

SAGGIO

Il mito del mandato presidenziale

Nel 1980, quando Reagan vinse grazie alla qualità molto superiore dei sondaggi effettuati dai mass media, non ci fu davvero bisogno di attendere le analisi fatte in sede accademica, che sarebbero arrivate solo qualche anno dopo, per avere una comprensione molto più articolata del senso di quell'elezione. Ciononostante numerosi commentatori, confusi come capita molto spesso dalle peculiarità aritmetiche del collegio elettorale, proclamarono immediatamente una vittoria schiacciante e un mandato per la politi-

**ROBERT
A. DAHL**

ca di Reagan. Spesso, però, non si sono accorti del fatto che Reagan aveva ottenuto poco meno del 51 per cento del voto popolare. Nonostante le affermazioni del vicepresidente eletto - sicuramente in questi risultati non si può trovare alcun mandato - i nostri dubbi vengono rafforzati dal fatto che nelle elezioni alla Camera, i candidati democratici ottennero poco più del 50 per cento del voto popolare e la maggioranza dei seggi. Essi persero però il controllo del Senato. Niente mandato neppure per i democratici.

Questi segnali chiari e immediati del fatto che le elezioni del 1980 non conferirono un mandato né al presidente né ai suoi avversari democratici, però, furono largamente ignorati. L'asserzione più diffusa, tanto da diventare un luogo comune fu che l'elezione di Reagan rifletteva un profondo spostamento di opinione dai programmi del New Deal a un nuovo conservatorismo. Tuttavia dall'analisi dei risultati dei sondaggi, Kelley *Interpretation Elections* conclude che l'adesione dei votanti ai candidati era debole, una fetta significativa dei votanti di Reagan era più interessata a votare contro Carter che

a favore di Reagan; e nonostante le affermazioni di giornalisti e altri commentatori, la coalizione del New Deal non ebbe alcun vero crollo. Ne si verificò alcuna svolta profonda verso il conservatorismo. I risultati dei sondaggi svolti dalla stampa contraddicono le affermazioni secondo le quali i votanti si siano spostati verso il conservatorismo e che questo cambiamento ideologico abbia portato all'elezione di Reagan. In ogni caso, la relazione tra collocazione ideologica e preferenze politiche era di portata relativamente modesta (Kelley).

Vincendo con una valanga di voti popolari nel 1984, Reagan si assicurò uno dei prerequisiti indispensabili per parlare di un mandato. Nelle stesse elezioni, però, i candidati democratici alla Camera ottennero il 52 per cento dei voti popolari. Due anni prima, avevano avuto il 55 per cento dei voti. A giudicare da ciò, sicuramente anche le elezioni del 1984 non davano alcun mandato a Reagan.

Prima della fine del 1986, quando i democratici avevano ancora una volta riconquistato la maggioranza dei voti popolari

nelle elezioni alla Camera e ritenuto anche la maggioranza dei seggi al Senato, avrebbe dovuto essere chiaro e dovrebbe esserlo ancora di più adesso che la politica sociale ed economica, per la quale Reagan e i suoi sostenitori avevano rivendicato un mandato, aveva in permanente mancato di conquistare il sostegno della maggioranza. Anzi, le linee e i programmi di politica interna consolidatisi durante i trent'anni che hanno preceduto l'arrivo di Reagan alla Casa Bianca non sono stati ribaltati nella grande rivoluzione di indirizzi politici a cui la sua elezione avrebbe dovuto dar vita. Per otto anni, il mandato a rovesciare le politiche precedenti che Reagan e i suoi sostenitori rivendicavano, fu regolarmente respinto attraverso le uniche procedure legittime e costituzionali di gli americani dispongono per determinare quale debba essere la linea politica del governo degli Stati Uniti.

Perché allora una così lunga storia di rivendicazioni senza fondamento di un mandato presidenziale? Il mito del mandato non sarebbe così importante se non costituisse un elemento del più vasto processo della pseudodemocratizzazione della presidenza: della creazione di una tipologia di capo dell'esecutivo che a mio avviso non dovrebbe avere posto in una repubblica democratica.

Ma anche se lo consideriamo isolato dal più ampio sviluppo del ruolo della presidenza, tale mito è dannoso alla vita politica americana. Raffigurando il presidente come l'unico rappresentante del intero popolo e il Congresso come rappresentante di interessi solo ristretti, specifici e settoriali, il mito del mandato innalza il presidente a una posizione di superiorità, nel nostro sistema costituzionale, a spese del Congresso. Il mito del mandato alimenta la convinzione che gli interessi particolari dei singoli esseri umani che formano il corpo della cittadinanza, in un vasto, complesso e pluralistico paese come il nostro, costituiscano elementi non legittimati nel bene generale. Il mito conferisce agli obiettivi dei gruppi che traggono beneficio dalle politiche presidenziali un alone di interesse nazionale e di bene pubblico che non spetta a loro più di quanto spetti ai grup-

pi i cui interessi sono riflessi nelle scelte politiche che ottengono il sostegno di maggioranze congressuali. Poiché il mito è usato quasi sempre per sostenere interpretazioni ingannevoli, fuorvianti e manipolatorie, esso è dannoso per l'intelligenza politica dei cittadini. Tuttavia io penso che esso ormai, e troppo radicato nella vita politica americana, ed è uno strumento troppo utile nell'arsenale politico dei presidenti, per essere abbandonato. Forse il più che si può sperare è che i commentatori di affari pubblici nei media, e a livello accademico, vogliano liquidare le richieste di un mandato presidenziale con tutto il disprezzo che esse solitamente meritano.

Ma se non conferisce un mandato al vincitore, che cosa significa un'elezione presidenziale, se mai significa qualcosa? Mentre un'elezione presidenziale non conferisce un mandato popolare al presidente né, certamente, alle maggioranze congressuali essa conferisce a un presidente la legittima autorità, il diritto e l'opportunità di tentare di ottenere l'adozione attraverso mezzi costituzionali delle politiche da lui sostenute. Allo stesso modo, le elezioni del Congresso conferiscono a un suo membro l'autorità, il diritto e l'opportunità di tentare di ottenere l'adozione, attraverso mezzi costituzionali, dei propri indirizzi politici. Entrambi possono ragionevolmente affermare che una particolare politica vada in direzione del bene pubblico o dell'interesse pubblico e,



in più, che sia appoggiata dalla maggioranza dei cittadini.

Non dico che quella politica che viene adottata in seguito a una discussione, a dibattiti e procedure costituzionali, rifletta necessariamente la preferenza della maggioranza dei cittadini, o ciò che farebbe i loro interessi, o che andrebbe incontro al bene pubblico sotto ogni altro aspetto. Quello che dico è che nessun leader eletto, presidente compreso, è l'unico detentore del privilegio di spiegare il significato di un'elezione, o di affermare che l'elezione ha conferito al presidente il mandato di mettere in atto i particolari indirizzi che egli sostiene.

Era inevitabile che l'esecutivo ideato dai Padri della Costituzione americana sarebbe stato alterato alle fondamenta per rispondere al potente influsso dalle tendenze alla democratizzazione. I Padri della Costituzione avevano pensato a un capo dell'esecutivo la cui elezione e capacità di governo non gli imponessero di competere per l'approvazione popolare e che quindi non dipendesse dalle arti popolari di conquistare l'appoggio del pubblico. Essi, perciò, sottovalutarono in misura grave tanto la forza esercitata dalle tendenze democratiche tra i loro concittadini quanto i suoi effetti sulla presidenza. E niente lo rivela con maggiore chiarezza della rapidità con cui il progetto dei Padri della Costituzione per l'esecutivo fu sostituito da una presidenza dipendente dall'elezione e dall'approvazione popolare.

Le conseguenze della democratizzazione si mostrarono quasi immediatamente in tutta la loro evidenza e la loro forza crebbe con il passare del tempo. L'invenzione della teoria del mandato presidenziale da parte di Jackson fu preceduta da decenni di democratizzazione che resero

SCHEDE

Chi è Robert A. Dahl

ROBERT A. DAHL non necessita di una lunga presentazione. Considerato uno dei più influenti pensatori politici viventi, la sua elaborazione ha contrassegnato il dibattito teorico e scientifico sulla politica dell'intero secondo dopo guerra. In coerenza con un'antica tradizione di lavoro intellettuale, Dahl ha sistematicamente alternato la riflessione teorica sulla politica contemporanea con la ricerca empirica e l'analisi scientifica dei sistemi politici (ed in particolare, quello statunitense) attraverso i quali quest'ultima si è organizzata e riprodotta come «politica democratica». Elencare la sua produzione intellettuale, in questa sede, è impossibile: basti ricordare che al primo rilevante studio su *Congress and Foreign Policy* (1949) segue la ancora classica *Preface to Democratic Theory* (1956), e quindi il fondamentale studio sull'organizzazione del potere nella città di New Haven, in Connecticut, *Who Governs?* (1957); e quindi di nuovo un lavoro teorico come *Modern Political Analysis* (1963) che apre la strada a studi specifici, come quelli sull'opposizione nelle democrazie occidentali del 1966 e quello del 1973 e quello sulle caratteristiche della democrazia pluralista statunitense del 1972. E ancora, questi studi sono accompagnati da lavori come *Polyarchy* (1971) e *Size and Democracy* (1973), scritto con E. Tuft e, nel decennio successivo, da *Dilemmas of Pluralist Democracy* (1982) e *Democracy and Its Critics* (1989).

Infine, riprendendo un precedente interesse per i problemi della democrazia in ambiti ad essa tradizionalmente ostili, come quello economico e tecnologico (lo studio, con C. Lindblom, su *Politics, Economics and Welfare* è del 1953 e quello su *Domestic Control of Atomic Energy* è del 1951), Dahl dà alle stampe nel 1985 due agili ma efficaci volumi sulla democrazia economica e sul controllo delle armi nucleari. Come si vede, si tratta di una produzione imponente il cui elenco però, ci dice alcune cose importanti su questo studioso. Due in particolare. Il primo luogo, ci dice che l'unità tra scienza e teoria costituisce una condizione indispensabile per lo studio della politica democratica. Senza uno schema normativo (su ciò che la democrazia «dovrebbe essere»), l'indagine empirica dei processi politici democratici può fornire importanti informazioni, certamente utili, ma non sufficienti, per la comprensione di quegli stessi processi. Da teorico per eccellenza dell'approccio pluralista (derivato originariamente da *Federalist* n. 10 di Madison e divenuto ben presto la teoria ufficiale della democrazia statunitense), passando attraverso critica della deriva poliarcaica delle democrazie contemporanee, Dahl è giunto ad una posizione di *radical liberalism* nelle sue elaborazioni più recenti, rivendicando sia un'estensione dei processi di democratizzazione nelle società capitalistiche che una maggiore eguaglianza nella loro organizzazione sociale e politica. Come si vede, l'adozione di un punto di vista «individualistico» nell'analisi della politica è destinato a produrre tutt'altro che adesione allo status quo dominante.

[Sergio Pabbrini]

plausibile tale teoria.

Al tempo di Jackson la presidenza era ormai da tempo diventata una carica a cui puntavano candidati di parte in elezioni popolari. I partiti politici esistevano già in Gran Bretagna e in Svezia come organizzazioni di élite in sistemi a suffragio fortemente limitato, ma sotto la guida di Jefferson e Madison il partito repubblicano divenne uno strumento attraverso il quale poter organizzare e mobilitare maggioranze popolari e dar loro efficacia nell'influenzare la condotta di governo. Da qui in avanti un presidente avrebbe combinato il suo ruolo di capo dell'esecutivo che presumeva di essere al di sopra delle parti, con l'altro ruolo, quello di leader nazionale di un'organizzazione di parte con un seguito di parte.

Se la carica presidenziale doveva essere ottenuta grazie a una contesa di parte, allora, per raggiungere quell'ufficio, un candidato presidenziale seriamente intenzionato avrebbe di norma avuto bisogno di assicurarsi l'assenso e il sostegno di un partito politico. La storia dell'evoluzione del processo della nomination presiden-

NOTA

Come si discute in America

LI SAGGIO sul mito del mandato presidenziale, pubblichiamo, può costituire un buon contributo a una riflessione meno parrocchiale sulla «governo» statunitense, oltre che offrire una panoramica circa la «soferta natura» del dibattito sulla riforma istituzionale dell'unico presidenzialismo che ha avuto tra l'altro successo nel mondo. La premessa del saggio è chiara: la rivendicazione, da parte dei «presidenti moderni» (e, comunque, di quelli del secondo periodo), di aver ottenuto, elettoralmente, un mandato a governare non è sostenibile né empiricamente né logicamente. E, ciononostante, perché le loro vittorie elettorali sono state o di misura oppure di significato incerto (ad esempio, con l'affermazione del partito rivale, del presidente eletto, nelle contese elettorali congressuali). Logicamente, perché non esistono che consentono di stabilire, attendibilmente e in tempo reale, preferenze di policy degli elettori, sulle quali quindi basare la rivendicazione del mandato. Evidentemente, tale premessa è discutibile se non è collocata in un preciso ambito nazionale: che sia così negli Stati Uniti appare indubbio, ma in ogni democrazia contemporanea che si fonda su liberalismo? Dopo tutto, aveva ricordato un altro grande politologo statunitense - V.O. Key - negli anni cinquanta, e quindi in un'analisi del 1966 le preferenze dei cittadini sono il risultato della somma delle alternative che ad essi vengono proposte, e c'è della possibilità da parte loro di individuare precisi referenti istituzionali e responsabili politici. Niente di nuovo, naturalmente, se si pensa che già nel 1861 J.S. Mill, nelle sue *Considerations on Representative Government*, aveva sottolineato il nesso tra responsabilità e governo responsabile: «la scelta è nulla se non si sa chi e che cosa scegliere». Dahl, naturalmente, non evita il problema istituzionale, ma lo pone alla fine, piuttosto che al principio, della sua analisi, esponendosi così al rischio di una generalizzazione implicita sulla democrazia elettorale. Chiari, suscettibili di obiezioni, invece, appaiono le sue riflessioni, sulla democrazia, della rivendicazione di un tale mito presidenziale. In particolare, due effetti appaiono come significativi. Il primo è relativo all'alterazione degli equilibri Presidenza e Congresso e, quindi, alla neutralizzazione del sistema costituzionale di controlli e bilanciamenti. L'infondata rivendicazione di un mandato da parte del presidente ha per delegittimare il Congresso, e gli interessi da esso rappresentati. La delegittimazione del Congresso, in un sistema di separazione dei poteri come quello statunitense, si è sostanzialmente sostanziale nel ridimensionamento del principale controllo presidenziale, che ha potuto e può così accrescere il proprio potere senza subire i condizionamenti della responsabilità istituzionale. Il secondo effetto è relativo all'alterazione del processo democratico da parte di una presidenza plebiscitaria. La teoria, affermando la supremazia dell'esecutivo sul legislativo, e quindi, rivendicando al primo un ruolo non solo decisa ma anche rappresentativo, ha legittimato una visione della democrazia come «governo» attraverso l'opinione pubblica, forma del sistema di nomina del candidato presidenziale dotta negli anni Settanta con l'adozione delle primarie, e, centuato ulteriormente tale carattere «populistico» della democrazia, ufficializzando un nuovo regime di poteri per come caratterizzate questa fase della democrazia statuni-

precedono la scelta.

Nel 1824, quando il candidato democratico congressuale dei repubblicani cratici ottenne uno striminzato quanto alle elezioni dopo Jackson, John Adams e Henry Clay che ottennero tutti senza il vantaggio dell'investimento in un caucus fu facile sfruttare i sentimenti democratici, soprattutto parte di Jackson e dei suoi sostenitori, per organizzare un caucus congressuale giunse alla fine democratica, un sistema così spudoratamente chiuso alla partecipazione di chi non faceva parte di un ristretto gruppo di congressisti era chiaramente vulnerabile. Sentimenti democratici che oggi troveremo familiari furono espressi in una risoluzione approvata nella legislatura dell'Ohio nel 1823.

E ormai arrivato il tempo in cui le macchinazioni dei pochi per imporsi ai molti - si trovano davanti un popolo geloso dei propri diritti... l'unica fonte, senza eccezioni, da cui può nascere una nomina è il popolo stesso. A esso appartiene il diritto di scelta; ed esso solo può legittimamente intraprendere i passi che

E così, in un'ulteriore ovvia estensione degli ideali democratici, dal 1901 il processo di nomination, sostituito di mano diretta inizialmente per l'...