

1. *La lotta di concorrenza per il comando politico*

Credo che gli studiosi della politica accetteranno ormai in maggioranza le critiche rivolte nel capitolo precedente alla dottrina classica della democrazia. Credo anche che siano, o saranno quanto prima, d'accordo nell'accettare un'altra teoria che, da un lato, è molto più consona alle realtà della vita e, dall'altro, salva gran parte di ciò che i profeti del metodo democratico intendevano designare con questa parola. Come la teoria classica, ha sì può racchiudere nel guscio di noce di una definizione.

Si ricorderà che l'ostacolo principale all'accettazione della teoria classica era per noi la formula secondo cui il « popolo » possiede un'opinione razionale e definita intorno ad ogni problema singolo e — in una democrazia — la traduce in pratica scegliendo i « rappresentanti » che veglieranno alla sua attuazione. Così, la scelta dei rappresentanti diviene secondaria rispetto allo scopo primo della formula democratica, che è di investire l'elettorato del potere di decidere le questioni politiche. Noi capovolgiamo le parti e renderemo secondaria la decisione dei problemi ad opera dell'elettorato rispetto all'elezione degli uomini che dovranno deciderli. In altri termini, partendo dal concetto che il compito del popolo è di produrre un governo, o un corpo intermedio che a sua volta genererà un esecutivo¹ o governo nazionale, arriveremo a questa definizione: il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare.

Dalla difesa e dalla spiegazione di questo concetto risulterà che, quanto a plausibilità delle ipotesi e a sostenibilità delle proposizioni, essa migliora notevolmente la dottrina del processo democratico.

Prima di tutto, essa fornisce un criterio ragionevolmente pratico per distinguere i governi democratici dai governi che non sono tali. Abbiamo visto che la teoria classica urta su questo punto in serie difficoltà, perché tanto la volontà quanto il bene del popolo possono essere serviti — e sono stati serviti in molti casi storici — altrettanto bene o forse meglio da governi che non si possono definire democratici secondo l'uso riconosciuto del termine. Ora ci troviamo in una posizione un po' migliore, in parte perché abbiamo deciso di mettere l'accento su un *modus procedendi* la presenza o assenza del quale è, nella maggioranza dei casi, facilmente verificabile.²

Per esempio, una monarchia costituzionale come l'inglese risponde ai requisiti del metodo democratico perché il monarca è praticamente costretto a nominare membri del gabinetto le stesse persone che il parla-

¹ In realtà, il termine insincero di « esecutivo » punta nella direzione sbagliata. Non più, tuttavia, se lo usiamo nel senso in cui parliamo dell'« esecutivo » di una società commerciale, che pure fa molto più che « eseguire » la volontà degli azionisti.

² Cfr. però il punto quinto, più oltre.

mento elegge. Una monarchia « costituzionale » non può aspirare al nome di democratica se elettori e parlamento, pur godendo di tutti gli altri diritti che possiedono nelle monarchie parlamentari, non hanno il potere d'importare la propria scelta circa i componenti il governo: in questo caso i ministri sono i servi del monarca sia sostanzialmente che di nome, e, in linea di principio, possono essere tanto depositi quanto nominati da lui. Questa soluzione può soddisfare il popolo, e l'elettorato può confermarla votando contro ogni proposta di riforma. Il sovrano può godere di una popolarità così grande da riuscire a sventare ogni competizione intorno all'ufficio suprême. Tuttavia, mancando un meccanismo che renda effettiva la concorrenza, il caso non s'inquadra nella definizione che della democrazia abbiamo dato.

In secondo luogo, la teoria racchiusa in questa definizione consente un equo riconoscimento del fatto d'importanza primaria che è la *leadership*. Lungi da ciò, la teoria classica, come abbiamo visto, attribuiva agli elettori un grado di iniziativa del tutto irrealistico che, praticamente, equivaleva ad ignorare ogni capacità di comando. Ma le collettività agiscono quasi esclusivamente accettando una *leadership* — è questo, si può dire, il meccanismo dominante di ogni azione collettiva che non si riduca a un semplice riflesso —, e le proposizioni sul funzionamento e sui risultati del metodo democratico che ne tengono conto saranno infinitamente più realistiche di quelle che lo trascurano. Invece di fermarsi all'esecuzione di una *volonté générale*, esse cercheranno di mostrare come questa sorga, o come viene surrogata o contrattata. Così, quella che abbiamo chiamato « volontà manipolata » non esula più dalla teoria, non è più un'aberrazione dalla dottrina pura in cui preghiamo il Cielo di non cadere mai; anzi, vi si incasella.

Ma in terzo luogo quando esistono autentiche volizioni di gruppo (per esempio la volontà dei disoccupati di ottenere sussidi di disoccupazione o la volontà di altri gruppi di aiutarli) la nostra teoria non solo non le trascura, ma permette di inserirle nella funzione che effettivamente hanno. Di norma, esse non si affermano direttamente, anche se forti e definite, rimangono latenti, spesso per decenni, finché qualche *leader* politico le rende attuali trasformandole in strumenti di azione politica. E vi provvede, o vi provvedono per lui i suoi agenti, organizzandole, impiegandole e includendo nell'offerta da lanciare contro i concorrenti le voci adatte. L'interazione tra interessi settoriali e opinione pubblica, e il modo in cui questi generano il quadro che si chiama « situazione politica », appare, da questo punto di vista, in una luce nuova e molto più chiara.

Quarto punto, la nostra teoria non è più definita di quanto lo sia il concetto di concorrenza per il comando. Questo concetto presenta difficoltà simili al concetto di concorrenza nella sfera economica, con cui si può utilmente confrontare. Nella vita economica, la concorrenza non manca mai completamente, ma non è mai perfetta. Allo stesso modo, nella vita politica, è sempre qualche competizione, sia pur soltanto potenziale, intorno alla simpatia popolare.

Per maggior semplicità, abbiamo limitato il tipo di concorrenza per il comando (*leadership*), che deve definire la democrazia, alla libera concorrenza.

3 Nella parte II abbiamo fornito esempi dei problemi che ne derivano.

correnza per un voto libero. Questa limitazione è giustificata dal fatto che la democrazia sembra implicare un metodo riconosciuto per condurre la lotta, e che il metodo elettorale è praticamente il solo disponibile per comunità di qualunque dimensione. Ma, pur escludendo diversi altri modi di ottenere il comando che è necessario escludere, come la concorrenza mediante insurrezione militare, non si escludono i casi che presentano sorpendenti analogie coi fenomeni economici ai quali applichiamo il nome di concorrenza (o limitazione della concorrenza) « disonesta » o « fraudolenta ». E non possiamo escluderli perché, se lo facessimo, non ci resterebbe che un ideale completamente irrealistico. Fra questo caso ideale che non esiste e i casi in cui ogni concorrenza col *leader* al potere è impedita con la forza, v'è tutta una gamma di variazioni nel cui ambito il metodo democratico di governo sembra per gradi impercettibili nel metodo autoritario. Ma, se vogliamo capire e non filosofeggiare, così dev'essere. Il valore del nostro criterio di giudizio non ne soffre minimamente.

In quinto luogo, la nostra teoria sembra chiarire il rapporto esistente fra democrazia e libertà individuale. Se per quest'ultima s'intende l'esistenza di una sfera di autogoverno individuale i cui confini sono storicamente variabili — nessuna società tollera una libertà assoluta nemmeno di coscienza e di parola, nessuna società annulla questa sfera — è chiaro che tutto diventa questione di gradi. Abbiamo visto che il metodo democratico non garantisce necessariamente una libertà individuale maggiore di quella che un altro metodo politico consentirebbe in circostanze simili. Può anche avvenire l'opposto: ma fra i due termini una relazione esiste sempre. Se, almeno in linea di principio, ognuno è libero di porre la sua candidatura al comando politico, presentandosi all'elettorato, questo significherebbe nella maggioranza dei casi un grado notevole di libertà di discussione *per tutti*. In particolare, significherebbe un grado notevole di libertà di stampa. Questo rapporto fra democrazia e libertà non è assoluto e rigoroso, e ammette deviazioni; ma, dal punto di vista dell'intellettuale, è molto importante, e, nello stesso tempo, non trascura nulla.

Sesto: va osservato che, elevando a funzione prima del corpo elettorale la creazione di un governo (direttamente o attraverso un corpo intermedio), vi ho compreso anche la funzione di abbatte. Quella significa soltanto l'accettazione di un capo o gruppo di capi; questa, soltanto il ritiro dell'accettazione. In tal modo, si tien conto di un elemento che forse è sfuggito al lettore. Questi può aver pensato che il corpo elettorale controlla allo stesso modo che nomina. Ma poiché, normalmente, i corpi elettorali si escludono anche metodi che non andrebbero esclusi, per esempio, l'assunzione al comando politico col tacito consenso del popolo, o per elezione *quasi per inspirationem*. Quest'ultima si distingue dall'elezione mediante il voto solo per un particolare tecnico: il primo invece non è senz'importanza nemmeno nella politica moderata; lo strapotere di un funzionario di partito *all'interno di questo* non si fonda spesso che sulla tacita accettazione della sua *leadership*. Tuttavia, relativamente parlando, questi particolari possono trascurarsi, penso, in uno schizzo come l'attuale.

5 Come in campo economico, alcune restrizioni sono implicite nei principi giuridici e morali della comunità.

6 Libero, cioè, nello stesso senso in cui ognuno è libero di aprire una nuova tessitura.

torali non controllano i loro *leaders* politici se non ritruandosi di rieleggere le maggioranze parlamentari che il sostengono — sembra giusto, nel modo indicato dalla definizione proposta, moderare le nostre idee su un controllo effettivo. A volte, si determinano bensì reazioni spontanee che abbattano un governo o, direttamente, un singolo ministro, o impongono una determinata linea di azione. Sono però non soltanto eccezionali, ma, come vedremo, contrarie allo spirito del metodo democratico.

Settimo: la nostra teoria getta la luce necessaria su un'antica controversia. Chunque accetti la teoria classica della democrazia, e quindi creda che il metodo democratico debba garantire che i problemi siano risolti e le politiche impostate in base alla volontà del popolo, non potrà non ammettere che, quando anche questa volontà fosse indiscutibilmente reale e definitiva, una decisione per maggioranza semplice la deformerebbe, in molti casi, più che non la tradurrebbe in pratica. Evidentemente, la volontà della maggioranza è la volontà della maggioranza, non la volontà del « popolo ». Quest'ultima è un mosaico che la prima non può assolutamente « rappresentare ». Identificare per definizione non è risolvere il problema. Tuttavia, qualche tentativo di giungere ad una soluzione è stato compiuto dagli autori di diversi piani di rappresentanza proporzionale.

Questi piani sono stati criticati e combattuti per ragioni pratiche. In realtà, è ovvio non solo che la rappresentanza proporzionale permetterà ad ogni sorta di idiosincrasie di affermarsi, ma può impedire alla democrazia di produrre governi efficienti, e così dimostrarsi un pericolo in momenti di tensione.⁷ Ma, prima di concludere che la democrazia cessa di funzionare se il suo principio viene coerentemente applicato, è da chiedersi se questo principio implicherebbe effettivamente una rappresentanza proporzionale. In realtà, non la implica affatto. Se la vera funzione del voto è l'accettazione di una *leadership*, gli argomenti a favore della rappresentanza proporzionale cadono, perché le loro premesse non sono più vincolanti. In questo caso, il principio della democrazia significa soltanto che le redini del governo devono essere affidate al concorrente che ottiene appoggi superiori a qualunque altro, individuo o gruppo che sia. E questo, a sua volta, sembra assicurare al sistema maggioritario un posto nella logica del metodo democratico, anche se possiamo condannarlo per ragioni estranee ad essa.

2. Applicazione del principio

La teoria delineata nel paragrafo precedente sarà ora posta al vaglio di alcuni degli aspetti più importanti della struttura e del funzionamento del meccanismo politico dei paesi democratici.

1) In una democrazia, come ho detto, la prima funzione del voto dell'elettore è la creazione di un governo. Ciò può significare l'elezione

⁷ Gli argomenti contro la rappresentanza proporzionale sono stati opportunamente formulati dal prof. F. A. Hermens in *The Trojan Horse of Democracy*, « Social Research », novembre 1938.

⁸ Lo faremo solo per maggior semplicità. Il fenomeno s'inquadra perfettamente nel nostro schema.

⁹ Ciò è vero soltanto approssimativamente. Il voto degli elettori manda al potere un gruppo che, in ogni caso normale, riconosce un capo; ma di regola vi sono *leaders* di secondo e terzo ordine il cui prestigio è sostenuto dalla forza, e di fronte ai quali il Capo non ha altra scelta che di meritarli al posto conveniente. Di questo terreno conto più avanti. Ma va sottolineato un altro punto. Pur potendosi prevedere che un uomo salito alla carica suprema sia un genere un uomo di notevole envergatura personale, — qualunque altra cosa possa essere (e lo vedremo), — non ne segue che sarà sempre così. Perciò il termine *leader* (capo) o *leading man* (uomo di punta) non implica che individui così designati presentino necessariamente qualità direttive e imprimano un corso personale agli eventi. Esistono situazioni politiche favorevoli all'ascesa di uomini di scarsa *leadership* (e di poche altre qualità), e sfavorevoli allo stabilirsi di forti posizioni individuali. Accadrà quindi che, a volte, un partito o una combinazione di partiti siano accetati. Ma è chiaro che si tratta di un caso patologico e una delle tipiche ragioni d'insuccesso.

¹⁰ Possiamo, ritengo, prescindere dal collegio elettorale. Chiamando primo ministro il presidente degli Stati Uniti voglio mettere in risalto l'affinità essenziale tra la sua posizione e quella dei *premiers* in altre democrazie, non già minimizzare le differenze, anche se alcune di queste sono più formali che sostanziali. La meno importante è che il presidente svolge anche le funzioni in gran parte di cerimonia che sono proprie, ad es., dei presidenti francesi. Molto più importante è il fatto che egli non può sciogliere il congresso — come d'altronde nemmeno il presidente del consiglio francese può fare. D'altra parte, la sua posizione è più forte di quella del primo ministro inglese in virtù del fatto che la sua *leadership* è indipendente dal possesso di una maggioranza parlamentare — almeno legalmente, perché in pratica, se non ne dispone, è paralizzato. Inoltre, può nominare e deporre a volontà (o quasi) i capi-dicastero. Si noti che questi ultimi non sono ministri nel senso inglese, ma esattamente ciò che, nel linguaggio corrente, significa la parola « segretario ». Potremmo quindi affermare che il presidente americano è non solo primo ministro, ma ministro unico, a meno di trovare un' analogia tra le funzioni di un ministro di gabinetto inglese e quelle dei *managers* delle forze dell'amministrazione nel congresso. — L'interpreta- zione è la spiegazione di queste e molte altre peculiarità degli Stati Uniti o di qualunque altro paese si serva del metodo democratico non presentano difficoltà di sorta. Ma, per risparmiare spazio, penseremo soprattutto al modello inglese e considereremo finora, la logica del governo democratico ha trovato il suo più completo sviluppo nella prassi inglese, se non nelle sue forme giuridiche.

Si ricorderà che ho definito il parlamento un organo dello stato. Questa definizione, pur giustificata allora da semplici ragioni di logica formale (giuridica), si accorda particolarmente bene con la nostra concezione del metodo democratico. L'ap- partenenza al parlamento è quindi un ufficio pubblico.

Esiste soltanto una democrazia in cui il voto degli elettori assolve qui primo ministro.

praticamente a decidere chi debba essere il *leader*, che chiameremo anche caso del governo nazionale, possiamo dire che creare un governo equiva- le del solo governo locale e non sarà qui considerata. Riferendoci al puro del tutto una gamma di funzionari; ma, in genere, questa prassi è tipica

12 Per esempio, lo si adottò in Austria dopo il crollo del 1918.

13 In una descrizione non trova posto il deprecare, come qualcuno fa, che in queste scelte la competenza specifica conti poco; è nell'essenza del governo democratico che i valori politici abbiano un peso dominante, la competenza un peso solo incidentale. Cfr. più oltre, cap. XXVIII.

14 Se, come nel caso della Francia, il primo ministro non ha questo potere, le *coffrettes* parlamentari acquistano una tale indipendenza, che il parallelismo fra l'accettazione di un uomo da parte del parlamento e la sua accettazione da parte del corpo elettorale ne è indebolito o distrutto. E questa la situazione in cui il lavoro di corridoio della politica parlamentare trionfa. Ma, dal nostro punto di vista, si tratta di una deviazione dal modello. Dello stesso parere era Raymond Poincaré.

Naturalmente, situazioni simili si verificano anche in Inghilterra. Infatti, il potere del primo ministro di sciogliere il parlamento — in senso stretto, il potere di « con-sigliare » al sovrano il suo scioglimento — è inoperante se la cerchia interna del suo partito vi si oppone o se non è probabile che le elezioni ne rafforzerebbero la presa sulla Camera. In altri termini, egli può essere forte (pur potendo essere ancora debole) più in parlamento che nel paese. Questo stato di cose tende a crearsi con una certa regolarità dopo che un governo è rimasto al potere per qualche anno. Ma, nel sistema inglese, questa deviazione dal modello non può durare molto a lungo.

Come un parlamento produce il governo? Il metodo più ovvio consiste nell'eleggere il Premier e poi votare la lista da lui redatta. Questo metodo è raramente usato¹² ma è quello che meglio chiarisce la natura del procedimento e al quale si possono ridurre anche gli altri, giacché l'individuo che assume la presidenza del consiglio è, in tutti i casi normali, quello che il parlamento, se chiamato a farlo, eleggerebbe. Come sia nominato — dal sovrano in Inghilterra, dal presidente in Francia o, come nello Stato libero prussiano del periodo di Weimar, da uno speciale comitato — è pura questione di forma.

La classica pratica inglese è la seguente. Dopo un'elezione generale, il partito vittorioso dispone normalmente di una maggioranza di seggi, ed è quindi in grado di emettere un voto di sfiducia contro chiunque non sia il proprio *leader*, il quale viene così designato « dal parlamento » in modo negativo a dirigere la nazione. Egli riceve l'incarico dal re — il « batmano » — e gli presenta la lista dei ministri, di cui quella dei ministri di Gabinetto è una parte. Vi include: 1) un certo numero di veterani del partito che ricevono quello che potremmo chiamare un incarico onorario; 2) i *leaders* di second'ordine, quelli sui quali conta per la battaglia parlamentare corrente e la cui scelta dipende in parte dal loro valore politico positivo, in parte dal loro valore potenziale di disturbo; 3) la personalità in ascesa che eleva all'ambita cerchia di affari per « attingere al basso i cervelli migliori » e, a volte, 4) le poche persone ritenute particolarmente qualificare per un dato incarico. 5) Ma anche questa prassi, in tutti i casi normali, tende a produrre gli stessi effetti della elezione ad opera del parlamento. Inoltre, il lettore non mancherà di osservare che dove — come in Inghilterra — il primo ministro ha il potere effettivo di sciogliere la Camera (« rivolgersi al paese », *to go to the country*), il risultato si avvicinerà in una certa misura al risultato prevedibile dell'elezione diretta del governo ad opera del corpo elettorale, anche quest'ultimo lo appoggi.¹⁴ Basti ricordare un esempio famoso.

2) Nel 1879, quando il governo Beconsfeld (Disraeli), dopo quasi sei anni di felice esercizio del potere culminati nello spettacoloso successo del Congresso di Berlino,¹⁵ aveva tutte le ragioni di aspettarsi una vittoria elettorale. Gladstone mise a subbuglio la nazione con una fulminante serie di discorsi di un'energia insuperata (« *Middlethian campaign* ») portò al potere sull'ondata di un'entusiasmo popolare *per la sua persona*. Ufficialmente, il partito non ebbe parte nella campagna, che anzi diversi dirigenti condannarono. Gladstone aveva rinunciato anni prima alla *leadership*, e si rivolgeva al paese come individuo. Ma quando, grazie alla sua spinta, il partito liberale celebrò una vittoria schiacciante, apparve chiaro a tutti che bisognava riaccretarlo come capo del partito — anzi, ch'egli era divenuto *leader* del partito in forza di una *leadership* nazionale, e che non vera posto per altri. Gladstone salì al potere in un alone di gloria.

Ora, questo esempio insegna molte cose sul funzionamento del metodo democratico. Esso è unico soltanto nella sua qualità drammatica; in realtà è l'esemplare fuori del comune di un genere comune, e i casi dei due Pitt, di Peel, di Palmerston, di Disraeli, di Campbell Bannerman e di altri ne differiscono solo per gradi.

In primo luogo, quando alla posizione di guida del primo ministro,¹⁶

15 Non voglio dire che la soluzione temporanea dei problemi posti dalla guerra russo-turca e l'acquisto della perfettamente inutile isola di Cipro fossero come tali del capolavori di arte di stato, ma che, dal punto di vista della politica interna, furono giusto il tipo di successo che normalmente insegna la verità del citadino medio e rafforza il prestigio del governo in un'atmosfera di scovimento. In realtà, l'opinione generale fu che Disraeli avrebbe vinto se avesse scelto la camera subito dopo il ritorno da Berlino.

16 È caratteristico il metodo inglese che il riconoscimento ufficiale della esistenza del ufficio del primo ministro ebbe luogo soltanto nel 1907, quando gli fu assegnato un posto nell'ordine ufficiale di precedenza a corte. Ma la funzione è vecchia quanto il governo democratico. Tuttavia, il governo democratico non essendo mai stato introdotto con un atto isolato ma essendosi sviluppato lentamente nel quadro di un processo sociale più vasto, non è facile indicare un giorno o periodo di nascita approssimativo. Ci si trova di fronte a una lunga catena di casi embrionali. Mentre si sarebbe tentati di datare l'istituzione del governo democratico dal regno di Guglielmo III, la cui posizione, tanto più debole di quella ch'era stata in tanto che l'Inghilterra non era allora una « democrazia » — il lettore ricorderà che la democrazia non è per noi definita dall'estensione del diritto di voto —, quanto che, da una parte, il caso embrionale di Danby si era verificato sotto Carlo II e che, dall'altra, Guglielmo III non si adattò mai alla soluzione e tenne sempre con successo alcune prerogative. Naturalmente, i primi ministri non vanno confusi con semplici consiglieri, per quanto potenti e saldamente installati al centro della macchina amministrativa, come Richardson, Mazarino o Stratford. Godolphin e Harley sotto la regina Anna furono evidentemente casi transitori. Il primo ad essere universalmente riconosciuto da contemporanei e da storici fu Sir Robert Walpole. Ma tanto lui quanto il duca di Shelburne (incluso Pitt il vecchio che, anche come segretario agli Esteri, si avvicino a questa o quella caratteristica. Il primo esemplare completo fu Pitt il giovane. — È interessante notare che, nel caso di Sir Robert Walpole (e più tardi in quello di Lord Carteret [Earl of Grenville]), i contemporanei non capirono che un organo essenziale del governo democratico stava erompendo fra resulti ardui; anzi, l'opinione pubblica

L'esempio mostra che si compone di tre elementi distinti, la cui miscela, che li contiene in proporzioni differenti in ogni caso, determina poi la natura del comando detenuto da ogni singolo *premier*. Ciò posto, egli sale al potere come uomo di punta del suo partito *in parlamento*; ma, appena installato, diviene in un certo senso il *leader del parlamento* — me- destimo, — direttamente della camera di cui è membro e indirettamente dell'altra. Si tratta di qualcosa di più che di un eufemismo ufficiale, di un prestigio superiore a quello implicito nella sua autorità sul partito. Egli acquista influenza anche sugli altri partiti e loro membri singoli o ne provoca l'antipatia, il che ha un peso notevole sulle sue *chances* di successo. Nel caso limite, di cui è il miglior esempio la tattica di Sir Robert Peel, può far pressione sul proprio partito servendosi di un altro. Infine, sebbene in tutti i casi normali sia anche il capo del suo partito *nel paese*, l'esemplare compiuto del genere primo ministro avrà nel paese una posizione distinta da quella che automaticamente gli deriva dal controllo dell'organizzazione del partito. Forgerà l'opinione del partito, ma tenderà ad esercitare una *leadership* formata anche dall'opinione pubblica, una *leadership* nazionale che può, in una certa misura, rendersi indipendente dalla pura opinione di partito. Inutile dire come questo successo dipenda da fattori molto personali, e quale importanza abbia un appoggio che non proviene né dal partito né dal parlamento. E esso conferisce al *leader* un'autorità capace di richiamare all'ordine seguaci recalcitranti e cospiratori, anche se può rivolgersi contro chi ne faccia un uso incauto.

Questo elemento suggerisce un'importante limitazione alla tesi secondo cui, in un sistema parlamentare, la funzione di produrre il governo spetta al parlamento. Il parlamento decide, di norma, chi sarà primo ministro, ma, nell'esercizio di questa prerogativa non è completamente libero. Decide più per accettazione che per iniziativa. Salvo in casi patologici, come la *chambre française*, i desideri dei membri del parlamento non sono di regola i dati ultimi del processo dal quale sorge il governo. I parlamentari non sono soltanto vincolati da obblighi di partito; sono anche trascinati dall'uomo che « eleggono » — trascinati all'atto della sua « elezione » come dopo. Naturalmente, ogni cavallo è libero di uscire di strada, e non sempre ubbidisce alle redini; ma la rivolta o la resistenza passiva all'ordine del capo non sono che un'altra conferma del rapporto normale. Questo rapporto normale appartiene all'essenza del metodo democratico. La vittoria personale di Gladstone nel 1880 è la risposta alla teoria ufficiale che il parlamento crea e licenzi il governo.

Io interpreto come un cancro maligno il cui sviluppo rappresentava una minaccia per lo benessere nazionale e per la democrazia: « ministro unico » o « primo ministro » fu un insulto lanciato a Walpole dai suoi avversari. Questo fatto è notevole in quanto indica non solo quali resistenze incontrino le nuove istituzioni, ma anche come questi istituti apparisse allora incompatibile con la dottrina classica della democrazia, in cui non c'è posto per una *leadership* politica nel senso nostro e quindi per la realtà della posizione di primo ministro.

17 Lo stesso Gladstone difese energicamente questa teoria. Nel 1874, dopo il re- sponso avverso alle urne, ventilo il proposito assurdo di presentarsi al parlamento perché solo a questo spettava emettere sentenza di congedo. Allo stesso modo professò

3) Quanto alla natura e alla funzione del gabinetto, esso è una realtà bifronte, il prodotto combinato del parlamento e del primo ministro. Quest'ultimo, come abbiamo visto, ne designa i membri, e il primo ministro ne accetta ma anche ne influenza la scelta. Dal punto di vista del partito, esso è un aggregato di *leaders* minori che ne riflettono più o meno la struttura. Dal punto di vista del primo ministro, è un aggregato non solo di compagni d'armi ma di uomini di partito che hanno da badare ai propri interessi e alla propria carriera — un parlamento in minatura. Perché la combinazione avvenga e sia operante, è necessario che i candidati a ministri di gabinetto si accoinco — non necessariamente con entusiasmo e per amore — a servire sotto X, e che X formuli il suo programma in modo che i colleghi di gabinetto non sentano troppo spesso il desiderio di « riesaminare la propria posizione », come dice la fraseologia ufficiale, o di incrociare le braccia. Così, il gabinetto — e ciò vale anche per il ministero più largo, che comprende capi-dicastero politici non facenti parte del gabinetto — ha nel processo democratico una funzione distinta nei confronti sia del primo ministro, che del partito, del parlamento e dell'elettorato. Questa funzione di guida intermedia si ricollega — senza però basarsi — agli affari correnti sbrigliati dai singoli membri del gabinetto nei ministeri ai quali sono preposti per mantenere la macchina burocratica nel pugno del gruppo direttivo. E ha solo un rapporto lontano, seppur l'ha, col « fare in modo che, in ognuno di essi, la volontà del popolo sia eseguita ». Appunto negli esempi migliori, il popolo è messo di fronte a risultati ai quali non aveva mai pensato, e che non avrebbero ottenuto in partenza la sua approvazione.

4) Quanto al parlamento, ho già definito quella che mi sembra la sua funzione principale e, nello stesso tempo, ho circondato la definizione delle necessarie riserve. Ma si potrà forse obiettare che la mia definizione non rende giustizia ad altri suoi compiti. È chiaro che il parlamento non si limita a nominare e licenziare governi. Leggiera e,

un'illuminata deferenza alla Corona. Più di un biografo si è stupito di questo atteggiamento cortigiano del grande *leader* democratico; ma la regina Vittoria si dimostro di vista più lunga, a giudicare dalla spiccata antipatia che, dal 1879, tralci per Gladstone e che i biografi attribuiscono all'influenza perniciosa di Disraeli. È proprio necessario osservare che professioni di deferenza possono significare due cose del tutto diverse: l'uomo che tratta sua moglie con raffinata cavalleria non è, in genere, tipo da accettare l'eguaglianza dei sessi. In realtà, l'atteggiamento cortigianesco è appunto un metodo per sfuggire al cameratismo di rapporti tenuti su un piede di eguaglianza. Ancor più dell'evoluzione della carica di primo ministro, quella del gabinetto è velata dalla continuità storica, che nasconde i cambiamenti della natura di un istituzione. Fino ad oggi, il gabinetto inglese è giuridicamente la parte esecutiva del *privy council*, che, in tempi decisamente non-democratici, era uno strumento di governo. Ma sotto la superficie è venuto crescendo un organo completamente diverso. Il riconoscimento di questo fatto semplifica il problema di stabilirne la data di nascita rispetto al problema analogo nel caso del primo ministro. Sebbene forme embrionali di gabinetto esistessero ai tempi di Carlo II (come il ministero « cabala », e il *Committee of Privy Counsellors*) formato in connessione all'esperimento di successo la *Whig* sorto Guglielmo III può avanzare con buone probabilità di successo la propria candidatura al primo posto. Dal regno di Anna in giù, il disaccordo riguarda al massimo punti secondari dell'appartenenza e del funzionamento.

inoltre, amministrata. Infatti, sebbene ogni atto di un parlamento, eccettuare le risoluzioni e dichiarazioni di politica generale, faccia « legge » in un senso formale, ve ne sono molti che vanno considerati come semplici misure amministrative. L'esempio più importante è il bilancio. Redigilo è una funzione amministrativa. Ora, negli Stati Uniti, chi lo redige è il Congresso, e anche dove vi provvede il ministro del Tesoro con l'approvazione del gabinetto, come in Inghilterra, il parlamento deve votarlo e, votandolo, lo trasforma in un atto del parlamento. E questa una confutazione della nostra teoria?

Quando due eserciti operano l'uno contro l'altro, le loro singole mosse riguardano particolari obiettivi determinati dalle loro situazioni strategiche e tattiche. Possono contendersi un tratto di pianura o una collina; ma la desiderabilità della conquista del primo o della seconda deve essere dedotta dallo scopo strategico o tattico, che è di sconfinare il nemico, non da pretese proprietà extra-militari del tratto di pianura o della collina. Analogamente, lo scopo primo di ogni partito politico è di prevalere sugli altri per conquistare il potere o per conservarlo. Come la conquista di un tratto di pianura o della collina, la decisione dei problemi politici è, dal punto di vista dell'uomo politico, non il fine ma solo la materia dell'attività parlamentare. Poiché gli uomini politici sparano a parole invece che a munizioni, e poiché queste parole sono inevitabilmente suggerite dai problemi in discussione, questa circostanza può non apparire evidente come nel caso degli eserciti, ma ciò non toglie che la vittoria sull'avversario sia l'essenza di entrambe le attività.¹⁹

Perciò, fondamentalmente, la produzione corrente di decisioni parlamentari su problemi nazionali è il metodo con cui il parlamento mantiene o rifiuta di mantenere al potere un governo, o con cui accetta o rifiuta di accettare la guida del primo ministro.²⁰ Con le eccezioni di cui dovremo parlare, ogni voto è un voto di fiducia o di sfiducia, e i voti così chiamati in linguaggio tecnico non fanno che accentuare in astratto l'elemento essenziale comune a tutti. Basta per convincersene osservare che l'iniziativa di sottoporre i problemi alla decisione del parlamento spetta di regola al governo o, altrimenti, al « gabinetto ombra » dell'opposizione, non a deputati singoli.

¹⁹ A volte, gli uomini politici escono dalle nebbie della fraseologia. Per citare un esempio che non si può accusare di frivolezza: un uomo politico del calibro di Sir Robert Peel caratterizzò la natura della sua professione dicendo, dopo la sua vittoria parlamentare sul governo whig nella questione della politica in Giamaica: « La Giamaica era un buon cavallo con cui partire ». Il lettore mediti su questa frase. Ciò vale, naturalmente, per la prassi francese pre-Vichy e italiana pre-fascista esattamente come per la prassi inglese; ma si può mettere in questione per gli Stati Uniti, dove la sconfitta dell'amministrazione su un problema di primo piano non porta con sé le dimissioni del presidente. Ma ciò è dovuto al solo fatto che la Costituzione, in cui presiede una diversa teoria politica, non permette alla prassi parlamentare di evolvere secondo la sua logica. In linea di fatto, questa logica non manca di affermarsi e, in genere, sconfitte sul piano dei problemi d'importanza maggiore, se non possono abbattere il presidente, ne indeboliscono il prestigio scalzandolo dalla sua posizione di *leader*. Per il momento, ne deriva una situazione anomala; ma, in modo che non si diversifica fondamentalmente dal modo in cui un primo ministro inglese fronteggia una situazione simile quando scioglie la camera.

E il primo ministro che, nel flusso incessante di problemi correnti, sceglie quelli che eleverà a problemi parlamentari e quelli sui quali il governo intende presentare dei disegni di legge o, se non è sicuro del proprio terreno, delle mozioni. Naturalmente, ogni governo eredita dal suo predecessore questioni ancora aperte che può non essere in grado di accantonare; altre gli giungono come materia di *routine* politica, e solo nel caso del più brillante successo il primo ministro può imporre determinate misure in ritorno a un problema politico che egli stesso sollevi. Tuttavia, in ogni caso, la scelta o l'indicazione del governo, libera o no, è il fattore che domina l'attività parlamentare. Se un disegno di legge è introdotto dall'opposizione, segno è che questa si dispone a muovere battaglia; è un attacco che il governo deve o svenare o respingere. Se una legge d'importanza decisiva, non compresa nel *menu* del governo, è proposta da un gruppo del partito governativo, ciò è segno di ribellione, ed è da questo angolo e non da quello dei meriti extra-tattici della questione che i ministri la vedranno. Altrimenti, discasi dell'apertura di un dibattito. A meno che non siano suggeriti o sanzionati dal governo, questi hanno il valore di sintomi di sbandamento nelle forze governative. Infine, se una misura è proposta per accordo fra partiti, ciò significa battaglia indecisa, o battaglia evitata per ragioni strategiche.²¹

²⁰ Le eccezioni al principio della *leadership* governativa nelle assemblee « rappresentative » servono soltanto a dimostrare come esso sia realistico. Ne conosciamo due tipi. Prima di tutto, nessuna *leadership* è assoluta. Il comando politico esercitato col metodo democratico è, anzi, meno assoluto di altre forme di *leadership* a causa dell'elemento di concorrenza che alla democrazia è essenziale. Poiché, tecnicamente, ogni governo ha il diritto di rovesciare il proprio capo, e poiché seguaci che abbiano una probabilità effettiva di rovesciarlo ce ne sono sempre, il singolo parlamentare ed eventualmente il singolo ministro, appartenga o no alla cerchia intima del *premier*, segue un corso intermedio tra la fedeltà incondizionata allo standardo del *leader* e lo sprezzante sbandieramento del proprio, calcolando con una sorte e gliezza a volte sorprendente i rischi e le probabilità favorevoli.²² Da parte

²¹ Si può notare a questo proposito un altro particolare significativo della tecnica inglese. Di solito, una legge importante non passa se la maggioranza a suo favore scende in seconda lettura a cifre minime. Questa prassi, prima di tutto, riconosce un'importante limitazione del principio maggioritario come effettivamente applicato in democrazia ben dirette (non sarebbe esatto dire che, in una democrazia, la minoranza è sempre costretta a cedere); in secondo luogo, mentre la minoranza non è sempre costretta a cedere alla maggioranza su un particolare problema in discussione, in pratica è sempre costretta (eccezioni non mancano anche qui) a cedere sul problema se il gabinetto debba o no rimanere al potere. Si può dire che questo voto in seconda lettura su una misura governativa di importanza primaria combini un voto di fiducia con un voto di rinvio del disegno di legge. Se tutto quel che importa fosse il contenuto della legge, non avrebbe senso votarla; ma, se il problema essenziale per il parlamento è di mantenere al potere il gabinetto, una simile tattica diviene immediatamente comprensibile.²² Uno degli esempi più istruttivi di quanto sopra è il corso tenuto da Joseph Chamberlain fra il 1880 e il 1890. Egli finì per dare scacco a Gladstone, ma iniziò la campagna quando ufficialmente ne era un fervente seguace. E il caso è eccezionale

sua, il leader risponde seguendo un corso intermedio fra l'insistere sulla disciplina e il lasciarsi tagliare la strada, attenua la stretta con più o meno sagge concessioni, alterna l'aria accigliata ai complimenti, le sanzioni alle lusinghe. Secondo la forza relativa degli individui e delle loro posizioni, il gioco ha per effetto un grado molto variabile, ma quasi sempre notevole, di libertà. In particolare, a gruppi abbastanza forti per far sentire il proprio malcontento, ma non abbastanza per rendere vanaggiosa l'inclusione nella compagine governativa dei loro protagonisti, e programmi, si lascerà via libera nelle questioni minori o che, comunque, il primo ministro possa indursi a considerare d'importanza minore o soltanto sezionale. Così, gruppi di gagari o perfino individui singoli possono, occasionalmente, presentarsi avuti per la semplice critica o per la ritrosia a votare meccanicamente ogni misura proposta dal governo. Ma basta considerare in uno spirito pratico tutti questi casi per capire, dai limiti posti all'uso di tale libertà, ch'essa incarnava non il principio del funzionamento di una camera, ma una sua deviazione.

In secondo luogo, vi sono casi in cui il meccanismo politico non riesce ad assorbitare certe questioni, o perché gli alti comandi del governo e dell'opposizione non ne apprezzano il valore politico, o perché questi valori sono in realtà dubbi.²³ Tali questioni vengono allora riprese da *outsiders* inclini a presentare una candidatura autonoma al potere, più che a servire nelle file di uno dei partiti esistenti. Il caso appartiene, naturalmente, alla politica normale. Ma v'è anche un'altra possibilità. Un uomo può sentirsi così forte su un problema, che entrerà nell'agone politico al solo scopo di ottenere che sia risolto a modo suo e senza alcun desiderio di farne il trampolino a una normale carriera politica. Ma è un caso talmente insolito, che è difficile trovarne esempi decisivi, a prescindere forse da Richard Cobden. È vero che più frequenti sono i casi d'importanza secondaria, specie di tipo crociantistico; ma nessuno vorrà negare che siano deviazioni dalla prassi corrente.

Riassumeremo come segue: osservando le società umane, non è normalmente difficile specificare, almeno in linea di grossolano buon senso, i diversi fini che le società in questione si sforzano di raggiungere. Questi fini, si può dire, forniscono l'elemento di razionalità o il significato di corrispondenti attività individuali. Ma non ne segue che il significato sociale di un tipo di attività debba necessariamente fornire il motivo animatore e perciò la spiegazione di quest'ultimo e, se non li fornisce, non si può accettare come spiegazione adeguata delle attività che servono un fine o un bisogno sociale una teoria che si limiti a un'analisi del fine o del bisogno da servire. Per esempio, la ragione dell'esistenza di un'attività economica è che solo per la forza e la genialità dell'uomo. Come sa ogni capo politico, solo sul realismo del mediorci si può contare, ragione per cui i più grandi, ad esempio Disraeli, si circondano di uomini assolutamente di second'ordine.²⁴ Esempio tipico della prima classe è un problema che non si sia mai affrontato. Le ragioni tipiche per cui un governo e il « gabinetto ombra » dell'opposizione possono tacitamente accordarsi per accantonare un problema pur comprendendone le potenzialità sono, da un lato, la difficoltà tecnica di risolverlo e, dall'altro, il timore che provochi difficoltà sezionali.

gli uomini hanno bisogno di mangiare, di vestirsi e via dicendo. Fornite i mezzi per soddisfare questi bisogni e lo scopo o significato sociale della produzione. Siamo però tutti d'accordo che questa proposizione sarebbe un punto di partenza irrealistico per una teoria dell'attività economica in società mercantili, che sarà più conveniente partire da proposizioni riguardanti il profitto. Analogamente, il significato o la funzione sociale dell'attività parlamentare è indubbiamente di produrre leggi e, in parte, misure d'ordine amministrativo. Ma, per capire come la politica democratica serva questo fine sociale, dobbiamo partire dalla lotta di concorrenza per il potere e riconoscere che la funzione sociale è assoluta, per così dire, incidentalmente; nello stesso senso in cui la produzione è incidentale rispetto alla realizzazione di un profitto.

6) Infine, circa la funzione degli elettori, va ricordato un altro punto. Abbiamo visto che i desideri dei membri di un parlamento non sono i dati ultimi del processo da cui nasce il governo. Una constatazione simile va fatta per il corpo elettorale. La sua scelta — ideologicamente elevata a dignità di *vox populi* — non emana da una sua iniziativa, ma è a sua volta forgiata, e il forgiarla è parte essenziale del processo democratico. I votanti non solo non decidono nessuna questione, ma nemmeno scelgono a mente aperta fra la popolazione eleggibile i membri del parlamento. In tutti i casi normali, l'iniziativa parte da chi pone la propria candidatura all'ufficio di deputato, e alla *leadership* locale che a questo ufficio può conseguire. Gli elettori si limitano ad accettare questa candidatura a preferenza di altre, o a rifiutarsi di accettarla. La stessa grande maggioranza dei casi eccezionali in cui gli elettori (nel senso genuino della parola) un individuo singolo ad occupare quell'ufficio rientrano nella stessa categoria di una di queste due ragioni: naturalmente, non è necessario che un uomo ponga la sua candidatura al comando se ha già conquistato una *leadership*; ovvero può accadere che un leader locale in grado di controllare o influenzare il voto ma che non può o non vuole concorrere alle elezioni, designi un altro al posto suo, e si avra allora l'impressione che questi sia stato scelto da elettori agenti di propria iniziativa.

Ma anche il minimo di iniziativa elettorale che l'accettazione di uno dei candidati in lizza implicherebbe di per sé e ulteriormente ridotto dall'esistenza di partiti. Un partito non è, come vorrebbe la dottrina classica (o Edmund Burke), un gruppo d'uomini ansiosi di promuovere il bene pubblico « in base a principi approvati da tutti ». Questa razionalizzazione è molto pericolosa perché molto allertante. E infatti vero che tutti i partiti, in ogni momento dato, si provvederanno di uno stock di principi o di una piattaforma programmatica, e questi possono caratterizzare il partito che li adotta ed essere importanti per il suo successo come i marchi di fabbrica degli articoli per il magazzino che li vende; ma né il magazzino può esser definito nei termini dei marchi di fabbrica dei suoi articoli, né un partito è definibile nei termini dei suoi principi. Un partito è un gruppo i cui membri si propongono di agire di concerto nella lotta di concorrenza per il potere politico. Se così non fosse, non porrebbe avvenire il fatto di esperienza comune che partiti diversi adottino esattamente o quasi lo stesso programma. Partito e uomini politici di partito sono semplicemente

la risposta all'incapacità della massa elettorale di agire di propria iniziativa, e rappresentano un tentativo di regolare la competizione politica esattamente simile alle pratiche di associazioni fra commercianti o industriali intese a regolare la concorrenza economica. La psicotecnica della direzione di partito e la pubblicità di partito, gli *slogans* e le marce, sono elementi non accessori ma essenziali della vita politica. Lo stesso vale per il politico di professione: il *political boss*.