

#### 4° lezione:

##### *La rappresentanza e i partiti politici, 3*

La democrazia si realizza faticosamente in Europa in un lungo arco di tempo attraverso lotte anche sanguinose tentando di trasformare in realtà, in una vera e propria organizzazione politica un modello teorico che affondava le sue radici nel pensiero settecentesco e aveva dato una prima e clamorosa prova di sé in quelle vicende di determinante importanza per la storia dell'occidente moderno che sono state le rivoluzioni americana e francese.

Il modello che lentamente si realizza è il modello della democrazia rappresentativa: di questo modello ho tentato di delineare gli aspetti principali e di indicare quali erano le attese e le resistenze da esso suscitate. Ho però omesso di chiamare in gioco un concetto (e una realtà) che sembrerebbe centrale nell'organizzazione della democrazia rappresentativa, almeno se guardiamo ad essa a partire dall'esperienza del nostro presente: il partito politico. È il caso di fare i conti ora con esso.

In teoria il processo politico, nella democrazia rappresentativa, era descrivibile come una somma di scelte individuali, che aveva come esito la designazione dei rappresentanti. In realtà, le cose erano più complicate, perché la società era una galassia di istituzioni, gruppi, coalizioni (di uomini, idee, interessi) che in mille modi influiva (nella sostanza se non nella forma) sulle istituzioni di governo. Abbiamo già incontrato numerosi indizi di questa realtà. Pensiamo ad esempio al 'cartismo'. Siamo di fronte a un fenomeno imponente, a una massa che preme sul governo usando il vecchio strumento giuridico della petizione e raggiunge la sua forza d'urto non per un'improvvisa e concorde sollevazione, ma per l'azione capillare di gruppi e associazioni che costituiscono il terreno di coltura dell'azione politica collettiva. E lo stesso vale, fatte salve le debite differenze, per la Francia o per l'Italia o per la Germania pre-quarantottesca.

Al di sotto dell'asettico schema rappresentativo ribolliva dunque una realtà politico-sociale caratterizzata da fenomeni associativi che non hanno ancora la possibilità di rispecchiarsi direttamente nella forma della rappresentanza, ma incidono in modo rilevante sul processo politico nel suo complesso. Le associazioni sono delle più varie ed è difficile delinearne una tipologia. Un ruolo importante è svolto anche dalle associazioni segrete, tanto più frequenti quanto più è limitata la possibilità di agire alla luce del sole per reclamare un mutamento dello status quo. In

questo orizzonte è significativa anche l'esperienza della massoneria, che già dal Settecento esercitava una notevole influenza sulla vita politica e culturale di molte nazioni europee.

Si fronteggiano dunque due mondi apparentemente privi di contatto: da un lato, l'effettiva dinamica politico-sociale, caratterizzata dalla presenza dei più diversi gruppi, variamente organizzati; dall'altro lato, uno schema politico-giuridico, costituzionale – il governo rappresentativo – che funziona presupponendo un mondo composto di soggetti-monadi, capaci di scegliere i propri candidati in perfetta solitudine, razionalità e indipendenza.

In realtà, fino dai primi timidi passi compiuti in Inghilterra dal governo rappresentativo dopo la rivoluzione del 1689 sembra esistere un punto di collegamento fra la dimensione insieme associativa e conflittuale della realtà sociale e lo schema politico-giuridico della rappresentanza; e questo punto di collegamento sembra essere offerto dai partiti politici: il partito *whig* e il partito *tory* sono i primi esempi di partiti nell'orizzonte di un moderno governo rappresentativo, sia pure *in statu nascenti*. I partiti compaiono agli albori del governo rappresentativo, continuano ad agire nel corso della graduale affermazione del regime parlamentare nell'Inghilterra settecentesca ed esistono pure nel quadro dei sistemi rappresentativi (più o meno rigidamente) censitari che si vengono affermando nel corso dell'Ottocento in Europa.

In questo quadro quale è però il peso specifico dei partiti politici? Un peso tutto sommato modesto. È una tesi corrente della storiografia sostenere che esistono due fasi nettamente distinte nella storia dei partiti: in una prima fase, che arriva fino al tardo Ottocento, i partiti sono correnti di opinione, privi di consistenti supporti organizzativi; solo successivamente, fra Otto e Novecento, i partiti cominciano ad assumere i tratti che ci sono familiari configurandosi come un'organizzazione capace di gestire e indirizzare un numero anche molto consistente di iscritti e di simpatizzanti.

Questa differenza è sicuramente decisiva e dovremo riflettere ancora su questo aspetto. L'elemento più importante cui fare riferimento è però forse il ruolo che i partiti esercitavano nel complesso del sistema politico. Fino al tardo Ottocento i partiti non sembrano essere una componente essenziale di quel sistema; e non appaiono tali nemmeno alla cultura dell'epoca, che spesso li trascura o addirittura li attacca come nocivi e pericolosi. Uno dei primi scrittori ad occuparsene è Henry Saint-John, visconte di Bolingbroke (1678-1751) e la sua presa di posizione è negativa. Nel suo trattato, *The Patriot King*, egli auspica che il sovrano si sollevi al di sopra dei partiti per agire in vista dell'interesse nazionale: «The True image of a free people, governed

by a Patriot King, is that of a patriarchal family, where the head and all the members are united by a common interest [...]». Il partito invece persegue obiettivi inevitabilmente particolari: identifica l'interesse generale con l'interesse proprio (così come una Chiesa identifica la religione con se stessa) e se assolutizza i suoi obiettivi decade a fazione: «party is a political evil, and faction is the worst of all parties».

È la volontà unitaria della nazione a essere messa in questione dall'azione dei partiti. Nella Francia post-rivoluzionaria questo dogma continua ad essere assunto come parte integrante della dottrina della rappresentanza. La pluralità conflittuale dei partiti sembra un ostacolo che il governo rappresentativo deve superare, piuttosto che un possibile tramite del suo funzionamento.

Certo, non mancano difese precoci del partito. Burke, nei suoi *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, del 1770, ne illustra con buoni argomenti l'utilità, contrapponendo allo spirito della 'fazione', la necessità della «connection». L'opinione corrente – questa è l'argomentazione di Burke – riduce ogni rapporto, ogni collaborazione fra individui, a una fazione, a un gruppo che agisce contro l'interesse generale. In realtà, può essere vero il contrario. Può esservi l'esigenza di riunire le forze proprio per impedire decisioni dannose. È vero – ammette Burke – che il partito è esposto alla tentazione di difendere i suoi interessi particolari. In generale però un partito è «a body of men united for promoting by their joint endeavours the national interest upon some particular principles in which they are all agreed». Anche il partito dunque guarda all'interesse generale, pur interpretandolo alla luce dei principi nei quali si riconosce. E la sua funzione è provvidenziale. Il politico non è infatti un filosofo: non deve enunciare i fini del governo, deve trovare i mezzi per attuarli; e per questo è indispensabile l'unione di più persone, la *connection*, il partito.

Burke è efficace nel difendere l'utilità del partito, ma il partito che egli ha in mente sviluppa la sua azione e le sue potenzialità prevalentemente all'interno del Parlamento. La *connection*, il collegamento, che egli ritiene necessario, fra uomini impegnati a realizzare concretamente i fini del buon governo, non ha molto a che fare con l'immagine del partito che diverrà corrente più di un secolo dopo: il partito come un'organizzazione capace di indirizzare l'elettorato e intercettare capillarmente i voti. Un partito siffatto sarebbe difficilmente pensabile nell'Inghilterra di Burke o nella Francia di Guizot o nell'Italia del neonato Stato unitario, dove i limiti censitari al diritto di voto fanno sì che i votanti non siano i molti, ma siano i pochi e gli eleggibili i pochissimi.

In questo contesto gli elettori – un gruppo socialmente e culturalmente omogeneo – scelgono il loro rappresentante, da un lato, sulla base di una spontanea convergenza sui principi e sugli orientamenti di cui il candidato si fa portatore, e, dall'altro lato, sulla base dei loro legami personali con il candidato stesso. Il candidato è per lo più una persona influente (per ceto sociale, ricchezza, potere), un 'notabile', e i suoi elettori sono spesso suoi '*clientes*', individui di rango inferiore, interessati a stabilire con il 'notabile' rapporti di scambio, garantendo voti contro favori. Emerge da questo punto di vista un'altra faccia della rappresentanza: il legame personale che si crea fra elettore ed eletto. È il fenomeno (attentamente analizzato dai sociologi della politica) che va sotto il nome di 'clientelismo'; un fenomeno dove la tradizionale deferenza della classi inferiori verso gli esponenti delle classi superiori (un atteggiamento particolarmente rilevante in Inghilterra) si fonde con le aspettative di favori e di 'protezione' da parte del candidato.

Emerge in questo contesto quella che potrebbe chiamarsi l'altra faccia del rapporto di rappresentanza: il suo effettivo funzionamento nella società di contro alla teorizzazione politico-giuridica. Come ricordiamo, la teoria della rappresentanza moderna era stata formulata proprio da Burke nel suo discorso agli elettori di Bristol e esaltava l'indipendenza dell'eletto dall'elettore: che esprime la volontà della nazione senza riguardo agli interessi particolaristici dei suoi rappresentati. Il divieto del mandato imperativo fa sì che la rappresentanza moderna non sia uno specchio della società, non rifletta interessi e volontà già esistenti, precostituite, antecedenti a quanto i rappresentanti deliberano in parlamento. I molti designano, ma i pochi decidono in perfetta libertà. La rappresentanza moderna non ha un carattere, per così dire, dichiarativo di una volontà già data, ma ha un carattere 'costitutivo': è essa che crea la volontà della nazione. È questa la teoria che sottende l'istituto della rappresentanza politica moderna, ma questa teoria convive in uno strano equilibrio con una prassi profondamente diversa, che si regge non sulla distanza, ma sulla vicinanza fra elettori ed eletto e si attende dal rapporto rappresentativo precisamente ciò che la teoria esclude: ovvero la capacità di rispecchiare, di riflettere i concreti interessi e le particolari aspirazioni degli elettori. La pubblicistica è peraltro in qualche modo consapevole di questa duplicità, almeno sotto questo profilo: la necessità (Sieyès ad esempio vi allude in più occasioni) che gli elettori non soltanto designino i rappresentanti ma anche si riconoscano in essi, sviluppino nei confronti degli organi rappresentativi ciò che chiameremmo un rapporto di 'identificazione' ideale o simbolica (appunto, una 'vicinanza': un rapporto che va oltre il semplice atto di designazione).

Quali sono i fenomeni destinati a mutare in profondità il sistema della rappresentanza e con esso anche il ruolo dei partiti? Sullo sfondo occorre tener presente la genesi del governo parlamentare: un'evoluzione che trasforma il parlamento da organo di controllo dell'operato del governo in luogo di formazione di una maggioranza da cui dipende l'esistenza del governo stesso. In questa evoluzione la maggioranza parlamentare acquista un ruolo crescente e aumenta quindi di rilevanza anche la competizione elettorale nel paese. Finché però il suffragio è censitario e l'elettorato è numericamente esiguo, il funzionamento del sistema rappresentativo mantiene le caratteristiche che prima ricordavo. L'elemento di crisi del sistema è la dilatazione del bacino elettorale (che raggiunge ovviamente il culmine con il suffragio universale). È a questo punto che i nodi del sistema rappresentativo vengono al pettine e il ruolo del partito cambia drasticamente.

In termini formali e teorici il suffragio universale sembra non dover mutare nulla del sistema 'classico' della rappresentanza: i rappresentati designano i rappresentanti secondo la logica consueta; ciò che muta è soltanto la composizione dell'elettorato: i pochi divengono i molti (o addirittura i 'molti' divengono, tendenzialmente, i 'tutti'). In realtà, il mutamento 'quantitativo' produce effetti 'qualitativi' su entrambe le facce del rapporto rappresentativo: sulla 'teoria' come sulla 'pratica'.

Per quanto riguarda la pratica, il tradizionale rapporto 'fiduciario' e 'clientelare' fra il notabile e i suoi elettori viene travolto dalla dilatazione dell'elettorato, troppo vasto e soprattutto troppo eterogeneo perché i vecchi rapporti personali, con i loro radicamenti territoriali e le loro 'deferenze', possano reggere. Con un elettorato ormai esteso a milioni di persone, il notabile localmente influente perde terreno e diviene urgente la messa a punto di un'organizzazione alternativa: occorre insomma trovare uno strumento che permetta di designare i rappresentanti dopo il terremoto 'suffragista' ed è facile accorgersi che questo strumento è il partito. Dato il grande numero di elettori, perché un candidato sia visibile ed eleggibile, perché le sue chance siano consistenti, diviene sempre più indispensabile l'intervento di associazioni che presentino il candidato e convogliino su di lui un numero rilevante di voti; e queste associazioni sono appunto i partiti politici. Il partito è in fondo ancora definibile con le parole usate da Burke un secolo prima: un gruppo di uomini che lavora per realizzare l'interesse generale a partire da alcune convinzioni condivise. Il punto è però che è cambiato il ruolo del partito: che si avvia a divenire una condizione imprescindibile del funzionamento del sistema rappresentativo.

Per quanto riguarda la teoria, i problemi sollevati dal nuovo ruolo del partito saranno (come vedremo) assai delicati né sarà rapido e facile, per la pubblicistica, rendersi conto dei mutamenti e accettare il partito come una delle principali pedine del sistema politico. È la pratica che in questo caso precede la teoria e offre ad essa materia su cui riflettere. Apripista è la società nord-americana. Già nel «Federalist» non manca una qualche apertura al pluralismo: nel famoso articolo n° 10 (che abbiamo già incontrato), redatto da Madison, una delle caratteristiche della repubblica è quella di poter tener conto di una pluralità di interessi che si organizzano in quelle che Madison chiama ancora *factions*: la repubblica rappresentativa convive con esse, che però restano in qualche modo un inconveniente; un inconveniente inevitabile, un inconveniente che una repubblica rappresentativa di grande dimensioni è in grado di neutralizzare, ma comunque un qualcosa da guardare con apprensione, a fronte del primato dell'interesse generale.

Ben presto però, già nel primo Ottocento, e poi in modo compiuto con la democrazia jacksoniana (a partire dal 1829) il sistema politico americano si sta assestando intorno alla competizione aperta e organizzata di due grandi partiti rivali, che competono su tutto il territorio dell'Unione per accaparrarsi il risultato più ambito: l'elezione del presidente, data la preminenza del suo ruolo politico. Ancora una volta, potremmo applicare ai partiti americani la definizione di Burke. Il punto è però che il loro ruolo e il loro modo di procedere non ha ancora riscontri in Europa: la competizione è dura e aperta, coinvolge un numero altissimo di militanti e di simpatizzanti, la lotta va avanti senza esclusione di colpi, ma non per questo ci si attende lo scoppio della guerra civile. I partiti sono ormai uno snodo essenziale del funzionamento di un sistema politico che (per quanto riguarda almeno i bianchi e i maschi) funziona ormai sostanzialmente sulla base del suffragio universale.

Emerge per la prima volta la realtà di un partito come una complessa e efficace macchina organizzativa: un movimento unificato da prospettive e parole d'ordine condivise, composto da strati sociali e interessi anche notevolmente differenziati, si che si riconosce in un leader e al contempo si avvale della forza di un apparato capace di disciplinare i propri militanti, di mobilitarli, di ottenere seguito del paese.

Con questi partiti di tipo nuovo era entrato in contatto già Tocqueville, turista di eccezione proprio nei momenti di esordio della democrazia jacksoniana. Del fenomeno 'partito' egli non aveva però colto tutti gli aspetti innovativi, rispetto alla prassi europea, e li aveva semmai apprezzati come esempio di quell'associazionismo che egli valorizzava come uno degli antidoti

nei confronti della tirannia della maggioranza. Sarà un altro 'turista', anch'egli francese, Ernest Duvergier de Hauranne (1843-1877), a offrirci un resoconto interessante dei partiti americani visitando l'America trenta anni dopo Tocqueville. Figlio di un uomo politico e intellettuale che era stato un amico personale di Tocqueville, Duvergier de Hauranne, poco più che ventenne, pubblica nel 1866 *Huit mois en Amérique* presentando un'immagine positiva e ottimistica dei partiti, a differenza del suo grande predecessore, che ne temeva la possibile deriva eversiva. I partiti non sono per lui un accessorio della democrazia, ma ne sono momenti costitutivi: in primo luogo, essi facilitano e incanalano il dibattito politico rendendo possibili scelte diverse ma compatibili con il mantenimento del sistema, dato la loro capacità di relegare ai margini le posizioni minoritarie ed eversive; in secondo luogo, solo i partiti possono riuscire a garantire, nel quadro di un suffragio allargato, quella formazione di una élite che, con il suffragio ristretto, coincideva con il primato dei notabili. Le personalità eminenti sono indispensabili ma devono ormai emergere percorrendo vie diverse dal passato: ottenendo l'assenso dei molti, e quindi passando obbligatoriamente attraverso il canale del partito. Gli eletti saranno gli eletti del partito, «des serviteurs revêtus d'un titre honorable, des hommes d'affaires obligés de se conformer à la lettre au programme du parti qui les emploie».

Un partito diverso nella cornice di una democrazia rappresentativa assestata su un suffragio ampio o addirittura universale: questo quadro, tipico della democrazia americana già a partire dagli anni Trenta, non resta un'esclusiva del Nuovo Mondo, ma comincia a essere sperimentato, trenta anni dopo, anche in Europa.

Un episodio interessante, il segno di un mutamento destinato a diffondersi, riguarda l'Inghilterra negli anni Settanta, ed è legato alla figura di Joseph Chamberlain (1836-1914). Leader di un liberalismo di ispirazione radicale (nella politica interna, e espansionistico, nella politica estera), Chamberlain diviene nel 1873 *mayor* a Birmingham (dove darà seguito a una serie di coraggiose riforme sociali). Il suo successo elettorale è legato a una strategia adottata all'interno della associazione liberale, a Birmingham. Questa strategia (subito tacciata di 'americanismo' dai suoi avversari) faceva leva su un nuovo rapporto fra il partito, i militanti, il leader e l'elettorato: muoveva da un preciso e articolato programma, sollecitava un'ampia discussione, procedeva a una accurata selezione dei candidati e infine richiedeva ad essi un preciso impegno nella realizzazione del programma stesso. Il partito-nuovo (il partito-macchina elettorale, il partito-apparato, legato a un programma e capace di selezionare esponenti legati alle di-

rettive del partito) era già esistente *in nuce* e si sarebbe manifestato, su larga scala, con la *National Liberal Federation*, che costituitasi a partire dal 1877 avrebbe favorito le vittorie dei liberali fra il 1885 e il 1892.

I casi americano e inglese sono soltanto l'avanguardia di un fenomeno che avrebbe interessato l'intera Europa nel tardo Ottocento (sia pure con qualche sfasatura temporale a seconda dei paesi).

In una democrazia caratterizzata dal suffragio universale, i partiti non possono più restare ai margini del sistema; non possono più essere considerati un fenomeno meramente politico, scarsamente utile per il funzionamento del sistema o addirittura dannoso o pericoloso nei confronti del bene comune. Una nuova teoria della democrazia fondata sul suffragio universale passa attraverso una rinnovata attenzione al fenomeno del partito.

Percorrere questa strada non è però agevole per la pubblicistica fra Otto e Novecento, che mostra un'attenzione nuova al fenomeno del partito politico, ma deve al contempo rimettere in discussione non pochi aspetti della tradizionale teoria del governo rappresentativo. Il tramite obbligato della riflessione continua ad essere l'esperienza nord-americana. Era stato un francese, Duvergier de Hauranne, che aveva richiamato l'attenzione sul ruolo dei partiti nella democrazia americana e ne aveva tratto l'impressione che i partiti potessero svolgere, non solo in America, una funzione decisiva nel funzionamento di un regime a suffragio universale. Sarà un inglese – James Bryce – a lavorare a fondo sul sistema giuridico americano e a mostrare all'Europa le caratteristiche peculiari dei partiti in una democrazia (che potremmo cominciare a chiamare) 'di massa'.

Bryce soggiorna a lungo, a più riprese, negli Stati Uniti d'America e condensa i frutti delle sue ricerche in *The American Commonwealth*, pubblicato nel 1888 e destinato a un grande successo. Per Bryce gli americani hanno scoperto precocemente (fra gli anni venti e gli anni quaranta dell'Ottocento) che le masse sono politicamente inerti se abbandonate a loro stesse, ma divengono lo strumento chiave della lotta politica se organizzate e disciplinate. Il partito è lo strumento a ciò destinato. Il partito è insieme strumento di lotta e di ordine. Il conflitto politico è in America, secondo Bryce, durissimo, scatena passioni esacerbate, coinvolge milioni di persone. Al contempo, però, questo conflitto, che per la sua durezza sembrerebbe dover ricorrere alla violenza e finire in un bagno di sangue, non esce dai limiti della legalità e usa la scheda



elettorale al posto delle armi. Il partito è il *deus ex machina* di un processo dove conflitto e ordine sembrano coesistere senza difficoltà.

Che cosa è però esattamente il partito? Che rapporto esso stabilisce con le masse? Secondo Bryce, l'apparenza è la seguente: un gruppo di cittadini condivide principi, valori, prospettive e sceglie come propri leader quei soggetti che se facciano portatori. La realtà è però diversa e più complicata. La moltitudine non agisce politicamente senza alcun impulso. Occorre distinguere fra due classi di soggetti: da un lato, la grande maggioranza di cittadini che, occupati nelle più diverse professioni, esprimono occasionalmente una loro propensione politica; dall'altro lato, i *politicians*: un gruppo ristretto di politici di professione, che hanno un rapporto 'dall'interno' con la politica (*gli inner circle men*, li chiama Bryce). Sono questi professionisti il motore occulto del processo politico perché sono loro gli animatori e i padroni del partito: che non è una episodica connessione fra persone che la pensano allo stesso modo, ma è una complessa istituzione, è una macchina organizzativa che funziona solo in quanto un piccolo gruppo di esperti della politica stabilisce al suo interno rigide differenze, precisi ruoli di comando e di obbedienza.

La democrazia in America non può esistere senza la mediazione dei partiti. Sono i partiti che permettono la coesistenza fra conflitto politico ed ordine. È attraverso il canale del partito che le grandi masse fanno politica, scelgono i leader, selezionano la classe dirigente: è attraverso il partito che i molti scelgono i pochi. In apparenza dunque il partito è soltanto un aggiornamento istituzionale dell'antica massima: i molti scelgono i pochi che dovranno governare. Il punto è però che la realtà contrasta con l'apparenza: il partito è un esercito organizzato e disciplinato dal gruppo ristretto dei politici di professione. L'apparenza è una massa che sceglie i propri leader; la realtà è il predominio di una minoranza che manovra efficacemente quella macchina da guerra (non sanguinosa) che è il partito e ottiene al suo interno il consenso necessario per la propria investitura.

La democrazia passa dunque attraverso i partiti che permettono ai molti (o ai 'tutti') di esprimersi politicamente. Quei partiti però, che pure sono il tramite obbligato della democrazia, la realizzano trasformandola (nella realtà, anche se non nell'apparenza) nel dominio dei pochi sui molti. Esiste però per Bryce un correttivo importante nei confronti dell'enorme potere esercitato dai partiti (cioè dall'esigua minoranza dei *politicians* che tiene in mano le redini della macchina organizzativa): questo correttivo è l'opinione pubblica; un insieme di pubblicazioni,

riviste, giornali, movimenti che in America riescono efficacemente a controbilanciare e a controllare il sistema politico-istituzionale (di cui i partiti fanno parte integrante).

Il successo dell'opera di Bryce non è casuale. Attraverso l'analisi del 'caso' americano egli riesce infatti a richiamare l'attenzione su due temi che proprio alle soglie del Novecento diventano i temi centrali (fra loro spesso connessi) della riflessione politico-giuridica europea: il problema delle élites e il ruolo dei partiti nella democrazia. È un tema che viene affrontato anche da un autore che può essere considerato il maggiore sociologo del Novecento: Max Weber.

Il tema del partito non è oggetto di una trattazione sistematica da parte del sociologo tedesco (morto prima di portare a compimento l'impressionante affresco consegnato a *Economia e società*), ma è comunque una presenza tematica di rilievo nella sua riflessione. È importante anche per Weber l'esperienza americana: è proprio con il suo viaggio negli Stati Uniti nel 1904 che Weber entra in contatto con una democrazia matura e funzionante. La democrazia è per Weber (come già molti decenni prima per Tocqueville), prima ancora di una forma di regime, una condizione di civiltà: il carattere di una civiltà che ha trovato nell'eguaglianza dei suoi membri il suo tratto caratteristico.

La democrazia è ormai inseparabile dal suffragio universale e l'eguaglianza dei diritti politici è solo l'ultimo, necessario prodotto della marcia trionfale dell'eguaglianza caratteristica della modernità. L'eguaglianza dei cittadini 'moderni' ha però per Weber anche un aspetto ulteriore e una causa diversa, se non opposta, al trionfo della democrazia: a rendere eguali i cittadini contribuisce non solo la democrazia ma anche la burocrazia. La burocrazia è per Weber il contrassegno essenziale dello Stato moderno; è la gabbia di acciaio che chiude con maglie sempre più strette gli individui. L'eguaglianza dei cittadini è anche la loro eguale sottoposizione al potere della burocrazia. Tanto più importante allora sembra apparire la democrazia: una forma di regime cioè dove i soggetti sono eguali in quanto titolari di diritti di voto, attivi, investiti di un potere e non solo destinatari passivi di decisioni altrui.

La democrazia è dunque importante. Essa è inseparabile dal suffragio universale, ma questo a sua volta implica l'esistenza di partiti che competono fra loro offrendo all'elettorato le loro diverse proposte politiche. Weber ha letto Bryce ed è attraverso la sua opera che egli mette a fuoco il ruolo dei partiti: non solo dei partiti americani, ma del partito come snodo caratteristico della democrazia a suffragio universale. Anche a Weber il partito appare come una macchina organizzativa costruita e pilotata da una élite di professionisti che controlla e indirizza la massa

dei 'militanti' e, indirettamente, dei simpatizzanti e dei votanti. Il partito è una struttura gerarchica e verticistica dove il potere è esercitato non dalla massa, ma da un piccolo numero di individui, da un'oligarchia a sua volta per lo più culminante in un leader.

La democrazia matura, posta al culmine di un processo che ha realizzato l'eguaglianza e ha imposto il suffragio universale, non può fare a meno dei partiti: essa è – scrive Weber – una *Parteiendemokratie*, un regime dove i soggetti agiscono politicamente attraverso l'indispensabile mediazione del partito. Il partito però a sua volta, anche se si propone come collettore delle aspirazioni delle masse, è comunque una formazione sociale fondata su precise relazioni di potere e queste a loro volta si strutturano in uffici, ruoli e competenze dando luogo a una vera e propria burocrazia. La democrazia è composta di partiti, ma i partiti vivono di quella logica burocratica dalla quale la democrazia avrebbe dovuto difendere i soggetti.

La democrazia non può fare a meno dei partiti, ma i partiti non sono i semplici e fedeli strumenti della volontà del *demos*, bensì sono l'ennesima conferma (come direbbe Gaetano Mosca) del primato dell'élite. Nonostante ciò, Weber considera il nesso fra partito e democrazia non solo una necessità storica, ma anche un vantaggio per la civiltà moderna almeno da un punto di vista: il partito, pur essendo una struttura oligarchica e gerarchica, è l'unica forza che possa esprimere una leadership capace di contenere l'onnipotenza della burocrazia.

Emerge però a questo proposito un altro profilo caratteristico del partito. Il partito è una macchina manovrata da un'élite che individua una figura dominante, un leader, e lo propone all'acclamazione della massa. Un meccanismo siffatto accentua la personalizzazione del potere e tende a trasformare le elezioni in una scelta plebiscitaria fra capi carismatici: la democrazia dei partiti è esposta alla tendenza a trasformarsi in una *Führerdemokratie*, in un sistema politico dominato da leader che attraverso il partito-macchina riescono a conquistare la fiducia degli elettori.

Il partito come strumento indispensabile per la democrazia: ma al contempo il partito come un fenomeno che può entrare in conflitto quanto meno con la dimensione rappresentativa e parlamentare della democrazia stessa.

È questa una preoccupazione largamente diffusa nella giuspubblistica del primo Novecento. Soprattutto nel periodo della repubblica weimariana, negli anni Venti, che viene affermata la tesi della strutturale incompatibilità fra la nuova realtà politico-sociale incentrata sui partiti e il quadro 'classico' della rappresentanza parlamentare. Uno dei sostenitori di questa tesi è Carl

Schmitt (1888-1985), che la sviluppa compiutamente in un saggio del 1923, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*.

Per Schmitt, sta venendo meno la struttura entro la quale riposava la teoria e la pratica della rappresentanza moderna: la netta distinzione fra Stato e società. Quella rigida differenziazione viene compromessa da due fenomeni convergenti: non solo perché lo Stato invade la società penetrando in aree cui esso tradizionalmente non aveva accesso, ma soprattutto perché la società, attraverso i partiti, che sono ormai il tramite obbligato dell'azione politica, si impadronisce dello Stato, che diventa un *Parteienstaat*. Cade allora l'immagine (per intenderci) burkeana della rappresentanza: l'idea di rappresentanti designati dagli elettori ma completamente indipendenti da essi e preoccupati soltanto di esprimere la volontà della nazione. I membri del parlamento sono ormai soltanto la proiezione, la *longa manus*, delle segreterie dei partiti.

È questa la tesi di un altro giurista della Germania weimariana, Gerhard Leibholz, illustrata in una monografia del 1929, dal titolo *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems. Ein Beitrag zur Allgemeinen Staats- und Verfassungslehre*. La rappresentanza sette-ottocentesca non era lo specchio del volere dei singoli soggetti, ma, attraverso il divieto del mandato imperativo, esprimeva l'impossibilità di ridurre la volontà della nazione alla somma dei soggetti 'rappresentati'. È appunto questo preciso meccanismo che viene infranto dall'attuale sistema dei partiti. Il fossato che separava i soggetti dal sovrano viene colmato perché i rappresentanti perdono la loro indipendenza dai rappresentati e divengono funzionari vincolati alle direttive dei partiti. Lo Stato dei partiti è quindi essenzialmente incompatibile con la rappresentanza parlamentare: non è lo strumento della sua maturazione, ma è la causa della sua irreversibile crisi.

PIETRO COSTA