

## VI

# LA PARABOLA DELLA RAPPRESENTANZA

ALFIO MASTROPAOLO \*

### 1. UNA *NEW ENTRY* IN CASA RAPPRESENTANZA

Che fine ha fatto la rappresentanza politica? Quale sorte è toccata a quest'antico e nobile istituto che ha per secoli segnato, pur tra incessanti e profondi rimaneggiamenti, l'esperienza politica occidentale? Che la rappresentanza sia stata anch'essa inghiottita nel gorgo della tarda modernità? Eppure, da che mondo è mondo, i governanti non governano per se stessi, per il loro vantaggio privato o in virtù di meri rapporti di forza. O almeno non può apparire che accada in questo modo. Esercitano la loro autorità necessariamente nel nome di un'autorità che li trascende, sia essa quella divina, oppure quella della medesima collettività governata. Quantunque non da sempre si parli di rappresentanza, che è concetto relativamente recente, da sempre, sul piano fattuale, chi governa anzitutto rappresenta, e perciò «rende presente», chi presente non è e nemmeno può esserlo, ovvero il titolare di tale autorità, così come per suo conto agisce. A maggior ragione ciò accade da quando il termine rappresentanza è entrato a far parte del lessico politico.

La rappresentanza mette anzitutto in scena un complesso spettacolo volto a rendere visibile un'autorità che direttamente non può esserlo e che nella sua versione moderna implica anche il coinvolgimento del pubblico, ovvero il popolo stesso, testimoniando la duplice natura di quest'ultimo quale principio dell'autorità e quale suo destinatario<sup>1</sup>. In pari tempo i rappresentanti rappresen-

---

\* *Professore ordinario di Scienza politica presso l'Università di Firenze.*

<sup>1</sup> Particolarmente intriganti le osservazioni di M. ABÉLÈS, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Odile Jacob, 2000, p. 312.

tano nel senso che agiscono «per conto» dell'autorità superiore, che ad essi conferisce un qualche mandato, la cui natura è divenuta particolarmente controversa dacché il linguaggio moderno della rappresentanza è entrato in voga, unitamente alla pratica delle elezioni. È un problema, quello del mandato e della sua natura, che incombe su tutta la vicenda della rappresentanza moderna, ma che forse mai si è posto in termini tanto drammatici come si pone attualmente, nel trascorrere dall'uno e dall'altro millennio, giacché mai come ora si è assottigliato il legame istituito tra rappresentante e rappresentato. Al punto che la teoria certifica l'obsolescenza della rappresentanza, proponendo di espungerla, o quasi, dal lessico politico in vigore.

Da un pezzo, quantunque si continui a parlare di governo rappresentativo, si sono moltiplicate di numero, e sono cresciute di rilevanza, le decisioni assunte da autorità non fondate su alcun mandato elettorale, o che non hanno alcun vincolo con una parte significativa di coloro che sono interessati dalle loro decisioni. Basti considerare alla proliferazione delle cosiddette «autorità indipendenti», ai processi di deterritorializzazione dell'autorità politica indotti dalle interdipendenze globali intessute dai mercati, al declino della capacità fiscale che affligge gli Stati contemporanei, nonché alle collaborazioni regionali cui gli Stati tendono sempre più a vincolarsi, ponendo al loro vertice autorità non elettive<sup>2</sup>. Se poi è sempre accaduto che le scelte di uno Stato condizionassero l'esistenza dei cittadini di altri Stati, le dimensioni che il fenomeno ha da ultimo assunto – in tema di politica economica, energetica, ambientale e via di seguito – non vantano alcun precedente. E ancora: quanto incidono sulla rappresentanza le sofisticate, oltre che dispendiosissime, tecniche manipolative con cui sono condotte le campagne elettorali? Chi rappresenta un rappresentante sottoposto al giudizio degli elettori-consumatori non troppo diversamente da quanto accade per qualsiasi altro prodotto, a seguito d'ingenti investimenti in *marketing* politico, assai poco democraticamente riservati a un'esigua minoranza?

Infine. Le democrazie contemporanee hanno tutte significativamente premiato il ruolo del potere esecutivo a scapito delle assemblee elettive. Quantunque sia eccessivo ritenere solo simboliche le funzioni tuttora assolte da queste ultime, e benché tuttora in genere permanga un vincolo formale di fiducia tra esse e l'esecutivo, è quest'ultimo che prevalentemente detta il *policy-making*, alla luce di una non secondaria evoluzione istituzionale in virtù della quale la sua fisionomia e composizione politica dipendono direttamente dall'esito delle consultazioni elettorali, spesso proprio a tal fine condotte in base a procedure semplificate che

---

<sup>2</sup> Cfr. M. WARREN, D. CASTIGLIONE, *The Transformation of Democratic Representation*, in *Democracy and Society*, 1, II, 2004, pp. 20-2.

riducono ad opzione binaria tra due leader (e due *équipes* di governo) la complessità dei problemi che le democrazie avanzate sono chiamate ad affrontare.

Né è difficile supporre che, una volta promosso a protagonista indiscusso del *policy making* l'esecutivo, formatosi in base a una scelta elettorale diretta e semplificata, sarà più agevole farne espressione esclusiva della parte dell'elettorato (spesso nulla più di una minoranza qualificata) che l'ha votato. Certo, un'opposizione organizzata socialmente, rafforzata cioè dall'azione collettiva di almeno una parte del suo elettorato (magari amplificata dai media), potrà comunque condizionare l'operato del governo. Ma tale forma di condizionamento è pur sempre circoscritta e resta il fatto che la parte elettoralmente soccombente sarà comunque privata dell'azione rappresentativa che nelle assemblee elettive scaturiva da una continua dialettica tra maggioranza e opposizione. Voci rassicuranti diranno che la democrazia avanzata, essendosi lasciata alle spalle le grandi contrapposizioni del passato, implica che tra vinti e vincitori non sussistano più divergenze tali da rendere la loro convivenza forzata o da metterla a repentaglio. Resta tuttavia da domandarsi: in che misura possono ritenersi «rappresentati» i governati?

Che di fronte a siffatti interrogativi la teoria non si trovi troppo a proprio agio lo testimonia la recente e brillante *new entry* nella già prolifica famiglia dei concetti imparentati con la rappresentanza che è il concetto di *accountability*, venuto ad aggiungersi ad altri come delega, mandato, rappresentatività, responsabilità, *responsiveness*, autorizzazione e chi più ne ha più ne metta. L'*accountability* non è esattamente un fiocco rosa, e non è neanche una *teen-ager*. È un concetto che ha una certa età, ma fresco è il suo successo in teoria politica, insieme alla sua piena incorporazione nella problematica della rappresentanza (e della democrazia)<sup>3</sup>. Il trapianto è così recente che il termine ancora non dispone di un'attendibile traduzione in lingua italiana (né in francese o in tedesco), la quale forse non verrà neppure mai, in omaggio all'omologazione linguistica in atto su scala universale, senza d'altronde troppo danno, data la difficoltà a tradurre in maniera accettabile tanti termini – si prenda quello di *responsiveness*, che qualcuno ha trasformato in un'approssimativa «responsività» e qualcun altro in «riattività» – ma anche perché quel che importa è soprattutto capirsi.

L'esser l'ultima venuta non ha comunque impedito all'*accountability* di fare parecchia strada e conquistare in poco tempo un posto di primo piano nella teoria democratica. Molto perentoriamente uno dei più rinomati addetti ai lavori, che è Philippe Schmitter, l'ha identificata nientemeno che con la democrazia stessa: la quale sarebbe quel «regime o (...) sistema di governo in cui i governanti sono ritenuti ac-

<sup>3</sup> Cfr. H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967, pp. 55-6.

*countable* per le loro azioni nella sfera pubblica dai cittadini, i quali agiscono indirettamente attraverso la competizione e la cooperazione tra i loro rappresentanti»<sup>4</sup>.

Cosa significa *accountability*<sup>5</sup>? Sostanzialmente quel che in tal modo si indica è la possibilità offerta ai rappresentati di chiedere agli eletti conto del loro operato, conseguentemente confermando al potere coloro che hanno agito in maniera soddisfacente, e dando agli altri il benservito. Che ciò corrisponda alla logica di un regime rappresentativo è stato per tanto tempo così ovvio che la teoria non aveva sentito il bisogno di coniare una formula *ad hoc*. Se attraverso le elezioni si chiede ai cittadini di scegliere chi dovrà prendersi cura dei pubblici affari, è logico presumere che li si metta in condizione di selezionare coloro che meglio promettono di farlo e che, nel caso in cui gli eletti chiedano conferma, o in cui i candidati abbiano già dato prova di sé in altre cariche elettive, gli elettori possano esprimere un giudizio retrospettivo sulle loro *performance*. Che la teoria sia divenuta tanto sensibile a questo tema da approntare una formula nuova non può pertanto che insospettire.

La rappresentanza politica è l'opposto dell'autogoverno. L'argomento di Rousseau è inoppugnabile. Diversamente dai regimi autocratici, tuttavia, quelli rappresentativi in linea di principio riconoscono istituzionalmente una qualche forma di comunicazione tra governanti e governati. Non solo, ma, mentre la simbologia e la pratica della rappresentanza, di cui la scelta elettorale è momento imprescindibile, ciclicamente rinnovano tale legame, la stessa rappresentanza dopotutto incorpora una dose, piccola magari, ma non insignificante (e la massima forse che si è finora riusciti a realizzare), di quel medesimo autogoverno che essa esclude. Governanti e governati seguitano a distinguersi – i loro sono ruoli diversi – ma se un gesto dei governati è necessario per selezionare, autorizzare, confermare, revocare o sostituire i governanti – non solo il potere dei secondi è circoscritto e posto simbolicamente al servizio dei primi, ma già l'atto di votare implica una qualche possibilità di condizionare e orientare le decisioni politiche che in futuro saranno assunte. La sociologia elettorale (ma basta già il senso comune) dimostra come sul piano fattuale il voto sia meno uguale di quanto la teoria pretenda. È un diritto che non tutti i suoi titolari possono esercitare realmente. Né, tra quanti lo esercitano, è a tutti concesso di esercitarlo nella medesima misura e allo stesso modo: non tutti gli elettori, per cominciare, sono egualmente consapevoli di ciò che fanno e sono dunque egualmente liberi. Ma il non possedere il diritto di voto, da quando tale diritto è stato riconosciuto, è un marchio di esclusione difficile da negare.

<sup>4</sup> Cfr. P. SCHMITTER, *The Quality of Democracy: the Ambiguous Virtues of Accountability*, in *Journal of Democracy*, XV, 4, 2004, pp. 48-60, 59.

<sup>5</sup> Per un'introduzione, si vedano i saggi raccolti A. PRZEWORSKI, S. STOKES, B. MARIN (eds), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Basta comunque già quel minimo di autogoverno che l'elezione concede al cittadino comune per sollevare il fondamentale e originario paradosso della rappresentanza politica moderna, che la teoria rileva quando sottolinea la diversità irriducibile dalla rappresentanza di *Ancien régime* e quella di diritto privato. La teoria non è unanime. Ma è largamente maggioritaria quella parte di essa che dalla rappresentanza politica pretende una prestazione piuttosto complicata e anzi contraddittoria: che il rappresentante ad un tempo rappresenti e che non lo faccia, ovvero che rappresenti quanto basta a legittimare la propria autorità e ad ottenere la collaborazione dei governati, scongiurando il rischio che si estraneino, ma non di più. Detto nella forma più semplice: ciò che la teoria vuole è che il popolo legittimi e nient'altro, consentendo a un'élite di governare indisturbata. Ecco perché il mandato previsto dalla rappresentanza politica moderna è assai diverso da quello della rappresentanza tradizionale, e da quella di diritto privato, in quanto il rappresentato politico moderno designa sì anch'egli il rappresentante, ma gli è vietato – in linea di principio – di dettargli alcuna istruzione, che ne ridurrebbe, secondo la stessa teoria, la capacità operativa, o meglio la capacità di conciliare interessi necessariamente eterogenei, ovvero ancora di trascenderli in nome del bene comune.

Inventata per includere, con funzioni legittimanti e integratrici, i destinatari delle scelte politiche, nelle intenzioni dei suoi inventori l'inclusione attraverso la rappresentanza avrebbe dunque dovuto essere esclusivamente simbolica. Nulla più che un gesto di autorizzazione a governare. E questo per la fondamentale ragione che quanto più i rappresentati trovano ascolto, tanto meno i rappresentanti sono autonomi nel decidere. La pretesa non è priva di ragioni. Il popolo sovrano è sociologicamente un'entità composita e contraddittoria quanto mai, e quindi impossibilitata ad esprimere un'unica volontà. Di volontà ne esprime moltissime e per giunta in contrasto tra loro. Solo un rappresentante autonomo può tentarne una sintesi e può se non altro simulare una volontà «popolare».

L'argomento è riproponibile anche in chiave elitista, senza che le cose diventino più semplici: al popolo gli attori politici, che aspirano a governarlo, che se ne disputano il consenso e si ergono a suoi portavoce, fanno dire molte cose e molto diverse e ardue da conciliare tra loro. Non casualmente perciò non solo la semplificazione, trasfigurazione e distorsione, anche drastica, di ciò che è rappresentato, è tratto costitutivo della rappresentanza moderna, ma è pure costitutivo di tale rappresentanza – benché inconfessato – un doppio e pressoché ineliminabile pregiudizio: un pregiudizio elitista<sup>6</sup> (o anti-popolare: troppo popolo

---

<sup>6</sup> Alla vocazione «elitista» della rappresentanza è dedicato B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, Paris, 1996,

reale nuoce alla rappresentanza) e uno anti-pluralistico (troppe voci difformi, anzi in conflitto tra loro, provenienti dal popolo sono anch'esse nocive). Storicamente declinato in forme diverse, tale doppio pregiudizio è di recente, dopo una provvisoria fase di quiete, tornato in auge con inattesa virulenza.

Il paradosso sta nel fatto che la democrazia considera popolo sovrano e pluralismo valori fondamentali. Non solo, ma l'uno e l'altro sono fattualmente risorse essenziali per i progetti delle élite che si disputano il potere, sia quanto fonte di legittimazione di tale potere, sia come risorsa da investire nella competizione politica. In questo paradosso sta il motivo per cui il *mainstream* teorico si è sempre mostrato insofferente verso il popolo sovrano, contestualmente elaborando espedienti teorici e strumenti pratici atti a contenerlo, quando non a estrometterlo, dalla sfera politica. Ciò detto, per quanto antica, radicata e spiegabile sia tale insofferenza, l'enfasi che la teoria ha posto ultimamente sull'*accountability* – sostituendo con tale formula il più antico concetto di «controllo»<sup>7</sup> appare assai poco innocente.

Da sempre un regime rappresentativo vitale e funzionante si qualifica anche per il controllo esercitato sui rappresentanti. Se però si sublima, come fa la teoria riparandosi dietro la formula dell'*accountability*, il rapporto di rappresentanza in una mera verifica retrospettiva dell'azione dei governanti (la cui fattibilità e affidabilità è tutta da dimostrare), come fugare il sospetto che l'*accountability* annunci nient'altro che il sacrificio d'ogni influenza del cittadino comune su tale azione, dimostrandosi il ritrovato più recente per restringere la già modestissima quota di autogoverno incorporata nella rappresentanza, oltre che per comprimere il pluralismo politico?

Non è una gran consolazione che alla variante «verticale» dell'*accountability*, quella imperniata sul rapporto tra eletti e elettori, se ne affianchi una seconda, parallela, che poco o nulla ha a che vedere col voto, incentrata su agenzie private (come media, sindacati, associazioni, partiti, ecc.), che interagiscono anch'esse coi governanti, e addirittura una terza, definita «orizzontale», che si riferisce alla verifica dell'azione delle autorità elettive condotta da altre pubbliche istituzioni (magistratura, *authorities*, ecc., che effettuano verifiche soprattutto di legittimità e legalità)<sup>8</sup>. Posto che la seconda e la terza variante sono più prossime tra loro che non alla prima – in quanto l'asimmetria tra eletti e elettori è di gran lunga più

<sup>7</sup> Si veda per esempio E.W. BOCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, V, 1985, pp. 227-63; segnatamente, pp. 245-7.

<sup>8</sup> Cfr. G. O'DONNELL., *Horizontal Accountability in New Democracies*, in A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M.F. PLATTNER (eds), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Boulder and London, 1999.

marcata di quella tra gli eletti e gli interessi organizzati o tra gli eletti e altri poteri dello Stato – quella compiuta introducendo il concetto di *accountability* è soprattutto una classica operazione di rietichettamento a conti fatti neanche troppo originale.

Avendo promosso ad *accountability* la vecchia idea di controllo che accompagnava il concetto di rappresentanza, ad *accountability* si promuovono anche sia l'antico principio della separazione dei poteri (pubblici), sia il pluralismo (dei poteri privati). Per il primo principio i poteri dello Stato vanno suddivisi per bilanciarsi e ridurre i rischi di involuzione dispotica, ma a tal fine sono utili pure i poteri privati, i quali, ove si moltiplichino (senza tuttavia trasferirsi nella sfera politica), possono proficuamente bilanciarsi anch'essi tra loro e bilanciare quelli pubblici. Basta però tanto poco perché s'introduca un nuovo concetto come quello di *accountability* o ce n'era già a sufficienza con i vecchi nomi?

In realtà c'è da domandarsi se la celebrazione dell'*accountability* non intenda soprattutto supplire al vistoso allentamento nei regimi rappresentativi odierni del legame tra parlamento, esecutivo e partiti. Per un paio di secoli l'esecutivo è dipeso dalla fiducia del parlamento e quindi rispondeva ad esso, oltre che più di recente ai partiti<sup>9</sup>. Questa forma di *accountability*, che è storicamente la più illustre, in ragione degli sviluppi istituzionali da ultimo occorsi ai regimi rappresentativi parrebbe superata, senza però che la teoria (e tanto meno la pratica) se ne dolgano più di tanto, ma è curioso che l'*accountability* venga messa in campo proprio quando è difficile negare la sua dissoluzione.

La teoria politica, conviene rammentarlo, vuoi nella sua variante normativa, vuoi in quella empirica (peraltro strettamente intrecciate fra loro), è anch'essa un attore politico, di rilievo tutt'altro che secondario. Ciò che siamo usi chiamare teoria è una variegata compagine di attori, che perseguono o loro propri obiettivi, autonomi, ma non per questo privi di valenze politiche (come il riconoscimento del prestigio intellettuale o la riuscita accademica), oppure finalità politiche esplicite per conto d'altri. La teoria in ogni caso opera fianco a fianco con la politica, vuoi per legittimarne la condotta – e il conseguente funzionamento delle istituzioni – vuoi per orientarla e modificarla, oppure ancora per criticarla. Ebbene, anche di questi tempi i teorici recitano la propria parte con apprezzabile zelo, ovvero fanno politica, e l'*accountability* altro non è che la loro ultima, ma non originalissima, invenzione.

Di contro è ancor meno originale l'impronta socialmente selettiva dell'ultima restrizione imposta alla rappresentanza. Socialmente restrittiva la rappresen-

<sup>9</sup> Cfr. M. LAVER, K.A. SHEPSLE, *Government accountability in parliamentary democracy*, in A. PRZEWORSKI et al., *op. cit.*, pp. 279-96.

za politica lo era addirittura nata, grazie al suffragio ristretto. Il suffragio universale era riuscito ad attenuare, pur non cancellandole, molte restrizioni precedenti. Gli sviluppi più recenti della teoria e della pratica invece le ripropongono. Ciò che in queste pagine si vuole ancora dimostrare è come, mentre a taluni strati sociali si consente di esercitare su chi governa un'influenza assai più incisiva di quella consentita dalla scelta elettorale, anche istituendo percorsi di rappresentanza aggiuntivi e irrituali – si prenda il caso della cosiddetta *governance* – per altri ceti si conserva sì ufficialmente il diritto di voto, ma come non mai depotenziate sono le capacità di condizionare il *policy-making* da essi conseguite col suffragio universale. Si tratta, guarda caso, degli strati meno attrezzati sul piano culturale e su quello economico, e comunque dei ceti meno dotati di risorse d'influenza, poi caricaturalmente risarciti, oltre che col modesto *trompe-l'œil* dell'*accountability*, utile solo ad acquietare le coscienze delle élite, con le insidiose seduzioni della rappresentanza «plebiscitaria» e delle ambigue tecniche di democrazia «partecipata» venute in auge da qualche tempo.

## 2. IL MONUMENTO DELLA RAPPRESENTANZA

La rappresentanza politica moderna fu inventata in Gran Bretagna tra il XVII e il XVIII secolo, riutilizzando e rinnovando antichi istituti risalenti a più o meno a cinque secoli prima. La sua invenzione interveniva a suggellare un passaggio cruciale. Incoronato il popolo sovrano, sia pure per il tramite del parlamento, ma comunque fondata ufficialmente sul consenso dei governati l'autorità dei governanti, una vecchia idea venivano definitivamente archiviata: quella di una società costituita da attori individuali e collettivi, spesso radicati sul territorio e dotati di privilegi e diritti, i quali, benché sottoposti all'autorità del monarca, con lui negoziavano tramite i loro rappresentanti in fatto di leggi e questioni fiscali, nonché sui servizi offerti dal potere centrale. In realtà, tra rappresentanza per ceti, o di *ancien régime*, e rappresentanza moderna sussiste un rapporto di filiazione diretta perché la stessa era l'esigenza di fondo. Da quando grandi formazioni politiche territoriali avevano preso a organizzarsi intorno a un potere centrale, per i sovrani s'era posto il problema di persuadere la selva di potentati che li attorniavano a riconoscere la loro autorità, e a cooperare con essa, nel modo meno dispendioso – ovvero minimizzando in primo luogo il ricorso alla coercizione – e più efficiente. La pratica adottata era stata quella della consultazione dei corpi collettivi e delle unità territoriali di rango inferiore, la quale non solo permetteva al monarca di interagire con essi, scambiando informazioni, contrattando accordi e vicendevolmente riconoscendosi poteri, privilegi e diritti: una pratica che offriva an-



che il vantaggio di adunare in un unico luogo, e nello stesso momento, l'intera collettività, ad essa stessa rappresentando la sua esistenza e unità, tutt'altro che scontate in partenza.

Non potendo sovente esser direttamente presenti, i potentati che insistevano sul territorio necessariamente erano «rappresentati». Quel che fa progredire il meccanismo è il protratto e complicato transito verso la modernità e i mutamenti sociali e culturali che esso suscita, che erodono taluni centri di potere e ne costituiscono di nuovi, rendendoli ad un tempo più esigenti e meno affidabili, nonché le accresciute ambizioni monarchiche di unificazione e governo del territorio. Divenuta intollerabile per un grande Stato territoriale la dispersione del potere, cresciute le pretese di tutti gli attori, e non solo quelle del sovrano, l'invenzione della rappresentanza moderna implica così da una parte il disconoscimento del pluralismo dei corpi collettivi separati ed autonomi con cui il sovrano negoziava in precedenza, dall'altro la ricomposizione simbolica e pratica di tale pluralismo in un corpo collettivo nuovo e più vasto le cui unità costitutive sarebbero stati stavolta gli individui.

A prefigurare questo memorabile passaggio è l'immaginazione di Hobbes. A ridosso della guerra civile, il suo intento è quello di ridimensionare le «società parziali»<sup>10</sup> e promuovere gli individui a protagonisti del patto che li sottrae allo stato di natura e che istituisce il potere sovrano e permette loro di convivere, instaurando – tra individui e sovrano – un vincolo rappresentativo di nuovo genere, moderno, pur se non ancora elettivo, fondato su un pronunciamento iniziale dei primi, che rinunciano alla loro insicura parcella di sovranità e libertà originaria e riconoscono al secondo, una volta che l'hanno investito, un'autonomia irrevocabile.

Il mondo reale è fatto, com'è noto, per smentire le astrazioni della teoria. Ma in questo caso vi è riuscito solo in parte. Una società d'individui – la riforma protestante ne era stata l'episodio forse più saliente – aveva effettivamente cominciato a formarsi da tempo, rompendo la rigidità dei corpi collettivi pronti a premere su chi esercitava il potere politico che affollavano il mondo reale. Nelle pagine di Hobbes si coglie chiaramente l'esigenza di aggirare tali corpi, mentre il rinnovamento fattuale della rappresentanza prenderà forma con l'intronizzazione del popolo prefigurata dal disegno hobbesiano, ma proclamata dal parlamento britannico negli anni quaranta del XVII secolo, allorquando l'élite sociale che siede sui suoi banchi, e che è dopotutto anch'essa un corpo collettivo, decide di sbarazzarsi di un monarca troppo ingombrante ed escogita qua-

---

<sup>10</sup> Sul tema cfr. N. BOBBIO, *Hobbes e le società parziali*, in ID., *Thomas Hobbes*, Einaudi, Torino, 1989, p. 168-91.

le alternativa legittimante la proclamazione della sovranità del popolo e la sua collocazione entro un istituto la cui visibilità sia in condizione di competere con la maestà monarchica solo parzialmente disconosciuta.

Se non che, una volta che è riuscita tanto drammaticamente a liberarsi del potere del sovrano per delega divina, quell'élite è ben poco disponibile a consegnare al popolo il potere che pure ha conquistato in suo nome<sup>11</sup>. Il popolo, questa è la convinzione del parlamento, esiste politicamente solo attraverso di esso e quindi, oltre a esercitare la sua sovranità per il tramite dei suoi rappresentanti, solo attraverso di essi può farlo, delineando un rapporto di rappresentanza alquanto meno impegnativo (per il rappresentante) di quanto non accadesse per la rappresentanza di antico regime. Quest'ultima aveva carattere privatistico, i rappresentanti ricevevano un mandato vincolato e precise istruzioni, ovviamente non graditi al sovrano, preoccupato che le decisioni assunte con la loro approvazione fossero successivamente sconfessate<sup>12</sup>. Di contro, la rappresentanza moderna vorrebbe impennarsi su tutt'altro genere di mandato: se il tipico rappresentante nell'antica società per ceti era un «delegato», quello moderno, secondo lo schema hobbesiano, vorrebbe essere un «fiduciario».

Da allora, il dilemma tra *delegate* e *trustee*<sup>13</sup>, lungi dal risolversi una volta per tutte, è destinato, al di là delle molteplici soluzioni allestite dalla teoria, ad agitare senza posa la vicenda della rappresentanza. A cominciare dal fatto che il popolo, o chi per esso, una volta asceso al trono, non è per nulla disposto a selezionare i suoi rappresentanti pensando solo al bene pubblico, alla luce di criteri quali moralità e competenza, per subito ritrarsi in buon ordine nel proprio spazio privato, concedendo a chi lo rappresenta l'autonomia che rivendica. Piuttosto il popolo pretende di farsi ascoltare e vuole trasformare il proprio voto in risorsa utile a ottenere, individualmente o in associazione con altri, qualche vantaggio. Voleva essere – l'invenzione della sovranità popolare – un espediente volto a garantire la legittimità di un soggetto come il parlamento che ne era sprovvisto, o che ne disponeva in misura insufficiente rispetto al diritto divino dei re, così come le elezioni erano state concepite dall'élite sociale come un rito collettivo di conferma della loro preminenza. Basta invece che le elezioni siano minimamente pluralistiche e competitive perché da un lato gli elettori comincino ad avanzare

---

<sup>11</sup> Un'accurata e affascinante ricostruzione di questa vicenda è contenuta in E.S. MORGAN, *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Norton & Co, New York and London, 1988.

<sup>12</sup> Cfr. ad es. O. HINTZE, *Tipologia delle costituzioni cetuali in occidente*, 1929, tr. it. in G. D'AGOSTINO (a cura di), *Le istituzioni parlamentari nell'Ancien Régime*, Guida, Napoli, 1980.

<sup>13</sup> Cfr. per questa distinzione H.F. PITKIN, *op. cit.*, pp. 146-7.

qualche sostanziosa pretesa e perché dal lato opposto siano gli stessi candidati a suscitarsela.

Perché il principio dell'elezione competitiva si affermi non è facile da stabilire. Esso presuppone il riconoscimento di una condizione di pluralismo politico, che per Pizzorno è effetto collaterale della rivendicazione della libertà religiosa<sup>14</sup>. Ad ogni buon conto, dovendo competere per un seggio parlamentare, anziché conseguirlo in virtù del loro prestigio sociale, difficile è che i contendenti lo facessero in via esclusiva esibendo i propri meriti o le proprie capacità, o appellandosi a valori e interessi superiori generali, rinunciando ad accattivarsi gli elettori con l'offerta di qualche specifico vantaggio, come d'altra parte se era compito degli eletti effettuare scelte di un qualche interesse per chi li aveva votati, era ovvio che quest'ultimi pretendessero una qualche sensibilità alle loro preferenze.

Nulla al tempo stesso avrebbe reso d'ora in poi politicamente attraenti interessi e valori quanto promuoverli a preferenza del popolo (o di parte di esso). Da quando la sovranità del popolo è stata consacrata, evocare un qualche mandato popolare da un lato è divenuto un formidabile principio legittimante per chi l'ha ottenuto (specie se per mandante si spaccia il popolo nel suo complesso)<sup>15</sup>, dall'altro lato è servito a rafforzare la posizione del mandatario nelle contrattazioni in cui si è trovato coinvolto in parlamento. Anche questa è una tecnica ovvia. Se il rappresentante può invocare un qualche mandato di chi egli rappresenta, dispone di una risorsa preziosa da far valere con i suoi interlocutori: contro o a favore di questa o quella decisione politica.

Che intorno alla natura del mandato il dibattito sulla rappresentanza si sia da subito aggrovigliato non stupisce dunque per nulla. E tra quanti s'impegnano a scioglierne i nodi risalta il nome di Edmund Burke, il quale formalizza la sua teoria in due mosse fondamentali. La prima consiste nell'affermare l'unitarietà della nazione, al di sopra del pluralismo pur legittimo degli interessi particolari; la seconda è quella di prescrivere per i rappresentanti un mandato indipendente affinché, lungi dal soddisfare i voleri di questo o di quello, perseguano, con piena indipendenza di giudizio, e alla luce delle loro conoscenze e competenze – prerogativa per Burke solo delle classi superiori – ciò che essi considerano l'interesse generale e il bene comune.

Individuato il mandante degli eletti non in coloro che li hanno prescelti nella competizione elettorale, *uti singuli* o accomunati da interessi particolari, e addirittura

---

<sup>14</sup> Cfr. A. PIZZORNO, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti*, in R. BAIROCH, E. HOBBSBAWN, *Storia dell'Europa contemporanea*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 961-2.

<sup>15</sup> Che è poi quel che oggi, con qualche approssimazione e molti abusi, si tende a rubricare sotto la formula del populismo.

tura nemmeno nell'elettorato, bensì nella nazione nel suo insieme, che non solo è entità assai più vasta e più nobile di quanti godono del diritto di voto, ma è anche un *prius* rispetto al mandato rappresentativo, Burke mette in chiaro – la citazione è celeberrima – che «il parlamento non è un congresso di ambasciatori d'interessi diversi e l'un l'altro ostili, che ciascuno deve sostenere come mandatario e patrocinatore in opposizione ad altri mandatarî e patrocinatori; il Parlamento è invece un'assemblea deliberativa di una unica Nazione, con un solo interesse, quello dell'intero: dove dovrebbero essere di guida non già obiettivi locali, ma il bene generale derivante dalla generale ragione dell'intero»<sup>16</sup>. Ciò non significa che gli interessi non esistano, né che siano sprovvisti d'ogni soggettività politica autonoma, ma solo che è responsabilità precipua del parlamento ricondurli a unità: «Noi siamo ora membri del Parlamento in rappresentanza di una ricca città commerciale, prosegue il *Discorso agli elettori di Bristol*, ma questa città, d'altro canto, non è che una parte di una ricca Nazione commerciale, i cui interessi sono vari, multiformi e l'un con l'altro intrecciati... Tutti questi interessi così diffusi vanno presi in considerazione, comparati, ricomposti se possibile»<sup>17</sup>.

A questo fine «istruzioni imperative e mandati che, una volta inoltrati, il membro del Parlamento è tenuto a seguire ciecamente ed incondizionatamente e per i quali è tenuto a battersi, quantunque contrari alla più chiara convinzione del suo discernimento e della sua coscienza» apparivano a Burke «cose letteralmente sconosciute alle leggi di questa terra»<sup>18</sup>. In pari tempo, tuttavia, lo stesso Burke supponeva una sintonia profonda – quella che lui chiama rappresentanza «virtuale» – tra il popolo e chi agisce in suo nome, benché non necessariamente a seguito di un mandato elettorale. «Indubbiamente ... il fatto di vivere nell'unione più stretta, nella corrispondenza più immediata, nel contatto più schietto con i suoi elettori, dovrebbe costituire la felicità e la gloria di ogni rappresentante. I loro desideri dovrebbero avere gran peso su di lui, la loro opinione grande rispetto, i loro affari incondizionata attenzione»<sup>19</sup>. D'altronde, non solo «esprimere un'opinione è diritto di tutti gli uomini», ma «quella degli elettori è un'opinione rispettabile e di gran peso, che un rappresentante dovrebbe essere sempre lieto d'ascoltare e che dovrebbe sempre considerare con la massima serietà»<sup>20</sup>. Ed an-

---

<sup>16</sup> Cfr. E. BURKE, *Mr. Edmund Burke's Speeches at His Arrival at Bristol and at the Conclusion of the Poll*, 1774, tr. it. in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di interesse*, Giuffrè, Milano, 1984.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Cfr. E. BURKE, *Mr. Edmund Burke's ...*, cit., p. 320.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 320-1.

zi Burke si spinge a invitare gli elettori ad organizzare e dar forza ai loro interessi e opinioni disdegnando gli intrighi e portandoli alla luce tramite quel fondamentale strumento che erano a suo parere i partiti<sup>21</sup>, non senza tuttavia confermare che la nazione e il suo interesse comune e unitario necessitavano di decisioni autonome da parte dei rappresentanti. Così come ben si guardava dal pretendere che i rappresentati tacessero tra un'elezione e l'altra, rendendosi estranei a chi li rappresentava, in pari tempo la fondamentale prescrizione di Burke era infatti che la rappresentanza ordinasse e trascendesse, anche attraverso la deliberazione parlamentare fondata sul libero scambio di argomenti contrapposti, i variegati interessi di una società palesemente eterogenea confermando la fondamentale unità del corpo politico.

Tali prescrizioni, tutt'altro che prive d'illustri precedenti (già un secolo prima Edward Coke si era espresso in termini non troppo diversi, così come Algernon Sidney e il quasi contemporaneo Blackstone), cadevano del resto in uno scenario quanto mai movimentato. La compravendita di voti era la norma nell'Inghilterra del XVIII secolo, così come le intromissioni della Corona e della grande proprietà, mentre non meno regolarmente gli eletti si ripagavano dei costi sostenuti con disinvoltura attingendo, oltre che al proprio patrimonio, alle risorse pubbliche cui il seggio parlamentare schiudeva l'accesso, quando non a quelle offerte dall'azione corruttrice della monarchia. Erano inoltre la regola anche gli scontri violenti tra fazioni rivali, e le carnevalesche liturgie collettive precedenti le consultazioni elettorali, che coinvolgevano, oltre agli elettori, porzioni ben più ampie della popolazione del collegio. Infine, promosse talora dai notabili, talaltra dai candidati medesimi, coalizioni d'interessi d'ogni sorta condizionavano il voto e impartivano istruzioni agli eletti o rivolgevano ad essi petizioni ed richieste, com'è ovvio nel nome della sovranità popolare, cui in special modo gli oppositori erano prontissimi ad appellarsi.

Oratore brillante, scrittore di talento, sostenitore d'idee e disegni politici controcorrente – sulle discriminazioni anticattoliche, la questione irlandese, le colonie americane – Burke era però un *parvenu* giunto dall'altra sponda del Mar d'Irlanda, il quale, grazie al suo ingegno, era divenuto esponente di spicco di un partito – gli *Whigs* capeggiati dal marchese di Rockingham – avverso a quello della corona. Avendo nel corso della sua carriera politica sperimentato di persona gli inconvenienti delle pratiche rappresentative in vigore e della loro disordinata dimensione popolare, ma anche le difficoltà degli *outsiders* e i vantaggi di cui beneficiano gli *in-*

---

<sup>21</sup> «Un partito, scrive Burke, è un corpo di uomini che si uniscono per promuovere congiuntamente l'interesse della nazione, fondandosi su qualche principio particolare sul quale tutti concordano»: cfr. *Thoughts on the Cause of the Present Discontent*, 1770, in *Burke's Thoughts on The Cause of the Present Discontent*, London, Macmillan, 1905, p. 81.

*siders*, ovvero le élite precostituite, come spesso d'ora in poi capiterà a chi si trova nella sua condizione, l'argomento da lui sollevato era quindi quello della moralità della politica. Non che contestasse il diritto di coloro che detenevano l'autorità sociale a ricoprire i ruoli rappresentativi. Tutt'altro. Burke era anzi convinto che «una adeguata rappresentanza dello Stato» pretende «un'assemblea ove assieme all'abilità» sia «ugualmente presente la proprietà»<sup>22</sup>. Ciò malgrado egli invitava gli eletti a non trattare le elezioni, e le cariche parlamentari e di governo, come dovuta conferma della loro autorità sociale, ma a conferire alla rappresentanza una più consona aura di rispettabilità, che in pari tempo riqualificasse la sovranità popolare trasfigurando e neutralizzando una volta per tutte il potenziale eversivo evocato a suo tempo dalle pretese radicali dell'*Agreement of the people*.

L'impatto immediato dell'idea di rappresentanza formulata da Burke sulla politica del suo tempo, per quanto intensamente coinvolto egli fosse nell'agone politico, fu comunque alquanto limitato. Ma cruciale è stato il suo contributo alla teoria. Chiunque solo sfiori il tema della rappresentanza difficile è che manchi di citarlo: postumo e magro compenso alla sua frustrata ambizione di rendere gli eletti da un lato meno preoccupati dei propri affari privati, dall'altro meno vulnerabili ai capricci degli elettori e alle pressioni di interessi, che sarà soddisfatta assai di più dall'evoluzione istituzionale del regime rappresentativo negli anni delle guerre napoleoniche, allorché il parlamento riuscirà infine ad emanciparsi dalla corruzione monarchica, consacrando la preminenza del capo del governo (legata all'apparire di alcune grandi personalità politiche), nonché dal *Reform Act* del 1832. L'istituzionalizzazione e regolamentazione del diritto di voto e delle procedure elettorali, insieme alla redistribuzione dei collegi elettorali a beneficio dei centri urbani, che sancivano l'esaurirsi dell'egemonia dell'aristocrazia terriera, l'ingresso in politica di nuovi ceti e la costituzione attorno al parlamento di una più vasta – e vigile – pubblica opinione, comporteranno infatti un decisivo cambiamento anche della pratica rappresentativa.

Quel che in ogni caso si può supporre è che il dibattito condotto oltre Manica nella seconda metà del XVIII secolo risultasse prezioso anche in Francia spingendo la teoria politica rivoluzionaria, e in particolar modo Sieyès, a scavare, al di là delle apparenti somiglianze, un percorso assai più lineare e deciso. Il che era possibile perché alquanto diversa era la situazione francese, vuoi perché la storia consentiva di non dover aggiornare e adattare istituti preesistenti, bensì di fondarne e costruirne di nuovi, vuoi perché altre – in gran parte – erano già le sfide con cui la teoria e la pratica si misuravano.

<sup>22</sup> Cfr. E. BURKE, *Considerazioni sulla rivoluzione francese*, in ID., *Scritti politici*, Utet, Torino, 1963, p. 212.

Scartata la condanna della rappresentanza pronunciata da Rousseau, per il quale le elezioni non erano che un'effimera e illusoria sospensione di una persistente condizione di servitù, ma presumibilmente anche consapevole del dibattito in corso in Gran Bretagna, solo in superficie il punto di vista adottato da Sieyès è ravvicinabile a quello di Burke, anzitutto perché diversa era la posta politica in gioco e anche perché diversi erano i problemi con cui ci si confrontava oltre Manica. Il primo, molto ovvio, era quello di segnare una discontinuità radicale con l'*Ancien Régime* impedendo ogni possibile ricongiungimento tra il nuovo potere nascente e qualsiasi autorità sociale sopravvissuta al crollo della monarchia. Il secondo problema – che ci è già noto – era quello di non cedere ad altri, nemmeno al popolo, il potere appena conquistato in suo nome.

La soluzione elaborata da Sieyès non è l'unica possibile al tema della rappresentanza. Il dibattito rivoluzionario fu accanito ed una soluzione meno perentoria, non distante da quella di Burke, era già stata prefigurata dalla voce *Représentants* dell'*Encyclopédie*, redatta da d'Holbach pochi anni prima, ravvisando nel rapporto tra rappresentanti e rappresentati un ponte gettato tra nazione e popolo, quantunque eminentemente simbolico, giacché su di esso non era escluso ogni transito di volontà. Viceversa, Sieyès assottigliava all'estremo questo ponte inventando una sua originale soluzione, incentrata sulla nazione quale terzo attore – virtuale – non immediatamente riducibile al popolo, che sì era un *prius* rispetto alla rappresentanza, ma che poteva esclusivamente costituirsi attraverso di essa, ovvero per il tramite del corpo legislativo, sottraendo ad ogni possibile dubbio il suo carattere unitario: «Il popolo non può parlare, non può agire se non attraverso i suoi rappresentanti», proclamava l'ex-abate, ed esso, e la nazione, «non possono avere che una voce, quella del sistema legislativo nazionale»<sup>23</sup>.

Per Burke la società – e le sue articolazioni – non era prive di ogni soggettività. Preoccupato di liberare a ogni costo l'azione dell'organo elettivo, e quindi dello Stato, da ogni ipoteca del pluralismo e degli interessi parziali, tutelandone sopra ogni cosa la coerenza, Sieyès escludeva ogni mandato se non del tutto simbolico. Disciolti i vecchi corpi collettivi, riconosciuto l'individuo quale unico termine alternativo allo Stato, negata l'esistenza di volontà collettive parziali o individuali, e di una volontà collettiva complessiva precedente la rappresentanza, la divisione del lavoro tra mandante e mandatario non poteva divenire più netta. I cittadini si pronunciavano al momento del voto, ma nulla più, né politicamente disponevano di una volontà loro propria, che prescindesse da quella dell'organo rappre-

---

<sup>23</sup> Cfr. E. SIEYÈS, *Discorso dell'Abate Sieyès sulla questione del veto regio alla seduta del 7 settembre 1789*, tr. it. in *Opere e testimonianze politiche*, 1789, vol. I, Giuffré, Milano, 1993, p. 444.

sentativo, che era l'unica mente e voce della nazione, in cui non solo si dissolveva il popolo, ma anche ogni sottostante pluralismo, nonché svaniva ogni disuguaglianza – severamente stigmatizzata nel *Saggio sui privilegi* – e diversità tra gli individui. L'assemblea poteva pur dividersi in maggioranze e in minoranze. Ma l'unità d'intenti della nazione prevedeva che in essa «gli interessi particolari [dovessero] restare isolati, e la volontà della maggioranza [dovesse] essere sempre conforme all'interesse generale»<sup>24</sup>.

Di tutte le invenzioni, o di tutte le ipocrisie, della teoria politica moderna quest'ultima si rivelerà una fra le più pregiate e persistenti: alle scelte di volta in volta adottate a maggioranza si suppone sia sottesa un'«unanime volontà degli associati» di dotarsi di mezzi – come il principio di maggioranza – tali da consentire all'«unione sociale»<sup>25</sup> di funzionare e perseguire i propri fini. E in effetti un regime rappresentativo dovrebbe escludere la possibilità che maggioranza e minoranza siano nemiche tra loro. Sul piano pratico questo accade di frequente e i regimi rappresentativi per fortuna hanno dimostrato una più che discreta capacità di appianare, a medio termine, anche ostilità assai tenaci. Ma, in linea teorica, spiega Sieyès, la scelta di adottare il principio di maggioranza suppone un'«unanimità indiretta»<sup>26</sup>, per la quale ogni divisione è solo provvisoria e comunque sovrastata dalla volontà di convivere. «Una società – dettava ancora non casualmente l'abate – non può avere che un interesse generale. Sarebbe impossibile instaurare l'ordine se si pretendesse di perseguire vari interessi opposti. L'ordine sociale suppone necessariamente *unità* di scopi e *comunione* di mezzi»<sup>27</sup>.

Ciò detto, la questione resterà assai delicata e il rapporto tra maggioranza e minoranze è tuttora al centro dell'attenzione. Se da un canto alla base d'ogni associazione politica è necessario supporre un accordo di fondo che superi ogni divergenza – un accordo che non verte necessariamente su valori comuni, magari organizzati in una qualche religione civile, ma che si contenta della disponibilità a convivere e a risolvere pacificamente ogni conflitto mediante regole condivise – tale accordo alla maggioranza di turno conviene confermarlo adottando scelte tali da indurre le minoranze a non dissociarsi. La dissociazione non è scelta agevole. Ciò malgrado, vi sono, nelle decisioni di maggioranza che divengono volontà

<sup>24</sup> Cfr. ID., *Che cos'è il Terzo Stato?*, 1789, tr. it in *Opere*, cit., vol 1, p. 278.

<sup>25</sup> Cfr. ID., *Preliminari della Costituzione. Riconoscimento ed esposizione ragionata dei diritti dell'uomo e del cittadino. Letto il 20 e 21 luglio 1789 al comitato di costituzione dall'Abate Sieyès*, tr. it. in *Opere*, cit., vol. 1, p. 391.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 392.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 391.



politica collettiva, limiti non valicabili, che non solo sono tracciati dalle norme costituzionali, ma che soprattutto scaturiscono dalle situazioni politiche concrete, non sempre riconducibili alla lettera della costituzione. Sancito il divieto di mandato imperativo, Sieyès prescriveva così anche un metodo con cui l'Assemblea nazionale avrebbe dovuto perseguire l'interesse generale: prima di dividersi in maggioranze e minoranze, agli eletti toccava l'onere di discutere insieme, e quindi, secondo un'espressione tornata recentemente in auge, «deliberare», che vuol dire «proporre, ascoltare, accordarsi, modificare il proprio personale parere, fino a formare una volontà comune»<sup>28</sup>.

Sempre preoccupato d'istituire un nuovo ordine in un tempo di divisioni laceranti, Sieyès non si accontentava neppure di dettare dei principi, ma perfezionava il suo monumento alla rappresentanza suggerendo anche regole di manutenzione e esibendosi in qualche complicato esercizio di galateo, ma anche d'ingegneria costituzionale e finanche elettorale. In sede di redazione della Costituzione del '91, Sieyès si adoperò per introdurre una procedura elettiva di secondo grado, più adatta a filtrare le pressioni provenienti dall'elettorato, mentre il rapporto *Sur l'établissement des bases de la Représentation proportionnelle*, che rientra tra le elaborazioni preparatorie di quella carta, a lui attribuito, confermeva l'unità irriducibile della nazione proponendo niente meno che di suddividere il territorio francese in ottanta *Départements*, quadrati e uguali tra loro, di diciotto leghe di lato, ciascuno ulteriormente suddiviso in nove *Communes*, a loro volta ripartite in nove *Cantons*, che costituiranno la base delle operazioni elettorali<sup>29</sup>. Il territorio, la sua storia, la sua cultura, le gerarchie sociali ed economiche gravanti su di esso, così come ogni corpo collettivo, latore di preferenze particolari, sarebbero stati in tal modo neutralizzati. I collegi elettorali dovevano essere solo ripartizioni funzionali di un corpo unitario, utili a consentire l'espressione del voto, ma nella loro assoluta somiglianza ricomposti in un medesimo spazio omogeneo. Il disegno magari peccava di astrattezza e non casualmente resterà lettera morta. Ma che Sieyès avesse immaginato una semplificazione cosiffatta è la conferma forse più tangibile della radicalità del suo disegno.

### 3. VARIAZIONI

---

<sup>28</sup> Cfr. ID., *Discorso dell'Abate Sieyès sulla questione del veto regio alla seduta del 7 settembre 1789*, tr. it. in *Opere*, cit., p. 443.

<sup>29</sup> Cfr. P. VIOLANTE, *Lo spazio della rappresentanza*, Ila Palma, Palermo, 1981, pp. 180-2. Il libro di Violante offre un prezioso resoconto del dibattito costituente.

Tra Burke e Sieyès le fondamenta teoriche della rappresentanza politica moderna possono considerarsi gettate. Ma di quella medesima congiuntura storica fanno parte almeno altri due elementi, accessori forse, ma nient'affatto irrilevanti. Accantonata ogni velleità rivoluzionaria d'introdurre il suffragio universale (maschile), il primo elemento è la limitazione del suffragio: il popolo sarà pur sovrano, ma non solo conviene negargli la facoltà di dettare i suoi voleri a chi lo rappresenta, ma conviene altresì concedere solo ad una parte ben circoscritta di esso il diritto di voto. Troppo bassi sono i livelli di competenza della parte della popolazione che è esclusa dalla proprietà e dunque per definizione non interessata alla conduzione dei pubblici affari, perché si possa concederle un così delicato diritto<sup>30</sup>. Ovvero: prevedendo l'inevitabile aggiramento del divieto d'impartire istruzioni ai rappresentanti, perché non restringere almeno il numero di coloro che rischiano di violarlo e tutelarsi in anticipo circa la possibile natura delle istruzioni che saranno impartite?

Il secondo tratto accessorio, ma anch'esso qualificante, del regime rappresentativo è la stretta associazione tra rappresentanza e *government by discussion*. Preannunciata da Burke e da Sieyès, diverrà definitiva con Guizot e Stuart Mill. Per essa il regime rappresentativo prevede che le idee si confrontino liberamente tra loro, fuori e, a maggior ragione, nelle aule che ospitano l'organo elettivo, e che il confronto sia il metodo attraverso cui si costituisca una volontà che trascenda il pluralismo ed effettui le scelte conformi all'interesse generale. Avversa agli interessi parziali, affezionata alla possibilità d'individuare un simile interesse, quella che potremmo definire la dottrina «pura» della rappresentanza politica non solo intendeva ridurre la discrezionalità decisionale dell'esecutivo, ancora vulnerabile ai condizionamenti monarchici, ma, se per un verso negava il pluralismo divisivo degli interessi, per un altro legittimava quello meno insidioso e più agevolmente componibile delle idee, affidandosi alla deliberazione.

Per Guizot, che in realtà è un critico del concetto di rappresentanza, le elezioni hanno bensì il compito di selezionare i più capaci e più meritevoli di fiducia per affidar loro la responsabilità del governo, ma è la discussione, pubblicamente condotta tra gli eletti, e nutrita delle discussioni che s'intrecciano nella pubblica opinione, che realizza la sovranità non del popolo, né della nazione, ma nientemeno che della «ragione» e del diritto, elevati in tal modo al di sopra di ogni preferenza socialmente condizionata<sup>31</sup>. Motivi meno aulici e più pragmatici

<sup>30</sup> Cfr., ad es., quanto scrive B. CONSTANT, *Principes de politique*, 1815, in *De la liberté chez les modernes. Écrits politiques*, Le livre de poche, Paris, 1980, pp. 316-7.

<sup>31</sup> Cfr. F. GUIZOT, *Storia delle origini del governo rappresentativo in Europa*, Amenta, Palermo, 1863, pp. 56-82.

accampa invece Stuart Mill, che si segnala per un atteggiamento piuttosto tollerante nei confronti del pluralismo: in caso di questioni controverse riguardanti la vita collettiva, il libero confronto tra opinioni divergenti entro un parlamento numeroso è dopo tutto preferibile all'arbitrio di un individuo, e alle scelte di un comitato ristretto<sup>32</sup>, cui pure converrebbe demandare il più delicato compito di redigere le leggi.

Quello di Mill è un contributo almeno in parte in controtendenza. Pur non mettendo in dubbio l'indipendenza dei rappresentanti, e il primato dei ceti colti, che anzi avrebbe voluto valorizzare anche con un meccanismo di voto plurimo, Mill si pronunciava a favore dell'allargamento del suffragio, finanche alle donne, riconoscendogli una funzione pedagogica e augurandosi che l'assemblea elettiva rispecchiasse per quanto possibile la distribuzione delle opinioni, tranne suggerire, a tutela della minoranza dei ceti colti, rispetto alla maggioranza straripante dei ceti incolti, un regime elettorale proporzionale, anziché quello fondato sui collegi uninominali, che consentisse loro di accedere comunque al parlamento.

Nell'Inghilterra definitivamente investita dalla rivoluzione industriale Stuart Mill con cautela apriva un varco al pluralismo. Ma, a ben guardare, un'apertura più sostanziosa era già avvenuta da tempo. Poco meno di un secolo prima, già al tempo di Burke, i padri della democrazia americana avevano elaborato un'idea alternativa della rappresentanza politica moderna, ovvero una dottrina «impura», cui al di qua dell'Atlantico si è guardato a lungo con distacco, ma tutt'altro che priva di pregi, il primo dei quali è il realismo. Anche gli autori del *Federalist* avevano ben presente la minaccia delle fazioni, ma, pur condividendo l'ostilità nei loro riguardi della teoria pura, quella da essi escogitata era una soluzione diametralmente opposta. Intanto, se per Burke la collettività politica si fondava sulla tradizione, e se in Francia essa era scaturiva da un «atto» come la costituzione, la costituzione americana si poneva come «contratto» stipulato tra soggetti individuali e collettivi già pienamente esistenti, ma decisi a elaborare una forma più compiuta di convivenza<sup>33</sup>. In secondo luogo, riconosciuto che tali soggetti erano necessariamente eterogenei quanto ad interessi e opinioni – religiose, politiche e quant'altro – e che fatalmente si sarebbero aggregati in fazioni concorrenti, il *Federalist* giudicava condannato a fallire, e rischioso per la libertà, ogni tentativo di cancellarle. Tanto valeva provarsi a contenerne gli effetti, proprio adottando un regime repubblicano, e quindi rappresentativo, anziché democratico, ma al con-

<sup>32</sup> Cfr. J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, 1861, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 75.

<sup>33</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 201.

tempo allargando il più possibile le dimensioni territoriali su cui esso avrebbe insistito.

Affidato il governo ad un «corpo scelto di cittadini, la cui saggezza può meglio intravedere l'interesse generale del paese»<sup>34</sup>, in una repubblica di ampie dimensioni, che ospita una popolazione numerosa e differenziata, riuscendo in pari tempo a disperderla, secondo il *Federalist* sarebbe risultato più agevole assicurare la libertà, e controllare le fazioni, moltiplicando i partiti e diluendo gli interessi e le fedi religiose, nonché rendendo più remoto il rischio di coalizioni maggioritarie troppo solide e durature, refrattarie alla revoca elettorale e, dunque, oppressive nei confronti delle minoranze<sup>35</sup>.

Ciò che una visione cosiffatta ammetteva senza reticenze era non solo la natura inevitabilmente pluralistica della società, e la problematicità della sintesi, necessariamente mutevole e provvisoria, realizzabile dalla rappresentanza, ma anche l'ambiguità intrinseca del vincolo rappresentativo. Legittimamente per essa il rappresentante era un delegato, «al corrente delle situazioni locali e degli interessi minori»<sup>36</sup>, ma ciò non era affatto in contrasto – ed era anzi auspicabile e persino necessario – con la possibilità che contestualmente agisse come fiduciario. Più realistica di quella europea, ma anche più aperta a una prospettiva democratica, la dottrina americana non si scandalizzerà quindi per nulla di fronte al *constituency service* – in Europa stigmatizzato aspramente come clientelismo da chi non disponeva delle risorse per praticarlo – e si preoccuperà semmai di misurarne le dimensioni e di evitarne gli eccessi, scongiurando il pericolo che le «situazioni locali e gli interessi minori» sovrastino «le grandi questioni di interesse nazionale»<sup>37</sup>, con grave pregiudizio per la funzionalità delle assemblee elettive, al cui interno non faranno scandalo nemmeno, e anzi appariranno del tutto ovvie, le procedure di *bargaining* e di *log-rolling*.

L'America tuttavia era ancora una provincia remota, non in grado di condizionare oltre misura le vicende della rappresentanza in Europa, dove per un secolo la teoria séguita a muoversi lungo il solco tracciato da Burke e Sieyès. Anzi, proprio quando le soglie di censo e capacità che restringono l'accesso al voto cominceranno a incrinarsi, doppiata la metà del secolo, la *Staatslehre* tedesca – si prende l'esempio di Laband – provvederà ad allestire una nuova versione della dottrina pura, che punta ancor più rigorosamente a neutralizzare la rappresentanza, rias-

---

<sup>34</sup> Cfr. A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il Federalista*, a cura di G. Sacerdoti Mariani, Giappichelli, Torino, 1997, p. 85.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 279.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 86.

<sup>37</sup> Cfr. A. HAMILTON et al., *op. cit.*, pp. 86-87.

sorbendo nello Stato finanche il dualismo fittizio immaginato da Sieyès. Se quest'ultimo aveva sterilizzato il popolo sublimandolo nella nazione, e individuando nel corpo rappresentativo collettivamente inteso la sede in cui si costituiva e manifestava la sua volontà, stavolta coloro che a buon diritto possono considerarsi i padri del moderno diritto pubblico, riconosciuta la rappresentanza quale tecnica di selezione delle classi dirigenti politiche, subito precisano che solo lo Stato ha vita autonoma e che nulla lo precede e nulla ad esso può contrapporsi: né la società, né il popolo, tanto meno il pluralismo sociale o politico, o addirittura i cittadini. È un'idea, quest'ultima, che ha alle sue spalle una robusta esperienza statalista come quella prussiana e tedesca, ma che farà scuola anche in Francia, dove lo Stato non è meno solido, e in Italia, dove lo Stato è meno forte sul piano simbolico e su quello effettuale, ma nutre analoghe ambizioni. Ed esemplari appaiono i contributi di due giuripubblicisti illustri quali Orlando e Carré de Malberg.

Prendiamo il caso di Vittorio Emanuele Orlando, che alla rappresentanza dedica un celebre saggio, in cui per cominciare contesta che la rappresentanza politica sia vera rappresentanza, giacché esclude qualsiasi «dichiarazione di volontà corrispondente alla delegazione di poteri, che si suppone essere sopravvenuta»<sup>38</sup>, sicché «gli elettori nulla trasmettono e nulla hanno da trasmettere»<sup>39</sup>. Piuttosto, poiché il cittadino vota non come «uomo», che preesiste allo Stato ed è in quanto tale titolare di diritti, bensì come «cittadino autorizzato dalle leggi»<sup>40</sup>, e poiché popolo e Stato s'identificano – l'uno è l'«elemento materiale», l'altro ne è la «personalità giuridica» –<sup>41</sup> l'ovvia conclusione è che i deputati «rappresentano lo Stato»<sup>42</sup>, mentre la rappresentanza è tanto «finzione» quanto «funzione»: finzione perché è esclusa qualsiasi trasmissione di una volontà preesistente, funzione perché è lo Stato, anzi la sua costituzione, a costituirla, confermando la sua superiore vocazione alla sintesi.

In termini non troppo diversi si sarebbe espresso nella sua *Théorie générale*, Raymond Carré de Malberg, più o meno nello stesso momento in cui Kelsen riformulava radicalmente, nei termini di cui ci apprestiamo a dire, il concetto di rappresentanza. Successore di Laband nella cattedra di diritto pubblico all'Università di Strasburgo dopo il ritorno dell'Alsazia alla Francia, Carré de Malberg, oltre a mettere anch'egli in dubbio che la rappresentanza politica sia vera rappresentanza

---

<sup>38</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Sulla rappresentanza politica*, in ID., *Diritto pubblico generale: scritti vari, 1881-1940, coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 428.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 439.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 418.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 436-7.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 440.

za, essendo esclusa qualsiasi subordinazione del rappresentante al rappresentato, nobilita il suo punto di vista istituendo un nesso di continuità con la dottrina rivoluzionaria. Quel che il deputato rappresenta è la nazione «in quanto corpo unificato..., distinto di conseguenza, dalle unità individuali e dai gruppi parziali che il corpo nazionale comprende in se» e quindi «lo Stato stesso»<sup>43</sup>. Mentre i deputati sono i «rappresentanti dello Stato», quella che è riconosciuta agli elettori è unicamente una facoltà di «nomina», che consente un giudizio, prospettico o retrospettivo, e una scelta sulla persona, ma esclude ogni mandato a operare<sup>44</sup>.

Ardua da conciliare con la retorica liberaldemocratica, l'idea della rappresentanza come funzione non è per nulla peregrina, ma è anzi sociologicamente ben fondata. Corrisponde dappresso all'effettivo dispiegarsi della vicenda storica della rappresentanza moderna, la quale è di regola *octroyée* da poteri che ritengono conveniente contrattare apertamente con i loro attuali o potenziali sfidanti. Non troppo diversamente dalle monarchie postmedievali, che convocavano i molteplici potentati che le attorniavano, onde prevenire l'ostilità e assicurarsene la collaborazione, l'istituzione stessa della rappresentanza, e quindi i progressivi allargamenti del suffragio, che si concluderanno con l'universalizzazione del diritto di voto, sono stati accortamente orchestrati da poteri già costituiti (e magari da forze politiche conservatrici), vuoi nell'intento di mobilitare segmenti della popolazione politicamente deferenti contro i propri avversari, vuoi per suscitare nuovi sentimenti d'identificazione. In ogni caso, persino nella sconvolgente temperie della rivoluzione francese, l'insorgere di un nuovo potere è un *prius* rispetto alla creazione di istituzioni rappresentative.

Eppure, se la dottrina della rappresentanza-funzione è una presa d'atto, cruda magari, ma decisamente realistica, della genesi «dall'alto» della rappresentanza, buona a canalizzare eventuali pressioni dal basso, non basta un po' di teoria, anche illustre, a rimuovere radicalmente il rovello pluralistico della rappresentanza, che rimosso pragmaticamente oltre Atlantico, si riproporrà in Europa praticamente per tutto il secolo XIX ed otterrà perfino un discreto, seppur minoritario, riconoscimento all'alba del Novecento dalla dottrina pluralistica inglese, ovvero da una pattuglia di pensatori prossimi al *Labour Party* quali Figgis, Laski o Cole, che si spingevano addirittura a mettere in discussione lo Stato. Si trattava di un punto di vista radicale, che tuttavia in pari tempo testimoniava l'illusorietà delle pretese della teoria pura. Che attorno allo Stato esista non una società d'individui di marca hobbesiana, da esso in definitiva dipendente, bensì una ga-

<sup>43</sup> Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, Paris, 1920, vol. I, p. 224.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 219.

lassia di corpi intermedi della più svariata natura, la sociologia l'aveva del resto sottolineato da tempo. Del pari la pratica non solo vedeva tali corpi intermedi interagire con lo Stato e condizionare la rappresentanza, ma ne registrava anche il consolidamento grazie ai diritti di libertà (ivi compresa quella di associazione) acquisiti nel frattempo. Naturalmente il percorso da compiere resta lungo, ma se ne scorge già l'esito, che per una lunga stagione consisterà soprattutto nel riconoscimento, e nell'istituzionalizzazione, dei partiti politici.

#### 4. LA FINZIONE SMASCHERATA E L'AVVENTO DEI PARTITI

Ma procediamo per gradi. Secondo il già ricordato paradosso della rappresentanza politica, quest'ultima tiene ad essere sì rappresentativa, ma tiene ad esserlo anche fino a un certo punto: nel caso della teoria pura, potremmo dire, il minimo indispensabile. Se la rappresentanza serve a ottenere consenso e collaborazione dai governati, non intende tuttavia rappresentare più di tanto, perché non vuol sottomettersi alle articolazioni e ai conflitti della società, che metterebbero a repentaglio – secondo l'opinione prevalente – l'unità del corpo politico e la sintesi statale. Se però questo vuol che il rappresentante deve essere un fiduciario, anziché un delegato, e che la teoria della rappresentanza resta arroccata per tutto il secolo in difesa, contrastando le sfide cui è sottoposta, anzitutto dalle teorie democratiche, inaugurate dai *Levellers* e da Rousseau, nonché da quelle pluralistiche, a smentire davvero le pretese della teoria pura è il mondo reale, o la sua osservazione.

Per lungo tempo erano stati opposti dei limiti all'esercizio del diritto di voto e al popolo sovrano, depurando la base sociale del regime rappresentativo dei ceti intermedi e inferiori e dei loro possibili condizionamenti. Ciò malgrado, la relativa coerenza sociologica del retroterra borghese, e quella che essa produceva tra rappresentanti e rappresentati, non era di per se sufficiente a promuovere davvero i primi a fiduciari, affrancati da qualsiasi mandato vincolante. La ricerca storica ha disegnato negli ultimi anni un quadro piuttosto attendibile di come la rappresentanza funzionasse in concreto, proponendo accurate e suggestive ricostruzioni di profili notabiliari esemplari<sup>45</sup>. A descrivere non solo i condizionamenti cui candidati ed eletti erano sottoposti dagli interessi privati anche più modesti, ma come essi stessi di norma per guadagnare consensi lusingassero l'elettorato,

<sup>45</sup> Uno per tutti: É. PHELIPPEAU, *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orme et la République*, Belin, Paris, 2002.

avevano tuttavia già provveduto i contemporanei, tra cui merita particolare menzione un critico impietoso del regime rappresentativo come Gaetano Mosca, il quale, trovando in ciò conferma della sua teoria della classe politica (o della minoranza governante), non solo irrideva alle inapplicabili prescrizioni in tema di libero mandato proprie della teoria pura, ma addirittura, spingendosi ben oltre il suo coetaneo e conterraneo Orlando, disvelava l'arcano della rappresentanza o, meglio, chiamava le cose col loro nome.

Non solo era inutile per Mosca illudersi sul conto degli elettori, che «anziché votare per il più preparato e il più onesto scelgono quello che meglio saprà tutelare i loro interessi locali, ovvero di classe, ovvero anche individuali»<sup>46</sup>; ma soprattutto dietro l'elezione si nascondevano nient'altro che pratiche di cooptazione e di conferma di elite già costituite. «Non sono gli elettori che eleggono il Deputato, ma ordinariamente è il Deputato che si fa eleggere dagli elettori»<sup>47</sup>, suscitando aspettative, avanzando promesse, assumendo impegni circa il proprio futuro operato.

Figlio di un funzionario pubblico di piuttosto alto rango, Mosca, come già Burke, non fu solo scrittore di cose politiche, ma per lungo tempo sedette tra i banchi del parlamento, grazie al favore di un grande notabile. Non a caso, anch'egli come Burke, fu fautore convinto di un rinnovato regime notabiliare e sempre non a caso la sua polemica, che sarebbe durata per mezzo secolo, iniziò all'indomani della caduta della Destra storica, palesemente indispettito dall'ingresso sulla scena di un nuovo personale politico, che difettava del prestigio sociale dei suoi predecessori, che dissimulava ben poco le sue ambizioni di ascesa sociale e che era pronto ad adottare metodi molto diversi per costruire la propria carriera politica. Se non che, se Burke confidava comunque nella rappresentanza, Mosca, sollecitato dalla problematica acclimatazione di un regime, quello rappresentativo, che era stato importato in Italia dall'esterno, manifesterà quasi fino all'ultimo (solo la trasformazione del fascismo in regime lo persuaderà a ravvedersi) il più disincantato scetticismo e annuncerà per il futuro solo la sua ulteriore involuzione, neppur lontanamente immaginando – come i pensatori del *Federalist* – la possibilità che il regime rappresentativo potesse essere strumento se non di superamento, quanto meno di governo del pluralismo.

Tranne che in Gran Bretagna, dove a suo dire il primato delle classi superiori non era stato per nulla scalfito, a Gaetano Mosca gli inconvenienti del regime rappresentativo, e in special modo la sua aderenza ai movimenti che agitavano la società, apparivano inevitabilmente destinati ad aggravarsi, causa anche

---

<sup>46</sup> Cfr. G. MOSCA, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare. Studii storici e sociali*, Loescher, Palermo, 1884 p. 306.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 295.



l'incombente intromissione dei partiti, favorita dal suffragio universale, contro il quale egli condurrà nel 1912 una tanto stizzosa quanto solitaria opposizione.

In realtà allo studioso siciliano dobbiamo due fondamentali scoperte. La prima – a dire il vero anticipata dal *Federalist* – era che già in partenza la rappresentanza non avrebbe rispettato il suo divieto originario. La società fuori dallo Stato non era per niente disposta a lasciarsi azzittire e la lotta politica e le elezioni offrivano ai più intraprendenti nuove opportunità di ascesa sociale. La teoria della rappresentanza l'aveva a lungo negato e avrebbe dovuto al contrario saperlo: ma forse proprio perché l'aveva saputo da sempre, con tanta risolutezza insisteva a negarlo. Fra l'altro, finché il suffragio ristretto aveva protetto gli strati superiori di tale società, producendo una pressoché automatica sintonia tra essi e lo Stato, l'esigenza di condizionare l'operato di quest'ultimo era stata meno pressante. Ma cosa sarebbe accaduto, Mosca si chiedeva, una volta introdotto il suffragio universale e accesa a beneficio di nuovi ceti un'ipoteca sulla vita pubblica?

La seconda scoperta moschiana, non meno importate, era che il rappresentante non andava tanto ritenuto una vittima di condizionamenti esterni, ma era lui stesso parte attivissima nel rapporto di rappresentanza. La metafora dell'imprenditore politico sarà introdotta solo qualche tempo dopo: c'è chi dice da Weber<sup>48</sup>, più sicuramente da Schumpeter. Ma Mosca intese con chiarezza come, una volta legittimata un'aperta competizione per il potere, il nuovo meccanismo di reclutamento delle classi dirigenti costituito dalle elezioni, avesse eluso ogni divieto di mandato e trasformato la politica da missione riservata all'élite identificata con lo Stato in nuovo canale di accesso alle risorse per individui e gruppi, preoccupati di ottenere misure politiche per essi convenienti ed eventualmente di avviare a tal fine una carriera politica.

Grazie alla politica elettiva, nuovi attori potevano concorrere al governo della cosa pubblica ed accedere ai suoi vertici e ricavarne cospicui vantaggi, investendo le risorse a loro disposizione: economiche, prestigio sociale e relazionali, ma anche le loro competenze giuridiche, amministrative e anche quelle oratorie, dato che la capacità di parlare in pubblico, a un banchetto elettorale, sulla piazza, in parlamento, era ormai divenuta un risorsa preziosa per l'uomo politico<sup>49</sup>. In pari tempo ai medesimi mezzi era ovvio ricorressero le élite preesistenti, che investivano nella competizione politica, oltre al loro persistente, pur se ormai discusso, presti-

<sup>48</sup> Cfr. M. WEBER, *Economia e società*, Comunità, Milano, 1961, vol. II, pp. 450-5. Tra i tanti contributi sull'imprenditore politico si segnala la raccolta curata da M. OFFERLÉ, *La profession politique au XIXe-XXe siècles*, Belin, Paris, 1999.

<sup>49</sup> Cfr. A. PIZZORNO, *op. cit.*, p. 976-83. Ma la definizione del regime parlamentare come *government by speaking* è di Lord Macaulay.

gio sociale e i propri beni, anche la loro collocazione nelle gerarchie statali. Magari alimentando talvolta, in odio ai *parvenus* del potere, e con l'ausilio degli immancabili intellettuali, quel rigoglioso filone antiparlamentare di cui Gaetano Mosca sarà tra i primi e più illustri esponenti, attentissimo a stigmatizzare le pratiche clientelari e le intromissioni ministeriali e prefettizie nella competizione elettorale, che, chiunque le usasse, comunque svalutavano il prestigio sociale come risorsa elettorale<sup>50</sup>.

Delineata da Mosca, la concezione imprenditoriale della politica compirà ancora parecchia strada, fianco a fianco col tema della rappresentanza. Tra quanti concorrono a svilupparla spicca di sicuro Max Weber, il quale riconosce l'esistenza dell'«impresa di partito», che, avendo saldamente occupato lo spazio della rappresentanza, ha quale funzione fondamentale la «lotta per i voti, e insieme per il patronato degli uffici»<sup>51</sup>, a beneficio tanto di chi la dirige, quanto di chi la finanzia. Nel dir questo Max Weber, che invita anche a distinguere tra situazioni concrete diverse tra loro, in funzione di tradizioni locali, norme elettorali, fisionomia dei partiti<sup>52</sup>, anticipa la non meno celebre teoria di Schumpeter, che negli anni Quaranta del Novecento si assumerà il compito di demistificare in via definitiva miti e liturgie della rappresentanza (e della democrazia), rileggendo la politica in quanto mercato ove s'investono ambizioni e capacità imprenditoriali, senza nemmeno evocare quelle imprevedibili innovazioni carismatiche cui Weber attribuiva la possibilità di spezzare la routine.

Il ragionamento di Schumpeter, cui erano note senz'altro le pagine weberiane sui partiti moderni, ma che trova la sua ispirazione immediata nell'esperienza della democrazia americana – per la quale, oltre ad essere scontati i condizionamenti dei rappresentati sui rappresentanti, i partiti sono da sempre privi di troppo impegnativi punti di riferimento ideologici – prende avvio da una critica del principio rappresentativo non dissimile da quella avanzata dalla *Staatslehre*. Se per quest'ultima la rappresentanza politica non era vera rappresentanza, perché ai rappresentati era preclusa la possibilità d'istruire i rappresentanti, per Schumpeter il concetto di rappresentanza è fuorviante, perché «giuridicamente, solo una persona (fisica o morale) può farsi rappresentare (...) dal punto di vista giuridico non ha nessun senso dire che il popolo delega

<sup>50</sup> Sull'antiparlamentarismo italiano si rinvia a E. CUOMO, *Critica e crisi del parlamentarismo (1870-1900)*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>51</sup> Cfr. M. WEBER, *op. cit.*, p. 451.

<sup>52</sup> In Francia, osserva Weber, «il deputato ... è in genere il “signore” in senso proprio del collegio elettorale», mentre in Inghilterra e in Germania, per ragioni diverse, «il singolo deputato in quanto tale è più il commesso che non il signore di coloro che risiedono nel suo collegio elettorale per ciò che concerne i loro interessi economici»: *ibidem*, vol. I, pp. 236-7.

i propri poteri a un parlamento o ne è rappresentato... Se mai un parlamento rappresenta il popolo, è necessario che lo faccia in un senso diverso, che si tratta appunto di scoprire». E il senso, per Schumpeter, indotto dalla sua estrazione professionale a sostituire il linguaggio della politica con quello dell'economia, era quello dello sfruttamento in chiave imprenditoriale da parte dei politici di preferenze e interessi dei cittadini onde massimizzare il consenso elettorale e conquistare cariche pubbliche.

Varcata le soglie della sfera politica, per Schumpeter l'individuo non era in grado d'intendere quali fossero i suoi reali interessi, era incapace di formularli e soprattutto stentava a condividerli con i propri simili. Che sorta di rappresentanza era possibile, si chiedeva allora con infastidita sufficienza, lì dove il cittadino è incapace di discernere cosa più gli convenga e spesse volte nutre anzi preferenze socialmente rischiose e democraticamente incompatibili? Non solo, ma l'eterogeneità delle preferenze dei cittadini è tale anche da impedire l'esistenza di «un bene comune sul quale tutti possano concordare immediatamente o in forza di un'argomentazione logica» e persino da rendere del tutto improbabile la stipula di «un 'onesto compromesso'»<sup>53</sup>.

In realtà, per Schumpeter esiste una vasta gamma di interessi latenti che l'uomo politico può portare alla luce, mettere in forma e sfruttare a suo vantaggio. Ma è chiaro che è l'offerta a suscitare la domanda, ovvero è l'azione dell'imprenditore politico professionale che trasforma in interessi, e soggettività politiche, fermenti che nella società esistono solo in forma embrionale, facendone «strumenti di azione politica», ovvero inserendoli «nell'offerta da lanciare contro i concorrenti»<sup>54</sup>. L'inconveniente sta nel fatto che gli imprenditori politici non differiscono dagli altri imprenditori e pertanto il «metodo democratico crea legislazione e amministrazione come sottoprodotti della concorrenza per il potere»<sup>55</sup>. È tale concorrenza che guida l'azione politica, la cui «funzione sociale» e perciò necessariamente «assoluta, per così dire, incidentalmente, nello stesso senso in cui [sul mercato economico] la produzione è incidentale rispetto alla realizzazione di un profitto»<sup>56</sup>. In compenso, se le preferenze (latenti) dei rappresentati sono esclusivamente strumentali rispetto alla competizione per il potere, ciò non impedisce loro di rivelarsi anziché uno stimolo, un handicap, atteso che inducono i rappresentanti a una condiscendenza nei loro riguardi che è pre-

<sup>53</sup> J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Comunità, Milano, 1954, p. 240.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 258.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 273.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 274.

clusiva della possibilità di «servire interessi nazionali lontani che possono richiedere un'attività impegnativa in vista di scopi non immediati»<sup>57</sup>.

Tale constatazione, tuttavia, non è affatto pacifica, salvo che la prescrizione che corona l'analisi di Schumpeter non solo è inattesa per un realista qual egli si piccava di essere, ma è soprattutto alquanto improbabile: una classe politica di elevate qualità intellettuali e morali, una burocrazia competente, che allevii la politica delle responsabilità più ardue, una restrizione degli ambiti di decisione politica, che affidi agli esperti le questioni più complesse, nonché elettori che rinuncino a condizionare gli eletti tra una consultazione e l'altra. Curiosamente, sia il primo sia l'ultimo corollario, costituiscono almeno in parte un ritorno al principio del mandato indipendente. La democrazia richiederebbe cioè un'élite non già imprenditoriale, ma quasi aristocratica (e in filigrana s'intravede l'élite britannica, già mitizzata da Mosca), e, in aggiunta, poco condizionata dagli elettori. Che è esattamente l'opposto del regime da Schumpeter descritto in precedenza, allorquando aveva anch'egli disceso la rappresentanza (e la democrazia) dal piedistallo su cui la teoria pura aveva voluto innalzarli.

Aggrovigliato intreccio di disincantato cinismo e di ricette inattendibili, il contributo di Schumpeter, come già quello di Mosca, alla riflessione sulla rappresentanza costituisce in ogni caso un prezioso contributo alla sociologia della rappresentanza medesima, ricostruita quale spazio popolato d'impresе politiche, le quali, viste retrospettivamente, dopo una fase individualistica e «artigianale», affidata ai detentori dell'autorità sociale, si accingono a divenire collettive e «industriali», sotto forma di partiti politici, ai quali intanto Schumpeter riserva un giudizio riduttivo, se non liquidatorio. Il partito, a suo dire, non è che «un gruppo i cui membri si propongono di agire di concerto nella lotta di concorrenza per il potere politico»<sup>58</sup>. Viceversa, il fatto di ragionare da giurista non impedisce ad un coetaneo e connazionale (o quasi) di Schumpeter, ovvero Hans Kelsen, di esprimere sui partiti un giudizio più pacato, all'interno di una più costruttiva rivisitazione critica della rappresentanza, che senza essere sprovveduta sul piano sociologico, riesce in un'impresa senza precedenti. Quel che Kelsen scopre sono le potenzialità democratiche della rappresentanza stessa, la quale, coniugata con i partiti<sup>59</sup>, può costituire nientemeno che un'opportunità per contrastare il predominio notabiliare (per prestigio sociale, ma anche per condizione economica) a beneficio pure dei ceti politicamente più deboli. In secondo luogo, allorché autori come Schmitt erano ormai pronti a ritrattare i principi liberali, Kelsen addirittura riconcilia rappresentanza e pluralismo, ravvisando nella prima lo stru-

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>59</sup> Anche qui Weber anticipa: cfr. *op. cit.*, vol. II, p. 718.

mento idoneo a ricomporre una forma credibile di sintesi politica sostitutiva di quella offerta a suo tempo dallo Stato liberale.

La critica kelseniana della teoria della rappresentanza non è per questo meno impietosa. Anche per Kelsen, secondo una prospettiva che è realista e normativa ad un tempo, l'impiego del termine rappresentanza è abusivo. Poiché in alcun modo il rappresentante è sottomesso alla volontà del rappresentato, e dunque «non esiste alcun rapporto giuridico di delega o di rappresentanza»<sup>60</sup>, l'impiego del termine è addirittura abusivo. La rappresentanza politica sarebbe addirittura una «crassa finzione», vuoi perché manca una volontà precedente ad essa, vuoi perché non v'è modo di rappresentare davvero – ovvero render presente – un'entità astratta qual è il popolo<sup>61</sup>. In compenso, benché non sia vera rappresentanza, e corrisponda anzitutto a un'esigenza di divisione del lavoro, ovvia per la società moderna, la mistificazione della rappresentanza svolge una funzione legittimante tutt'altro che disprezzabile in quanto avvalora «l'illusione che il legislatore sia il popolo, nonostante il fatto che, in realtà, la funzione del popolo – o, formulata più esattamente, del corpo elettorale – sia limitata alla creazione dell'organo legislativo»<sup>62</sup>. In secondo luogo, e questo è ancor più importante, la rappresentanza, accoppiata al suffragio universale, costituiva per Kelsen un decisivo elemento di democratizzazione – effettiva – della vita politica. Per quanto finzione essa sia, e per quanto sia una retorica legittimante, ciò non le preclude di metter in moto un insieme di meccanismi concreti che consentono al cittadino comune, purché si associ con altri, di fuoriuscire dal ruolo marginale e passivo cui altrimenti sarebbe condannato.

Già Michels aveva scoperto come l'azione collettiva fosse una risorsa preziosa per dar voce in politica alle richieste dei ceti più deboli, che di altre risorse non disponevano<sup>63</sup>. Kelsen implicitamente riconosce questa possibilità elaborando il ragionamento che segue. Nonostante i divieti apposti dalla teoria pura, nei moderni regimi rappresentativi i rappresentanti restano sensibili alle richieste dei rappresentati. Lo sono non per un atteggiamento soggettivo di disponibilità nei confronti di questi ultimi, bensì perché la loro sensibilità è sollecitata, come per Mosca e più tardi per Schumpeter, dalla stessa competizione elettorale. Il problema è che tale sensibilità, accentuata dall'innalzamento della posta in gioco che consegue al suffragio universale, rischia di essere selettiva a danno di quello che Kelsen definisce

<sup>60</sup> Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Comunità, Milano, 1966, p. 295.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 296. Ma anche ID., *Il primato del parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 176.

<sup>62</sup> Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale...*, p. 296.

<sup>63</sup> Cfr. R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, Il Mulino, Bologna, 1966, p. 50.

<sup>64</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Il Mulino, Bologna, 1970, p. 24.

«l'individuo isolato», il quale «non ha politicamente alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato»<sup>64</sup>. Invece, grazie al suffragio universale e alle istituzioni della rappresentanza l'individuo isolato (e quindi il cittadino culturalmente meno attrezzato e sprovvisto di particolari risorse d'influenza) può prendere anch'egli la parola sulla scena pubblica, purché si associ con altri mediante i partiti: «i quali raggruppano gli uomini di una stessa opinione, per garantir loro un effettivo influsso sulla gestione degli affari pubblici»<sup>65</sup>.

Riproposto in termini schumpeteriani, tale argomento suona all'incirca come segue: il mix tra rappresentanza e elezioni a suffragio universale configura una rinnovata struttura di opportunità politiche, che incentiva gli imprenditori politici, dediti in precedenza a coltivare solo elettorati ristretti – così come i nuovi imprenditori che aspirano ad entrare sul mercato politico – a valorizzare gli interessi diffusi, nell'intento di attrarre il consenso dei grandi numeri, con la conseguenza di bilanciare, per Kelsen a tutto vantaggio della democrazia, le disuguaglianze che segnano la società. In tal modo, potremmo aggiungere, la rappresentanza smentisce, almeno in parte, la sua antica vocazione elitista, oltre a ritorcersi storicamente contro chi aveva voluto il suffragio universale per cooptare le contro-élite che chiedevano l'allargamento del diritto di voto e valorizzare a proprio vantaggio i serbatoi di deferenza tradizionale rimasti ancora non sfruttati.

Il vecchio schema del rappresentante-fiduciario, che liberamente decide, è comunque contraddetto una volta di più. Inventati i partiti, Kelsen è ben conscio che i rappresentanti saranno d'ora in poi vincolati alle loro direttive. I partiti sono sì lo strumento che mobilita gli elettori e li promuove a soggetto politico, suscitando interessi comuni e fornendo loro una visione del mondo. Tuttavia, poiché sono essi che preselezionano (e di fatto cooptano) i candidati e li riforniscono del capitale organizzativo necessario ad essere eletti, è ovvio che pretendano d'esercitare su di essi, ad elezione avvenuta, un condizionamento incisivo. Pur distorta però in questo modo, e addirittura sdoppiata in due tempi, perché un primo rapporto di (pseudo)rappresentanza s'instaura tra la base (e l'elettorato) del partito (che quest'ultimo sottrae a una condizione di latenza e trasforma in soggetto portatore di interessi) e i vertici del partito stesso e un secondo rapporto si stabilisce tra tali vertici e gli eletti, la rappresentanza svolge per Kelsen un ruolo democraticamente virtuoso. Alleviando le più vistose disuguaglianze politiche, essa consente alla pratica della democrazia di non perdere definitivamente i contatti col suo ideale. Di disuguaglianze magari se ne creeranno di nuove. E i parti-

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 25.

ti, sui cui il modello s'impenna, sono imprese politiche, che – quale più quale meno – lasciano alquanto a desiderare in fatto di democrazia interna. Ma, a conti fatti, il bilancio non è negativo.

Fra l'altro Kelsen trova il modo per ricondurre il pluralismo sociale legittimato e valorizzato dai partiti ad una qualche forma, seppur attenuata, ma ragionevole, di unità politica in capo allo Stato: «L'ideale di un interesse generale superiore e trascendente gli interessi dei gruppi e perciò i partiti, l'ideale di una solidarietà di interessi di tutti i membri della collettività senza distinzione di confessione, di nazionalità, di ceto, ecc.» è una «illusione metafisica», e oscuramente organicista<sup>66</sup>. Se non che, riorganizzate in partiti, le divisioni sociali – Kelsen alludeva anzitutto quelle di classe – indossano una veste politica utile a disciplinarle e ricomporle dinamicamente. Anche in tale prospettiva c'è una chiara eco weberiana: i partiti organizzati erano uno strumento assai utile per governare la società industriale e le sue tensioni, scomodo magari da maneggiare, ma senz'altro preferibile alla «democrazia della piazza... La quale è potentissima [...] soprattutto dove mancano partiti razionalmente organizzati»<sup>67</sup>. A questo punto, però, la pericolosità del pluralismo sociale e politico si dissolve, anzi si trasforma in risorsa, tanto che Kelsen ne auspica una rappresentazione fedele, apertamente schierandosi a favore del regime proporzionale e riproponendo, aggiornato, il *government by discussion*. La premessa di quel «compromesso tra interessi opposti»<sup>68</sup>, che Kelsen situava al cuore stesso della democrazia è «la libera discussione fra maggioranza e minoranza», propria dei regimi rappresentativi, mentre, se il principio di maggioranza in democrazia corrisponde a un'esigenza pratica, proprio questo dovrebbe indurre a non abusarne e a tendere piuttosto al compromesso: il quale significa la «risoluzione di un conflitto mediante una norma che non è totalmente conforme agli interessi di una parte, né totalmente contraria agli interessi dell'altro»<sup>69</sup>.

Scontato il ridimensionamento delle istituzioni rappresentative nell'architettura politico-istituzionale dei regimi post-liberali, per Kelsen non era neanche troppo scandaloso che compromesso e volontà politica maturassero al di fuori di esse ed entro – e fra – i partiti: purché compromesso si dia, coinvolgendo tutte le parti in conflitto. Ed è anche questo il motivo per cui in democrazia «la soggezione volontaria di tutti gli individui all'ordinamento giuridico è più

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>67</sup> Cfr. M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Laterza, Bari, 1919, pp. 139-40.

<sup>68</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza...*, p. 30.

<sup>69</sup> Cfr. H. KELSEN, *Teoria generale...*, cit., p. 293.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

facilmente ottenibile che in qualsiasi altra organizzazione politica». Anzi: è giustappunto «in virtù di questa tendenza al compromesso che la democrazia è un' approssimazione all'ideale dell'autodeterminazione completa»<sup>70</sup>.

## 5. LA RAPPRESENTANZA E L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI PARTITI

La difesa, in apparenza distaccata, dei partiti in quanto associazioni volontarie finalizzate a promuovere soggettività politiche lì dove mancano, sistematicamente poi connesse all'autorità statale mediante la rappresentanza – che Kelsen pronuncia più o meno quando vedeva la luce la sfortunata democrazia weimariana, e da lui ribadita nei tre decenni successivi – ha avuto influenza larghissima tra gli «esperti della democrazia», per lo più di formazione giuspubblicistica, che ispirano le costituzioni e la pratica democratica orientata da queste ultime. Ciò malgrado, la legittimazione dei partiti quali istituzioni fondamentali della democrazia pluralistica, che in parte invertono il senso del rapporto di rappresentanza suscitando un doppio movimento<sup>71</sup> – i partiti conferiscono una soggettività politica a quanti non ce l'hanno, e li mettono in grado di formulare domande e di conferire un mandato ai rappresentanti – non sarà affatto agevole, né tanto meno definitiva. A consentirla per una lunga stagione sono stati in primo luogo i fallimenti dei regimi autoritari a partito unico, rispetto ai quali il contravveleno più efficace apparirà, all'indomani della loro caduta, proprio quel pluralismo partitico, che nel nome dell'interesse superiore del popolo, della purezza della razza o dell'unità dello Stato quei regimi avevano voluto soffocare.

Ma non è una pagina insignificante quella che sempre negli anni Venti era stata scritta dal più sulfureo e raffinato esponente dell'antiparlamentarismo *entre deux guerres*, con cui Kelsen avrebbe più volte incrociato le armi, ovvero Carl Schmitt, il quale, proprio all'invadenza dei partiti e degli interessi economici organizzati, aveva imputato la rovina della rappresentanza e del parlamentarismo liberali, la cui essenza egli individuava nel libero mandato e nella discussione condotta in seno al parlamento. Una volta divenuti gli eletti dei delegati dei partiti, i parlamenti per Schmitt non potevano ormai che ratificare de-

<sup>71</sup> Cfr. R.B. ANDEWEG, *Beyond Representativeness? Trends in Political Representation*, in *European Review*, 2, XI, 2003, pp. 147-61.

<sup>72</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Parlamentarismo e democrazia*, 1923, tr. it. in ID., *Parlamentarismo e democrazia e altri scritti di dottrina e storia dello Stato*, Marco Editori, Cosenza, 1998.



cisioni assunte altrove, confermando l'assoluta incompatibilità tra democrazia e liberalismo<sup>72</sup>.

Introdotta il suffragio universale, difficile è negare che le sue ricadute sul parlamento in quanto luogo della rappresentanza e della costituzione di una volontà politica «nazionale» fossero di rilievo. Grazie ai partiti di massa, un esigente intermediario si era intromesso tra elettori ed eletti. Se non che, la diagnosi schmittiana del tramonto del parlamentarismo liberale – di cui Schmitt non era neppure convinto estimatore – è non solo semplicistica (e discutibile sul piano del realismo), ma soprattutto condizionata da una radicale insofferenza verso il ruolo assunto dalla socialdemocrazia nella Germania post-guglielmina. La disciplina di partito semplificava il confronto parlamentare e irrigidiva le linee di divisione politica rispetto ai parlamenti notabiliari, in cui gli eletti erano legati solo da labili vincoli associativi, mentre quella condotta in aula era una discussione dagli esiti abbastanza aperti. Ma l'immagine dei parlamenti liberali come luoghi in cui gli egoismi di parte riuscivano a fondersi in una volontà politica superiore e unitaria corrisponde alla realtà delle cose non molto di più di quella opposta per la quale dinamiche centrifughe incontenibili lacererebbero ormai la società e la politica, mentre l'intromissione dei partiti avrebbe privato i parlamenti democratici d'ogni possibilità di discussione e persuasione razionale, riducendoli ad arena negoziale di temi prevalentemente economici.

I partiti di massa si sono qualificati e hanno contato politicamente per la loro compattezza e coerenza, per la loro capacità di suscitare azione collettiva, nonché per quella di condizionare l'operato degli eletti. Tuttavia, a parte il fatto che già la vicenda del parlamentarismo liberale è inscindibile da quella delle forme associative che, seppur instabili, si costituivano attorno al parlamento, e che premevano su di esso animando la sfera pubblica, occorre riconoscere anche che gli eletti provenienti dai partiti non erano in realtà semplici emissari di questi ultimi. Malgrado le istruzioni provenienti dal partito, gli eletti in parlamento comunque interagivano e deliberavano nella redazione dei testi legislativi, così come esibivano e confrontavano pubblicamente opinioni, e anzi visioni del mondo<sup>73</sup>, contraddicendo l'immagine del parlamento ridotto a sede di triviale contrattazione tra interessi costituiti, così come le visioni del mondo, ovvero le ideologie, operavano abbastanza incisivamente da filtro nei confronti di qualsiasi interesse particolare ricercasse tutela nell'attività parlamentare. L'assillo maggiore di Schmitt era dopotutto un altro. Dando veste politica ai *cleavages* che dividono la società, e trasferendoli in parlamento, nonché configurandosi anche quali repliche «in

---

<sup>73</sup> Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, pp. 264-76.

<sup>74</sup> Cfr. R. MICHELS, *op. cit.*, p. 490.

miniatura»<sup>74</sup> dello Stato, i partiti, oltre a ipotecare la discussione parlamentare, mettevano soprattutto a repentaglio la missione dello Stato stesso quale organo della sintesi politica, al più consentendo quella sintesi processuale che Kelsen realisticamente apprezzava e Schmitt viceversa esecrava. Di qui la sua inquietante indicazione terapeutica. Per restaurare unità, sovranità e politicità dello Stato la soluzione risiedeva nell'opporre al pluralismo penetrato fra le sue mura un modello di democrazia «identitaria», fondato sull'elezione diretta, e anzi sull'acclamazione di un «custode della costituzione», istituendo tra quest'ultimo e il popolo non un vincolo duale di rappresentanza, bensì un legame identitario tale da dar vita ad un unico soggetto politico collettivo padrone alfine del suo destino<sup>75</sup>.

Quella di Schmitt era una mossa difensiva (pur se complice di sanguinosissimi lutti), volta a sostituire alla rappresentanza liberale una non-rappresentanza plebiscitaria, contrastando la piena legittimazione dei partiti, che comunque si sarebbe verificata al termine di un complicato itinerario di cui la tappa weimariana fu forse la più drammatica. Ben più esemplare di quella di Schmitt è tuttavia la travagliata traiettoria intellettuale di un altro giurista tedesco, Gerhard Leibholz, il quale, assunte inizialmente posizioni analoghe a quelle schmittiane, nel dopoguerra successivo perorò il pieno riconoscimento dei partiti, addirittura in sede costituzionale. Anche Leibholz negli anni Trenta denunciava la dissoluzione dei «fondamenti spirituali» del parlamentarismo. Non solo «la possibilità di un effetto diretto degli elettori sulla nomina dei candidati»<sup>76</sup> gli appariva preclusa dall'intromissione dei partiti che li selezionavano e sottoponevano al giudizio dell'elettore, ma la presenza dei partiti impediva altresì l'esercizio del libero mandato, impedendo che le decisioni politiche fossero «il prodotto di una decisione creativa e di un reciproco scambio di opinioni»<sup>77</sup>. Grazie ai partiti, anche a suo parere, o alla coalizioni tra loro costituite, la volontà politica era fuoruscita dalle aule parlamentari, ove ormai ci si contentava di ratificare – e comunicare pubblicamente – scelte assunte in altre sedi. Anzi: l'idea del primo Leibholz era che, siccome gli elettori quando votano un partito ne condividono le opzioni e i programmi politici, di fatto essi stessi direttamente dettano agli eletti come operare nello svolgimento del loro mandato, espropriandoli di quell'autonomia che connota la rappresentanza ed instaurando in tal modo

<sup>75</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.

<sup>76</sup> Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, 1928, tr. it. in *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 169.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>78</sup> Cfr. ID., *Il mutamento strutturale della democrazia nel XX secolo*, 1968, tr. it. in *La rappresentazione...*, cit., p. 338.

un'infida democrazia «diretta». Che l'espressione sia appropriata in un caso come questo è molto dubbio. È certo invece che tre lustri più tardi, consumata la catastrofe, che per lui avrà pure dolorosi risvolti personali, Leibholz prenderà atto con favore sia dell'avvento dello Stato sociale, sia della definitiva sostituzione del parlamentarismo liberale con la democrazia e lo Stato dei partiti, riguardo ai quali sollevava però una questione intrigante come poche. Se i partiti *de facto*, e in parte anche di diritto, «fanno ormai parte della struttura costituzionale dello Stato»<sup>78</sup>, perché non sancire pienamente una cosiffatta inclusione, traendone tutte le conseguenze, ovvero sollevando il tema, invero assai delicato, della democrazia interna ai partiti?

Se si riconoscono appieno i partiti quali «organi costituzionali», dice Leibholz, essi andrebbero conseguentemente «inseriti nella struttura stessa della costituzione con specifici diritti e doveri, da stabilirsi»<sup>79</sup>. Sarebbe cioè legittimo pretendere che i partiti funzionino democraticamente e che per farlo adottino regole adeguate e le applichino. La difficoltà nasce dall'esperienza, la quale insegna che se i partiti – di massa – hanno prodotto non disprezzabili effetti democratici, ciò è non di meno avvenuto con tecniche democraticamente non inappuntabili, né prive, come Michels spiegava già a inizio secolo, di vistosi effetti oligarchici. Si prenda il caso della selezione dei loro gruppi dirigenti, che si è sempre fondata assai più sul metodo della cooptazione dei più leali alle dirigenze in carica, che non su quello della libera elezione, che al più è solo simulata. E si prenda altresì la questione degli obiettivi perseguiti dalle dirigenze dei partiti. Fino a che punto si può realmente ritenere che i partiti di massa fossero associazioni di cittadini, che concorrevano insieme ad affermare una visione comune della vita pubblica, e non piuttosto imprese volte a promuovere la carriera di chi li guidava?

Le due finalità, a dire il vero, non si escludono. E ciò aiuta a comprendere come i partiti di massa abbiano concorso non poco a rinnovare, e democratizzare, la rappresentanza, costituendo uno strumento formidabile di manutenzione, o di essa o, quanto meno, dei rapporti tra lo Stato e le articolazioni molteplici della società. Non diversamente, se la rappresentanza è la tecnica privilegiata che permette ai governanti di ricercare il consenso dei governati, i partiti di massa svolgevano il prezioso servizio di coinvolgere una parte significativa della cittadinanza nella vita politica, di socializzarla, d'individuare le preferenze, di plasmarle e aggregarle, nonché di tessere al suo interno legami orizzontali, integrando strati come quelli popolari altrimenti marginali e alienati (nonché connettendo le periferie al centro, a spese dei particolarismi territoriali). Strutture

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 339.

<sup>80</sup> Cfr. H. PITKIN, *op. cit.*, pp. 61-4.

associative permanenti, i partiti hanno altresì a lungo promosso la tecnica della rappresentanza «descrittiva»<sup>80</sup> (o sociologica), in tal modo favorendo l'accesso alle cariche elettive di nuovi strati sociali, mentre infine non è da dimenticare neppure la funzione di difesa delle regole democratiche ad essi riconosciuta dopo la caduta delle dittature. Come suggerisce Maurice Duverger all'alba degli anni Cinquanta, in quello che resta il classico nella letteratura sui partiti che ne consacra la piena assimilazione nel regime democratico, il pluralismo partitico e la possibilità di mobilitare per suo tramite – ma anche per il tramite delle tante organizzazioni collaterali che si addensavano intorno ad esso – milioni d'iscritti, militanti e simpatizzanti, furono considerati la tutela più sicura (una sorta di equivalente di ciò che è la forza per lo Stato moderno) di quei principi costituzionali e di quelle regole democratiche che le dittature avevano disinvoltamente calpestato<sup>81</sup>.

I partiti, insomma, difetteranno sul piano della democrazia interna, ma non di meno hanno prodotto effetti democraticamente virtuosi, riguardo ai quali il realismo schumpeteriano invita alla cautela. Esclusivo d'ogni lettura edificante dei fatti politici, che supponga attori disinteressati e magari ceti popolari desiderosi d'emanciparsi e dotati di autonoma soggettività politica, il realismo suggerisce non solo di considerare la democrazia e l'universalizzazione del suffragio effetti non intenzionali della competizione tra le élite (e le controélite), ma anche d'imputare eventuali effetti democraticamente virtuosi agli incentivi offerti dal mercato politico-elettorale. Siamo allora sicuri che un più rigoroso rispetto dei canoni della democrazia formale entro i partiti avrebbe permesso di conseguirli comunque? E di che sorta di democrazia si sarebbe trattato? Non si sarebbe corso ad esempio il rischio che, una volta istituita una rigorosa democrazia interna, anche in seno dei partiti si riproducessero gli stessi ostacoli alla partecipazione dei ceti culturalmente, economicamente e socialmente meno attrezzati, che, com'è largamente dimostrato, si danno all'esterno e che i partiti appunto compensavano alla bell'e meglio?

Naturalmente, residua un'ultima e ancor più imbarazzante domanda, alla luce degli sviluppi recenti di cui adesso diremo: che sorta di democrazia si è costruita utilizzando strumenti democraticamente tanto imperfetti come i partiti? Che i difetti da tante parti attribuiti alle democrazie contemporanee non dipendano anche dal rapporto strumentale che con la democrazia hanno avuto gran parte delle élite democratiche quando essa si stava affermando?

Questo genere di interrogativi va verosimilmente archiviato tra i tanti per i

<sup>81</sup> Cfr. M. DUVERGER, *I partiti politici*, 1954, tr. it. Milano, Comunità, 1971.

<sup>82</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1987, pp. 3-31.

quali una risposta convincente non esiste. Intanto perché manca un'idea di democrazia pienamente condivisa, sicché ciò che ad alcuni appaiono difetti per altri sono virtù. In secondo luogo perché è ormai almeno condivisa l'idea che la democrazia sia compatibile con istituzioni non democratiche. Si può considerarlo un *vulnus* al principio democratico, si può auspicare che sia rimosso e magari immaginare che ciò sia possibile ed auspicabile<sup>82</sup>, ma come si considera democraticamente accettabile che si sottragga al principio democratico la conduzione delle imprese o delle confessioni religiose (che pure, malgrado il loro assetto non proprio democratico, non rinunciano affatto a impartire lezioni in materia di pluralismo e di diritti umani), perché mai non ritenere sopportabile il *vulnus* che è inferito alla democrazia dai partiti e dalla loro carente democrazia interna?

## 6. LA RIESUMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA INDIVIDUALE

Rispetto agli anni Cinquanta e Sessanta i partiti politici hanno nei decenni a noi più prossimi subito una trasformazione radicale, che non poteva non interessare l'intero regime rappresentativo che si era ormai fondato su di essi. Una volta che i partiti erano stati pienamente istituzionalizzati, la mobilitazione, elettorale e non, delle grandi masse aveva costituito una possente risorsa a disposizione dei loro gruppi dirigenti per imporsi nella concorrenza per il potere con le dirigenze degli altri partiti, i potentati economici, le burocrazie pubbliche, gli intellettuali e quant'altri, così come le interazioni interpartitiche si sono rivelate uno strumento formidabile di convergenze e compromessi. La mobilitazione collettiva veicolata dai partiti era in realtà controllata e ciò consentiva sia di regolare il conflitto sociale, a beneficio della stabilità politica, sia di promuovere lo sviluppo e la diffusione del benessere in tutti gli strati della popolazione. Eppure, a dispetto dei non effimeri e non insignificanti successi, tale modello democratico si è a lungo andare trasformato, e anzi è stato neutralizzato dalla sua stessa riuscita. Non solo i partiti sono cambiati, ma hanno anche radicalmente ridotto la loro capacità rappresentativa, spronando eventuali richieste di rappresentanza eccedenti a organizzarsi sotto forma di gruppi d'interesse.

Vi è chi sostiene che i partiti di mutazioni ne abbiano sostenute persino due. In

<sup>83</sup> Cfr. S. NEUMANN, *Elementi per uno studio comparato dei partiti politici*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Il Mulino, Bologna, 1971.

<sup>84</sup> Cfr. O. KIRCHHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, 1966, tr. it. in G. SIVINI, *op. cit.*

origine c'erano i partiti di «integrazione di massa»<sup>83</sup>, dotati di vasti e ramificati apparati, di centinaia di migliaia di iscritti, di migliaia di militanti attivi, nonché di un personale numeroso e altamente professionalizzato. A tenere assieme tutto quanto provvedeva l'ideologia. Stando a un notissimo saggio di Otto Kirchheimer, i partiti di massa sono dapprima divenuti partiti *catch-all*, nei quali la dimensione associativa, così come la funzione d'integrazione sociale, sono divenute secondarie, promuovendo a obiettivo prioritario, come aveva inteso Schumpeter quindici anni prima, la vittoria elettorale<sup>84</sup>. Per conseguire consensi anche al di fuori del loro retroterra originario, tali partiti hanno anche rimodulato l'offerta programmatica, rinunciando ai temi che avrebbero diviso l'elettorato, a beneficio di quelli che avrebbero potuto raggiungere una clientela più ampia. A quindici anni da quella svolta – che ciascun partito in realtà compie a modo suo e coi suoi ritmi – suggerendo la formula del *cartel-party* la letteratura ha invece sottolineato un'innovazione che è innanzitutto sistemica, ossia l'instaurarsi tra i partiti di rapporti di cooperazione/collusione. Forti delle posizioni di vantaggio acquisite presso lo Stato, i partiti seguitano a competere, ma si sono accordati per scoraggiare nuovi ingressi sul mercato politico e per garantirsi la sopravvivenza, indipendentemente dagli esiti della competizione elettorale<sup>85</sup>. Di qui un'innovazione sistemica gravida di conseguenze anche sulla struttura dei singoli partiti.

Le traiettorie convergenti percorse dai partiti non implicano tuttavia che si siano totalmente omologati fra loro, come denuncia una lettura superficiale del saggio di Kirchheimer sui partiti *catch-all*. Tuttora i partiti conservano propri elettorati di riferimento, *target* differenziati e proposte politiche sufficientemente diverse<sup>86</sup>. Ma è incontestabile la convergenza sul piano dello stile e una spiccata attenzione agli elettori marginali. Se i partiti erano in origine associazioni tra cittadini, i loro attuali discendenti sono agenzie di *marketing* politico e di selezione dei candidati, riconosciute e finanziate dallo Stato<sup>87</sup>, le quali operano in via esclusiva in termini di offerta politica, finalizzata al successo elettorale.

I motivi della doppia evoluzione dei partiti sono notoriamente molteplici. Risiedono nelle trasformazioni della struttura sociale, ma in misura non minore in quelle della competizione politica. Ciò che però più interessa in questa sede sono

<sup>85</sup> Cfr. R.S. KATZ, P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, I, 1, 1995, pp. 5-28.

<sup>86</sup> Lo sottolinea anche un sostenitore dell'evoluzione in senso postmaterialistico dei motivi di conflitto: cfr. H. KITSCHOLT, *Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial democracies*, in *www.fes.de*.

<sup>87</sup> Cfr. I. VAN BIEZEN, *Political Parties as Public Utilities*, in *Party Politics*, 6, X, 2004, pp. 701-22.

le conseguenze del cambiamento e in special modo l'emancipazione degli interessi dai partiti e la costituzione in tal modo di un secondo circuito della rappresentanza. Pure i gruppi di pressione, oltre ai partiti, sono da considerare agenzie rappresentative, le quali, malgrado qualche cospicua differenza, trasmettono domande politiche. I partiti aspirano al governo e perseguono necessariamente fini generali. I gruppi d'interesse ripropongono invece il motivo della rappresentanza privatistica, rivendicando unicamente, presso il governo, il parlamento, la pubblica amministrazione, misure in favore dei loro rappresentati, in vista delle quali hanno presto maturato una significativa capacità di orientare (e non solo) gli umori della pubblica opinione (e delle sue agenzie) e le stesse preferenze dei cittadini<sup>88</sup>.

Nella stagione designata con la formula del «neocorporativismo»<sup>89</sup>, le procedure semiufficiali di concertazione, istituite tra i gruppi d'interesse fondamentali in un'economia di mercato – ovvero i sindacati e le associazioni imprenditoriali – e lo Stato condotto dai partiti, avevano permesso ai due circuiti rappresentativi di coordinarsi, instaurando una rigida gerarchia tra gli interessi. Se tuttavia il neocorporativismo ha permesso di governare l'ultima fase, quella declinante, del *boom* postbellico, uno degli effetti della crisi è la definitiva divaricazione tra il percorso rappresentativo di stampo generalista che si fondava sui partiti, e quello specializzato, riservato ai gruppi di interesse o a quelle che ci siamo abituati a chiamare le *lobby*.

Riprenderemo il tema più avanti. E proviamo per intanto a risalire dal pianterreno della pratica al piano nobile della teoria, che è ancora inaspettatamente affollato. Dopo l'epitaffio della rappresentanza dettato da Schumpeter e da Kelsen – paradossalmente più definitivo di quello di Schmitt, il quale se non altro certificava polemicamente l'esistenza della rappresentanza liberale – poco forse vi sarebbe stato da aggiungere. La rappresentanza è una formula legittimante, che maschera tutt'altro, ma comunque ha il vantaggio (per Schumpeter) di salvaguardare la libertà meglio di altre tecniche o di garantire (per Kelsen) almeno un po' di uguaglianza. Ce ne sarebbe abbastanza per chiudere tale capitolo della teoria e dedicarsi magari ad altri temi. Se non che, il potenziale evocativo e legittimante della rappresentanza – dietro cui, pur con le dovute cautele e restrizioni, stanno il popolo e la sua volontà – è tanto elevato che essa, come concetto, e come linguaggio, seguita comunque ad esser conservata e sfruttata largamente dai

---

<sup>88</sup> Cfr. J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, trad. it. Milano, Giuffrè 1993.

<sup>89</sup> Cfr. per tutti G. LEHMBRUCH, P.C. SCHMITTER (a cura di), *La politica degli interessi nei paesi industrializzati: modelli di politica neocorporativa*, Il Mulino, Bologna, 1984.

pratici della politica, non meno che dai suoi teorici. È la stessa democrazia a non poterne far a meno. Può essa ammettere infatti che il popolo non governi neanche in via indiretta, liberamente eleggendo dei rappresentanti che tutelino i suoi interessi e esprimano le sue volontà?

Ecco dunque che la teoria séguita ad essere coltivata, in special modo giovanandosi di apporti da oltre Oceano, dove un importante libro di Hannah Pitkin provvede ad attualizzare la retorica della rappresentanza a partire da un assai meticoloso inventario delle sue aporie e riproponendo il tema, ostico alla dottrina europea, del rappresentante quale delegato. La teoria pura della rappresentanza, che nega la possibilità di un qualche mandato dettato dal rappresentato al rappresentante, è indubbiamente più ardua da riconciliare con il principio democratico. La tradizione americana, la sua teoria «impura» e l'idea che il rappresentato è meritevole di ascolto da parte del rappresentante, è senz'altro più conforme a quel principio e ad essa Pitkin, non senza nascondersi le difficoltà, attinge richiedendo che il rappresentante politico abbia (e possa avere davvero) ad un tempo i tratti del fiduciario e quelli del delegato, e finanche quelli del leader. Il rappresentante democratico deve anzitutto agire in quello che ritiene essere l'interesse del rappresentato, evitando che insorgano conflitti tra le preferenze di quest'ultimo e le proprie scelte. Qualora conflitto si dia, deve essere comunque in grado di giustificare tali scelte, ovvero di spiegarle alla luce dell'interesse del rappresentato.

Il libro di Pitkin compare alla vigilia della stagione dei movimenti collettivi (e della riscoperta della «società civile»), ma anche nella fase in cui l'amplificazione televisiva ha già iniziato a contrapporre alla rappresentanza elettiva una rinnovata offerta di rappresentanza non ufficiale. Nuove forme di imprenditorialità politica e di leadership, favoriti dalla risonanza concessa loro dal mezzo televisivo, hanno preso ad affaccendarsi attorno a nuove cause e a nuovi temi. Il libro di Pitkin corrisponde a tale nuovo clima e non a caso esordisce riconoscendo ai rappresentati la capacità di maturare opinioni e preferenze prima che il rapporto di rappresentanza s'instauri e semmai interrogandosi sulla loro capacità di formularle e manifestarle pienamente. L'elettore può benissimo avere degli interessi, ma non sempre ne è consapevole. O l'interesse che ritiene di avere, e che riesce a manifestare, non sempre è il suo «vero» interesse. Non è raro nemmeno uno scarto tra interessi a breve dell'elettore e quelli «di lungo andare»<sup>90</sup>, di cui l'elettore è di norma meno cosciente, per non parlare delle questioni tecnicamente complesse, che sono giocoforza inaccessibili all'elettore medio. Se non che, posta questa premessa, quella imboccata da Pitkin è una strada che conduce lontano e dà la stura a una sequela infinita d'interrogativi ulteriori.

<sup>90</sup> Cfr. A. PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, 1994.



Cosa dovrà fare ad esempio il rappresentante dinanzi a questioni che emergano in corso d'opera, dopo che il voto è stato espresso, frutto di circostanze impreviste, e per le quali è difficile accertare la preferenza dell'elettore? È legittimo in tal caso affidarsi ai sondaggi o alla cosiddetta pubblica opinione? O conviene rispettare in primo luogo le promesse fatte agli elettori in campagna elettorale? Quanto alle questioni tecnicamente complesse, come dovrà operare un rappresentante che si voglia responsabile allorché intorno ad esse non si raccolga neppure il consenso degli esperti e sia anzi profondo il disaccordo? E poi: sempre che sia lecito promuovere i comportamenti di voto individuali a scelte collettive (una contraddizione, quest'ultima, notoriamente insolubile), contano gli interessi (presunti) di tutto il collegio o quelli (altrettanto presunti) della maggioranza vincente, mentre in che modo gli interessi locali si armonizzano con quelli della collettività nazionale? Quali interessi hanno la precedenza? Ammesso che prevalgano gli interessi della collettività nazionale – senza di che essa perderebbe la sua ragione d'esistenza – quali costi, rinunce, frustrazioni, è legittimo addossare ad una comunità locale in nome di un superiore interesse nazionale? Il medesimo interrogativo si ripropone immaginando altri tipi di aggregazioni: quali sacrifici può un rappresentante responsabile pretendere da un particolare gruppo sociale per il bene – sempre presunto – della società nel suo insieme? Qualcuno ovviamente suggerirà di privilegiare i grandi numeri, ovvero gli interessi diffusi; altri preferiranno gli interessi delle minoranze strategiche, che una volta soddisfatti, potrebbero produrre maggiori benefici per la collettività nel suo insieme. Fino a che punto è tuttavia legittimo comprimere gli interessi degli uni e delle altre?

Né tutte le *issue* rivestono per gli elettori la medesima rilevanza: vi sono *issue* prioritarie ed altre secondarie e negoziabili. La negoziazione è del resto una pratica ineliminabile per le assemblee rappresentative, che non sempre sono in grado di deliberare, orientandosi alla massimizzazione del consenso, ma molto più frequentemente funzionano sulla base di scambi strumentali tra l'una e l'altra costellazione di misure. Così come è inevitabile che un eletto non tenga conto soltanto degli interessi degli elettori in termini di *policies*, ma anche di quelli suoi propri, del suo avvenire politico e di quello della formazione cui appartiene.

Ancora: conviene più a un rappresentante accrescere le *chances* di successo elettorale del proprio partito (il quale privilegia una costellazione d'interessi, coltiva un insieme di valori, adotta un particolare metodo nel trattare i problemi e via di seguito), ovvero gli conviene perseguire un interesse, anche generale, che porterà il suo partito (e i suoi punti di vista) alla sconfitta? Conviene, ad esempio, perdere le elezioni adottando misure impopolari pur di ottenere il risanamento finanziario, magari al costo di cedere il potere ad altri, che adotteranno misure che lo stesso rappresentante in buona fede considera ancor più lesive dell'interesse generale, oppure è più saggio adottare scelte elettoralmente remun-

nerative e rinviare la soluzione dei problemi al dopo voto?

Suggerendo direttamente e indirettamente una folla d'interrogativi di questo genere, quel che il libro di Pitkin anzitutto conferma è che il voto è uno strumento approssimativo quanto mai per rilevare le preferenze degli elettori e la volontà popolare, oltre che per orientare le scelte politiche. Tra le altre cose, non dimentichiamo neppure che l'elettore parla pochissimo con la sua voce, e che necessariamente richiede l'intromissione di un interprete di rado disinteressato: oltre al rappresentante, il sondaggio, il partito, il gruppo d'interesse, i *media*, la cosiddetta pubblica opinione. Cosa vuole allora l'elettore e cosa vogliono invece coloro che interpretano la sua volontà? E ancora: quanto genuina e attendibile è la scelta elettorale, specie oggi che è pesantemente condizionata dai media, e da sofisticate tecniche di campagna elettorale, che manipolano le conoscenze dell'elettore, i suoi atteggiamenti e quindi la sua condotta, poi ulteriormente distorta dal conflitto tra interpretazioni divergenti del risultato elettorale, magari suffragate dalle compiacenti *performances* degli esperti di sondaggi<sup>91</sup>?

Il *marketing* elettorale, si sa, narra i fatti secondo la convenienza dei candidati, suscita *issue* fittizie, distorce quelle reali, evoca emozioni e calibra promesse e paure in funzione dei segmenti di elettorato ritenuti più sensibili e via di seguito. Naturalmente, c'è da interrogarsi sul suo grado di efficacia. Le indagini empiriche mostrano come le scelte elettorali siano prevalentemente inerziali, come gli elettori non siano né emotivi, né razionali (e dunque manipolabili a piacimento dal *marketing*), e tendano piuttosto a votare in funzione di lealtà politiche consolidate (oggi più di schieramento che di partito), della propria appartenenza sociale, dei gruppi di riferimento in cui sono inseriti, del loro livello d'informazione e istruzione, mentre una quota assai cospicua di coloro che si recano alle urne poco o nulla sanno delle questioni sul tappeto, delle possibili soluzioni, della qualità dei candidati o della condotta da essi adottata in passato nel ricoprire la loro carica rappresentativa. In ogni caso, tuttavia, è più che legittimo chiederselo, vuoi che l'elettore voti per inerzia, vuoi che qualche agente esterno lo condizioni, dove sta la sua volontà e che sorta di mandato ha conferito agli eletti?

Infine, per riprendere un altro dilemma di Pitkin, non è neppure agevole stabilire cosa sia preferibile, tra rappresentanza «descrittiva» e «simbolica». Si può presumere che un rappresentante che abbia condiviso le esperienze dei suoi rappresentati sia in condizione più propizia per conoscerne le esigenze e riscuoterne la fiducia. I partiti di integrazione di massa com'è noto preferivano tale soluzione

---

<sup>91</sup> Per una critica ai sondaggi, cfr. P. CHAMPAGNE, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Éditions de Minuit, Paris, 1990. Ma cfr. anche L. BLONDIAUX, *La fabrique de l'opinion. Une histoire sociale des sondages*, Seuil, Paris, 1998.

ne, ma non neppure è da buttar via l'argomento che è nell'interesse dell'elettore che gli eletti siano competenti e che le conoscenze che detengono siano più utili che non le esperienze di vita. Si può controreplicare ovviamente sottolineando come l'esperienza politica (e rappresentativa) possa egregiamente supplire la competenza acquisita sui libri, nelle aule scolastiche e universitarie, nell'attività professionale e che gli stessi partiti di massa imponevano un lungo addestramento (e spesso una specifica formazione) a coloro che decidevano di promuovere ai ruoli rappresentativi. Anche qui tuttavia la discussione è senza fine e senza esiti incontestabili. L'hanno ultimamente ripresa le minoranze etniche e razziali oltre Atlantico e il movimento femminista, avanzando pretese di riconoscimento della propria differenza e rivendicando l'introduzione di quote nell'attribuzione delle cariche elettive (e non), promettendo l'effetto di ridurre le condizioni di svantaggio politico che colpiscono in sede di *policy-making* importanti gruppi sociali, non senza tuttavia suscitare quanto meno due interrogativi: il primo riguarda le forme di svantaggio che meritano in special modo di essere ridotte (perché le donne, i neri o i mussulmani e non gli operai o i poveri?); il secondo concerne il rischio di sanzionare un'implosione del pluralismo la quale assottigli all'estremo il denominatore comune tra le diverse componenti della vita collettiva.

Prendendo spunto dalla riflessione di Pitkin, la rappresentanza politica, insomma, dà un segno di vita, ma si conferma pur sempre un groviglio inestricabile di paradossi. Benché si differenzi nettamente da Kelsen, in sede di conclusioni Pitkin fra l'altro si ravvicina al giurista di Praga, invitando a non pretendere dalla rappresentanza più di quanto non possa dare e a considerare in special modo non i rapporti tra rappresentanti e rappresentati, bensì le prestazioni complessive del regime rappresentativo. L'idea di Kelsen era che tale regime potesse offrire a ciascuno, quale che fosse la sua condizione e collocazione sociale, se avesse adottato i necessari accorgimenti, un'opportunità per farsi ascoltare e che il compromesso, cui tende ogni regime cosiffatto, assicurasse a tutti gli interessi una qualche *chance* di essere, seppure non integralmente, esauditi. Per parte sua Pitkin argomenta che una procedura attendibile di selezione competitiva e di «autorizzazione», ma anche di conferma (o di esclusione), dei rappresentanti, insieme alle interazioni che tra questi ultimi si danno nelle assemblee elettive, sotto gli occhi dell'elettorato, che deve essere in grado di manifestare anche tra un'elezione e l'altra le sue preferenze, il suo consenso e il suo dissenso, dovrebbero consentire ai regimi cosiddetti rappresentativi di essere tali.

«Si dà rappresentanza, scrive Pitkin, se il popolo (o un collegio elettorale) sono presenti nell'azione di governo, anche se non agiscono letteralmente per se

<sup>92</sup> Cfr. H.F. PITKIN, *op. cit.*, p. 222.

stessi»<sup>92</sup>. Per conseguire questo fine, per usare la terminologia di Pitkin, il sistema deve essere tanto *responsive*, quanto *accountable*: *accountable* nel senso che deve dar conto del proprio operato e *responsive* nel senso che deve ascoltare gli elettori. Ciò non esclude che i rappresentanti possano agire indipendentemente dalle opinioni – in vario modo accertabili – degli elettori. Ma debbono tuttavia sentirsi obbligati a fornire giustificazioni pubbliche e attendibili del perché l'hanno fatto. Se la rappresentanza non si misura su un singolo atto, o su una singola *policy*, il sistema cessa infatti di essere rappresentativo, conclude Pitkin, allorquando il contrasto tra rappresentanti e rappresentati divenga sistematico. Abdicata la pretesa del mandato indipendente, la rappresentanza, in conclusione, si apre alle sollecitazioni di cui è oggetto da parte della società, ma le resta la responsabilità di decidere o meno in consonanza con esse. Ad approvare o a sanzionare provvederanno gli elettori, ma una garanzia di affidabilità risiede soprattutto nel fatto che non v'è mai un unico rappresentante a decidere e che i rappresentanti fanno capo a partiti in competizione tra loro, che dunque reciprocamente si controllano.

Erede dell'illustre tradizione del *Federalist*, e dunque della teoria «impura» della rappresentanza politica, anche quello di Pitkin va considerato un impegnativo sforzo per conciliare democrazia e rappresentanza. L'intrinseca difficoltà a far convivere i due termini Pitkin l'ha riconosciuta pure di recente<sup>93</sup>. Che democrazia è d'altro canto quella che sterilizza senza scampo le richieste dei cittadini? Naturalmente occorre capire come e quanto i rappresentanti possano dare ascolto a questi ultimi e, specie dopo le considerazioni di Schumpeter e di Kelsen, non troppo poco convincente appare, per quanto emblematica essa sia, la soluzione indicata da un autore europeo, ma assai prossimo alla politologia americana (oltre che influentissimo su di essa), come Giovanni Sartori, il quale, adottato anch'egli il concetto di *responsiveness*, da un lato la considera un obbligo per chi riveste cariche rappresentative, dall'altro la subordina alla «responsabilità» (anch'essa già presente in Pitkin), risolvendosi talora a darla perfino per scontata. Riprendendo temi cari a Schumpeter, ma soprattutto il contributo di Carl Friedrich, poiché per Sartori l'eletto che aspira alla rielezione ha tutta la convenienza ad esaudire le aspettative dei suoi elettori, la *responsiveness* sarebbe garantita in partenza<sup>94</sup>.

Che il nesso tra convenienza elettorale e *responsiveness* basti quale garanzia di buona rappresentanza «in entrata» è alquanto dubbio. I politici sono solo opportunisticamente ricettivi, in funzione delle loro convenienze elettorali, le quali

<sup>93</sup> Cfr. H.F. PITKIN, *Representation and Democracy: Uneasy Alliance*, in *Scandinavian Political Studies*, 3, XXVII, 2004, pp. 335-42.

<sup>94</sup> Cfr. G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam House, Chatam, 1987, vol. I, pp. 155-6.

(insieme alla *responsiveness*) sono influenzate dal sistema elettorale in vigore e dal tipo di competizione che s'instaura tra i partiti, oltre che dall'idea che questi ultimi hanno di se stessi e della propria funzione. I regimi maggioritari operano diversamente da quelli proporzionalistici, che più agevolmente moltiplicano il numero dei partiti e richiedono mediazioni più complesse da parte dei rappresentanti. Non solo, ma i sistemi multipartitici sono decisamente più ricettivi di quelli bipartitici. I partiti stessi possono a loro volta intendersi o quali associazioni di cittadini o come agenzie elettorali, o – accade ultimamente – quali organi di governo. Infine, se è indubbio che la società produce interessi – poco importa se latenti o manifesti, embrionali o già elaborati – i politici dispongono di cospicui strumenti per manipolarli, così come di una capacità di manipolazione almeno analoga dispongono ormai i mass media. L'aspetto cruciale del ragionamento di Sartori è comunque la prescrizione rigorosa cui perviene. In una voce redatta per l'*International Enciclopedia of Social Sciences*, alla *responsiveness*/ricettività egli oppone la «responsabilità» e ribadisce l'antico *caveat* nei confronti dei rappresentanti e della rappresentanza: il rischio più grave inerente a quest'ultima è che i primi pecchino di elettoralismo e d'irresponsabilità inficiando la funzione di governo che alla rappresentanza contestualmente compete<sup>95</sup>.

Nulla di troppo nuovo sotto il sole. Non è affatto sorprendente che tra i due corni del dilemma il secondo prevalga sul primo e che, non appena riconosciuta l'importanza della comunicazione dal basso verso l'alto, subito si proponga di limitarla. Il problema sta nel fatto che proprio nella riproposizione di un concetto di cui opportunamente Schumpeter e Kelsen avevano sottolineato l'ambiguità, e anzi l'inconsistenza, si annida la sua più recente e insidiosa involuzione. Sartori sottolinea la *responsiveness* (bilanciata dall'enfasi sulla responsabilità) e lo fa, da buon liberale, in sottile polemica coi partiti. I partiti distorcono la rappresentanza e anzi la annullano, sovrapponendo la propria volontà a quella degli elettori. Pur senza dirlo apertamente, egli vorrebbe superare la prospettiva kelseniana – per la quale, ricordiamolo, erano i partiti a dar la parola al cittadino comune – e restituire al cittadino la parola al di fuori di ogni distorcente mediazione partitica, oltre che in pari tempo stimolando la «responsabilità» dei governanti. Solo che la sua richiesta – ed altre analoghe critiche dell'intromissione dei partiti nella rappresentanza – sono state esaudite non già mediante un improbabile ripristino della rappresentanza prepartitica (che o non è mai esistita o è esistita sol-

<sup>95</sup> Cfr. G. SARTORI, *Representational Systems*, in *International Enciclopedia of Social Sciences*, vol. XIII, MacMillan & Free Press, New York, 1968. pp. 465-74, tr. it. *Rappresentanza*, in Id., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1990.

<sup>96</sup> A cominciare da G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1956.

tanto per qualche minoranza privilegiata), insieme alle tecniche auliche di protezione dell'autonomia dei rappresentanti, bensì invocando – anche questa non è una novità in assoluto – nientemeno che la volontà popolare.

Questo non è per nulla il caso di Sartori, che nei suoi scritti argomenta come la democrazia rappresentativa non sia da ritenersi un ripiego rispetto a quella diretta, bensì una forma di democrazia, oltre che più adeguata ai tempi, anche più perfezionata, per la sua attitudine a selezionare i migliori (almeno così dovrebbe fare una democrazia di qualità), nonché a ridurre i motivi di conflitto<sup>96</sup>. Anzi, Sartori ha successivamente denunciato, con toni accorati, la malattia del «direttismo», che avrebbe colpito le democrazie contemporanee, la smania d'innestare elementi di democrazia «immediata» (ma in realtà di democrazia «manipolata», o almeno agevolmente manipolabile: dai sondaggi alle varie tecniche di elezione diretta) sul tronco della democrazia rappresentativa<sup>97</sup>. Solo che è proprio inventando una rappresentanza postpartitica, che innesta sul tronco della democrazia rappresentativa parvenze di democrazia diretta, quali la designazione a suffragio diretto dello schieramento politico che dovrà governare (e del capo dell'esecutivo), o i *referendum*<sup>98</sup> o le primarie, si è conseguito l'effetto di sostituire una distorsione a un'altra, ancor più grave.

L'apparenza prevede un sostanzioso accrescimento del potere dell'elettore, restituendogli la scelta dei governanti. Un secondo fine dichiarato è quello di permettere agli eletti, non più condizionati dai partiti (e dagli interessi), di governare più stabilmente e più efficacemente, rendendo infine chiaramente imputabili le scelte politiche, affinché gli elettori possano a loro volta sanzionare chi abbia demeritato. Nei fatti la scelta diretta dell'elettore implica che brutalmente si semplifichino le alternative, che si riducano le *chances* di ascolto per le molteplici voci che potrebbero levarsi dalla cittadinanza, che si scoraggino quelle forme di azione collettiva che per Kelsen riequilibravano lo svantaggio del cittadino isolato. Cosicché, se cresce a prima vista la capacità di scelta di chi governa, sensibilmente si riduce la possibilità di controllarlo, dato che gli si permette di appellarsi alla legittimazione elettorale diretta da lui conseguita contro qualsiasi altro principio – compresi i diritti individuale e quelli delle minoranze – costitutivi viceversa del regime democratico. Per non parlare delle manipolazioni cui le nuove tecnologie comunicative assoggettano il cittadino isolato, verosimilmente non meno impegnative di quelle cui lo sottoponevano i partiti di massa, i quali, se non altro avevano tutto l'interesse a sposare le ra-

<sup>97</sup> Cfr. G. SARTORI, *Democrazia*, in AA.VV., *Lezioni Bobbio. Sette interventi su etica e politica*, Laterza, Bari, 2006.

<sup>98</sup> Cfr. I. BUDGE, *The New Challenge of Direct Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1996.

gioni dei ceti più deboli.

Ed è quest'ultima proprio la direzione in cui si è prevalentemente mosso il dibattito teorico (e politico) accesi a metà anni Settanta, allorquando l'esaurimento della concertazione neocorporativa si è accompagnato alla proposta di nuovi assetti di vertice per le democrazie avanzate. Movente decisivo di questo cambiamento, che non poteva non coinvolgere anche la rappresentanza, è stato un inaspettato e irresistibile sommovimento culturale, il quale in tutto l'occidente ha sconfessato il *postwar consensus* intorno allo Stato sociale, riuscendo in un triplice effetto di traduzione il quale ha stravolto fra l'altro i quadri interpretativi della democrazia e lo stesso senso comune democratico.

La crisi dell'economia è stata anzitutto ridefinita quale crisi della democrazia. Se dagli anni Trenta la crisi era stata imputata ai limiti strutturali del capitalismo, ed era stata curata con l'intervento dello Stato, la crisi che ha investito il capitalismo avanzato – il ristagno economico conseguente il grande *shock* petrolifero, l'incapacità d'intraprendere e d'innovare, ecc. – è stata tradotta in crisi politica e democratica: da *market failure* a *government failure*<sup>99</sup>. Causa d'ogni problema sarebbero l'invadenza e il paternalismo dei regimi democratici, il «sovraccarico» cui sono sottoposti, il loro deficit di capacità di governo, i loro sprechi e le loro inefficienze. Da curare è pertanto proprio la democrazia, limitandone gli spazi, anziché allargandoli<sup>100</sup>, e liberando l'economia dalle eccessive pastoie che le avevano imposto la regolazione statale, i diritti «sociali» e il ciclo elettorale.

Il secondo effetto di traduzione ha trasformato coloro che si erano sempre mostrati se non ostili alla democrazia, almeno scettici nei suoi confronti, e quindi della partecipazione democratica, nei suoi sostenitori più convinti, nei veri difensori del cittadino democratico dall'invadenza dei politici di professione e dei partiti, intenti a restituiregli il ruolo di protagonista che gli riconosce il principio della sovranità popolare: e questo per il tramite di un nuovo modello democratico impregnato, per dirla alla Sartori, di «direttismo» e fatto appunto di elezioni dirette dei capi del governo e dei dirigenti di partito, di *referendum*, di autorizzazione della società civile – e quindi dei genuini legami associativi che la strutturano, delle disinteressate relazioni che s'instaurano al suo interno. Il tutto in opposizione alle distorsioni e alle lentezze della rappresentanza tradiziona-

<sup>99</sup> Cfr. R.D. PUTNAM, S.J. PHARR, R.J. DALTON, *Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies*, in S.J. PHARR, R.D. PUTNAM (a cura di), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton University Press, Princeton, 2000, p. 5.

<sup>100</sup> Cfr. M. CROZIER, S.P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975, tr. it. *La crisi della democrazia*, Angeli, Milano, 1977.

le, e al burocratismo delle grandi macchine politiche, dello Stato, dei partiti, dei sindacati.

Parallelo al secondo, il terzo effetto di traduzione ha trasformato coloro che in precedenza erano classificati come conservatori (o scettici verso la democrazia) in innovatori e riformatori, mentre come conservatori sono stati riclassificati i loro avversari. Le riforme proposte alla luce del paradigma neo-liberale, volte a ripristinare la «spontanea armonie» del mercato sono indubbiamente innovative rispetto al paradigma keynesiano-socialdemocratico, ma è paradossale che sia passata per ottusa conservazione ogni velleità di conferma di quest'ultimo, che aveva anch'esso richiesto le sue brave riforme, e che prevedeva sostanziali aggiustamenti rispetto alle gerarchie sociali istituite dal mercato.

Nell'insieme, dall'inizio degli anni Ottanta la società e la democrazia sono stati pensati in maniera profondamente diversa. E in questo scenario rientra un fascio di implacabili requisitorie sui torti delle istituzioni rappresentative e di governo – ormai inclusive pure dei partiti – troppo ricettive alle pressioni degli interessi parziali e per converso impermeabili alla volontà dei cittadini e alla sovranità popolare. Frastornati dal ridondante dibattito locale sulla riforma delle istituzioni gli osservatori italiani faticano a cogliere come la trasformazione dei regimi democratici sia intervenuta più modificandone il *software* che non correggendone l'*hardware*. Il quale in genere si prestava senza eccessiva difficoltà ad accogliere le trasformazioni del *software*, dimostratesi efficaci senza bisogno di troppo complicati aggiustamenti in termini di ingegneria elettorale e costituzionale.

Raccomandando di curare l'«eccesso di democrazia»<sup>101</sup> che affliggeva le istituzioni democratiche, la terapia, fondata anche sull'idea della fine dei grandi conflitti, rimpiazzati da una pretesa convergenza di fondo su alcuni valori essenziali, è consistita nel ricacciare il pluralismo dalla sfera politica ove era riuscito a infiltrarsi verso la società, provvedendo a un'impermeabilizzazione più accurata della sfera decisionale dalla pressioni degli interessi. All'atto pratico ciò è avvenuto sopra ogni cosa spoliticizzando una quota significativa delle scelte di *policy*, vuoi ripristinando gli automatismi del mercato, vuoi simulandoli, come succede per il *New public management*, vuoi istituendo autorità indipendenti (o soprannazionali), vuoi introducendo procedure decisionali sottratte alla competenza degli eletti<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Cfr., ad esempio, B. JOBERT, *Le mythe de la gouvernance dépolitisée*, in P. FAVRE, J. HAYWARD, Y. SCHEMEIL (a cura di), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, pp. 273-85.



Tale trasformazione, che ha comportato anche l'iniezione di una dose robusta di leadership personale, ha spesso avuto quale fondamentale veicolo proprio i partiti politici. Per lungo tempo la critica a questi ultimi si è concentrata sulla loro carente democraticità. Non solo i partiti mettevano in discussione l'unità dello Stato e vanificavano il ruolo del parlamento, ma filtravano indebitamente la rappresentanza, manipolando la volontà popolare, anzi impedendo ai cittadini di esprimere le loro reali preferenze. È una critica, questa, che riappare anche nel secondo dopoguerra, cui negli anni Sessanta se ne aggiungerà una seconda, non troppo dissimile, che scoprirà un nuovo attore concorrenziale ai partiti: oltre a opprimere i cittadini, i partiti soffocano la vitalità della società civile<sup>103</sup>. Di qui l'esaltazione dei movimenti e della loro spontaneità, la scoperta della soggettività e dell'individualismo. Proprio su questi temi si è incardinata la teoria che sostiene il passaggio dai tradizionali conflitti socio-economici alle nuove *issue* «post-materialiste» incentrate sulla qualità della vita<sup>104</sup>. Se non che, a metà anni Settanta nel quadro del complessivo ripensamento della democrazia di cui si è appena detto, ai partiti si è rivolta una nuova accusa speculare alla prima, quella di non filtrare a sufficienza gli interessi parziali. Il paradosso è che proprio la convergenza di questi temi ha orientato culturalmente la trasformazione dei partiti, la quale ha comportato, come suggeriva la *Trilateral Commission*, una radicale inversione del loro *modus operandi*: da vettore, selettivo, del pluralismo sociale a filtro severo anche del pluralismo politico. A tal fine i partiti si sono riproposti quali agenzie elettorali e quali organi di governo: dismessi i loro apparati, replicando quanto era già avvenuto negli Usa a cavallo tra Otto e Novecento<sup>105</sup>, essi hanno premiato la leadership personale, consegnando (in apparenza) al leader di turno le leve di comando e compensando (ipocritamente) gli iscritti mediante forme di designazione diretta del leader da parte dei congressi, degli iscritti o dei semplici elettori<sup>106</sup>.

È in questo modo che, senza bisogno di restauri di rilievo ai testi costituzio-

---

<sup>103</sup> Era la vecchia accusa di J. HABERMAS, *Storia critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari, 1967.

<sup>104</sup> Cfr. R. INGLEHART, *The silent revolution: Changing values and political styles among Western publics*, Princeton University Press, Princeton, 1977.

<sup>105</sup> Propone una ricostruzione dell'interessante, e poco noto, precedente americano: E. MELCHIONDA, *Alle origini delle primarie. Democrazia e direttismo nell'America dell'età progressista*, Ediesse, Roma, 2005.

<sup>106</sup> Cfr., ad esempio, J. HOPKIN, *Bringing the members back in? Democratizing candidate selection in Britain and Spain*, in *Party politics*, 3, X, 2001, pp. 343-61.

<sup>107</sup> Cfr. T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

nali, bensì modificando i meccanismi interni ai partiti, si è compiuta la cosiddetta «presidenzializzazione della politica»<sup>107</sup>: divenuto capo dell'esecutivo, il leader del partito vincitore delle elezioni ha cominciato a esercitare quest'ultimo ruolo coerentemente con l'assoluta preminenza che il partito gli aveva riconosciuto.

## 7. L'ACCOUNTABILITY CONTRO LA RAPPRESENTANZA

Se stiamo a guardare agli effetti, non v'è indicatore che confermi che l'adozione di procedure più democratiche nella conduzione dei partiti e i più ampi spazi riconosciuti alla «società civile» abbiano prodotto un qualche incremento nella partecipazione democratica, un aumento del grado di soddisfazione dei cittadini e magari un'apprezzabile riduzione del tasso di professionalizzazione della politica. I cittadini si tengono alla larga come non mai dalla politica, disdegnano la *membership* dei partiti e una percentuale piuttosto elevata di essi diserta le urne<sup>108</sup>, mentre il «malessere» democratico è una costante rilevata da qualsiasi sondaggio<sup>109</sup>. Infine, pur se sono parecchio cambiati i percorsi di accesso alla politica, quest'ultima resta un'attività altamente professionalizzata e in larghissima misura monopolizzata dai partiti, anche se molto diversi da quel che erano un tempo. Le carriere politiche non si snodano più negli apparati, e sono divenuti la regola gli ingressi laterali in politica di figure dotate di risorse private, ma un avallo partitico è tuttora necessario per sottoporsi al giudizio degli elettori e concorrere all'attribuzione di un mandato elettivo o di una carica di governo. Quella che è cresciuta tutt'al più è la partecipazione «civile» (volontariato, movi-

<sup>108</sup> Una riflessione sul declino della partecipazione, con particolare attenzione al tema della trasformazione dei partiti e della rappresentanza, in P. MAIR, *Democracy Beyond Parties*, in *Center for the Study of Democracy. Working Paper*, 2005, <http://repositories.cdlib.org/csd/05-06>. Naturalmente, il trend generale non esclude né che talora gli iscritti di questo o quel partito crescano, né che cresca talvolta la partecipazione elettorale.

<sup>109</sup> Cfr. P. PERRINEAU (a cura di), *L'engagement politique. Déclin ou mutation*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1994; D. BOY, N. MAYER, *L'électeur a ses raisons*, cit.; P. NORRIS (a cura di), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1999; S.J. PHARR, R.D. PUTNAM, *Disaffected Democracies*, cit.; G. GRUNBERG, N. MAYER, P. M. SNIDERMAN (a cura di), *La démocratie à l'épreuve: une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002. Per una messa a punto di sintesi cfr. S. BELLIGNI, *Sulla dinamica del "capitale politico"*, in O. MAZZOLENI (a cura di), *La politica allo specchio*, Bellinzona, Giampiero Casagrande Editore, 2003.

menti, comitati), ma decisamente in polemica con la politica ufficiale e non a complemento o in sostituzione di essa. E cos'è nel frattempo accaduto sul fronte della rappresentanza?

La risposta più ovvia è che si è ulteriormente consolidato il modello a due circuiti, l'uno ufficiale, e fortemente selettivo, l'altro ufficioso e consegnato alla capacità contrattuale delle parti. Il primo circuito è quello che collega elettorato, partiti, parlamento ed esecutivo, dove tuttavia il mandato un tempo conferito dagli elettori al parlamento ormai lo scavalca, così come scavalca i partiti, ed ha quale destinatario diretto il capo del governo, affrancato, anche se non sempre formalmente, dalla fiducia parlamentare. In tale circuito i partiti mantengono un ruolo di rilievo. Se tuttavia i partiti di massa si qualificavano come agenzie costitutive della soggettività politica di segmenti della società e quali istituzioni rappresentative – il vertice rappresentava la base e l'elettorato – i partiti attuali sono essenzialmente agenzie di supporto alla leadership in sede elettorale e nella selezione del personale di governo.

Incerta come non mai è in questo circuito la collocazione del parlamento. Sebbene sia sottomesso all'esecutivo, che sovente gli detta anche l'ordine del giorno, ritenere marginale un organo che presiede alla stesura delle norme sarebbe improprio. E, dopo tutto, i parlamenti discutono e discutono in pubblico. Ma se guardiamo a quel singolare modello che è il parlamento europeo, quasi del tutto sganciato da un potere esecutivo anch'esso alquanto singolare, non è affatto escluso che anche nei parlamenti nazionali le differenze di opinione che tuttora dividono partiti e famiglie politiche si avviino a stemperarsi, a favore di una dialettica in cui su *issue* specifiche si formano coalizioni trasversali, contrapposte all'esecutivo prescindendo da ogni considerazione di colore politico<sup>110</sup>.

Il secondo circuito rappresentativo è quello degli interessi. Disattivate le intese neocorporative, anche in virtù di fenomeni quali posfordismo e globalizzazione, che ne hanno cancellato taluni presupposti sociali – la preminenza del lavoro dipendente – questo secondo circuito si è emancipato e rafforzato. Anche in Eu-

<sup>110</sup> Cfr. M. ABÉLÈS, *La vie quotidienne au parlement européen*, Hachette, Paris, 1992.

<sup>111</sup> Cfr. S. BELLIGNI, *Miss Governance, I Presume*, in *Meridiana*, 50/51, 2005. Nonché le considerazioni critiche di B. JOBERT, *Le mythe de la gouvernance dépolitisée*, cit., e quelle di G. HERMET in *Un régime à pluralisme limité*, in *Revue française de science politique*, LIV, 1, 2004, pp. 159-78, il quale parla addirittura di «semi-autoritarismo liberale». Naturalmente le definizioni apologetiche sono di gran lunga più numerose. Si veda T.R. BURNS, M. KAMALI C. JAEGER, A. LIBERATORE, Y. MENY, P. NANZ, in un documento su *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*. Green Paper prepared for the Conference of the European Union Speakers of Parliament, Rome, Italy, September 22-24, 2000, reperibile all'indirizzo [www.camera.it/\\_cppueg/ing/conferenza\\_odg\\_Conclusioni\\_gruppospert.asp](http://www.camera.it/_cppueg/ing/conferenza_odg_Conclusioni_gruppospert.asp).

ropa il fenomeno delle *lobby*, ben noto alla politica d'oltre Oceano, ha preso piede, ha ottenuto qualche riconoscimento ed è in pieno rigoglio.

A questi due circuiti se n'è quindi aggiunto un terzo, semiufficiale, che è quello che ci siamo abituati a indicare con la formula della *governance*<sup>111</sup>. Non priva di nobili ascendenze, ravvisabili nella tradizione del pluralismo britannico primonovecentesco, la *governance* oscilla tra rappresentanza ed autogoverno (accuratamente circoscritto) degli interessi. La sua pretesa è che le politiche pubbliche siano il prodotto d'interazioni negoziali condotte dagli *stake-holder*, ovvero dai beneficiari delle politiche, la cui identificazione non sempre è ovvia, e da chiunque voglia e sappia organizzarsi, anche non in forma stabile, nonché dalle pubbliche istituzioni, intese non più come un sistema coerente e gerarchicamente organizzato a tutela dell'interesse generale, bensì come una costellazione diversificata di agenzie (e interessi di altro genere) che svolgono servizi particolari.

Che bilancio fare di questo insieme di innovazioni? È credibile che i regimi democratici a seguito di esse abbiano guadagnato in responsabilità, divenendo più efficienti e meno condizionabili? Un primo risultato, al di fuori d'ogni giudizio di valore, è che tali innovazioni sono riuscite soprattutto a sterilizzare il potenziale di pressione dei grandi numeri, cancellando gli incentivi che spingevano le forze politiche che tutelavano gli interessi diffusi a utilizzarlo e spingendole ad assimilarsi piuttosto alle altre.

La storia dei regimi rappresentativi una volta introdotto il suffragio universale appare in tal modo una storia di progressiva ricostituzione di barriere di censo, seppure non più direttamente visibili, già all'interno dei meccanismi della rappresentanza. Una prima barriera di censo, costituita dalla mancanza di cultura e informazione, che spinge talune fasce sociali a disinteressarsi della politica e a ad astenersi, non è mai stata abbattuta del tutto<sup>112</sup>. Come aveva ben inteso Kelsen, i partiti l'avevano incrinata, svolgendo la loro funzione di pedagogia politica e civica, nonché di mobilitazione capillare, ma l'ultima metamorfosi dei partiti l'ha rialzata, come prova la crescita dell'astensione, che colpisce in special modo i ceti culturalmente e economicamente meno attrezzati che più abbisognavano dell'assistenza dei partiti.

Una seconda barriera l'ha ricostituita la semplificazione dualistica della competizione politica. Una vecchia teoria elaborata dalla sociologia elettorale sostiene

---

<sup>112</sup> Cfr. D. GAXIE, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Seuil, Paris, 1978.

<sup>113</sup> Così andavano, ed era giusto che andassero, le cose secondo un accanito sostenitore delle democrazie bipolari come M. DUVERGER, *La démocratie sans le peuple*, Seuil, Paris, 1967.

<sup>114</sup> Un ripensamento della sociologia elettorale è offerto da H. CATT, *Voting Behaviour. A Radical Critique*, Leicester University Press, London, 1996.

che la competizione bipolare spinge i concorrenti a disputarsi l'elettorato socialmente e politicamente intermedio, che oscilla tra l'uno e l'altro campo, contando o sulla fedeltà necessitata dell'elettorato più interessato a misure radicali (o solo redistributive) o su una «razionale» preferenza per il concorrente meno sgradito<sup>113</sup>. La tesi è semplicistica sia sul piano della stessa sociologia, dato che l'elettore effettua assai meno calcoli di quanto tanti studiosi non pretendano<sup>114</sup>, sia alla luce delle ultime vicende elettorali, le quali hanno mostrato come l'astensione (specie dell'elettorato popolare) sia sovente ben più decisiva delle oscillazioni dell'elettorato intermedio. Resta il fatto che i partiti che prima tutelavano l'elettorato popolare – e gli interessi diffusi – prestano ad essi solo un'attenzione distratta (in termini di proposte di *policy*, oltre che rinunciando alle vecchie tecniche di insediamento sociale), per corteggiare gli elettori intermedi o marginali.

Una terza e non insignificante – e non recente – barriera l'ha innalzata il consolidarsi di più circuiti della rappresentanza. Se la rappresentanza politica classica oppone agli interessi diffusi gli ostacoli di cui si è appena detto, la rappresentanza per interessi è notoriamente riservata – tranne che nel caso dei sindacati, anch'essi però fortemente penalizzati dalle trasformazioni occorse nel mondo del lavoro – ai ceti abbienti e istruiti, capaci di farsi in prima persona portavoce delle loro istanze<sup>115</sup>. Inoltre, gli interessi promossi a *lobby*, non solo condizionano direttamente le autorità politiche, ma hanno anche la capacità di condizionare la pubblica opinione e le scelte degli elettori. Né va dimenticato come un tratto importante del lobbismo consista nel sollevare questioni, e nel proteggere cause, che avvantaggiano gruppi circoscritti e che sono indifferenti alla stragrande maggioranza dei cittadini, che in genere perfino le ignorano. Tale ignoranza e indifferenza è un'eccellente ragione affinché gli attori politici prioritariamente esaudiscano le pretese delle *lobby*, da cui ricavano in cambio sostegno finanziario e elettorale. Del tutto insufficiente infine è la funzione riequilibratrice talvolta attribuita ai «movimenti sociali», i quali costituiscono più una prova delle difficoltà della rappresentanza che non un'alternativa credibile alle sue tecniche classiche. Instabili e concentrati solo su alcuni tipi di *issue*, i movimenti sono anch'essi socialmente selettivi (riservati al ceto medio o a particolari istanze locali) e solo eccezionalmente coinvolgono interessi diffusi. Quanto alla *governance*, quanto possono ritenersi rappresentativi della collettività e delle sue articolazioni gli *stake-holder* che vi partecipano?

Da ultimo, una quarta non insignificante barriera l'hanno innalzata i media. In primo luogo, la politica odierna si affida in via quasi esclusiva a due strumenti ol-

<sup>115</sup> È ancora classica la riflessione di E.E. SCHATTSCHEIDER, *Il popolo semi-sovrano: un'interpretazione realistica della democrazia in America*, ECIG, Genova, 1998.

tremodo dispendiosi quali sondaggi e tv, i cui costi non sono di sicuro sostenibili grazie ai contributi volontari di iscritti e militanti. Ne consegue che la politica è necessariamente dipendente sul piano finanziario dai grandi potentati economici e che è da essi condizionata, mentre il finanziamento pubblico dei partiti e delle campagne elettorali scalfisce appena tale dipendenza. In secondo luogo, i media hanno conseguito l'effetto di moltiplicare esponenzialmente le richieste rivolte alla sfera politica, peraltro anch'essi in maniera assai selettiva. I media privilegiano le rivendicazioni più spettacolari e hanno stimolato la fioritura di rivendicazioni di tipo nuovo, a scapito di altre più convenzionali: i diritti delle minoranze fanno più spettacolo delle richieste salariali degli operai dell'industria. Inoltre, poiché poi le rivendicazioni salienti sono quelle che ottengono l'attenzione dei media, ciò ha incentivato il formarsi di una specifica imprenditorialità politica capace di suscitare e sfruttare. A tal fine si richiedono competenze, ma anche risorse relazionali, ben più sofisticate e ricche di quelle di cui disponevano i portavoce delle istanze più convenzionali e degli interessi diffusi. Talora questi ultimi hanno saputo attrezzarsi, anche rivedendo radicalmente il loro repertorio d'azione politica, talaltra si sono lasciati scavalcare da attori collettivi più dinamici e mediaticamente più attraenti. Di nuovo a scapito degli interessi diffusi e dei ceti deboli<sup>116</sup>.

Chiamate a scegliere tra «rappresentatività-sensitività da un lato, e responsabilità-efficienza dall'altro»<sup>117</sup>, le democrazie contemporanee hanno smaccatamente preferito la prima alla seconda soprattutto selezionando con cura gli interessi cui dare udienza. La teoria di norma occulta questo specifico aspetto e riconosce piuttosto, senza farsi troppo problemi, una generalizzata riduzione della *responsiveness* e dunque il distacco che si è prodotto di recente tra governanti e governati, salvo tuttavia mascherarlo con un ultimo (in ordine di tempo) *escamotage*, ovvero l'*accountability*, le cui fortune sanzionano così il ritorno indietro del pendolo della rappresentanza: dalla rappresentanza che grazie ai partiti-associazione aveva dato la parola ai cittadini il pendolo si è spostato verso una nuova forma di rappresentanza che disdegna la *responsiveness* e le preferisce un giudizio retrospettivo, che è l'*accountability*, promossa a nuovo parametro con cui misurare la qualità di un regime democratico<sup>118</sup>.

Proponendo quest'ultimo concetto, attraverso una serie di passaggi successivi, la teoria politica ha chiesto aiuto alle teorie del *management*, dove l'*accountability* era inizialmente entrata in uso. L'aveva usato, quel concetto, a di-

<sup>116</sup> Cfr. E. NEVEU, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2005, pp. 102-6.

<sup>117</sup> Cfr. G. SARTORI, *Rappresentanza*, cit., p. 228.

<sup>118</sup> Cfr. ancora P. SCHMITTER, *The Quality of Democracy...*, cit.

<sup>119</sup> Cfr. J. DUNN, *Situating Democratic Political Accountability*, in A. PRZEWORSKI et al., *op. cit.*

re il vero, già Hannah Pitkin nel suo libro. Ma non sono quelle le radici del suo uso attuale. Che affondano piuttosto nella teoria dell'impresa, donde l'*accountability* è transitata verso le pubbliche amministrazioni, per il tramite del *New Public Management*, approdando da ultimo, dopo un passaggio attraverso gli istituti della *governance* nazionale e ancor più sovranazionale, alla rappresentanza politica.

L'*accountability*, ha scritto John Dunn<sup>119</sup>, è il nesso che s'istituisce tra le prestazioni passate dei pubblici poteri e le aspettative future che in essi si ripongono. La ricettività dei governanti alle preferenze dei governati è dunque lasciata al loro autonomo giudizio. Tocca ad essi stabilire se conviene o meno raccogliere le sollecitazioni degli elettori, o le indicazioni dei sondaggi e dei media, mentre ai cittadini rimane la possibilità di valutare. Nessun dubbio che ai governanti convenga anticipare le reazioni dei governati e dunque ascoltarli (lo fanno perfino i regimi autoritari). Ma una cosa è prescrivere che i governanti debbono ascoltare gli elettori e un'altra è devono rispondere delle scelte compiute, elevando l'*accountability* da requisito complementare, e piuttosto ovvio, a criterio sostitutivo della *responsiveness*.

Le manipolazioni sono la norma anche nel caso della rappresentanza come *responsiveness*. L'immagine, tuttora popolare, dei partiti che predispongono dei pacchetti programmatici da offrire agli elettori che si recano alle urne, che conferiscono una delega ai governanti, sarà pubblicitariamente efficace, ma occulta l'elevatissima dose di manipolazioni e distorsioni che la pratica prevede: si può davvero ridurre una futura azione di governo a un programma, sia esso organizzato attorno a poche scelte strategiche, oppure minuziosamente dettagliato? Ancor meno rassicurante è tuttavia l'immagine opposta, che porta alle estreme conseguenze la metafora della democrazia come mercato, secondo cui, programmi o non programmi, ciò che importa non è che il prodotto – le *policies* – si adegui ai bisogni dei consumatori, ma che questi ultimi lo acquistino, dimostrando in tal modo la sua bontà. Con quanta soddisfazione l'acquisto avvenga, che avvenga consapevolmente o *faute de mieux*, per la teoria – e per la pratica – sembra esser divenuto secondario. Conta che gli acquirenti siano pronti a ripetere l'acquisto o che preferiscano acquistare qualcos'altro.

L'offerta non può del tutto ignorare del tutto la domanda. Ma l'operazione che la teoria compie è quella di suggellare normativamente e semanticamente sia la desensibilizzazione degli operatori politici rispetto ad essa, sia la rinnovata avversione della rappresentanza al pluralismo politico (o la sua disponibilità a tollerare solo un pluralismo contenuto e edulcorato). In tal modo, quella che la teoria offre è un'interpretazione della rappresentanza senz'altro riduttiva rispetto a

<sup>120</sup> Cfr. R.B. ANDEWEG, *op. cit.*, pp. 152-3.

quella offerta riconoscendo ai partiti il compito di suscitare soggettività politiche e interessi in grado di conferire ai rappresentanti un mandato sia pure non vincolante. La rappresentanza mediata dai partiti tradizionali supponeva un impulso originario «dall'alto», grazie ai partiti, inizialmente situati al di fuori dello Stato. Si costituiva in questo modo una domanda (anzi una pluralità di domande) – e quindi un giudizio *ex ante* sulle politiche – da parte dei governati, che poi i governanti erano chiamati a soddisfare. Ritrattisi i partiti entro il perimetro della sfera politica, è dato per pacifico che sono i governanti che «dall'alto» decidono delle politiche da adottare, in risposta a problemi che emergono per proprio conto, mentre ai governati è concessa la possibilità di una sanzione *ex post*, che è appunto l'*accountability*<sup>120</sup>.

Il dilemma è ovviamente schematico e semplificato. Ma delinea un rovesciamento che muta profondamente la fisionomia della rappresentanza, che la teoria è pronta a legittimare alla luce dei mutamenti occorsi anzitutto alla struttura sociale e nella stessa sfera politica. Fenomeni quali il dissolversi delle grandi collettività di riferimento (le classi, le appartenenze confessionali, ecc.) e la difficoltà ad accertare le preferenze dei governati, l'evoluzione dei partiti e la loro «statizzazione», la crescente incertezza congiunturale e, in Europa, la preminenza assunta da istituzioni assai singolari come quelle che guidano l'Unione, vengono addotti quali moventi fondamentali del cambiamento<sup>121</sup>. Ci sarebbe naturalmente da domandarsi se tale cambiamento fosse necessario o se sia stato volutamente provocato. Comunque sia, la sfida alla rappresentanza non ha precedenti.

Nessuno nega che un problema si ponga sul versante della domanda politica. I partiti non solo costruivano dall'alto preferenze politiche condivise, ma costituivano anche un *linkage* stabile tra Stato e società. Oggi, specie essendo venuta meno ogni concorrenza dal lato dei partiti, sono i media a costruire il senso comune e a definire l'agenda delle politiche, così come si sono moltiplicate a dismisura le richieste rivolte ai governanti. D'altra parte, occorre ammetterlo, le regole prescritte dalla teoria per l'*accountability* non sono né sbrigative, né superficiali. La teoria non si appaga della formulazione e manifestazione di un giudizio, ma distingue quanto meno tre momenti: informazione, motivazione delle scelte e, infine, punizione o premio<sup>122</sup>.

I cittadini non solo vanno adeguatamente informati sulle politiche che i rappresentanti adottano, ma tali politiche vanno altrettanto adeguatamente spiegate. Grazie alla trasparenza in tal modo conseguita, gli elettori dovrebbero esser mes-

<sup>121</sup> *Ibidem*, pp. 154-7.

<sup>122</sup> Cfr. A. SCHEDLER, *Conceptualizing Accountability*, in A. SCHEDLER et al., *op. cit.*



si in condizione di pronunciare il loro verdetto con cognizione. Si può inoltre legittimamente parlare di *accountability* quando i governanti siano pienamente responsabili delle azioni che compiono nell'esercizio delle loro competenze, quando siano chiaramente identificabili come agenti da parte di coloro verso cui sono responsabili e siano anche effettivamente sanzionabili per le loro azioni, nonché quando si aspettino di essere sanzionati. Sono tuttavia i regimi rappresentativi realmente in grado di esaudire simili condizioni o la rappresentanza/*accountability* è destinata ad essere ancor più fragile – sia pure senza mitizzarla – della rappresentanza/*responsiveness*?

Non casualmente intorno all'*accountability* si è venuta in poco tempo accumulando un'acuminata letteratura critica, che ha anche provato a inventariare la ricca panoplia di argomenti con cui i governanti possono accreditare le politiche. Prendiamo, a titolo di esempio, quelle di risanamento economico: chi è al potere può presentarle come inevitabili, prive di alternative, magari imposte da attori esterni; può sostenere che i sacrifici richiesti sono solo momentanei; può inserire le politiche impopolari in un insieme di provvedimenti più graditi; può addossare la responsabilità di tali misure al malgoverno dei predecessori o alla scarsa collaborazione dell'opposizione o magari dei governi locali<sup>123</sup>. Non solo, ma i governanti possono agevolmente manipolare le informazioni che forniscono al pubblico, così come, con l'aiuto del media e dei sondaggi, non solo possono manipolare l'immagine delle loro *performances*, ma – non più contrastati dai partiti (e dal parlamento) – possono agevolmente manipolare le preferenze degli elettori e costituire condizioni di *responsiveness* tutte a loro vantaggio. Dove sta l'*accountability* a questo punto<sup>124</sup>?

In conclusione: sarà pur verosimile la pretesa delle democrazie rappresentative di ascoltare i governati più di qualsiasi regime che non preveda l'elettività dei governanti, ma dopo che esse hanno reagito alla crescente dispersione degli interessi divenendo sempre più selettivamente ricettive – darwinianamente, verrebbe fatto di dire, tenuto conto che gli interessi più deboli sono aprioristicamente penalizzati – non è infondata l'accusa rivolta all'*accountability* di essere unicamente un succedaneo povero e deludente della rappresentanza. Non solo si è complessivamente aggravata la debolezza di colui che Kelsen chiamava l'«individuo isolato» mediante l'ostruzione del canale della rappresentanza più tradizionale – elettori-partiti-parlamento-governo – ma, mentre ai ceti socialmente e culturalmente privilegiati si offre l'opportunità di utilizzare il secondo e il terzo circuito

<sup>123</sup> Cfr. J.M. MARAVÀLL, *Accountability and Manipulations*, in A. PRZEWORSKI et al., *op. cit.*

<sup>124</sup> Cfr. J. GERSTLÉ, *La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique*, in *Revue française de science politique*, LIII, 6, 2003, pp. 859-885.

della rappresentanza, ove hanno rapidamente assunto indiscussa preminenza i potentati economici, a chi non è concessa un'opportunità di questa fatta si oppongono barriere sempre più insormontabili.

Tra le novità da osservare è la bruciante sconfitta degli stessi imprenditori politici. Mentre la rappresentanza, di cui è stata anche soppressa la fondamentale funzione di far convivere, pur se per interposta persona, interessi e valori diversi, addirittura in conflitto fra loro, s'è ridotta a un'ombra, l'offensiva condotta dai grandi potentati economici – spesso volte mascherati dietro imperativi sistemici o agenzie apparentemente apolitiche (Ue, Wto, World Bank, agenzie di *rating*, ecc.) – ha sopraffatto la capacità di iniziativa degli attori politici. Questi ultimi avevano a suo tempo opposto al denaro e all'autorità sociale risorse di potere originali quali l'azione collettiva e il consenso elettorale dei grandi numeri, costringendo le élite notabiliari e il potere economico a patteggiare. Ebbene, una volta dispersa la pressione dei grandi numeri, tale sfida parrebbe persa, mentre la rappresentanza svanisce dietro la formula dell'*accountability*. E forse non è del tutto casuale che l'oscuramento della *responsiveness*, che la teoria legittima proponendo il concetto di *accountability*, sia cronologicamente coinciso con l'esplosione del cosiddetto malessere democratico, ovvero di una diffusa condizione di sfiducia e disincanto, gravida di ricadute sull'azione di governo. Il fenomeno è così preoccupante che la teoria e la pratica politica, fatto il danno, si affannano anche a correre ai ripari.

È dopotutto un tentativo di risposta a questa condizione anche quel simulacro di rappresentanza (e di autogoverno) che è la *governance*, la quale prova a riequilibrare l'influenza delle *lobby* dando voce agli *stake-holder* e alla società civile. Ma a provarci è la stessa teoria della rappresentanza, la quale, lo si è già rammentato, ha da qualche tempo riscoperto, in nome dell'uguaglianza politica, che non può ritenersi adeguatamente garantita dalla mera universalizzazione del diritto di voto, la rappresentanza «descrittiva»<sup>125</sup>, avanzando la richiesta di soluzioni istituzionali che consentano l'elezione di rappresentanti i quali condividano le medesime esperienze di vita – in termini di religione, razza, appartenenza etnica – dei loro rappresentati. In un mondo in cui i sentimenti di esclusione crescono, in cui si moltiplicano le diversità culturali, tali ipotesi, che sollevano anch'esse non pochi problemi, meritano di esser considerate con attenzione.

E infine qualche attenzione la meritano anche i tentativi d'innestare forme diverse di democrazia sul vecchio tronco della democrazia rappresentativa. Oltre a referendum e primarie, oggi la partecipazione democratica è ulteriormente valoriz-

<sup>125</sup> Cfr. A. PHILLIPS, *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995 e I. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, Oxford UP, New York, 2000.

zata immaginando nuove forme di dialogo tra pubbliche autorità e cittadinanza. In Francia ci si prova introducendo per legge la democrazia «di prossimità», in Germania proliferano le «giurie dei cittadini», in Gran Bretagna si rivaluta la comunità e ovunque sta diventando popolare la democrazia «deliberativa», ossia la discussione pubblica, la quale, estromessa dai parlamenti e dalle istituzioni rappresentative, sembra vivere una nuova giovinezza al di fuori di essi. L'idea sottostante è quella di non coinvolgere unicamente gli *stake-holder*, ma pubblici più larghi, dando libero sfogo al pluralismo estromesso dalla sfera politica tradizionale non solo a livello di gruppi, ma perfino di individui. Se non che, non solo le decisioni-chiave rimangono in mani fidate, rendendo problematica l'attuazione delle scelte definitive con queste tecniche, ma, una volta confinate con cura le opportunità deliberative alle situazioni locali o a specifiche *issue*, o al più sperimentando attraverso di esse la risoluzione simbolica dei cosiddetti «temi intrattabili»<sup>126</sup>, soprattutto queste stesse tecniche restano riservate a chi ha il tempo e gli strumenti culturali sufficienti per discutere alla pari, inesorabilmente confermando le nuove barriere di censo da elevate intorno ai ceti popolari. Mentre nessuno invece pensa a riabilitare la deliberazione pubblica in seno alle assemblee rappresentative, in quanto pregiudizievole dell'efficienza e della stabilità politica, difficile è ravvisare nella deliberazione lo strumento idoneo a risvegliare la pallida ombra cui la rappresentanza è al momento ridotta.

---

<sup>126</sup> Cfr. M.-H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di) *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, La Découverte, Paris, 2005, mentre sull'utilizzo delle metodologie deliberative per trattare i grandi dilemmi suscitati dal progresso tecnico e scientifico cfr. M. CALLON, P. LASCOUMES, Y. BARTHE, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 2001.