

IV.

Le condizioni sociali nelle quali non è possibile il governo rappresentativo

Abbiamo riconosciuto nel governo rappresentativo il tipo ideale di governo. Ogni paese può adattarsi ad esso secondo il suo livello generale di civiltà. A una nazione poco progredita non conviene molto questa forma di governo. Questo principio non è comunque valido sempre. L'attitudine di una nazione al governo rappresentativo non è legata tanto al posto occupato nella scala generale dell'umanità quanto alla presenza di specifiche condizioni strettamente connesse con il livello generale della civiltà. Ogni deviazione costituisce più l'eccezione che la regola. Il governo rappresentativo smarrisce le sue funzioni e cessa di essere ammissibile quando risulta inapplicabile o viene superato da un diverso sistema.

Come ogni altro, il governo rappresentativo non è applicabile dove mancano garanzie di stabilità. Occorrono cioè le tre garanzie ricordate nel primo capitolo: un popolo disposto a riceverlo, un popolo con la volontà e la capacità di conservarlo, un popolo disposto ad adempiere ai doveri e di svolgere le funzioni richieste dal governo.

La disponibilità di un popolo ad accettare il governo rappresentativo è una pura e semplice questione pratica quando un governante illuminato o delle potenze straniere che esercitano influenza sul paese sono disposti a fare questo regalo. Per i riformatori individuali il problema non riveste molta importanza. Se contro la loro impresa nessun'altra obiezione si può fare oltre quella per cui non ancora pronta è l'opinione nazionale, essi possono a ben ragione rispondere che condurre l'opinione pubblica al loro punto di vista è l'obiettivo che li anima. Quando l'opinione è davvero contraria, il suo bersaglio più che il governo rappresentativo in quanto tale è la prospettiva di un cambiamento. Non sono mancati esempi contrari. Talvolta si è riscontrata una fanatica ripugnanza dinanzi alla limitazione del potere di un particolare ramo di governanti. In genere la

dottrina della obbedienza passiva significa che bisogna sottomettersi alla volontà del potere vigente, sia esso monarchico o popolare. Di solito l'introduzione del governo rappresentativo incontra, più che una opposizione attiva, una grande indifferenza e l'incapacità di afferrare i processi e le finalità. Si tratta di ostacoli non meno fatali della avversione esplicita. È infatti più agevole nella maggior parte dei casi mutare la rotta di un sentimento attivo che creare un nuovo sentire comune entro una condizione contrassegnata dalla passività. Quando un popolo non avverte alcun legame né sente come un valore la costituzione rappresentativa, vengono a mancare i presupposti per conservarla. In ogni paese il ramo del governo ad esercitare il potere immediato e a essere in relazione continua con il pubblico è il potere esecutivo. All'esecutivo si indirizzano principalmente le speranze e i timori di ciascuno. Nell'opera di questa branca del governo sono racchiusi agli occhi del pubblico il prestigio o il cattivo operato del governo. Senza il sostegno sentimento efficace nel paese e senza l'apporto di una solida opinione pubblica le autorità previste per il contenimento e il bilanciamento dell'esecutivo vengono emarginate e subordinate dal governo. La sussistenza delle istituzioni rappresentative è collegata alla disponibilità del popolo a battersi in loro favore quando si trovano in pericolo di estinzione. Se il popolo le reputa di scarso valore è difficile che si batta per esse. Per questo le istituzioni rappresentative soccombono dinanzi a un capo di governo o a un leader di partito che ha le forze per effettuare un *coup de main* e rischiare un poco per accaparrarsi il potere assoluto.

Un altro fallimento, dopo i due appena considerati, il governo rappresentativo lo registra quando il popolo è sprovvisto della volontà e della capacità per esercitare il ruolo attribuitogli entro una costituzione rappresentativa. Quando nessuno o solo una minoranza presta interesse agli affari generali dello Stato, alla formazione di una opinione pubblica, al momento del voto gli elettori seguiranno il loro interesse privato o del territorio di appartenenza o di un individuo di cui sono alle dipendenze. Nel corpo rappresentativo prevale allora una classe ristretta che trae enormi vantaggi da questa situazione del sentimento politico. Quando l'esecutivo è debole, nel paese divampa una lotta accanita per la distribuzione dei posti. Se invece l'esecutivo è forte, tende a trasformarsi in potere dispotico

che azzittisce i rappresentanti o quelli più combattivi di essi, magari offrendo loro una parte delle spoglie. Il solo frutto prodotto dalla rappresentanza nazionale è che, oltre a coloro che governano veramente, esiste un'assemblea accomodata sul pubblico. Nessun abuso nel quale è interessato una parte dell'assemblea ha la possibilità di essere estirpato. Comunque, se il male è solo questo vale la pena pagare il prezzo, la rappresentazione, sia pure la più formale, offre sempre il naturale vantaggio di tollerare la discussione pubblica. Nell'attuale regno di Grecia¹, la composizione dell'assemblea rappresentativa vede la presenza in essa solo di cacciatori di posti. Non fanno grandi sforzi per assicurare al paese un buon governo. Nemmeno cercano di mitigare il potere arbitrario dell'esecutivo e comunque mantenerne l'idea. Sono del tutto distanti dinanzi ai diritti del popolo e non promuovono una effettiva libertà di stampa che esiste in quel paese. Il beneficio dipende qui solo dalla coesistenza di un re ereditario e di una assemblea popolare. Se le principali fazioni non si limitassero alla contesa per avere i favori del governo, ma competessero tra loro per avere l'intera posta in gioco della sovranità, accadrebbe come nell'America spagnola dove si rinviene una cronica condizione di guerra civile e di rivoluzione. Un alternarsi di avventurieri politici non favorirebbe il dispotismo legale ma il dominio della violenza illegale. Il nome e le forme della rappresentanza potrebbero solo impedire al dispotismo di pervenire alla stabilità e alla sicurezza, condizioni che mitigano il male e realizzano i pochi effetti positivi associabili al dispotismo.

In queste condizioni, è evidente che il governo rappresentativo che è probabilmente un impedimento non può pretendere di durare a lungo. Esistono situazioni in cui esso potrebbe eventualmente funzionare, ma è preferibile adottare una diversa forma di governo. È il caso di una comunità che per un avanzamento nella civilizzazione deve adeguarsi a principi e abitudini contrastanti con i presupposti del governo rappresentativo che è probabilmente un impedimento.

¹ Scritto prima della salutare rivoluzione del 1862, provocata dalla riprovazione popolare verso un sistema di governo corrotto e una generale caduta etica dell'uomo politico. Essa ha rianimato la speranza popolare di pervenire a un reale governo costituzionale.

Quando una comunità non ha ancora appreso il fondamentale principio della civilizzazione, quello della obbedienza a un potere generale, non è adatta a vivere sotto il governo rappresentativo. Un popolo (*race*) coraggioso ed energico, abituato a lottare contro la natura e i vicini, ma ancora non pronto alla obbedienza diffusa a un superiore corpo comune, non potrebbe acquisire questa abitudine introducendo il governo rappresentativo. Un organo rappresentativo in tali condizioni sarebbe l'esatta raffigurazione della insubordinazione dei cittadini e della loro turbolenza. La sfera rappresentativa rifiuterebbe pertanto il consenso a ogni atto della propria autorità che imponga un obbligo, anche a quello restrittivo più necessario al miglioramento, e che ponga limiti alla selvaggia indipendenza diffusa. Queste comunità possono pervenire alle condizioni della società civile solo dopo che la guerra ha evidenziato la necessità di ricorrere a una autorità dispotica con un comando militare assoluto. Un leader militare è il solo potere che queste comunità riconoscerebbero come superiore, oltre a quello occasionale di qualche profeta che si pretende ispirato dalla trascendenza o a quello di qualche mago che si attribuisce virtù eccezionali con poteri miracolosi. Ma queste figure possono esercitare un ascendente solo congiunturale. Con la loro presa esclusivamente personale non possono comunque apportare se non raramente delle significative modifiche nelle abitudini generali della nazione. Un mutamento può verificarsi solo quando il profeta è al tempo stesso un capo militare (come Maometto) e si atteggia ad apostolo armato di una nuova religione. Oppure quando il capo militare sa sfruttare l'influenza che riscuote il profeta per impiegarlo quale sostegno al suo governo.

Anche il difetto opposto a quello appena specificato, vale a dire una passività estrema e una sottomissione disinvoltata alla tirannia, rende un popolo poco adatto a ricevere un governo rappresentativo. Un popolo così prostrato dal carattere e che presenta consuetudini servili se avesse istituzioni rappresentative sceglierebbe quali suoi rappresentanti proprio i suoi tiranni. La libertà che sembrerebbe a prima vista (*prima facie*) renderli più liberi si rivela come un ulteriore ostacolo e il giogo sarebbe reso più pesante. Alcuni popoli si sono gradualmente affrancati da questa condizione servile grazie alla creazione di una autorità centrale sovrana che non aveva concorrenti

nel territorio ed espropriava i diversi poteri locali autonomi. Una conferma di questo processo lo fornisce la storia francese, da Ugo Capeto a Richelieu e a Luigi XIV. Secondo gli storici francesi il re poteva contare sul grande vantaggio della sua posizione che restava unica anche quando la corona non aveva un potere immediato superiore a quello delle famiglie dei principali feudatari. Al re guardavano *tutti* coloro che avversavano l'oppressione dei poteri locali. Mentre il potere locale non andava oltre uno spazio più o meno limitato, il monarca era punto di riferimento, di fiducia e di speranza dell'intero regno. Chi in ogni angolo del paese cercava protezione contro il potere di una autorità locale cercava rifugio nel re. Il suo ascendente cresceva lentamente, ma poteva giovare di occasioni che solo al re erano aperte. Con il diffondersi del potere regio cresceva una autorità diversa da quelle locali e tra le comunità subordinate alla corona cessava la consuetudine della passiva sottomissione al dominio. Era un preciso interesse del re quello di dare una mano a chi cercava di affrancarsi dai poteri locali per porli sotto la sua diretta amministrazione. Con la protezione offerta dalla corona, la comunità non conosceva come superiore altra autorità che non fosse quella del sovrano. Appariva come espressione della libertà quella di poter obbedire non più ad un potere vicino esercitato da un lord, dal signore del castello ma ad un monarca lontano. Per lungo tempo il monarca fu costretto a garantire l'autorità della sua protezione più in veste di alleato dei ceti che si battevano per l'affrancamento che non come sovrano. Un potere centrale, dispotico nella forma ma molto limitato nella pratica, fu il principale veicolo per la crescita di un popolo che non avrebbe potuto toccare lo stesso grado di avanzamento con un reale governo rappresentativo. Nulla all'infuori di un governo dispotico o di una generale carneficina potrebbe assicurare l'emancipazione degli schiavi nell'impero russo.

Storicamente la monarchia assoluta è giustificata perché supera gli ostacoli alla avanzata della civilizzazione che il governo rappresentativo avrebbe in certe fasi potuto soltanto aggravare. Il resistente spirito localistico rappresenta uno dei più forti ostacoli al progresso anche in civiltà piuttosto evolute. Esistono parti dell'umanità che pur potendo fare uso della libertà difettano delle condizioni necessarie per impiantare anche una piccola nazione. Possono incontrarsi anche

unità nazionali solo nominali attraversate da gelosie e antipatie che ostacolano qualsiasi reale sentimento di unione volontaria in uno Stato. Collettività di questo genere si rintracciano in una città antica o nei villaggi dell'Asia che acquistano una abilità amministrativa nella gestione degli interessi delle città e dei villaggi. Possono anche realizzare un governo popolare tollerabilmente efficace su base assai ristretta e mostrarsi indifferenti a governare interessi più ampi di quelli di singole comunità. Non sono a conoscenza di esempi storici che mostrano come un certo numero di questi corpuscoli politici si siano aggregati in un unico corpo politico sentendosi un solo popolo senza essere stati prima sottomessi tutti quanti alla stessa autorità centrale comune². Un popolo riesce ad aprirsi mentalmente alla visione dei grandi interessi espressi in un vasto territorio solo se ha avuto l'abitudine a sottomettersi a una autorità centrale che persegue i suoi progetti, i suoi obiettivi. Il pensiero prevalente di un potere centrale dovrebbe essere necessariamente rivolto ai grandi interessi pubblici cui riferire anche gli interessi locali e particolari che così diventano familiari alla coscienza generale. Per il miglioramento della coscienza pubblica non c'è circostanza più favorevole di quella che vede la presenza di istituzioni rappresentative senza governo rappresentativo. Si potrebbero prevedere uno o più corpi rappresentativi espressi dalle località territoriali con funzioni ausiliarie rispetto a quelle svolte dal potere centrale senza ostacolarne o controllarne l'attività. Anche se non prende parte al potere sovrano, il popolo è comunque chiamato a deliberare in consiglio. In tal modo, l'educazione politica fornita dalla autorità centrale si trasmette ai capi locali o sui cittadini in generale in maniera efficace. Al tempo stesso si conserva la tradizione di un governo espresso dal consenso generale dei cittadini. La sanzione della tradizione non è riservata al governo consacrato dai costumi che può concludere in cattivo modo opere ben avviate. È quanto accade spesso in molti paesi. L'opera iniziata non trova modo di essere portata a termine con il lavoro necessario nei tempi

² L'unica eccezione che si può richiamare è l'Italia che raggiunge l'unità solo nell'ultima fase della sua trasformazione. Nel modo consueto si è realizzata invece la riunione di città isolate come Firenze e Pisa in Toscana o Milano in Lombardia.

a seguire. Si può stabilire la seguente verità politica: una monarchia irresponsabile, assoluta è più adatta del governo rappresentativo a unificare in un unico Stato una molteplicità di articolazioni politiche insignificanti. Con questo potere matura un sentimento generale di coesione che consente di resistere alla conquista o all'aggressione straniera e si delineano le variegate attività sviluppate ed ampliate a seconda della intelligenza sociale e politica del popolo.

La forma di governo più adeguata a ogni comunità nelle prime tappe del suo sviluppo (non escluse le città della Grecia antica) è, per questo insieme di ragioni, il governo monarchico dotato di istituzioni rappresentative che possono rafforzarlo senza sottoporlo a controlli. In Grecia antica il governo dei re, che non si trovava sotto il controllo costituzionale reale e non apparente della opinione pubblica, ha preceduto storicamente di molto le diverse istituzioni libere. Dopo un considerevole lasso di tempo ha ceduto il posto alla oligarchia di un piccolo numero di famiglie che ha esercitato il potere a lungo.

Si potrebbero indicare altri cento difetti che rendono *pro tanto* un popolo non disponibile all'introduzione efficace del governo rappresentativo. Però in questi casi non è più evidente che il governo di uno solo o di pochi possa sviluppare la tendenza ad alleviare la sofferenza. Forti pregiudizi di qualsiasi tipo, antiche consuetudini, vizi congeniti del carattere nazionale, ignoranza, o la semplice carenza di cultura se prevalgono in un popolo si troveranno riflessi fedelmente nelle loro assemblee rappresentative. Anche quando l'amministrazione esecutiva, la gestione diretta degli affari di governo, cade in mano di politici che relativamente non manifestano questi difetti della nazione, la necessità di riscuotere il libero consenso dei corpi rappresentativi costituirebbe un intralcio. La posizione dei governanti in questo caso, come negli altri che abbiamo esaminato, non sarebbe in grado di gestire gli interessi e sviluppare tendenze che favoriscono dinamiche positive. Il governo di Uno con i suoi consiglieri, o il governo dei pochi, rispecchiano sempre la debolezza generale della società e il livello che essa ha raggiunto nella civilizzazione. Solo governanti stranieri cresciuti in nazioni più civili, appartenenti a un popolo superiore e in uno stato più avanzato della società possono essere immuni da questi vizi. Questi governanti sono espressione di una civiltà superiore e per

questo, anche se alla loro presenza sono collegati inevitabili mali, la loro gestione dello Stato procurerà dei vantaggi notevoli ai popoli sottomessi. Governanti stranieri assicurano un rapido progresso e il superamento di ostacoli che mai sarebbero stati abbattuti se affidati alle naturali tendenze e possibilità della società di appartenenza. Se non è disponibile il dominio straniero, l'unica condizione che può favorire questi avanzamenti è un raro accidente di un monarca di straordinario genio. Nella storia si rintracciano alcuni re che fortunatamente per l'umanità sono rimasti al potere a lungo in modo da coltivare con la loro influenza una generazione capace di continuare la loro opera di innovazione. Un esempio può essere Carlo Magno. Un altro è il raro accidente di Pietro il Grande. Si tratta comunque di esempi rari, di felici eventi che hanno consentito di superare i momenti critici e di riproporre improvvisamente l'opera di civilizzazione e non ricadere nella barbarie. Questo è anche il significato dell'azione di Temistocle durante l'invasione persiana, e di quella di Guglielmo d'Orange (primo e terzo). Non è possibile fondare istituzioni confidando solo nella emersione di figure come queste ricordate ora. Uomini di questo calibro troverebbero comunque in qualsiasi posizione la strada per esercitare una grande influenza, anche senza disporre di poteri dispotici. Nel predisporre istituzioni si deve pensare al caso frequente di una minoranza nettamente superiore al resto della nazione per civiltà, differenze razziali o altri generali caratteri. In questo caso, la moltitudine governata dai suoi rappresentanti perderebbe ogni vantaggio che potrebbe estrarre dalla civiltà dei ranghi dominanti. Il governo dei rappresentanti di questi ceti può ribadire la degradazione della moltitudine la cui unica speranza di trattamento decoroso sarebbe affidata alla scelta di eliminare uno dei più rilevanti elementi del suo avanzamento futuro. Solo l'autorità di un governo senza limitazioni costituzionali, che esercita il potere attraverso il principale esponente della classe dominante, offre la più valida garanzia di miglioramento per un popolo di questa natura. Solo il capo della classe dominante potrebbe avere interesse a migliorare ed elevare la massa, della quale non è geloso, per farne un contrappeso da far valere nei confronti della sua casta. Le più favorevoli prospettive di avanzamento per questo tipo di comunità così costituita si aprono (come mostra anche la storia del

parlamento inglese), quando accanto al capo nasce non come organo di controllo ma come subordinato un corpo rappresentativo espresso dalla casta superiore in grado di sviluppare con le sue obiezioni e interpellanze, con il suo senso critico ed eccezionale prontezza di spirito, un sentimento di appartenenza collettiva che nel tempo e per gradi diventa la base di una rappresentanza davvero nazionale.

Particolare attenzione merita una tendenza che, pur senza rendere una nazione del tutto inadeguata al governo rappresentativo, le impedisce tuttavia di goderne a pieno i vantaggi. Si incontrano sovente nelle nazioni due inclinazioni differenti, ma che sembrano convergere in qualcosa di comune: il desiderio di esercitare il potere sugli altri e la ripugnanza a subire ogni comando da parte di altri. Uno degli elementi più rilevanti della storia di una nazione è accertare quale delle due tendenze sia quella predominante. In alcune nazioni la passione per avere il governo sugli altri è così forte da superare lo stesso desiderio della indipendenza personale. Queste nazioni per la pura e semplice apparenza di dominare sacrificano il benessere e la libertà. Ogni cittadino sembra un soldato semplice di un'armata che rinuncia alla sua personale libertà di azione per porsi sotto il comando di un generale. Fa questo perché così l'esercito possa riuscire vittorioso e lui vantarsi di far parte di un esercito conquistatore. Egli comunque non ignora che la sua reale partecipazione alla dominazione del territorio conquistato è una pura illusione. Una nazione del genere non desidera un governo con dei poteri regolarmente ben limitati e con delle precise attribuzioni che escludano una politica di interferenza su tutto e governanti che si tramutano in direttori o guardiani. Ai suoi occhi chi possiede autorità deve usarla con discrezione per lasciare ai cittadini la possibilità di competere per esercitare il potere. Il cittadino medio di questa nazione preferisce avere l'improbabile e remota *chance* di esercitare una quota del potere sugli altri alla certezza di una autorità che non esplica alcun potere arbitrario su di lui e sugli altri concittadini. In questo popolo di cacciatori di posti, la vita politica si esaurisce tutta nella corsa per occupare cariche pubbliche. Vale solo l'eguaglianza e non la libertà. La competizione fra i partiti politici si esaurisce nel decidere se il potere di decidere intromettendosi in tutto spetta solo a una classe o a un'altra, a un uomo politico o a un altro.

La democrazia si riduce all'idea di aprire a tutti la competizione per le funzioni pubbliche e di non lasciare gli uffici nelle mani di pochi. Più le istituzioni sono popolari più si moltiplicano i posti disponibili. L'eccesso di governo esercitato da tutti su ciascuno e dall'esecutivo su tutti, diventa davvero qualcosa di mostruoso. Non sarebbe giusto né generoso presentare questo ritratto o qualcosa che si avvicina a tale immagine come un affresco della nazione francese. Però la Francia si rispecchia in questo tipo di politica. Per questo il governo rappresentativo affidato a una ristretta classe è andato in rovina per un eccesso di corruzione. Anche il tentativo di delineare un governo rappresentativo con la partecipazione della intera popolazione maschile, è culminato nella concessione del potere a un solo uomo che senza processo spediva chiunque a Lambessa o a Caienna. Importante per i francesi è che a nessuno sia preclusa la possibilità di procacciarsi i favori dell'ufficio, del potere su di loro. Il carattere inglese è quasi universalmente opposto. Questo lo rende adatto al governo rappresentativo. Gli inglesi in generale non hanno la più piccola simpatia per la passione per il governo e sono sospettosi dinanzi agli sforzi di impiantare un potere su di loro non sanzionato da una lunga consuetudine o dalla idea di giustizia. Gli inglesi non prestano molto interesse a esercitare il potere sugli altri. Conoscono bene i moventi particolaristici che spingono alla ricerca del potere. Ma non ne approfittano. Gli inglesi in generale preferiscono che la funzione di governo sia appannaggio di chi a ciò è destinato dalla sua posizione sociale. Tutte le apparenti anomalie del sentimento politico degli inglesi, che spesso gli stranieri non riescono a comprendere, risiedono su questo loro carattere che li induce a subire la superiorità politica delle più elevate classi senza per questo fare atto di personale sottomissione. Da qui deriva anche la consuetudine che in nessun'altra nazione si incontra di resistere all'autorità che ha valicato indebitamente i limiti prescritti del suo potere. La stessa origine vanta la determinazione degli inglesi nel far presente ai governi che il desiderio della nazione è quello di essere ben governata secondo il modo in cui loro preferiscono. Gli inglesi considerati come nazione sono quasi estranei alla ambizione che conduce a dare la caccia alle cariche pubbliche. Solo poche famiglie che già hanno ricoperto cariche pubbliche le ricercano. Gli altri

hanno vedute opposte e conferiscono alla loro vita una direzione molto diversa che conduce al successo negli affari e nella riuscita in una professione. Gli inglesi mostrano il più grande disprezzo per gli individui o i partiti che competono solo per conquistare le cariche statali. Nulla suscita la condanna degli inglesi più della proliferazione di pubblici impieghi. Nelle nazioni burocratiche continentali invece si cerca proprio questo perché la ricerca della burocrazia fa preferire l'aumento della tassazione piuttosto che la diminuzione al minimo delle possibilità individuali o parentali di accedere a cariche pubbliche. I cittadini dell'Europa continentale li potrete forse sentire gridare alla riduzione delle spese non già per arrivare alla soppressione delle cariche pubbliche ma per la riduzione degli emolumenti troppo elevati per essere alla portata di un semplice cittadino.