

Il mandato plebiscitario dei leader democratici. Antecedenti americani e sviluppi recenti

Fortunato Musella

The article aims at analysing different conception of presidential mandate when the process of personalisation is impacting on the contemporary democracies. It considers the prominence assumed by the American presidents during the Nineteenth century, after the advent of the so called Second Republic. And it shows how relevant analogies may be provided with European countries, particularly with Italy. Indeed, in both Old and new Continent, the rise of personal leaders is producing a different interpretation of the concept of political representation, and a consequent adaptation of the theory of democracy.

Una vera e propria torsione della teoria democratica avviene negli Stati Uniti all'inizio del Novecento, quando per la prima volta trova diffusione il mito del mandato plebiscitario¹. Due diverse Repubbliche si susseguono, infatti, nella storia repubblicana americana. Il primo periodo rappresenta una stagione partitocratica, in cui gli attori di intermediazione sono i principali protagonisti nelle attività di selezione della classe politica, di occupazione delle cariche pubbliche, di gestione delle risorse pubbliche. Nell'Ottocento i partiti controllano pienamente la macchina del consenso, alimentata attraverso un ramificato meccanismo distributivo². Essi inoltre dettano la candidatura del

¹ Sull'evoluzione del mito del mandato del presidente si veda: R.A. DAHL, *Myth of the Presidential Mandate*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 3, 1990. pp. 335-372; B.D. WOOD, *The Myth of Presidential Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; R. TATALOVICH e S.E. SCHIERN (a cura di), *The Presidency and Political Science. Paradigms of presidential power from the founding fathers to the present*, Londra, Routledge, 2014. Per quanto riguarda la letteratura italiana ci piace ricordare, per il loro valore e la sede di pubblicazione di questo lavoro, L. Cavalli, *Il capo carismatico. Per una sociologia weberiana della leadership*, Bologna, il Mulino, 1981; *Il presidente americano. Ruolo e selezione del leader USA nell'era degli imperi mondiali*, Bologna, il Mulino, 1987.

² L'espressione è di R. L. MCCORMICK, *The Party Period and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

presidente, e ne determinavano l'elezione, al punto che questi conservava poi scarsa autonomia nel corso della legislatura. Il primo secolo del percorso democratico degli Stati Uniti, dunque, costituisce una fase di forte intermediazione politica tra cittadini e istituzioni governative.

All'insegna del direttismo si apre invece il ventesimo secolo³. Nell'età progressista la diffusione delle elezioni primarie rappresentava un duro colpo per la *machine politics*, incidendo sui suoi ingranaggi più nevralgici: «il controllo del voto, il controllo dei rappresentanti eletti, il controllo dell'amministrazione»⁴. Apparentemente restituivano lo scettro al popolo, accrescendo le possibilità di partecipazione dei cittadini in un processo fondamentale e molto visibile dell'organizzazione politica. Di fatto sottraevano ai partiti una delle loro più antiche prerogative, realizzando, in nome delle virtù democratiche, una riforma politico-istituzionale dalle conseguenze tanto radicali quanto, agli occhi dei più, non esplicite. Puntavano, come dirà W. D. Burnham senza mezzi termini, alla «decomposizione dei partiti politici americani»⁵.

Quei partiti, che erano stati il dominus del sistema politico americano, sono scalzati dal processo di rafforzamento della presidenza, che consegna al potere monocratico il centro della scena. Il nuovo assetto si completerà soprattutto con la rivoluzione roosveltiana⁶. In primo luogo la crisi economica, a partire dagli anni Trenta, stimola la concentrazione dei poteri a livello nazionale, spostando i confini dell'intervento del governo federale molto al di là di quanto la filosofia pubblica americana, imperniata sul principio del *laissez faire*, consentisse in passato. In secondo luogo, la disponibilità di nuovi strumenti mediatici, quali la radio, permetteva ai presidenti di poter comunicare direttamente con i cittadini, senza l'intermediazione – e il veto – dei partiti politici. Una vera novità se si pensa che il sistema di comunicazione politica

³ Sulla fondazione presidenziale della repubblica americana, cfr. C. ROSSITER, *The American Presidency*, New York, Harcourt, Brace and Company, 1956; R.E. NEUSTADT, *Presidential Power: The Politics of Leadership*, New York, Free Press 1990[1960]; A.M. SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973; R. PIOUS, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979; T.J. LOWI, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca-New York, Cornell University Press, 1985; J.K. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987. E in lingua italiana S. FABBRINI, *Il presidenzialismo americano. Governare gli Stati Uniti*, Roma-Bari, Laterza, 1993.

⁴ E. MELCHIONDA, *Alle origini delle primarie. Democrazia e direttismo nell'America*, Roma, Ediesse, 2005, p. 42.

⁵ W.D. BURNHAM, *American Politics in the 1970s: Beyond Party?*, in W.N. CHAMBERS and W.D. BURNHAM, *The American Party Systems*, New York, Oxford University Press, 1975, pp. 308-357.

⁶ Sulla trasformazione istituzionale del sistema politico americano si rimanda al capitolo *Presidenzializzazione e governo diviso: il modello americano*, in F. MUSELLA, *Il Premier diviso. Italia tra parlamentarismo e presidenzialismo*, Milano, Boccioni, 2012.

era in precedenza legato ad una rete di giornali locali saldamente controllata dell'organizzazione di partito.

Cambierà allora il modo di concepire il presidente. I padri costituenti avevano mostrato grande perplessità per una figura che, come quella del capo dell'esecutivo, ricordava la figura del monarca in Inghilterra. Richard Pious ha mostrato molto chiaramente come egli fosse nato come un «soggetto con funzioni di presidenza all'interno del Congresso: l'uso comune del termine *presidente* nel corso del diciottesimo secolo enfatizza tale funzione, per lo più ad esclusione di qualsiasi funzione governativa»⁷. E, di fatto, per più di cent'anni egli rappresenterà una figura forte solo in momenti di guerra⁸. Solo ad inizio del Novecento il presidente, fino a poco prima considerato un funzionario pubblico all'interno di un sistema a centralità degli organi legislativi, diventa la vera voce del popolo⁹. Non solo il più alto rappresentante della nazione, ma è anche l'unica istituzione che rappresenta il popolo come un tutto. Sembra, infatti, affermarsi la sua superiorità rispetto al Parlamento che, pur beneficiando della legittimità popolare, finisce per essere composto di «representatives of localities, voted for only by sections, or by local bodies of electors like the members of the State legislatures»¹⁰. Il presidente diviene invece il beneficiario di un surplus di investitura diretta che lo pone come principale responsabile dell'azione di governo.

Del resto, ricordando le stesse parole del presidente Wilson, pronunciate in occasione del discorso inaugurale alla sua prima elezione nel 1913, ci si può rendere conto del cambio di prospettiva sul titolare del potere esecutivo. Secondo il leader americano il compito di un presidente «non è solo un compito politico (...) ma è quello di capire il nostro tempo e i bisogni del nostro popolo, di essere la sua voce e il suo interprete»¹¹. Il mandato al presidente, come si vede, deriva direttamente dal suo popolo, e non è subordinato ad alcuna interposizione di tipo partitico.

Nasce, infatti, e si svilupperà negli anni seguenti un vero e proprio mito politico moderno, come era stato a lungo il partito politico¹², ripreso dal passato monarchico ma rielaborato per le esigenze di una grande democrazia

⁷ R. PIOUS, *The American Presidency*, cit., pp. 21-22.

⁸ T.J. LOWI, *Presidential democracy in America: Toward the homogenized regime*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3, 1994, pp. 401-415.

⁹ B. ACKERMAN, *The failure of the founding fathers. Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

¹⁰ W. WILSON, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, pp. 67-68.

¹¹ J. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, cit., pp. 135-136.

¹² V. DINI, *Mito politico, Stato, partito, movimento*, in *Filosofia Politica*, No. 3, 2014, pp. 435-448.

rappresentativa: quello di un presidente in grado di impersonare la nazione, parlare a suo nome, unire la collettività in una volontà comune¹³. Egli può anche sviluppare con i cittadini una sorta di “mediated intimacy”, una intimità permessa dai mezzi di comunicazione di massa¹⁴.

Un mito che non resterà a lungo ancorato al destino della più estesa democrazia occidentale. La fase post-partitica della politica si sta infatti realizzando anche dall'altra parte dell'Atlantico, dove sempre più le fortune elettorali e le modalità di conduzione dei governi dipendono da singoli leader. Se gli attori collettivi veicolavano sino a poco tempo fa la partecipazione delle masse, controllando e poi quasi immedesimandosi con le strutture dello Stato, in tempi più recenti si affermano i poteri monocratici, con importanti conseguenze sull'idea stessa di “mandato politico” che è al centro di ogni regime rappresentativo.

Questo articolo si dedica proprio all'emergere dell'idea di mandato personale nelle democrazie contemporanee, con riferimento sia ai processi di investitura dei leader sia alle rinnovate concezioni del governo rappresentativo.

1. L'ascesa del voto carismatico

L'idea di mandato plebiscitario si afferma in primo luogo attraverso una procedura di selezione diretta dei detentori del potere politico. Non si tratta di attenersi ai soli criteri formali, rintracciando così i regimi che contemplano l'elezione diretta del presidente. Anche nelle democrazie parlamentari, infatti, si può evidenziare negli ultimi anni il costituirsi di un rapporto diretto e non mediato tra leader e cittadinanza, laddove invece i partiti costituivano il ponte tra Stato e società. È solo con l'emergere di questa forma di relazione politica che il mandato acquista un senso più letterale e radicale, in quanto rivendicazione da parte del leader di una legittimità popolare superiore ad ogni altro attore e organo che agisce nell'ambito della stessa democrazia, che lo porterà poi ad “impersonare” la maggioranza dei cittadini.

¹³ R. A. DAHL, *Myth of the Presidential Mandate*, cit. Il costituzionalista Corwin ci ricorda che già i federalisti si trovarono a valutare due concezioni opposte: «the idea that the people are *re-presented* in the legislature *versus* the idea that they are *embodied* in the executive». È solo però nel ventesimo secolo che il secondo dei due poli è prevalso. Cfr. E. Corwin, *The President: Office and Powers: 1787-1957. History and Analysis of Practice and Opinion*, New York, New York University Press, 1957.

¹⁴ L'espressione è di M.J. EDELMAN, in *The symbolic uses of politics*. Chicago, University of Illinois Press, 1985. Sul punto si veda anche R..Y. SHAPIRO, M.J. KUMAR E R.J. LAWRENCE, a cura di. *Presidential power: Forging the presidency for the twenty-first century*. New York, Columbia University Press, 2000.

Nel continente europeo l'identificazione di partito era stata una delle idee più presenti nell'ambito della ricerca elettorale¹⁵. Ad un pieno controllo sulle istituzioni di governo i partiti avevano, infatti, unito una spiccata capacità di interpretare le contrapposizioni profonde che dividevano la società, ancorandosi a quei «mondi vitali – la religione, la fabbrica, il territorio – che hanno svolto un ruolo decisivo nel processo di costruzione della modernità»¹⁶. Secondo l'intuizione di Lipset e Rokkan¹⁷, essi si sono innestati sulle grandi fratture socio-politiche che hanno contraddistinto lo sviluppo storico dei paesi europei, originate in processi storici rilevanti come la costruzione dello Stato moderno e il processo di industrializzazione. I partiti hanno dato struttura e organizzazione per l'articolazione e il congelamento di tali conflitti, schierandosi su posizioni contrapposte e durature: Stato contro Chiesa, città contro campagna, centro contro periferia, operai contro datori di lavoro. Ad una solida organizzazione e ramificazione territoriale hanno unito una ben delineata visione ideologica e programmatica: sono stati portatori di obiettivi e interessi di specifiche classi sociali cui hanno offerto un canale di rappresentanza. Con l'allargamento del suffragio della popolazione adulta, essi sono stati fondamentali per integrare ampie fasce della società e coinvolgerle alla vita politica, offrendo un sistema di credenze e una rete associativa che accompagna i cittadini nell'intero arco della loro esistenza. Talvolta sono stati anche indispensabili per la costruzione della democrazia: in Italia, ad esempio, dopo il fascismo essi hanno dovuto coprire gli spazi lasciati vuoti da una struttura statale ancora carente¹⁸. Non stupisce, dunque, che nella seconda metà del secolo scorso le scelte di voto dipendessero dalle identificazioni di partito, e, di conseguenza, risultassero stabili al pari delle identità collettive e delle collocazioni sociali.

Sono questi i decenni in cui è più ampia la divergenza tra lo sviluppo dei partiti politici sulle due sponde dell'Atlantico. L'eccezionalismo statunitense,

¹⁵ Si veda ad esempio la pionieristica opera dell'*American Voter* e il filone ad essa ispiratosi. Cfr A. CAMPBELL, P.E. CONVERSE, W.E. MILLER, D.E. STOKES, *The American Voter*, Londra, John Wiley, 1960; I. BUDGE, I. CREWE E D. FARLIE, a cura di, *Party identification and beyond: Representations of voting and party competition*, Londra, John Wiley, 1976; M.G. POMPER, *The impact of the American voter on political science*, in *Political Science Quarterly*, Vol. 93, No. 4, pp. 617-628; D. GARZIA, *The rise of party/leader identification in Western Europe*, in *Political Research Quarterly*, Vol. 66, n. 3, 2013, pp. 533-544.

¹⁶ M. CALISE, *I partiti e lo Stato democratico*, in A. PIZZORNO (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, Feltrinelli, pp. 299-321, p. 305.

¹⁷ S.M. LIPSET e S. ROKKAN, a cura di, *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. New York, Free Press, 1967.

¹⁸ P. SCOPPOLA, *Repubblica dei partiti: profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, il Mulino, 1991.

infatti, era dovuto al fatto che col passare del tempo i partiti americani si erano sempre più «conformati all'idea di un sistema di partito basato sulla competizione di mercato, imperniato sulle elezioni, e sul ruolo dei singoli candidati»¹⁹. Per trovare alcuni indicatori empirici di tale trasformazione, basti considerare che negli anni Quaranta si può notare ancora ampia coerenza tra affiliazioni di partito e voto presidenziale, con solo il dieci per cento dei collegi elettorali ad assegnare una maggioranza relativa dei voti a un partito e a preferire invece il candidato rivale. Ma già nel 1972 i distretti con «voto diviso» assommano al 44 per cento dei totali²⁰. Se l'appartenenza di partito restava ancora rilevante per le consultazioni di tipo locale, questi dati, dunque, provano che i candidati per le cariche monocratiche iniziano ad essere valutati sulla base di caratteristiche di tipo personale. Di più, sono interlocutori di una diversa maggioranza rispetto ai partiti di cui fanno parte, intercettando il consenso di un proprio elettorato con un certo grado di autonomia, quasi costruendo una «specialized presidential constituency»²¹. Un fenomeno novecentesco sono anche le cosiddette «landslides» vale a dire le vittorie presidenziali con un ampio distacco rispetto all'antagonista. Una tendenza resa evidente dall'affermazione di Roosevelt con un vantaggio di ben 19 punti sul candidato democratico, a seguito delle elezioni del 1936.

Tutti segni della presenza di un elettorato più indipendente e meno fedele rispetto alle tradizionali appartenenze di partito²². In uno dei classici degli studi elettorali, Martin P. Wattenberg parlerà di declino dei partiti politici americani, notando la progressiva perdita di salienza del fattore dell'appartenenza di partito, dal momento che «a mano a mano che i leader di partito agiscono sulla base di proprie iniziative e comunicano direttamente ai cittadini attraverso i media, il pubblico tende sempre a guardare le più importanti e immediate *issues* sia domestiche che straniere in termini di candidati. Sono i candidati, e non più i partiti, a essere visti come i responsabili per la risoluzione, o la mancata risoluzione dei problemi politici»²³.

¹⁹ R. S. KATZ e W. CROTTY, *Introduction*, in *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006, p. 2; M. CALISE, *I partiti e lo Stato democratico*, cit.

²⁰ W. D. BURNHAM, *American Politics in the 1970s: Beyond Party?*, in W. N. CHAMBERS e W. D. BURNHAM, *The American Party Systems: Stages of Political Development*, New York, Oxford University Press, 1967, p. 321.

²¹ T. LOWI, *The Personal President*, cit. p. 86.

²² A. TESTI, *Trionfo e declino dei partiti politici negli Stati Uniti: 1860-1930*, Torino, Otto editore, 2000.

²³ M. P. WATTENBERG, *The Decline of American Political Parties, 1952-1980*, Cambridge, Harvard University Press, 1984. Vedi anche M. P. WATTENBERG, *The Rise of Candidate-centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge, Harvard University Press, 1991.

Negli ultimi anni la crisi delle ideologie e i cambiamenti negli orientamenti degli elettori hanno portato anche i partiti europei a muoversi nella stessa direzione, seguendo una transizione che «rappresenta un enorme cambiamento funzionale e organizzativo per i partiti continentali, ancor più che per i partiti americani, meno strutturati e già prevalentemente orientati alla fase elettorale»²⁴. Negli ultimi anni le analisi elettorali riconoscono il crescente peso che i leader esercitano durante le campagne elettorali. Gli elettori sviluppano un rapporto non mediato con i leader che su questa base diventano i principali responsabili dell'indirizzo politico. Depositari di un autonomo "mandato" a governare, saranno essi stessi i protagonisti di un processo di identificazione da parte dei cittadini, che stabilizzerà i comportamenti di voto un po' come in passato avevano fatto i partiti.

Per quanto riguarda il nostro paese, l'ascesa del voto orientato al leader appare più evidente laddove sia stata introdotta l'investitura diretta del capo dell'esecutivo. Nelle regioni italiane, ad esempio, a partire dagli anni Novanta il voto rivolto al presidente cresce sia in termini assoluti sia rispetto all'ammontare delle preferenze alla coalizione che lo sostiene, così da acquisire un surplus di legittimazione diretta rispetto ai partiti²⁵. Per il livello nazionale invece non si può ricorrere a misure quantitative così precise sulle performance elettorali dei leader di partito. Da dati di sondaggio si ricava però che fasce sempre più ampie dell'elettorato orientano il proprio voto sulla base della fiducia rivolta al leader, di partito o di coalizione, soprattutto per quanto riguarda i partiti personali quali *Forza Italia/Pdl* o i partiti che vivono attualmente un processo di personalizzazione come il *Partito democratico* di Renzi. Una recente ricerca conferma, infatti, che per le ultime consultazioni nazionali del 2013, circa un terzo degli elettori esprime un voto personale di questo tipo, con picchi superiori al quaranta per cento tra i sostenitori del partito di Berlusconi, e nelle liste formati a ridosso del voto, quali *Scelta Civica* e *Rivoluzione Civile*²⁶. I capipartito, e in primo luogo la loro immagine²⁷, risultano dunque una risorsa quasi indispensabile per vincere le elezioni.

²⁴ R. S. KATZ E W. CROTTY, *Introduction*, cit., p. 2.

²⁵ Secondo un fenomeno definito di macro-personalizzazione del voto. Per un'analisi delle elezioni regionali Cfr. F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale delle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2009.

²⁶ Analisi post-elettorale dell'Osservatorio elettorale LaPolis e dell'Università di Urbino, su campione di 1528 unità. Cfr. F. BORDIGNON, *Il partito del capo*, Milano, Maggioli Editore, 2013.

²⁷ Sulle implicazioni elettorali dell'immagine del leader si veda M. BARISIONE, *L'immagine del leader. Quando conta per gli elettori*, Bologna, il Mulino, 2006. Più in generale per un inquadramento di come l'enfasi sulla vista trasformi i connotati della democrazia e la sua teoria: J.E. GREEN, *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship*, New York, Oxford University Press, 2009.

Si afferma dunque un nuovo tipo di voto, quello carismatico-plebiscitario, che si pone al crocevia dei tradizionali modelli di comportamento elettorale. Come il voto di opinione il nuovo comportamento elettorale sembra suggerire un alto tasso di individualismo, dal momento che elude le principali variabili sociologiche predittive del voto, in primis quella di classe. Il voto al leader ha un'irriducibile componente emotiva, dal momento che il consenso al leader non è legato né a valutazioni di calcolo né a valutazioni di ordine razionale, ma piuttosto al gradimento verso il candidato. Non è detto, tuttavia, che i leader non siano destinatari di una fiducia di lungo periodo. In secondo luogo, la vecchia appartenenza partitica è sostituita da un senso di identificazione verso il capo: il nuovo voto esprime uno spirito di appartenenza, non più al partito, bensì al leader, e ciò spiegherebbe, passando dalla teoria ai dati empirici della realtà italiana «la stabilità degli orientamenti di voto dell'elettorato italiano, che è passato da un voto ideologico (party oriented) ad un voto carismatico (leader oriented), anziché muoversi verso il voto di opinione (issue oriented), come il sistema maggioritario e la meccanica bipolare prescriverebbero»²⁸. Se gli orientamenti della soddisfazione per le performance governativa, al centro come in periferia, fluttuano velocemente, il leader demo-eletto sembra invece godere di un bagaglio di fiducia che lo aiuta a superare le difficoltà in corso di legislatura. Allo stesso tempo, appare però evidente che il voto personale, in quanto tale, mostra una sua intrinseca fragilità proprio perché riferito al corpo biologico del leader. La fuoriuscita del leader dallo scenario politico, o l'impossibilità a condurre le attività politiche, può divenire fonte di perdita di consensi e talvolta di instabilità elettorale.

2. Il governo monocratico

Ad una concezione sempre più personalizzata del mandato rappresentativo corrispondono importanti conseguenze sulla sfera governativa e sui rapporti tra organi costituzionali.

Lo schema liberale della divisione dei poteri assegnava all'assemblea rappresentativa il compito di produrre la legge come principale fonte del diritto. Un'attribuzione che ha subito poi un chiaro processo degenerativo quando i parlamenti vengono sottoposti alle più disparate pressioni da parte di società sempre più complesse, con i partiti di massa a farsi portatori di precise piat-

²⁸ M. CALISE, *Fuorigioco. La sinistra contro i suoi leader*, Roma-Bari, Laterza, 2013; L. DE GREGORIO, *Elezioni*, in M. CALISE, T.J. LOWI, F. MUSELLA (a cura di), *Concetti Chiave. Capire la Scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 109-118.

taforme politiche e delle istanze delle classi sociali, nell'area dei diritti e della distribuzione del reddito. La domanda di *policy* raggiungeva allora dimensioni tali che il problema delle assemblee diveniva, soprattutto nella seconda metà del secolo scorso, come sopravvivere alla crescita di aspettative e al sovraccarico di lavoro cui erano sottoposte²⁹, soprattutto in presenza di fasi economiche recessive.

Anche in risposta a tale difficoltà, una chiara inversione di tendenza si registra negli ultimi anni in numerose democrazie contemporanee, con il trasferimento di competenze e poteri in capo al governo. Avviene un percorso di progressivo indebolimento dei corpi assembleari che, prendendo a prestito la fortunata espressione di Theodore Lowi, potremmo definire senza mezzi termini "legicidio". I parlamenti, infatti, perdono la propria centralità nei sistemi politici, a partire dallo svilimento della funzione che era apparsa inalienabile: quella di fare le leggi. Un processo che, come visto, è stato anticipato negli Stati Uniti, quando, in seguito alla crisi economica degli anni Trenta, il presidente sviluppa un rapporto diretto con la cittadinanza, e diventa su questa base sempre più il motore delle attività di indirizzo politico. Da una parte, infatti, si sposteranno al centro federale importanti competenze in passato possedute dagli Stati membri, dall'altra la base popolare del consenso presidenziale farà in modo che i poteri già previsti dalla costituzione siano ampliati, o interpretati a vantaggio del capo dell'esecutivo: basterebbe considerare in particolare i primi cento giorni dell'amministrazione Roosevelt³⁰, che non hanno precedenti nella storia americana per l'ampliamento dei programmi governativi, per valutare l'avvento di una nuova fase costituzionale. Dal punto di vista normativo, le sentenze della Corte Suprema autorizzavano il Congresso ad un uso molto più ampio del passato della delega legislativa, e molto spesso senza i necessari criteri direttivi che almeno indirizzassero la normazione. Altre volte la delega è esercitata a favore di agenzie amministrative controllate dal governo, che di fatto producono misure regolamentari molto vicine per rilevanza alla legge ordinaria. Molto evidente risulta inoltre la crescita degli *executive orders* presidenziali³¹ o l'utilizzo di poteri di veto in modo da intervenire sui testi legislativi, o parti di essi, con procedura spesso del tutto innovativa³²: se il presidente può vantare un mandato popolare più

²⁹ S.P. HUNTINGTON, MICHEL CROZIER, e S. WATANUKI, *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, The Trilateral Commission, 1975.

³⁰ Come descritto in W.E. LEUCHTENBURG, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, New York, Harper & Row, 1963.

³¹ J.M. CAREY e M.S. SHUGART, a cura di, *Executive decree authority*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

³² Sul punto R.J. SPITZER, *The presidential veto*, New York, SUNY Press, 1988.

immediato dell'assemblea parlamentare, allo stesso tempo diventa un vero e proprio attore legislativo.

Tale percorso sembra essere stato seguito in numerose democrazie parlamentari europee, dove, forti di un nuovo tipo di legittimazione popolare, i capi di governo assumono una sempre più piena responsabilità di governo³³. In Italia, il cui sistema politico per assoluta centralità dei partiti in seno all'assemblea era stato a ragione denominato di «parlamentarismo integrale»³⁴, il cambiamento si può misurare sulla base dell'andamento dei principali strumenti di decretazione governativa. In particolare i decreti legge, che nel corso degli anni Settanta erano stati assunti come forma di collaborazione tra legislativo ed esecutivo³⁵, si segnalano per la frequenza dell'utilizzo, l'estensione delle materie trattate, la spregiudicatezza formale con i quali sono adottati. Anche i decreti legislativi crescono a partire dagli anni Novanta, soprattutto per le necessità di ricezione delle norme comunitarie, e restano da allora il principale strumento per la realizzazione delle riforme dell'esecutivo. Resi evanescenti gli indirizzi con i quali l'assemblea dovrebbe circoscrivere l'attività delegata, i decreti diventano strumento di produzione normativa in numerosi settori di politica pubblica con un crescente livello di autonomia. Il governo, e in primis il presidente del consiglio, sempre più si ritagliano mezzi per «governare senza il Parlamento»³⁶.

Anche senza la possibilità di una trattazione sistematica, si può evidenziare l'ascesa di un istituto che sembra, più di tutti, descrivere il nuovo equilibrio dei poteri tra gli organi costituzionali, tanto da assurgere a simbolo di un'intera stagione costituzionale: la questione di fiducia. Essa viene posta, molto più del passato, sull'approvazione della decretazione del governo, così da costituire un mezzo per impedire il dibattito e la lentezza delle procedure parlamentari, facendo venire meno ogni possibilità di modifica al testo presentato. Il suo uso è frequente soprattutto in fase di maggioranze risicate e in presenza di elevata frammentazione coalizionale, così da evitare le minacce provenienti

³³ T. POGUNTKE e PAUL WEBB, *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005; e anche il più recente articolo in cui gli autori rispondono alle critiche al loro approccio: P. Webb e T. Poguntke, *The presidentialisation of politics thesis defended*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 66, No. 3, 2013, pp. 646-654.

³⁴ Secondo l'espressione coniata da GIANFRANCO MIGLIO, *Le contraddizioni interne del sistema parlamentare-integrale*, in *Rivista italiana di scienza politica*, Vol. 14, No. 2, 1984, pp. 209-232, p. 210.

³⁵ Si veda ad esempio l'analisi di F. CAZZOLA, *Le lentezze dell'urgenza: legislature, governi e uso dei decreti legge*, in F. CAZZOLA, A. PREDIERI, e G. PRIULLA, *Il decreto legge fra governo e parlamento*, Milano, Giuffrè, 1975, pp. 1-75.

³⁶ F. MUSELLA, *Governare senza il Parlamento? L'uso dei decreti legge nella lunga transizione italiana (1996-2012)*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, No. 3, 2012, pp. 457-478.

da dissensi interni. Alcuni dati empirici lasciano cogliere il carattere crescente dell'utilizzo di questa modalità legislativa, senza particolari differenze per il colore politico del governo o per sua natura tecnica o politica: se durante il quarto governo Berlusconi le fiducie su decretazione d'urgenza sono state 53 in 4 anni, e per Mario Monti sono 51, è Matteo Renzi ad detenere il record in questo campo associando la questione di fiducia alla metà dei decreti legge emanati.

A mano a mano che i vecchi attori di intermediazione di massa cedono il passo ad una leadership che raccolga il consenso direttamente dalla base elettorale, sembra dunque riscontrarsi una diversa intolleranza nei confronti dei limiti e dei rallentamenti – di natura giurisdizionale o procedurale – posti al potere presidenziale. D'altra parte, una forte investitura al leader stimola un processo di semplificazione per il quale la carica presidenziale personifica la volontà del popolo, e ne assicura l'unità nonostante il suo carattere sfuggente³⁷.

3. La *suspence della democrazia*

Quando si diffuse negli Stati Uniti circa un secolo fa sembrava un normale strumento di comunicazione politica che andava ad arricchire quelli più tradizionali. Il sondaggio di opinione è stato utilizzato per la prima volta dal presidente Roosevelt, come mostra anche il coinvolgimento presso gli uffici della *White House* di esperti e scienziati sociali³⁸: sensibile all'opinione pubblica, come hanno rilevato sia i contemporanei che in seguito gli studiosi, il presidente curò con molta attenzione quei canali che gli consentissero di «tenere il polso del popolo»³⁹. Nel 1940 viene fondato l'*Office of Public Opinion Research* presso la Casa Bianca al fine di fornire al presidente accurate indagini sugli andamenti dell'elettorato sulle principali questioni sociali e politiche. I

³⁷ A. KOROSÉNYI, *Political Representation in Leader Democracy*, in *Government and Opposition*, Vol. 40, No 3, 2005, pp. 358-378.

³⁸ Cfr. R.M. EISINGER e J. BROWN, *Polling as a means toward presidential autonomy: Emil Hurja, Hadley Cantril and the Roosevelt administration*, in *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 10, No 3, 1998, pp. 237-256. In italiano si veda V. REDA, *I sondaggi dei presidenti. Governi e umori dell'opinione pubblica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2011.

³⁹ Interessante notare l'attenzione che Roosevelt dedicava alla corrispondenza, che ammontava a circa cinque-ottomila lettere al giorno, anche come conseguenza degli inviti del presidente a scrivergli direttamente. A tale corrispondenza Roosevelt dedicava una precisa analisi quantitativa, così che il suo ufficio stampa non solo contava ma divideva le missive di ogni giorno per argomento. Egli stesso, inoltre, ne leggeva alcune secondo una procedura di campionamento casuale. R.W. STEEL, *Il polso del popolo. Franklin D. Roosevelt e la misurazione dell'opinione pubblica americana*, in M. VAUDAGNA, *Il New Deal*, Bologna, il Mulino, pp. 237-247, p. 237.

risultati delle rilevazioni erano inoltre comunicati al capo dell'esecutivo «mediante una relazione chiara, concisa ed attraente, studiata per far sì che il presidente potesse trarne un giudizio alla prima occhiata»⁴⁰. Leader e popolo, che avevano costituito la coppia che farà da architrave alla stagione politica del Novecento statunitense, trovano così nuove modalità per parlarsi.

Non è un caso che il sondaggio ricevette in prima battuta una forte opposizione, quasi di tipo ideologico, a segnalare come esso risultasse innovativo rispetto alle concezioni dominanti della rappresentanza. In modo molto significativo, furono i membri del Congresso a manifestare il disagio più pieno verso il lavoro dei sondaggisti, che si trovarono per un lungo periodo di tempo a lavorare in anonimato. Come documentato, ancora sotto l'amministrazione Eisenhower furono evidenti «le tensioni fra il ramo dell'esecutivo e del legislativo quando il Congresso venne a sapere che lo *State Department* dell'amministrazione Eisenhower aveva segretamente commissionato dei sondaggi»⁴¹. Le ragioni di tale disapprovazione sono, infatti, da ricercarsi nell'estrema coerenza tra le possibilità di relazione diretta con i cittadini e lo sviluppo della presidenza personale, per il quale «the line of responsibility run direct to the White House, where the president is personally responsible and accountable for the performance of the government»⁴². L'affermazione dei mezzi di rilevazione dell'opinione pubblica sembravano segnare, e rendere evidente, lo smarrimento del ruolo di intermediazione di partiti e parlamentari.

Proprio per questo in Europa i sondaggi non saranno utilizzati se non quando i leader iniziano a guadagnare un posto di primo piano sulla scena democratica, con la comprensibile eccezione della presidenza francese, dove il ricorso agli strumenti demoscopici si sviluppa con la svolta semi-presidenzialista ad opera di Charles De Gaulle, per consolidarsi poi con Mitterand all'Eliseo. In Italia, Palazzo Chigi si doterà di strutture per la gestione dei sondaggi solo dopo l'avvento della Seconda Repubblica, e sarebbe difficile esagerare il contributo di Silvio Berlusconi nell'elevarli a modalità di comunicazione diretta dei cittadini e di autoalimentazione del successo politico, secondo i ben noti effetti band-wagon. Con l'affermazione dei sondaggi, il Presidente sembra dotarsi di strumenti e strutture per poter ascoltare “lo spirito” dell'opinione pubblica.

Una recente evoluzione dello strumento sondaggistico delinea però, accanto a quelli di forza, anche degli elementi di fragilità del consenso ai nuovi lea-

⁴⁰ R.W. STEEL, *Il polso del popolo*, cit. p. 247.

⁴¹ ROBERT M. EISINGER, *The Evolution of Presidential Polling*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 3.

⁴² Cfr. T.J. LOWI, *The Personal President*, cit. p. 99.

der. Sempre più i sondaggi si rivolgono a misurare la popolarità dei presidenti, e non solo il grado di apprezzamento delle iniziative governative⁴³. Il ricorso al termine “sondocrazia”⁴⁴, molto spesso utilizzato per enfatizzare questa dipendenza dei rappresentanti nei confronti delle opinioni dei rappresentati, evidenzia proprio questa tendenza, nella direzione di un costante e continuo scrutinio dell’opinione pubblica. Da una parte i sondaggi confermano il consenso anche a distanza dalle elezioni. Dall’altra legano i leader al filo sottile della valutazione dei cittadini, di cui è difficile conservare la fiducia soprattutto in periodi di crisi, politica e/o economica. Mentre lo schema classico della rappresentanza pone la ricorrenza del momento elettorale come meccanismo principale per la corrispondenza tra le azioni dei rappresentanti e la volontà degli elettori, la politica diviene ora post-elettorale, perché subordinata ad una continua riconferma delle preferenze dei cittadini⁴⁵. Per fare un esempio, si consideri come l’alta popolarità di Matteo Renzi durante la fase di avvio di governo sia stata misurata su base quotidiana e comunicata sui principali mezzi di dibattito pubblico, fornendo al primo ministro un contributo rilevante per compattare la sua composita, e spesso divisa, maggioranza intorno alla sua figura in crescita di consenso. Tuttavia quando negli ultimi mesi del 2014 il Premier mostra un calo di popolarità di circa dieci punti, forse conseguenza del dibattito scaturito dall’approvazione delle misure divisive del *Jobs Act*, il segretario del Pd appare per la prima volta in difficoltà, con alcune conseguenze sulle strategie politiche e mediatiche del governo. Lo stesso capita anche più di recente, quando l’insoddisfacente esito delle elezioni amministrative per il Partito democratico pone la leadership renziana in una posizione di maggiore incertezza.

Talvolta i sondaggi spingono i presidenti a modificare anche la linea delle proprie *policy*, persino in questioni di politica estera. Considerato come uno degli uomini più potenti del pianeta, Barack Obama è costretto ad un considerevole cambio di rotta rispetto alle possibilità di attacco in Siria dopo l’uso delle armi chimiche da parte di Assad, visto che l’opinione pubblica nei sondaggi si mostrava a netta maggioranza a sfavore dell’intervento⁴⁶. L’episodio, che dipende anche dalle mutate condizioni della geopolitica internazionale, ha mostrato così con icastica evidenza la dipendenza del presidente america-

⁴³ D. CECCOBELLI, *Sondaggio*, in M. CALISE, T. J. LOWI e F. MUSELLA (a cura di), *Concetti Chiave. Capire la scienza politica*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 179-189.

⁴⁴ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, Laterza, 1997.

⁴⁵ Si vada l’uso della categoria della *post-electoral politics* in B. GINSBERG e M. SHEFTER, *Politics by Other Means: Politicians, Prosecutors and the Press in the Post-Electoral Era*, New York, Norton, 2003.

⁴⁶ M. GAGGI, *La solitudine del comandante in capo costretto al dietrofront dei sondaggi*, in *Corriere della Sera*, 1 settembre 2013.

no dal segno dei sondaggi. Pochi anni prima il suo predecessore Bill Clinton si trovò invece a dover ringraziare i sondaggi per continuare a ricoprire la più alta carica statunitense dopo l'affare Lewinsky: nonostante le rilevazioni di comportamento sessuale inappropriato potessero coinvolgere una parte molto consistente del pubblico americano, è stato mostrato come il presidente abbia conservato un alto indice di gradimento per il suo operato⁴⁷. Un risultato quest'ultimo che si appuntava soprattutto sul giudizio di "leadership efficace" che l'opinione pubblica tendeva ad attribuirgli grazie ai buoni indici economici durante il suo mandato, quali un basso livello di disoccupazione e la ridotta inflazione⁴⁸.

I nuovi presidenti sembrano dunque costretti ad avere sempre il vento della popolarità a spingere la barca del proprio esecutivo monocratico. Il loro legame con i cittadini, anche quando sembra ben solido, non può però che articolarsi su contratti di breve durata, che accorciano notevolmente il tempo dell'azione politica, condannandola ad una continua ricerca del consenso.

4. Conclusioni

Sono passati esattamente trent'anni da quando Theodore Lowi sintetizza in un titolo di successo l'evoluzione delle istituzioni americane nell'ultimo mezzo secolo di storia: l'ascesa dei "personal president". La sua opera non costituiva solo una pietra miliare della storia politica americana, segnava anche l'avvento di una nuova forma di democrazia che andava affermandosi negli Stati Uniti, e che lo studioso avrebbe definito "plebiscitaria". Una democrazia in cui gli americani incominciano a tributare alla presidenza un mandato personale, con aspettative il più delle volte sovradimensionate. Se questi processi sembravano delineare una sorta di nuovo eccezionalismo americano, tanto da far esclamare all'autore «the future is now», dopo tre decenni questo destino accomuna anche le democrazie europee, che conoscono sempre più, anche a costituzione invariata, una traiettoria presidenzialista.

In particolare la prospettiva di Ted Lowi sembra calzante per l'Italia, passata in un breve lasso di tempo dalla predominanza dei partiti alla centralità dei presidenti⁴⁹. L'evoluzione del sistema politico italiano ha portato alla

⁴⁷ S.E. BENNETT, *Another Lesson about Public Opinion during the Clinton-Lewinsky Scandal*, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 2, 2002, pp. 276-292.

⁴⁸ S.A. RENSHON, *The Polls'': The Public's Response to the Clinton Scandals, Part 2: Diverse Explanations, Clearer Consequences*, in *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 2, 2002, pp. 412-427.

⁴⁹ Per un'analisi del quadro teorico e delle specificità del caso italiano si veda in particolare M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

luce, infatti, in poco tempo alcuni elementi di cesura rispetto alla tradizione politico-istituzionale del nostro paese: in un sistema di governo di tipo parlamentare e con regole elettorali di natura proporzionale, o parzialmente maggioritarie dopo il 1993, si realizza l'indicazione del candidato premier in posizione di capolista delle coalizioni. Con la complicità della bipolarizzazione del sistema dei partiti si arriva così di fatto ad una quasi elezione diretta del primo ministro. Se il presidente del consiglio rappresenta un *primus inter pares* negli anni della Prima Repubblica, come mostra la scarsa dotazione organizzativa che viene destinata agli uffici di Palazzo Chigi⁵⁰, questi si trova a determinare negli ultimi anni l'indirizzo politico del governo. Del resto anche la compagine ministeriale, più che rispecchiare i delicati equilibri tra i partiti che compongono la maggioranza, è scelta direttamente dal primo ministro, soprattutto per quanto riguarda le posizioni più nevralgiche. Se il rapporto tra esecutivo e cittadini era fortemente mediato dai partiti, riconosciuti come la vera architrave del governo, oggi il leader parla direttamente al popolo attraverso vecchi e nuovi strumenti della comunicazione⁵¹.

Allo stesso tempo però il presidente è sottoposto ad un continuo, e corrosivo vaglio mediatico, da cui deriva poi una comprensibile e «un'ossessiva attenzione, da parte dei rappresentanti, ai sondaggi di opinione e alla loro popolarità»⁵². Il risultato di questa svolta personalista delle democrazie contemporanee non è infatti lo strapotere del leader monocratico, come anche le più aperte forzature ai dettami delle carte costituzionali suggerirebbero⁵³. La nuova separazione dei poteri comporta il trasferimento di importanti competenze e strumenti normativi in capo ai nuovi leader di governo. Tuttavia, in una stagione di campagna permanente, le oscillazioni dei termometri della fiducia, che ne registrano i livelli di popolarità, ne condizionano anche fortemente l'azione politica, costringendoli ad operare per lo più sul breve periodo e causandone talvolta l'uscita dalla scena politica.

⁵⁰ Sui cambiamenti funzionali e strutturali della Presidenza del Consiglio si veda la puntuale analisi contenuta in A. CRISCITIELLO, *Il Cuore dei governi. Le politiche di riforma degli esecutivi in prospettiva comparata*, Napoli, Esi, 1999.

⁵¹ Molto significativo è l'uso che Matteo Renzi compie dei social network, e di twitter in particolare, come canale per comunicare in tempo reale e raccontarsi ai suoi sostenitori, si veda S. VENTURA, *Renzi & Co.: Il racconto dell'era nuova*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015.

⁵² G. PASQUINO, *I partiti politici e la costituzione materiale: quale responsabilità collettiva*, in T. BONAZZI (a cura di), *La Costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Bologna, il Mulino, 1988, 361-386, p. 378.

⁵³ B. ACKERMAN, *The new separation of powers*, in *Harvard Law Review*, No. 113, 2000, pp. 633-729; B. ACKERMAN, *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Belknap of Harvard University Press, 2007.

In questo quadro, il mandato presidenziale acquista un sapore quasi pre-democratico, costituendosi come relazione privata, e temporanea, tra rappresentante e cittadini. Un rapporto che si rinsalda durante le consultazioni, quando il leader, in forza dell'elezione diretta nei regimi presidenziali o come-se-diretta in quelli di recente presidenzializzati, sembra ricevere un surplus di legittimità, per parlare e agire in nome del popolo. Come hanno notato diversi autori americani, la nuova teoria del mandato può portare la presidenza alla pretesa «di dominare il congresso e le politiche pubbliche», costituendo l'unica istituzione cui si rivolge la fiducia – e le aspettative – dei cittadini⁵⁴.

Il leader può però perdere tale sostegno in corso di legislatura, quando le fluttuazioni dell'opinione pubblica non gli sono favorevoli. Un pericolo quest'ultimo non trascurabile in periodo in cui la crisi economica caratterizza la maggior parte delle democrazie occidentali, e le spinte anti-establishment si rafforzano sempre più sullo scenario internazionale. Anche i leader più forti appaiono allora come sospesi al filo del proprio mandato.

⁵⁴ Per una ricostruzione del dibattito sulle trasformazioni del mandato si veda L.G. GROSSBACK, D.A.H PETERSON, e J.A. STIMSON, *Mandate Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.