, cfr. J.R. Pole, *Political Representation in England and the Origins of the American Republic*, Berkeley, University of California Press, 1966, p. 441, ma anche pp. 412, 419 e 432. Blackstone sostiene un punto di vista simile in *Commentaries on the Laws of England* (1765-69), I, I, cap. II, 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.

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 di questa configurazione 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 doppia potenza s'impone e forza la mano [...]. 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-

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 sottostante 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 crederrebbe che avrebbero portato in carica l'«uomo comune». Sembrava che

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

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, sconsigliò presto queste aspettative¹⁵.

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

più di un secolo di distanza dalla discussione tra federalisti e antifederalisti. Nei primi anni del XX secolo la democrazia veniva ancora identificata con una forma di potere nella quale i leader dovrebbero assomigliare a coloro che governano per situazione e caratteristiche, anche se l'azione collettiva richiede una differenziazione funzionale fra di essi. Fra l'altro, l'attaccamento di Michels all'idea della somiglianza non era un caso isolato. L'attrattiva di tale ideale può anche essere vista in un documento che, mezzo secolo prima, aveva giocato un ruolo cruciale nella politica francese. Il *Manifesto dei sessanta*, pubblicato da un gruppo di lavoratori parigini nel 1864, criticava la concezione della rappresentanza allora prevalente nei circoli repubblicani. I «Sessanta» deploravano che non ci fosse alcun candidato appartenente alle classi lavoratrici. I repubblicani avevano assicurato ai lavoratori la loro simpatia e avevano promesso di difendere i loro interessi, ma i Sessanta replicavano che volevano essere rappresentati in parlamento «da lavoratori come loro»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

¹⁵ R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiviezens 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.

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 «climi di opinione» propri di certi luoghi. La stabilità elettorale, una delle più importanti scoperte della scienza politica di fine secolo, è stata confermata da una quantità innumerevole di studi fino agli anni 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 XIX 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 che viene generata appare meno chiaramente nel loro caso.

Per decenni in Germania, Inghilterra, Austria e Svezia votare è stato un modo di esprimere un'identità di classe. Per la maggior parte degli elettori socialisti o socialdemocratici il voto che essi davano non era una questione di scelta, ma di identità e di destino 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 socioeconomici 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 detagliati 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 rimuovere 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, capp. 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'ipotesia 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 sottometerla senza condizioni al proprio volere. La democrazia dei partiti è una forma fattibile di governo solo se gli interessi contrapposti accettano deliberatamente il principio del compromesso politico, dal momento che non c'è niente che possa stemperare la loro contrapposizione nella sfera sociale. Kelsen fa del principio del compromesso la pietra angolare della sua teoria della democrazia, anche se non spiega che cosa motivi i protagonisti a fare tali 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. Manin, *Démocratie, pluralisme, libéralisme*, in A. Bergounioux e B. Manin, *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 predeterminato e nello scegliere, all'interno dei parametri di tale piano, che cosa possa e debba essere realizzato.

Questo spazio di manovra all'interno di limiti stabiliti si manifesta anche nel rapporto fra lo stesso partito e la sua espressione parlamentare. Vale la pena osservare, per esempio, che nel 1907, per regolare il rapporto fra il congresso annuale di partito e il gruppo parlamentare, il partito laburista inglese adottò la seguente mozione:

Che le risoluzioni che istruiscono i parlamentari del partito riguardo le loro azioni alla Camera dei comuni siano considerate come opinioni del congresso, con l'intesa che il tempo e il metodo con cui mettere in pratica queste istruzioni sono lasciati al partito alla Camera, d'accordo con l'esecutivo nazionale.

Come affermò Keir Hardie, un membro della dirigenza del partito, questa risoluzione equivaleva a dare al gruppo parlamentare e alla dirigenza del partito il potere di decidere «quali questioni dovessero avere la *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 castro della costituzione*, Milano, Giuffrè, 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 opinione. 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, tiposa 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 detagliati 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 inattuato, mentre nel corporativismo tradizionale gli scioperi sono proibiti. Cfr. Manin, *Démocratie, pluralisme, libéralisme*, 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. E' 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 VO. Key; si vedano soprattutto il suo *Public Opinion and American Democracy*, New York, Knopf, 1963; e Id., *The Responsible Electorate*, Cambridge (MA), Belknap Press of Harvard University Press, 1966. Negli anni settanta questa idea venne ripresa e sviluppata in un certo numero di studi. Si vedano, per esempio (per citare solo due fra le opere più influenti), G. Pomper, *Voters' Choice*, New York, Dodd, Mead, 1975; o N.H. Nie, S. Verba e J.R. Petrock, *The Changing American Voter*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1976. Anche alcuni studi francesi recenti sottolineano il ruolo determinante dei termini della scelta offerta all'elettorato. Si vedano in particolare A. Lancelot, *L'Orientation du comportement politique*, in J. Leca e M. 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.

elettori, essa è percepibile al massimo grado a livello nazionale, nel rapporto fra l'esecutivo e l'elettorato³⁶. Gli analisti hanno da tempo osservato che nei paesi democratici c'è una tendenza alla personalizzazione del potere. Nei paesi in cui vige l'elezione diretta del capo dell'esecutivo le elezioni presidenziali tendono a diventare le elezioni principali, che danno forma all'intera vita politica. Nei paesi in cui il capo dell'esecutivo è anche il leader del partito di maggioranza in parlamento, le campagne e le elezioni per il legislativo si focalizzano sulla persona del leader. I partiti giocano ancora un ruolo centrale. Essi forniscono risorse cruciali come le reti di contatti e di influenza, la capacità di raccogliere fondi e il lavoro di volontariato degli attivisti. Ma tendono a diventare strumenti al servizio di un leader. A differenza che nel parlamentarismo, è il capo del governo, anziché il membro del parlamento, a essere visto come il rappresentante per eccellenza. Come nel parlamentarismo, tuttavia, il rapporto fra il rappresentante così definito e i suoi elettori ha un carattere essenzialmente personale.

La situazione presente sembra avere due cause. Anzitutto, i canali della comunicazione politica influiscono sulla natura del rapporto di rappresentanza: attraverso la radio e la televisione i candidati possono di nuovo comunicare direttamente con i loro elettori senza la mediazione della rete di partito. L'epoca degli attivisti politici e degli uomini di partito è finita. Inoltre, la televisione conferisce una salienza e una intensità particolari alla personalità dei candidati. In un certo senso, essa fa rivivere la natura faccia-a-faccia del legame rappresentativo che contraddistingueva la prima forma di governo rappresentativo. I mass media, tuttavia, favoriscono determinate qualità personali: i candidati vincenti non sono i notabili locali, ma ciò che chiamiamo «figure mediatriche», ossia persone che hanno una maggiore dimisticchezza con le tecniche della comunicazione mediatica rispetto ad altre. Ciò cui stiamo assistendo oggi non è un allontanamento dai principi del governo rappresentativo, bensì un cambiamento nel tipo di élite che viene selezionato. Le elezioni continuano a elevare alle cariche individui che posseggono caratteristiche distintive; esse conservano il carattere elitista che hanno sempre avuto. Tutta-

³⁶ Sul ruolo della personalità nelle elezioni per il Congresso si veda B. Cain, J. Ferejohn e M. Fiorina, *The Personal Vote, Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1987.

via, una nuova élite di esperti della comunicazione ha sostituito l'attivista politico e il burocrate di partito. La democrazia del pubblico è il governo dell'*esperto di media*.

In secondo luogo, il ruolo sempre maggiore delle personalità a dispetto dei programmi è una risposta alle nuove condizioni nelle quali i funzionari eletti esercitano il loro potere. L'ambito dell'attività di governo si è esteso notevolmente durante gli ultimi cento anni. Il governo non regola più semplicemente la cornice generale della vita sociale; oggi esso interviene in tutta una serie di ambiti (specialmente nella sfera economica), prendendo decisioni concrete. Per i candidati è più difficile fare promesse precise: tali programmi diventerebbero ingestibili e illeggibili. Ancora più importante è il fatto che a partire dalla seconda guerra mondiale l'ambiente in cui opera il governo è diventato molto più complesso. Come conseguenza della crescente interdipendenza economica, l'ambiente che ha di fronte ciascun governo è il risultato di decisioni prese da un numero sempre maggiore di agenti. A sua volta ciò significa che, per i politici, i problemi da affrontare una volta in carica diventano sempre meno prevedibili. Quando si candidano per una carica, i politici sanno che dovranno far fronte degli imprevisti; perciò non sono inclini a legarsi le mani impegnandosi su un programma dettagliato.

La natura e l'ambiente dell'attività del governo di oggi, perciò, richiedono sempre più un potere discrezionale, la cui struttura formale può essere paragonata alla vecchia nozione di potere «prerogativo». Locke definì la prerogativa come il potere di prendere decisioni in assenza di leggi precisi. La necessità di un tale potere è giustificata nel *Secondo trattato* dal fatto che il governo può dover affrontare degli imprevisti, mentre le leggi sono regole prefissate e promulgate in anticipo³⁷. Per analogia, si potrebbe dire che i governi contemporanei hanno bisogno di un potere discrezionale rispetto ai programmi politici, dal momento che è sempre più difficile prevedere tutti gli eventi ai quali i governi devono rispondere. Se dalle

³⁷ «Molte sono le cose nelle quali la legge non può, in nessun modo sopprimere e che devono essere lasciate alla discrezione di chi ha in mano il potere esecutivo, perché ne disponga secondo le esigenze del bene e dell'utilità pubblica» (J. Locke, *Second Treatise of Government*, cap. XIV, par. 159, in Id., *Two Treatises of Government*, a cura di P. Laslett, Cambridge, Cambridge University Press, 1960; trad. it. *Trattato sul governo*, Roma, Editori Riuniti, 1997, p. 117; si veda anche l'intero cap. XIV).

circostanze presenti è richiesta una certa forma di potere discrezionale, per i candidati è razionale presentare le proprie qualità personali e la propria predisposizione a prendere buone decisioni piuttosto che legarsi le mani con promesse specifiche. Anche i votanti sanno che il governo deve affrontare eventi imprevedibili. Dal loro punto di vista, dunque, la *fiducia* personale che ispira il candidato è un criterio di selezione più adeguato della valutazione dei piani di azione futuri. La fiducia, che era stata così importante alle origini del governo rappresentativo, assume di nuovo un ruolo centrale³⁸.

Così i votanti contemporanei devono ricordare ai loro rappresentanti un certo grado di discrezione rispetto ai programmi. È sempre stato così, una volta che è stata presa la decisione di proibire i mandati imperativi. La situazione presente rende soltanto più visibile una caratteristica permanente della rappresentanza politica. Ma potere discrezionale non significa potere irresponsabile. I votanti contemporanei continuano a conservare il potere finale che hanno sempre avuto nei governi rappresentativi, ossia il potere di rimuovere i rappresentanti di cui trovano insoddisfacenti le prestazioni passate. L'epoca in cui si votava sui programmi dei candidati è probabilmente finita, ma potrebbe cominciare l'epoca in cui si vota sulle prestazioni passate dei candidati uscenti.

3.3. *Il ruolo della scelta elettorale in generale*

Oltre alla personalità dei candidati, gli studi elettorali contemporanei mettono in rilievo il fatto che il comportamento di voto varia a seconda dei termini della scelta elettorale. Per esempio, i cittadini votano per partiti diversi alle elezioni presidenziali, legislative o amministrative. Questo suggerisce l'ipotesi che le decisioni di voto vengano prese sulla base della percezione di ciò che è in gioco in un'elezione particolare, piuttosto che come risultato di caratteristiche socioeconomiche. Allo stesso modo,

³⁸ Sulla nozione di fiducia e sulla sua rilevanza duratura per quel che riguarda l'azione politica da Locke ai giorni nostri si veda J. Dunn, *Interpreting Political Responsibility*, Oxford, Polity Press, 1991; e in particolare il saggio *Trust and Political Agency*, in D. Gambetta (a cura di), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford, Basil Blackwell, 1988; trad. it. *Fiducia e agire politico*, in D. Gambetta (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Torino, Einaudi, 1989.

le decisioni dei votanti sembrano essere sensibili alle questioni sollevate durante le campagne elettorali. I risultati delle elezioni variano significativamente, anche sul breve periodo, a seconda di quali questioni figurino in primo piano nelle campagne³⁹. I votanti sembrano *rispondere* (ai termini particolari offerti in ciascuna elezione), piuttosto che semplicemente *esprimersi* (esprimere le loro identità sociali o culturali). Da questo punto di vista, la situazione presente segna una rottura con la formazione delle preferenze politiche nella democrazia dei partiti. Oggi predomina la dimensione reattiva del voto.

Un'elezione comporta sempre un elemento di divisione e di differenziazione fra i votanti. Da una parte, l'elezione mira necessariamente a separare coloro che sostengono un candidato da coloro che non lo fanno. Inoltre, gli individui si mobilitano e si uniscono più efficacemente quando hanno degli avversari e percepiscono delle differenze fra se stessi e gli altri. Un candidato, quindi, deve non solo definire se stesso, ma anche i propri avversari. Non presenta solo se stesso, ma presenta anche una differenza. In tutte le forme di governo rappresentativo i politici hanno bisogno di differenze alle quali possano fare appello per mobilitare i sostenitori. Le divisioni sociali in cui è separata la massa dei cittadini al di là delle elezioni costituiscono una risorsa essenziale.

In una società in cui una certa divisione è sia duratura sia particolarmente saliente, i politici sanno prima delle elezioni quale elemento di separazione sfruttare. Possono modellare dei principi utili a differenziarsi sulla base di tale conoscenza. In queste situazioni, quindi, i termini della scelta offerta dai politici appaiono come la trasposizione di una divisione preesistente. Questa è la dinamica essenziale della democrazia dei partiti. Ma in diverse società occidentali oggi la situazione è diversa. Non c'è alcuna divisione socioeconomica o culturale che sia più importante delle altre. Ovviamente i cittadini non costituiscono una massa omogenea che può essere divisa in qualsiasi modo dalle scelte che sono offerte, ma le linee di di-

³⁹ Si veda per esempio Nie, Verba e Petrocik, *The Changing American Voter*, cit., pp. 319 e 349. «Gran parte di questo libro è percorso da un tema semplice ma importante: il pubblico risponde agli stimoli politici che gli vengono offerti. Il comportamento politico dell'elettore non è determinato solo da forze sociali e psicologiche, ma anche dalle questioni all'ordine del giorno e dal modo in cui i candidati presentano tali questioni» (*ibidem*, p. 319, corsivi miei).

visione sociali e culturali sono numerose, trasversali e mutano in continuazione. Un elettorato di questo genere è *capace* di diverse divisioni. I politici devono decidere quali di queste divisioni potenziali saranno più efficaci e vantaggiose per loro. Possono realizzarne una o l'altra. Così, coloro che formulano i termini della scelta hanno un certo grado di autonomia nella selezione della divisione che vogliono sfruttare.

In una situazione del genere, l'*iniziativa* dei termini della scelta elettorale spetta ai politici e non all'elettorato, il che spiega come mai le decisioni di voto oggi sembrino soprattutto reattive. In realtà, in tutte le forme di governo rappresentativo il voto costruisce, in parte, una reazione dell'elettorato messo di fronte ai termini proposti. Tuttavia, quando questi stessi termini sono il riflesso di una realtà sociale indipendente dalle azioni dei politici, l'elettorato appare come l'origine dei termini ai quali risponde nelle elezioni. Il carattere reattivo del voto è oscurato dalla sua dimensione espressiva. Quando invece i termini della scelta sono soprattutto conseguenza delle azioni relativamente indipendenti dei politici, il voto rimane un'espressione dell'elettorato, ma la sua dimensione reattiva diventa più importante e più visibile. Così, l'elettorato appare soprattutto come un pubblico che risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica. Dunque, questa forma di governo rappresentativo verrà qui denominata «democrazia del pubblico».

I politici, comunque, hanno solo un certo grado di autonomia nella scelta delle questioni su cui ci si divide: non possono inventarsi delle linee di divisione in modo del tutto libero. Non tutte le divisioni sono possibili, giacché prima delle decisioni dei candidati esistono differenze sociali, economiche e culturali all'interno dell'elettorato. Inoltre, i politici non possono neanche scegliere liberamente fra le divisioni esistenti. Essi sanno che non ogni divisione possibile è egualmente utile: se un candidato promuove una linea di divisione che non mobilita efficacemente i votanti, o una linea che alla fine si rivela controproducente, perderà le elezioni. I politici possono prendere l'iniziativa di proporre un principio di divisione anziché un altro, ma le elezioni comportano sanzioni alle loro iniziative autonome. I candidati non sanno in anticipo quale linea di divisione sarebbe quella più efficace, ma è loro interesse cercarla. Rispetto alla democrazia dei partiti

L'autonomia dei politici è maggiore, ma allo stesso tempo essi devono continuamente identificare le divisioni giuste da sfruttare. Tuttavia, dal momento che le divisioni politicamente più efficaci sono quelle che corrispondono alle preoccupazioni dell'elettorato, il processo tende a produrre *convergenza* fra i termini della scelta elettorale e le divisioni del pubblico. Nella democrazia dei partiti, invece, ci può essere corrispondenza immediata fra i due insiemi, giacché i politici sanno in anticipo, e con ragionevole certezza, qual è la divisione fondamentale dell'elettorato. Nella democrazia del pubblico, la convergenza si realizza nel corso del tempo attraverso un processo di prove ed errori: il candidato prende l'iniziativa di proporre una linea di divisione durante una campagna elettorale, oppure — con minori rischi — sulla scorta di sondaggi di opinione. Il pubblico quindi risponde alle linee di divisione proposte, e infine il politico corregge o mantiene la proposta iniziale, a seconda della risposta del pubblico.

Si potrebbe osservare, inoltre, che la scelta finale offerta ai votanti non è il risultato di un piano consapevole o deliberato. Ciascun candidato propone la questione o il termine che ritiene divida l'elettorato nel modo più efficace e fruttuoso. Ma la scelta che viene presentata alla fine e la divisione che essa mette in atto sono il risultato dell'interazione dei termini offerti da ciascun candidato. La configurazione finale della scelta è il prodotto non intenzionale di una pluralità di azioni non coordinate.

Come dimostra l'uso dell'espressione «mercato elettorale», ormai comune, la metafora economica del mercato ha finito per predominare nell'analisi delle elezioni. Ogni metafora è per definizione parzialmente inadatta all'oggetto al quale si applica. La metafora del mercato, comunque, presenta dei problemi particolari, o piuttosto dà luogo alla possibilità di un fraintendimento cruciale. È certamente giustificabile descrivere i politici come imprenditori in competizione gli uni con gli altri per conquistare voti e massimizzare i loro benefici, ossia le gratificazioni materiali e simboliche del potere. Ma caratterizzare i votanti come consumatori è meno appropriato. Un consumatore che entri sul mercato economico sa che cosa vuole: le sue preferenze sono indipendenti dai prodotti offerti. La teoria economica presuppone che le preferenze dei consumatori siano esogene. In politica, invece, questo assunto è irrealistico e contrario

all'esperienza. Quando un cittadino accede a quello che può essere definito come il mercato politico, le sue preferenze di solito non sono già formate; esse si sviluppano attraverso l'ascolto dei dibattiti pubblici. In politica la domanda non è esogena; in generale, le preferenze non esistono prima delle azioni dei politici⁴⁰.

Non si è prestata sufficiente attenzione al fatto che proprio l'autore che generalmente viene considerato il fondatore della teoria economica della democrazia, Joseph Schumpeter, riconosce che in politica non esiste nulla di simile a una domanda indipendente dall'offerta. Schumpeter sostiene che nell'ambito degli «affari nazionali e internazionali» è ingiustificato supporre che gli individui abbiano volizioni ben definite e indipendenti dalle proposte dei politici. Tali volizioni si danno su argomenti di importanza immediata per l'individuo e dei quali egli ha conoscenza diretta: «Le cose che riguardano direttamente lui, la sua famiglia, la sua professione, le sue piccole manie, i suoi amici e nemici, la sua città, la sua classe, la sua chiesa, il suo sindacato o altro gruppo sociale di cui sia membro attivo»⁴¹. All'interno di questo «campo ristretto» l'esperienza diretta della realtà gli permette di formarsi delle preferenze definite e indipendenti. Tuttavia, «appena ci allontaniamo dalle preoccupazioni private della famiglia e della professione ed entriamo nel campo degli affari nazionali e internazionali che mancano di un rapporto diretto e inequivocabile con quelle preoccupazioni private», il senso di realtà si indebolisce⁴². Così scrive Schumpeter:

Questo senso ridotto della realtà spiega non soltanto un minor senso di responsabilità, ma anche l'assenza di un'effettiva volizione. Ognuno ha le sue frasi, naturalmente, e i suoi sogni a occhi aperti; soprattutto, ognuno ha le sue simpatie e antipatie. Ma, ordinariamente, esse non corrispondono a quella che si chiama volontà — l'equivalente psichico di un'azione responsabile e indirizzata a un fine⁴³.

⁴⁰ Per un'argomentazione più dettagliata su questo punto si veda B. Manin, *On Legitimacy and Political Deliberation*, in «Political Theory», 15, 1987, n. 3, pp. 338-368.

⁴¹ J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), New York, Harper & Row, 1957³, p. 261; trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Einaudi, 1994, pp. 246-247.

⁴² *Ibidem*, p. 261; trad. it. cit., p. 249.

⁴³ *Ibidem* (corsivi miei).

È significativo che in questo passo Schumpeter neghi non solo il carattere responsabile o razionale della volontà individuale oltre alla cerchia ristretta delle preoccupazioni private, ma anche la stessa esistenza di una volizione. Più avanti Schumpeter osserva che i votanti non possiedono una volontà politica indipendente dall'influenza dei politici: «Il fenomeno che ci si presenta nell'analisi dei processi politici è, in gran parte, quello di una volontà non genuina ma artefatta»⁴⁴.

Se in politica non esiste una domanda esogena, l'analogia fra la scelta elettorale e il mercato diventa particolarmente problematica, dal momento che oscura una delle caratteristiche fondamentali della sfera politica. Neppure l'azione di coloro che stabiliscono i termini della scelta può essere concettualizzata come offerta, se ciò che ha di fronte non è una domanda nel senso usato dalla teoria economica. Il solo elemento valido nella metafora del mercato è l'idea che l'iniziativa riguardo ai termini della scelta appartiene ad agenti che sono diversi e relativamente indipendenti da coloro che alla fine compiono la scelta. Perciò la metafora del palcoscenico e del pubblico, sebbene sia imperfetta, è più adeguata a rappresentare la realtà. Essa non esprime niente di più che le idee di distinzione e di indipendenza fra coloro che propongono i termini della scelta e coloro che compiono la scelta. Questo è, in ogni caso, il senso che essa ha qui.

Quella che vediamo emergere oggi è una nuova forma di rappresentanza. I rappresentanti sono persone che prendono l'iniziativa nel proporre una linea di divisione. Essi cercano di identificare delle divisioni all'interno dell'elettorato, e di portare alcune di esse sulla scena pubblica. Essi portano alla coscienza del pubblico questa o quella divisione sociale, richiamando l'attenzione su una frattura della società di cui prima non ci si accorgeva. I rappresentanti, così, non sono più dei portavoce; la personalizzazione della scelta elettorale, in una certa misura, ne ha fatto dei fiduciari. Ma essi sono anche degli *agenti* che vanno alla ricerca di divisioni e le rendono evidenti.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 261; trad. it. cit., p. 251.

3.4. *La parziale autonomia dei rappresentanti*

È generalmente riconosciuto che oggi i rappresentanti sono eletti in base all'«immagine», che è sia l'immagine personale del candidato sia quella dell'organizzazione o del partito al quale esso appartiene. Il termine «immagine», tuttavia, può dare adito a confusioni. Esso è spesso impiegato in contrapposizione a «sostanza», per denotare percezioni vaghe e superficiali prive di contenuto politico. Il votare sulla base dell'immagine è contrapposto al votare sulla base di proposte politiche dettagliate, generalmente come preludio a una lamentela sul fatto che il primo elemento si sta sostituendo al secondo. Questo genere di concezione dell'immagine politica alimenta la sensazione di una crisi della rappresentanza. In realtà, i sondaggi di opinione dimostrano quanto le immagini che i votanti si formano non siano prive di contenuto politico. È ben vero che, per fare solo un esempio, nelle elezioni francesi del 1981 vinte dai socialisti l'elettorato non aveva idee e preferenze chiare sulla politica economica proposta (nazionalizzazioni, sostegno alla domanda interna). I votanti francesi non misero i socialisti al potere sulla base di un programma politico specifico. Tuttavia, è stato mostrato che la vittoria socialista sia stata in gran parte il risultato di una percezione che, per quanto vaga, implicava un certo contenuto: l'idea che la crisi economica fosse una conseguenza della politica perseguita dai politici al potere, e che fosse possibile ristabilire la crescita economica e la piena occupazione⁴⁵.

Una campagna elettorale, bisogna osservare, è un processo di *contraddittorio*; essa mette in contrapposizione diverse immagini le une con le altre. Presa di per sé, ciascuna immagine effettivamente può non significare quasi nulla. Ma l'errore consiste precisamente nel considerare ciascuna di esse da sola. Ai votanti viene presentata una varietà di domande in concorrenza tra loro. Anche se ciascuna di esse può essere abbastanza vaga, esse non sono complementemente indeterminate o prive di contorni, giacché una campagna elettorale crea un *sistema di differenze*: c'è almeno una cosa che l'immagine di un candidato non può

denotare, e cioè l'immagine dell'avversario. Una campagna elettorale può essere paragonata a un linguaggio, così come è stato definito dal fondatore della linguistica, Ferdinand de Saussure: il significato di ciascun termine è il risultato della coesistenza di diversi termini distinti gli uni dagli altri.

Queste immagini, in realtà, sono rappresentazioni mentali altamente semplificate e schematiche. L'importanza di tali rappresentazioni schematiche, naturalmente, è dovuta al fatto che un numero molto grande di elettori non è abbastanza competente per afferrare i dettagli tecnici delle misure proposte e le ragioni che li giustificano. Ma l'impiego di rappresentazioni semplificate è anche un metodo per risolvere il problema dei costi dell'informazione. È stato osservato da tempo che uno dei problemi maggiori cui si trova di fronte il cittadino di una democrazia di ampie dimensioni è la sproporzione fra i costi dell'informazione politica e l'influenza che può sperare di esercitare sul risultato delle elezioni. Nella democrazia dei partiti questo problema non sorge realmente, giacché le decisioni dei votanti sono guidate dal senso di un'identità di classe. Si potrebbe anche sostenere che nella democrazia dei partiti l'identificazione col partito costituisce la soluzione al problema dei costi di informazione. Comunque sia, però, quando l'identità sociale o l'identificazione col partito perdono la loro importanza in quanto determinanti del voto, sorge il bisogno di scorciatoie alternative nella costosa ricerca delle informazioni politiche.

3.5. *La libertà dell'opinione pubblica*

Il fatto cruciale è che, nella democrazia del pubblico, i canali della comunicazione pubblica (giornali, televisione ecc.) sono in gran parte neutrali dal punto di vista politico, ossia non di parte. Questo naturalmente non significa che tali canali di informazione offrano uno specchio non distorto della realtà. Essi introducono la loro parte di distorsione e di pregiudizi. Possono anche avere delle preferenze politiche, ma non sono *strutturalmente* legati ai partiti che competono per i voti. A portare al declino della stampa di parte sono state ragioni tecnologiche ed economiche. Oggi i partiti politici di solito non possiedono quotidiani ad ampia diffusione. Inoltre, la radio e la televisione sono state istituite come non di parte.

⁴⁵ Si veda E. Cohen, *Les Socialistes et l'économie de l'âge des mythes au déclinage*, in G. Grunberg e E. Dupouit (a cura di), *La Droite de défaites de la Gauche*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, pp. 78-80.

L'avvento dei media popolari e non di parte ha una conseguenza importante: quali che siano le loro preferenze politiche, su un dato argomento gli individui ricevono le stesse informazioni di tutti gli altri. Naturalmente gli individui si formano parimenti delle opinioni diverse sulle questioni politiche, ma la percezione delle questioni stesse tende a essere indipendente dalle inclinazioni politiche dei singoli. Ciò non significa che le questioni o i fatti – a differenza dei giudizi – siano percepiti in maniera oggettiva, senza distorsioni a opera dei media, ma semplicemente che essi sono percepiti in modo relativamente uniforme lungo tutto lo spettro delle preferenze politiche. Al contrario, quando la stampa è in gran parte in mano ai partiti politici (come nella democrazia dei partiti) la fonte di informazione di ciascuno è scelta in base alle sue tendenze di parte; i fatti e le questioni stesse sono viste nel modo in cui vengono presentate dal partito per il quale si vota.

Per chiarire questo punto può essere utile un confronto fra la crisi del Watergate e l'affare Dreyfus, due situazioni in cui l'opinione pubblica ha giocato un ruolo cruciale. È stato dimostrato che durante la crisi del Watergate gli americani, nel loro insieme, ebbero la stessa percezione dei fatti, indipendentemente dalle loro preferenze politiche e dal loro giudizio. Nell'affare Dreyfus, al contrario, sembra che persino la percezione dei fatti fosse diversa a seconda dei settori dell'opinione: ciascun segmento del pubblico francese apprese i fatti attraverso gli organi di stampa, che riflettevano le sue tendenze politiche⁴⁶. Analogamente, è stato mostrato che una delle caratteristiche salienti delle recenti elezioni francesi è l'omogeneizzazione delle immagini dei partiti all'interno dell'elettorato. A quanto pare, per esempio, nelle elezioni parlamentari del 1986 i votanti ebbero pressoché la stessa percezione dei programmi dei partiti. Ovviamente produssero giudizi diversi sui partiti e votarono di conseguenza, ma le questioni che essi giudicarono furono percepite in modo praticamente identico da tutti, quale che fosse il partito per il quale votavano⁴⁷.

⁴⁶ Si veda G.E. Lang e K. Lang, *The Battle for Public Opinion. The President, the Press and the Polls during Watergate*, New York, Columbia University Press, 1983, pp. 289-291.

⁴⁷ Si veda G. Grunberg, F. Haegel e B. Roy, *La Bataille pour la crédibilité: partis et opinion*, in Grunberg e Dupoulier (a cura di), *La Droite de défaite de la Gauche*, cit., pp. 125-127.

Sembrirebbe, dunque, che oggi la percezione delle questioni e dei temi pubblici (da distinguere, ripeto, dai giudizi che ci si forma su di essi) sia più omogenea e meno dipendente dalle preferenze di parte di quanto fosse nella democrazia dei partiti. Gli individui, tuttavia, possono assumere posizioni divergenti su una data questione. L'opinione pubblica allora si divide sulla questione in gioco. Ma la divisione dell'opinione pubblica che ne risulta non riproduce le divisioni elettorali, né coincide necessariamente con esse: il pubblico può dividersi su certe linee nelle elezioni e su altre per questioni particolari.

Ricompare, dunque, una possibilità che era venuta meno nella democrazia dei partiti: le espressioni elettorali e non elettorali del popolo sulle questioni all'ordine del giorno possono non coincidere.

La possibile mancanza di coincidenza scaturisce in gran parte dalla maggiore neutralità dei canali di comunicazione attraverso i quali si forma l'opinione pubblica, ma risulta anche dal carattere non fazioso delle nuove istituzioni che giocano un ruolo cruciale nell'espressione dell'opinione pubblica, e cioè gli istituti di sondaggio.

I sondaggi di opinione, occorre rilevare, operano in base alla struttura formale che caratterizza questa nuova forma di governo rappresentativo: palcoscenico e pubblico, iniziativa e reazione. Coloro che stilano i questionari delle interviste non sanno in anticipo quali questioni solleciteranno le risposte più significative e porteranno alla luce le divisioni del pubblico più rilevanti. Così, essi prendono l'iniziativa in modo relativamente autonomo. Come abbiamo visto, i sondaggi di opinione certamente non sono espressioni spontanee della volontà popolare. Piuttosto, sono costruiti. Ma è nell'interesse degli istituti di sondaggio fornire ai loro clienti dei risultati che abbiano un qualche valore predittivo e portino alla luce le divisioni significative. Come i politici, essi procedono per prove ed errori.

Il fattore più importante, tuttavia, è che molti organismi di sondaggio sono, come i media, indipendenti dai partiti politici. Questo non significa che non introducano delle distorsioni, e neanche che non abbiano preferenze politiche. Ma non sono strutturalmente connessi con le organizzazioni che competono per i voti. Ed essi operano in base a principi commerciali, non politici. Mentre i partiti hanno interesse a mettere in primo piano la divisione che incarnano come la linea di divisione

principale in tutte le aree, gli organismi di sondaggio possono, senza alcun problema per loro, portare alla luce linee di divisione diverse da quelle sfruttate dai candidati. Perciò le indagini d'opinione contribuiscono a separare le espressioni elettorali della volontà del popolo da quelle non elettorali. Occorre anche notare che, a differenza della democrazia dei partiti, qui le espressioni dell'opinione pubblica sono sollecitate da un gruppo diverso di persone. Una volta erano gli attivisti e il personale di partito a chiamare i cittadini a dimostrare o a firmare petizioni. A sollecitare l'espressione delle opinioni, adesso, sono persone con una formazione in scienze sociali e impiegate in aziende commerciali.

In un certo senso nella democrazia del pubblico troviamo una configurazione che è simile al parlamentarismo, eccetto per il fatto che i sondaggi d'opinione conferiscono un carattere piuttosto particolare alle manifestazioni non elettorali del popolo. In primo luogo, i sondaggi d'opinione abbassano i costi dell'espressione politica individuale. Partecipare a una manifestazione implica alti costi in termini di tempo e di energie, e firmare una petizione talvolta comporta dei rischi. Al contrario, rispondere in modo anonimo a un questionario impone solo un costo minimo. A differenza del parlamentarismo, nel quale gli alti costi delle dimostrazioni e delle petizioni tendono a riservare l'espressione politica non elettorale a coloro che sono fortemente motivati, i sondaggi di opinione danno una voce al cittadino «apatico» e disinteressato. In secondo luogo, i sondaggi facilitano l'espressione delle opinioni politiche perché sono pacifici, mentre le dimostrazioni spesso comportano il rischio di violenze, specialmente quando le opinioni sono fortemente polarizzate. Di conseguenza, l'espressione del popolo «alle soglie del parlamento» è presente in modo più regolare che nel parlamentarismo: il popolo non rende nota la propria presenza soltanto in circostanze eccezionali. La voce extraparlamentare del popolo è resa più pacifica e allo stesso tempo diventa un fatto abituale.

3.6. *La prova della discussione*

Con l'eccezione importante del Congresso degli Stati Uniti, il parlamento non è il foro della discussione pubblica. Ciascun partito è assemblato intorno a una figura guida, e ciascun partito

in parlamento vota in modo disciplinato a sostegno del proprio leader⁴⁸. Individualmente, però, i rappresentanti si incontrano e si consultano con i gruppi di interesse e le associazioni di cittadini. In tali riunioni le posizioni non sono rigidamente fissate, e così ha luogo una qualche discussione deliberativa.

Ma la novità di questo terzo genere di rappresentanza risiede altrove. Negli ultimi decenni gli studi sulle elezioni hanno evidenziato l'importanza dell'instabilità elettorale. Il numero dei votanti fluttuanti, che non votano in base a un'identificazione stabile con un partito, è in aumento. Una parte sempre più grande dell'elettorato tende a votare a seconda di ciò che è in gioco in ciascuna elezione. In realtà un elettorato instabile è sempre esistito, ma in passato era composto principalmente da cittadini che erano poco informati, avevano scarso interesse per la politica e un basso livello di istruzione. La novità del votante fluttuante di oggi è che è ben informato, interessato alla politica e abbastanza ben istruito. Questo nuovo fenomeno è dovuto in gran parte alla maggiore neutralità delle notizie e dei media di opinione: i votanti che si interessano alla politica e che cercano di informarsi sono esposti a opinioni contrastanti, mentre nella democrazia dei partiti i cittadini più attivi e impegnati erano costantemente rinsaldati nelle loro opinioni dalle loro fonti di informazione. L'esistenza di un elettorato informato e interessato, che può essere indirizzato in una direzione o l'altra, crea per i politici un incentivo a presentare le proposte politiche direttamente al pubblico. Il consenso di una maggioranza sulle misure politiche può essere costruito all'interno dello stesso elettorato. La discussione di questioni specifiche non è più confinata al parlamento (come nel parlamentarismo), o ai comitati di consultazione fra i partiti (come nella democrazia dei partiti); essa ha luogo all'interno del pubblico. Perciò la forma di governo rappresentativo che sta emergendo oggi è caratterizzata da un nuovo protagonista della discussione pubblica, il votante fluttuante, e da un nuovo foro, i media di comunicazione.

Quella che oggi viene definita come crisi della rappresentanza politica appare sotto una luce diversa se ci ricordiamo che il governo rappresentativo fu concepito come esplicita-

⁴⁸ Si veda *supra*, par. 3.2, *La personalizzazione della scelta elettorale*, pp. 243 ss.

mente contrapposto al governo da parte del popolo, e che le sue istituzioni centrali sono rimaste invariate. È vero che coloro che dominano la scena politica oggi (o che la stanno dominando sempre di più) non sono uno specchio fedele delle loro società. I politici e gli esperti di media costituiscono un'élite dotata di caratteristiche valutare positivamente che la distinguono dal resto della popolazione. Tale valutazione positiva non è prodotta solo da un giudizio deliberato da parte dell'elettorato. Ma neppure i notabili e i burocrati che predominavano rispettivamente nel parlamentarismo e nella democrazia dei partiti dovevano la loro preminenza soltanto alla scelta deliberata dei loro concittadini. A essere almeno parzialmente responsabili del loro ascendente erano in un caso lo status sociale e nell'altro i vincoli dell'organizzazione. Il governo rappresentativo rimane ciò che è stato sin dalla sua fondazione, ossia un governo delle élite distinte dal grosso dei cittadini per posizione sociale, stile di vita e istruzione. Ciò cui assistiamo oggi altro non è che *l'affermarsi di una nuova élite e il declino di un'altra*.

Ma l'impressione di malessere della rappresentanza è dovuta ancora di più al fatto che, con l'affermarsi di questa nuova élite, la storia sta prendendo una piega inaspettata. Quando gli attivisti e i burocrati sostituirono i notabili, la storia sembrò accorciare le distanze fra le élite al governo e i cittadini comuni. Ovviamente le analisi di Michels mostrarono che i partiti di massa erano dominati da élite distinte dalla base, ma era ragionevole ritenere che la distanza fra i burocrati di partito e i cittadini comuni fosse minore di quella che separava i notabili dal resto della popolazione. Fra l'altro, quale che fosse la distanza effettiva fra lo stile di vita dei leader e quello dei votanti comuni, i partiti di massa erano riusciti a creare un'identificazione di questi ultimi con i primi. Il fatto è che i lavoratori si riconoscevano nei leader dei partiti socialdemocratici e li vedevano «come qualcuno di loro».

La sostituzione dei notabili con funzionari di partito fu effettivamente un passo in direzione dell'identità (reale o immaginaria) fra le élite di governo e coloro che esse governavano. Oggi è impossibile avere questa impressione. La distanza sociale e culturale fra un'élite e la massa del popolo è una cosa difficile da misurare, ma non c'è ragione di ritenere che le élite politiche e mediariche contemporanee siano più

vicine ai votanti di quanto fossero i burocrati di partito. E non c'è neppure alcun segno del fatto che tali élite siano nella condizione di ispirare sentimenti di identificazione da parte dei votanti. Più che la sostituzione di un'élite con un'altra, è la persistenza, e forse persino l'aggravamento, della distanza fra i governati e l'élite al governo che ha provocato un senso di crisi. Gli sviluppi correnti smentiscono l'idea che la rappresentanza fosse destinata a progredire sempre di più verso l'identità fra governanti e governati.

Allo stesso modo, quando la gente votava per un partito con un programma, godeva di una capacità di pronunciarsi sulle politiche future che era molto più grande rispetto a quando eleggeva un notabile che ispirava personalmente la sua fiducia. L'avvento della democrazia dei partiti aveva reso possibile alle persone votare in modo orientato al futuro. Anche qui, i cambiamenti che si stanno verificando nella nostra epoca smentiscono l'aspettativa che le opportunità di votare in modo orientato al futuro continuino a crescere. Quando oggi un candidato è eletto sulla base della sua immagine, e cerca di persuadere i votanti di essere più adatto degli altri ad affrontare il futuro, i votanti hanno meno voce in capitolo su ciò che farà rispetto a quando un partito presentava una lista di misure che intendeva realizzare. Anche in questo senso il governo rappresentativo sembra avere arrestato il proprio progresso verso il governo popolare.

L'impressione prevalente di crisi che si percepisce oggi riflette la delusione delle aspettative precedenti sulla direzione della storia. Dal momento che la sua base si è allargata enormemente, il governo rappresentativo, rispetto a quando è stato istituito, è diventato senza dubbio più democratico. Questa tendenza non è stata invertita; la storia ha confermato ciò che si credeva. Tuttavia, la democratizzazione della rappresentanza, l'accorciamento delle distanze fra rappresentanti e rappresentati e l'influenza sempre maggiore dei desideri dei governati sulle decisioni di coloro che sono al governo si sono rivelate meno durature di quanto ci si aspettasse. Anche se si può certamente affermare che la democrazia si è allargata, non si può certamente dire che sia diventata più profonda.

Occorre rammentare, tuttavia, che nel sistema originario l'elemento democratico nella relazione tra i governati e coloro che governano non era né la somiglianza fra i due, né il principio

che i secondi dovessero implementare le istruzioni dei primi. Le istituzioni rappresentative miravano a sottoporre coloro che governano al verdetto di coloro che sono governati. E questa resa dei conti che ha costituito sin dall'inizio la componente democratica della rappresentanza. E la rappresentanza oggi implica ancora quel momento supremo in cui l'elettorato emette il proprio giudizio sulle azioni passate di coloro che sono al governo.

Tuttavia ciò non equivale a dire che il governo rappresentativo sia rimasto lo stesso nel corso di tutta la propria storia o che i cambiamenti siano stati meramente superficiali. La democrazia dei partiti, anzi, era profondamente diversa dal parlamentarismo. La rappresentanza, un sistema inventato da aristocratici inglesi, proprietari terrieri americani e giuristi francesi, venne trasformata, cent'anni più tardi, in un meccanismo che stemperava il conflitto industriale integrando le classi lavoratrici. I padri fondatori certamente non avevano in mente questo risultato. Il sistema che venne escogitato alla fine del XVIII secolo si dimostrò straordinariamente flessibile. Esso rivelò la capacità, probabilmente insospettata all'inizio, di assumere forme diverse per adattarsi a circostanze diverse. Né le differenze di forma, né la capacità di durare della struttura catturano *la* verità sulla rappresentanza. Proprio come il governo rappresentativo presenta contemporaneamente aspetti democratici e aspetti non democratici, laddove questi ultimi non sono più veri o essenziali dei primi, allo stesso modo è capace, nel corso del tempo, di assumere diverse forme pur rimanendo identico.

TAB. 6.1. *Principi e varianti del governo rappresentativo*

	Parlamentarismo	Democrazia dei partiti	Democrazia del pubblico
Elezione dei rappresentanti	<ul style="list-style-type: none"> - scelta di una persona di fiducia - espressione di legami locali 	<ul style="list-style-type: none"> - fedeltà a un partito - espressione dell'appartenenza a una classe - attivista/burocrate di partito 	<ul style="list-style-type: none"> - scelta di una persona di fiducia - risposta ai termini dell'offerta elettorale - esperto dei media
Parziale autonomia dei rappresentanti	<ul style="list-style-type: none"> - il deputato vota secondo coscienza 	<ul style="list-style-type: none"> - i leader di partito sono liberi di determinare le priorità all'interno del programma 	<ul style="list-style-type: none"> - elezione sulla base dell'immagine
Libertà dell'opinione pubblica	<ul style="list-style-type: none"> - l'opinione pubblica e l'espressione elettorale non coincidono - la voce del popolo «alle porte del parlamento» 	<ul style="list-style-type: none"> - l'opinione pubblica e l'espressione elettorale coincidono - opposizione 	<ul style="list-style-type: none"> - l'opinione pubblica e l'espressione elettorale non coincidono - sondaggi d'opinione
Prova della discussione	<ul style="list-style-type: none"> - parlamento 	<ul style="list-style-type: none"> - dibattito all'interno del partito - negoziazioni interpartitiche - neocorporativismo 	<ul style="list-style-type: none"> - negoziazioni fra il governo e i gruppi di interesse - dibattito nei media/elettori mobili

Conclusioni

Come abbiamo osservato all'inizio di questo libro, il governo rappresentativo è un fenomeno sorprendente, sebbene la sua presenza abituale nel nostro mondo quotidiano ci faccia credere di conoscerlo bene. Concepiro in contrapposizione esplicita alla democrazia, oggi è visto come una delle sue forme. Il «popolo» è oggi certamente un'entità molto più vasta di quanto non fosse nel XVIII secolo, dal momento che l'avvento del suffragio universale ha allargato notevolmente il *corpus* dei cittadini. Ma d'altra parte non c'è stato alcun cambiamento significativo nelle istituzioni che regolano la selezione dei rappresentanti e l'influenza della volontà popolare sulle loro decisioni una volta che sono al governo. Ed è perlomeno dubbio se la distanza fra le élite al governo e i cittadini comuni si sia ridotta o se il controllo dei votanti sui loro rappresentanti sia aumentato. Ciò nonostante, non abbiamo esitazioni a classificare i sistemi rappresentativi di oggi come democrazie. I padri fondatori, al contrario, sottolinearono l'«enorme differenza» fra il governo rappresentativo e il governo di quello che allora era il popolo. Così rimaniamo con il paradosso per cui il rapporto fra rappresentanti e coloro che essi rappresentano, pur senza essersi evoluto in nessun modo vistoso, oggi è percepito come democratico, mentre originariamente era visto come non democratico.

Ora, alla fine del nostro percorso, sembrerebbe che questa differenza fra la concezione originaria e quella odierna sia dovuta almeno in parte alla natura delle stesse istituzioni rappresentative. Il governo rappresentativo prevede sia caratteristiche democratiche sia caratteristiche non democratiche. Questo dualismo risiede nella sua stessa natura, e non soltanto nello sguardo di chi lo osserva. L'idea che i sistemi rappresentativi mettano il governo nelle mani del popolo non è un mito, contrariamente

a quanto sostengono coloro che, da Marx a Schumpeter, si sono impegnati a demistificare la «democrazia». Il governo rappresentativo possiede indubbiamente una dimensione democratica. Altrettanto innegabile, tuttavia, è la sua dimensione oligarchica. La soluzione all'enigma del governo rappresentativo sta nel fatto che si tratta di un sistema misto o equilibrato. Questi ultimi aggettivi non costituiscono affatto un giudizio di valore, ma designano una proprietà fattuale del sistema. I principi del governo rappresentativo formano un meccanismo complesso che assembla parti democratiche e parti non democratiche.

In primo luogo, l'assenza di mandati imperativi, di promesse giuridicamente vincolanti e della possibilità di rimozione in qualsiasi momento conferisce ai rappresentanti un certo grado di indipendenza dai loro elettori. Tale indipendenza distingue la rappresentanza dal governo popolare, per quanto indiretto. Per converso, la libertà di esprimere le opinioni politiche impedisce ai rappresentanti, una volta eletti, di sostituirsi completamente a coloro che rappresentano e di diventare i soli attori sulla scena politica. Il popolo è in grado di ricordare in qualsiasi momento ai rappresentanti la propria presenza; le stanze del governo non sono isolate dal suo clamore. La libertà dell'opinione pubblica così fornisce un contrappeso democratico all'indipendenza non democratica dei rappresentanti.

In secondo luogo, i rappresentanti eletti non sono vincolati da promesse fatte ai votanti. Se il popolo vota per un candidato perché è a favore della politica che propone, la sua volontà non è nulla più che un desiderio. Da questo punto di vista, l'elezione dei rappresentanti moderni non è molto diversa dall'elezione dei deputati agli Stati generali sotto l'*ancien régime*. D'altra parte, dal momento che i rappresentanti sono soggetti a rielezione, sanno che dovranno rendere conto del loro operato, e che, quando verrà quel momento, le parole non saranno più sufficienti. Essi sanno che i loro posti saranno in gioco quando, arrivato il giorno delle elezioni, l'elettorato emetterà il proprio verdetto sulle loro azioni passate. La prudenza impone, dunque, che essi agiscano adesso in vista del giorno del giudizio popolare. La volontà futura dei votanti non è più solo un desiderio: quando essi non sono soddisfatti dal rendimento dei politici uscenti, il loro verdetto è un comando. A ogni elezione i votanti prendono una decisione sulla base sia di ciò che vorrebbero in futuro sia di ciò che pensano del passato. Qui, dunque, gli

elementi democratici e quelli non democratici sono mescolati inestricabilmente in un singolo atto.

La designazione dei rappresentanti per mezzo delle elezioni, in presenza di suffragio universale e senza requisiti d'entrata per i rappresentanti coniuga elementi democratici ed elementi non democratici ancora più strettamente. Se i cittadini sono visti come candidati potenziali alle cariche pubbliche, le elezioni appaiono come un metodo inegalitario, dal momento che, a differenza dell'estrazione a sorte, non forniscono eguali *chance* a ogni individuo che ambisca a una carica. Le elezioni costituiscono addirittura una procedura aristocratica o oligarchica, in quanto riservano le cariche pubbliche a individui eminenti che i concittadini considerano superiori agli altri. Inoltre, la procedura elettorale contrasta con il desiderio democratico secondo cui coloro che sono al governo sono persone ordinarie, vicine ai governati per carattere, stile di vita e interessi. Tuttavia, se si guarda ai cittadini non più in quanto potenziali oggetti di una scelta elettorale, ma in quanto coloro che scelgono, le elezioni appaiono sotto una luce diversa. E mostrano allora la loro faccia democratica, dal momento che tutti i cittadini hanno un eguale potere di designare e di rimuovere i loro governanti. Le elezioni inevitabilmente selezionano delle élite, ma sta ai cittadini comuni definire che cosa costituisca un'élite e chi vi appartenga. Nella designazione tramite elezioni di coloro che governano, quindi, la dimensione democratica e quella non democratica non sono neppure associate come elementi analiticamente distinti (sebbene sempre intrecciati nella pratica), al pari di quanto succede per le motivazioni retrospettive e quelle anticipatorie del voto. Le elezioni presentano semplicemente due facce diverse, a seconda del punto di vista dell'osservatore.

In una costituzione mista, in cui la miscela è perfetta, scrive il Filosofo, si dovrebbe riuscire a riconoscere allo stesso tempo tanto la democrazia quanto l'oligarchia, e nessuna delle due in particolare. Un esame genealogico rivela che il governo rappresentativo è la costituzione mista del nostro tempo.