

Introduzione. Le ragioni del nostro viaggio lungo l'irto sentiero dalla rappresentanza al risultato

È bene precisare, fin dall'inizio, cosa si intenda per "fatica" e di quale "politica" si stia parlando.

La fatica che vogliamo indagare non è solo quella che nasce dal "lavoro sporco", volto ad acquisire prima, e a mantenere poi, posizioni di potere, costi quel che costi. Di solito, la ricerca e il consolidamento degli *office* implica costi elevati in termini di rinuncia ai propri principi e di allontanamento dagli impegni presi con gli elettori, con l'aggravante che, alla fine, questa fatica strumentale – per alcuni anche "cattiva" – si rivela spesso avara di risultati. Di questa fatica, nella politica, se ne trova tanta. Tuttavia, c'è anche una fatica "buona", perché sopportata in cambio di una ricompensa che vale lo sforzo compiuto. È la fatica che nasce dalla consapevolezza della complessità del reale e che si accompagna all'ambizione di governarlo, o addirittura di cambiarlo, dall'eccitazione del viaggio verso il nuovo, dalla volontà - nata col moderno (Johnson, 1994) - di "agire sul mondo", non importa se l'intero pianeta o il più piccolo dei comuni italiani, imprimendo sullo stesso un proprio segno.

La politica di cui ci occuperemo è quella che ha casa nelle democrazie liberali. Usando le parole di Mounk (2018: 35): "democrazia è un insieme di istituzioni elettive vincolanti che traducono efficacemente le opinioni del popolo in politiche pubbliche. Le istituzioni liberali proteggono efficacemente lo Stato di diritto e garantiscono i diritti individuali".

La politica è certamente faticosa anche per i despoti, che esercitano il potere politico in Stati non democratici, e per i leader delle democrazie illiberali, che governano Paesi dove le istituzioni della democrazia convivono con evidenti e deliberate violazioni dei diritti individuali e collettivi.

Nelle dittature, la fatica del politico-despota è "alleviata" dall'uso sistematico della violenza e della repressione sui cittadini, sostanzialmente privi dei diritti civili e politici. La fatica del despota diventa davvero tale solo quando un numero adeguato di cittadini - mettendo a rischio tutto ciò di cui dispone, compresa la vita - si propone di metterne concretamente in discussione il predomi-

nio. Nei sistemi politici misti (o parzialmente liberi), la fatica dei leader è sostanzialmente volta ad impedire che la nascita e l'affermazione di istituzioni liberali eroda le basi del loro potere: alla lunga, questo li spinge verso un progressivo restringimento degli stessi spazi democratici.

Per il politico-despota e per i leader dei sistemi misti e parzialmente liberi, la fatica della politica è volta non già ad interpretare, rappresentare, mediare, indirizzare le istanze, le paure, le speranze, gli interessi dei singoli cittadini, delle loro libere associazioni, del corpo sociale nel suo complesso, in un contesto di regole costituzionali che presidiano la libertà e l'autonomia di ciascuno e di tutti; ma, esattamente all'opposto, a conservare il potere politico acquisito impedendo l'affermazione del sistema di regole proprie delle democrazie liberali.

Noi ci occuperemo della fatica della politica nelle democrazie liberali: cioè, della fatica di "agire sul mondo", di compiere scelte e di adottare politiche pubbliche (di seguito: *policy*) interpretando, rappresentando ed indirizzando le preferenze degli elettori.

La funzione vitale della politica - intendendo con "funzione" la speciale proprietà che spiega l'esistenza del portatore con riferimento alla sua storia (Millikan, 1989) - è quella di prendere decisioni collettive e vincolanti, anche in presenza di un radicale disaccordo, nella società, su quali queste decisioni debbano essere (Waldron, [1999]2004). La politica deve - sul piano normativo - decidere, pena il lento, ma inesorabile, sfaldamento della società sotto i colpi di conflitti interni tra gruppi portatori di interessi eterogenei e per opera di *shock* esogeni quali guerre, cataclismi naturali, carestie, crisi economiche e - come la storia è tornata a ricordarci - pandemie (Burelli, 2020).

Decidere è la funzione vitale della politica sia nelle democrazie liberali che nelle dittature: conflitti interni e *shock* esogeni richiedono in ogni contesto risposte tempestive ed esaustive. Tuttavia, quando la politica, nelle democrazie liberali e mature, tracchetta e balbetta, si fa reale il rischio di "fallimento dello Stato sofisticato" - mutuando la definizione di Techau (2016): "In generale, tutto funziona come dovrebbe [...]. Le elezioni sono eque e libere. I tribunali funzionano e anche la riscossione delle tasse. Ci si può fidare grossomodo della polizia, la corruzione è relativamente bassa e, nel complesso, le istituzioni della pubblica amministrazione funzionano come dovrebbero. In altre parole, nessuno degli elementi classici del fallimento dello Stato è presente. Eppure non si fa nulla". L'ordine esibito è solo temporaneo e apparente: appena le contingenze muteranno a sufficienza, le crisi si accumuleranno e l'ordinaria amministrazione non basterà più.

Nelle pagine che seguiranno discuteremo di come decidere sia sempre più faticoso per la politica nelle democrazie liberali a causa dei problemi che si fanno

globali mentre la fonte di legittimazione del potere rimane nazionale; della difficoltà di bilanciare obiettivi e visioni di lungo periodo con bisogni ed umori di breve periodo; del bisogno di scendere a bassi compromessi per conseguire alti obiettivi; della necessità di maneggiare temi sempre più complessi con risorse scarse, poco tempo a disposizione e instabili equilibri di potere, sia tra i partiti politici, che all'interno dei medesimi (Capitolo 1).

Anche se faticoso, però, “decidere per decidere”, nelle democrazie liberali, non basta: come abbiamo ricordato attraverso le parole di Mounk (2018), le istituzioni elettive devono essere capaci di tradurre le opinioni dei cittadini in politiche pubbliche. È quello che in scienza e teoria politica si definisce “rappresentanza sostanziale” (Pitkin, 1967) e allude alla capacità dei rappresentanti di agire in qualità di agenti dei rappresentati. La rappresentanza sostanziale si verifica quando si rintraccia una “necessaria corrispondenza” tra le scelte di coloro che esercitano il potere politico e il sentire dei cittadini in merito a quelle stesse scelte, sentire “equamente ponderato” in ragione dell'incidenza nella società (Saward, 1998: 51). L'aggettivo “necessaria”, in questo caso, sta a sottolineare come questa corrispondenza non possa essere lasciata in balia della benevolenza di coloro che esercitano, temporaneamente, il potere politico, ma debba essere assicurata dall'assetto istituzionale.

Secondo Schattschneider (1942), la democrazia rappresentativa è sana nella misura in cui offre ai cittadini l'opportunità di esercitare un certo grado di scelta e di controllo sugli affari pubblici. Egli aggiunge che tale controllo popolare può essere esercitato se e solo se c'è una connessione tra i programmi elettorali proposti agli elettori dai partiti in occasione delle elezioni e le politiche pubbliche attuate in seguito da quelli che accedono al governo. Allo stesso modo, Dahl afferma perentoriamente: “Assumo che una caratteristica chiave della democrazia sia [...] la *responsiveness* del governo nei confronti delle preferenze dei suoi cittadini” (1971, citato in Morlino, 2011: 208). La migliore definizione di *responsiveness*, concetto che allude alla ricettività, alla “simpatetica rispondenza” degli eletti e del governo alle volontà e alle richieste dei cittadini (Bardi et al., 2014), è quella di McDonald e Budge (2005: 185), che distinguono tra l’“*electoral responsiveness*”, che riguarda la corrispondenza tra i voti ottenuti dai partiti alle elezioni e i seggi, sia parlamentari che in termini di incarichi di governo, da questi occupati, e la più dirimente, ma sfuggibile, “*policy responsiveness*”, che attiene alla misura in cui le posizioni di *policy* degli elettori si traducono in scelte coerenti da parte dei legislatori e dei detentori del potere esecutivo. Se sulla tenuta della prima forma di *responsiveness*, quella elettorale, nelle democrazie liberali, non ci sono dubbi, sulla seconda il quadro è molto meno chiaro.

Benché non più in ottima forma, nei sistemi politici complessi, i principali veicoli attraverso i quali prende corpo il processo di delega tra elettori ed eletti sono i

partiti. Non a caso, Schattschneider esordisce in *Party Government* affermando che i partiti sono stati i creatori del governo moderno e che, senza di loro, la democrazia, come la conosciamo, è impensabile: “La distinzione più importante in filosofia politica moderna, la distinzione tra democrazia e dittatura, può essere resa al meglio in termini di *party politics*. I partiti non sono solo appendici del governo moderno, sono al centro di esso e svolgono in esso un ruolo determinante e creativo” (1942: 1).

Se la funzione vitale della politica è decidere, i partiti ne sono il cuore pulsante perché svolgono, contemporaneamente, due funzioni chiave (Mair, 2009): da un lato, una funzione “espressiva”, secondo la quale agiscono in qualità di agenzie rappresentative, nell'interesse dei rappresentati e in risposta alle loro richieste (Pitkin, 1967: 209); dall'altro, una funzione “strumentale”, che li vede reclutare personale in ruoli chiave e organizzare i processi di *decision making* per fare in modo che le politiche finali rispecchino al meglio il mandato elettorale (Cox, 1997: 226).

I partiti sono ancora in grado di esercitare le loro funzioni vitali o, alla stregua di un cuore che non pompa più sangue, hanno ormai perso la partita e sono un mero retaggio del passato? Più nello specifico, riescono ancora a farsi interpreti dei bisogni, degli interessi e dei desideri dei cittadini e a tradurli in promesse elettorali prima, in impegni di governo poi e, infine, in scelte di *policy*? O la *party politics* si è ridotta ad una fredda competizione tra *élites*?

Rispondere a queste domande è di cruciale importanza per le sorti della politica nelle democrazie liberali, sotto attacco da più fronti. Già nel 2002, per esempio, nel descrivere ciò che si aspettava per il futuro, Mair scommetteva su una democrazia che definiva “populista” e “senza partiti”: in breve, un sistema di governo neutrale, che fa appello a un elettorato indistinto, le cui relazioni con il governo non sono più mediate dai partiti.

La mancanza di fiducia nei confronti della capacità di decidere dei politici eletti e di quelli tra loro che ricoprono incarichi di governo si è fatta strada anche nella letteratura di *policy*, dove sono sempre più numerosi coloro che suggeriscono il trasferimento del potere decisionale a figure e istituzioni di natura tecnica. Blinder (1997), economista di successo, consulente del presidente Clinton e Vice Presidente del *Board of Governors* della *Federal Reserve* (giugno 1994-gennaio 1996), ad esempio, suggerisce di estendere il modello delle banche centrali indipendenti ad altre aree di *policy*, in modo che le decisioni sui servizi sanitari, il welfare e così via siano prese da esperti politicamente neutrali. Analogamente, Majone (2003) sostiene che il processo decisionale di natura tecnica sia in grado di ottenere risultati migliori rispetto a quello politico perché è più probabile che i tecnici tengano conto degli interessi a lungo termine, mentre i politici sono dominati da considerazioni di breve termine. Egli aggiunge, poi,

che i tecnici sono in grado di affrontare meglio le complessità del processo legislativo moderno, che invece confonde i politici.

Come vedremo già nel Capitolo 1, c'è sicuramente del vero in queste parole: è faticoso per i politici navigare i marosi dell'oggi tenendo la barra dritta verso l'orizzonte, è faticoso misurarsi con problemi sempre più globali e complessi senza avere né conoscenze enciclopediche, né il tempo e le facoltà cognitive per acquisirle. Tuttavia, c'è un errore di fondo nell'identificare nelle figure e nelle agenzie di natura tecnica la cura all'anemia decisionale, un errore che accomuna due fenomeni di primo acchito molto distanti tra loro: il ricorso a figure tecniche per ricoprire incarichi di governo, da un lato, e il successo elettorale dei partiti populistici, dall'altro. Tecnocrazia e populismo, infatti, possono essere considerate due facce della stessa medaglia (Caramani, 2017) perché entrambi i fenomeni muovono da una negazione del pluralismo insito nella società. Rifiutano, insomma, l'idea che la società sia composta da individui e gruppi portatori di interessi eterogenei e potenzialmente contrapposti tra loro. Al contrario, come vedremo nelle prossime pagine, ci sono i progressisti e i conservatori (Capitolo 1); i datori di lavoro, i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, quelli con forme contrattuali atipiche, i lavoratori autonomi e i disoccupati (Capitolo 2); ci sono forze politiche e gruppi di interesse a favore di un forte intervento dello Stato in economia e altri che invece si impegnano per il suo ridimensionamento (Capitoli 3-5).

Le decisioni che coinvolgono la collettività non sono quasi mai puramente tecniche e neutre, cioè casi in cui tutti condividono l'obiettivo finale e il dissidio verte sui soli mezzi per conseguirlo. Nella maggioranza dei casi, le decisioni che coinvolgono la collettività sono politiche: in base alla “visione delle cose del mondo” (Schumpeter, 1900: Libro I, 52), ai valori che orientano l'azione di ognuno, l'obiettivo finale sarà considerato meritevole da alcuni, nefasto da altri, indifferente da altri ancora; i mezzi per conseguirlo saranno molteplici e ciascuno implicherà una diversa ripartizione dei costi e dei benefici tra gruppi sociali (De Sio, 2021).

Se le decisioni da prendere sono politiche, è importate riuscire a capire se la politica, e in particolare il suo cuore pulsante, cioè i partiti, siano ancora in grado di decidere e di farlo in modo simpatico ai desideri, ai bisogni, in una parola, alle preferenze, dei loro elettori. Per rispondere a questa domanda, i prossimi capitoli ci guideranno, passo passo, lungo la “catena della *responsiveness*” (Powell, 2004; 2005: 62-76), lungo l'irto sentiero che va dalle preferenze degli elettori, da una parte, al risultato, cioè alle politiche pubbliche adottate dai governi, dall'altra parte, passando per le promesse elettorali e per le posizioni ideologiche dei partiti e dei governi. Il prossimo capitolo ci aiuterà a preparare lo zaino: affronterà, infatti, le grandi sfide di ordine sistemico che la politica, e i suoi “uomini della pratica” (Keynes, 1978: 554), si trovano, volenti o nolenti, preparati o sbigottiti, ad affrontare. Ci introdurrà alla fatica della politica con

leggerezza, facendo ricorso ad esempi, talvolta tragici, talvolta buffi, del lontano e più recente passato. I Capitoli 2-5, invece, saranno ognuno una salita, una prova, fatta anche di analisi e di qualche tabella, lungo la catena della *responsiveness*. Solo alla fine, potremmo esprimerci circa lo stato di salute del processo democratico delle democrazie liberali.