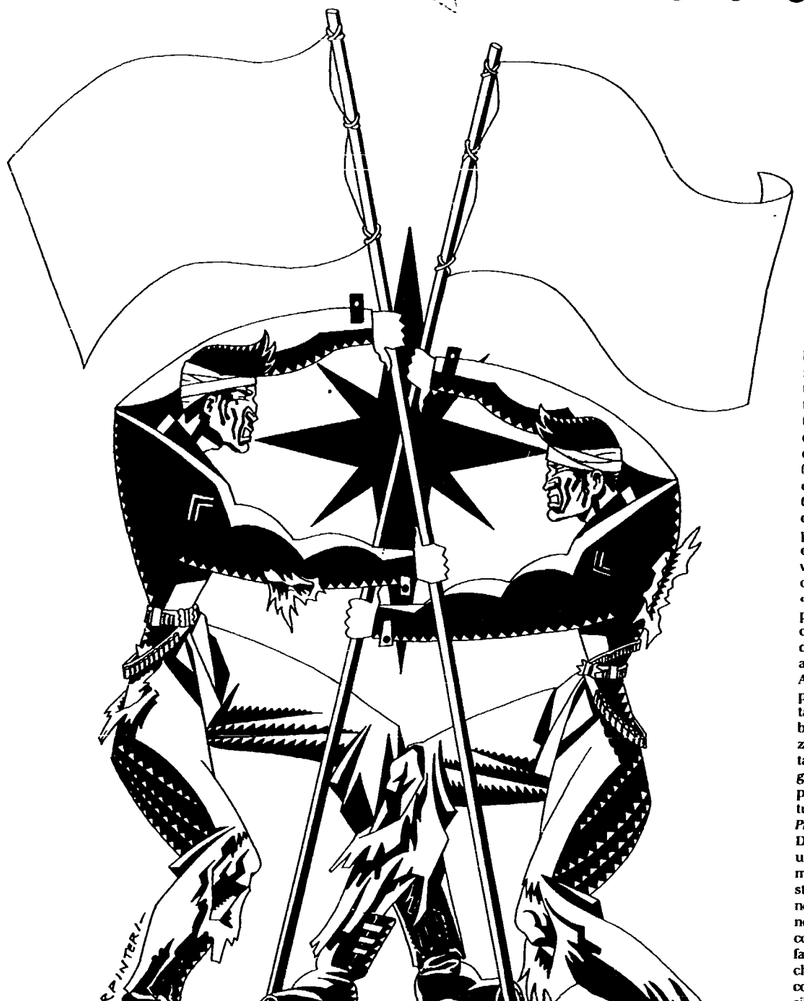

tion di stato e congressuali, e poco dopo per i candidati presidenziali. Il sistema delle primarie presidenziali risentì a sua volta della spinta alla democratizzazione. «Con le elezioni del 1972», fa notare Ceaser, «il processo elettorale era stato ormai trasformato in un sistema sostanzialmente plebiscitario».

La democratizzazione del processo di nomination è istruttiva per molte ragioni, e tra le altre perché dopo quasi due secoli di esperimenti che hanno impiegato tre forme principali con numerose variazioni, sembra che un metodo sensato per la presentazione dei candidati presidenziali sia ancora fuori dalla portata degli americani. Il sistema attuale ha indubbiamente i suoi sostenitori, ma il loro numero sembra essere in rapida diminuzione.

La democratizzazione del processo di nomination è altresì istruttiva perché mostra come i rapporti tra il pubblico e i presidenti o i candidati presidenziali si siano fatti sempre più diretti. Jeffrey Tulis ha messo in evidenza l'enorme mutamento che si è verificato nel modo in cui i presidenti si rivolgono al pubblico (nei discorsi presidenziali, se si vuole). Il punto di vista prevalente, durante i primi anni della repubblica e per grande parte del diciannovesimo secolo, tendeva a seguire «due prescrizioni generali per i discorsi presidenziali». Primo, le proposte e gli indirizzi politici dovevano essere scritti e indirizzati principalmente al Congresso; benché pubbliche, queste proposte venivano formulate tenendo d'occhio le esigenze del Congresso e non necessariamente la comprensione o l'approvazione dell'opinione pubblica. Secondo, quando un discorso presidenziale era diretto principalmente al popolo, si occupava di principi generali più che di questioni specifiche.

«Il discorso inaugurale, per esempio, si sviluppava lungo linee che esaltavano l'istruzione popolare nel principio costituzionale e l'articolazione del tenore generale e della direzione della politica presidenziale, tendendo a evitare la discussione nel merito di particolari proposte politiche». (J. Tulis)

Raramente i presidenti si indirizzavano direttamente all'opinione pubblica, se non, forse, in occasioni ufficiali. Da Washington a Jackson, nessun presidente pronunciò più di cinque discorsi pubblici all'anno, totale non superato dalla metà di tutti i presidenti da Washington fino a William McKinley. E quando si indirizzavano al pubblico in generale, i primi presidenti raramente facevano ricorso alla retorica popolare o discutevano dei loro indirizzi politici. La grande eccezione fu Andrew Johnson, il quale comunque non si può dire sia servito da modello per i suoi successori. Inoltre, come ha recentemente scoperto Gil Troy, fino a Woodrow Wilson nessun presidente aveva mai «tenuto comizi a proprio favore». Fino agli anni Trenta, neppure i candidati presidenziali pronunciavano discorsi elettorali. «Farlo», ha scritto Troy, «era considerato poco dignitoso, e poco saggio. I candidati presidenziali, soprattutto dopo la nomination, dovevano partecipare, non concorrere in prima persona, all'elezione».

Quello che oggi è per noi un normale comportamento presidenziale, è un prodotto di questo secolo. Gli innovatori furono Theodore Roosevelt e, in misura ancora maggiore, Woodrow Wilson. Da allora, e particolarmente in decenni recenti, la prassi di formulare discorsi presidenziali in modo da influenzare e manipolare l'opinione pubblica in se necessario con appelli che passano sopra la testa del Congresso per indurlo a sostenere le politiche del presidente m è diventato un elemento centrale nell'arte e nella scienza della condotta dei presidenti.

Così la presidenza si è trasformata in una carica che è esattamente l'incarnazione di quel genere di esecutivo che i Padri della Costituzione, nella misura in cui siamo in grado di discernere le loro intenzioni, si sforzarono di evitare. Essi non volevano un esecutivo che fosse una tribuna del popolo, l'espressione di maggioranze popolari; che si affermasse attraverso l'elezione popolare; che grazie all'elezione popolare rivendicasse un mandato per le sue scelte politiche; che per mobilitare il sostegno popolare alle sue scelte politiche si appellasse direttamente al popolo; che adattasse il linguaggio e lo stile dei suoi appelli, e il modo di pronunciarli, al modo migliore per creare una pubblica opinione favorevole alle proprie ambizioni; e che scavalcasse, ogni volta che gli sembrasse conveniente, membri dell'organismo deliberativo per mobilitare l'opinione pubblica e indurre così un Congresso riluttante a mettere in pratica le sue politiche. E invece, tutto ciò rappresenta una fedele descrizione della presidenza che è emersa dall'incontro tra il progetto dei Padri della Costituzione e l'ideologia fortemente democratica che ha finito per prevalere tra gli americani politicamente attivi.

Un atteggiamento verso questo genere di presidenza consiste nel sostenere che questi sviluppi sono, nel complesso, positivi. Sono positivi, si potrebbe dire, perché la democrazia è qualcosa di positivo, più democrazia è meglio che meno democrazia, e una presidenza più democratizzata è meglio di una presidenza meno democratizzata. Secondo la formula che ha immortalato nel 1970 la Commissione McGovern-Fraser, «la cura per i malanni della democrazia è: più democrazia» (J. Ceaser). Questo atteggiamento però non sembra tranquillizzare i timori di un numero crescente di critici. Secondo la locuzione ormai popolare di Arthur Schlesinger, la presidenza è stata trasformata in una presidenza imperiale. James Ceaser, Theodore Lowi e altri hanno parlato dello sviluppo di una presidenza plebiscitaria. Lowi l'ha chiamata anche presidenza personale, sottolineando che «la nuova politica della Seconda Repubblica centrata sul presidente non può farla definire meglio che una repubblica plebiscitaria con una presidenza personale». Jeffrey Tulis, indica il tipo di presidenza introdotta da Wilson e sviluppata dai suoi successori con il nome di presidenza retorica.

Tra le critiche alla presidenza moderna voglio distinguere alcune diverse tendenze. Per una di queste, quel che va lamentato e la frattura con le dottrine, le intenzioni e i progetti dei Padri della Costituzione. Un punto di vista alquanto differente, più pragmatico e funzionale, sottolinea che la presidenza, semplicemente, non funziona più in maniera soddisfacente nel suo attuale assetto costituzionale. Per esempio, un presidente che rivendica un mandato per le sue scelte politiche, potrebbe essere bloccato in una o in entrambe le camere del Congresso da una maggioranza di membri i quali rivendicano in sostanza anch'essi un mandato per le loro politiche. Il risultato non è un compromesso costruttivo bensì uno stallo o una contrapposizione di indirizzi politici. Ne sono un esempio i recenti conflitti sul deficit e sulla politica americana in America centrale.

Secondo un terzo punto di vista, però, la presidenza ha finito con il mettere in pericolo l'operatività delle procedure democratiche. È questo e il punto di vista che voglio sottolineare qui.

Ho accennato agli sviluppi degli ultimi due secoli parlando di una *pseudodemocratizzazione* della presidenza. Non ho alcun desiderio, e tantomeno alcuna speranza di aggiungere alle altre espressioni una nuova ancor meno elegante e ancor più brutta: ma questo termine fa appello direttamente alle mie preoccupazioni. Con pseudodemocratizzazione intendo un mutamento avviato con lo scopo dichiarato, e forse anche realmente sentito, di migliorare le procedure democratiche, che nella pratica conserva l'alone della sua giustificazione democratica ma ha l'effetto, voluto o meno, di indebolire quelle stesse procedure democratiche.

Nel caso della presidenza, ho in mente due effetti perversi. Uno, il più palese, è il calo di controllo popolare e congressuale, diretto e indiretto, sulle politiche e sulle decisioni del presidente. Un presidente affetto dalla mistica del mandato che talvolta, in un paese democratico, potrebbe venire rafforzata dalla maestà e dal mistero provocati dalla sua popolarità e dalla sua capacità di suscitare e riflettere sentimenti, aspirazioni e speranze popolari m può incontrare una resistenza a una particolare scelta politica nel Congresso e forse anche nell'opinione pubblica. Allora il presidente sfrutta tutte le risorse della sua carica per vincere quella resistenza le sue risorse retoriche, la sua facoltà, unica, di influenzare o addirittura manipolare l'opinione pubblica, e tutto il potere e l'autorità che gli derivano, legittimamente o artificiosamente, dalla costituzione m compreso il suo potere di comandante in capo, la sua autorità esclusiva in politica estera, il suo diritto, reale o rivendicato, al privilegio e alla segretezza, la sua autorità e l'influenza sui funzionari dell'esecutivo, sugli obiettivi che essi sono obbligati o indotti a perseguire, e sulle risorse, finanziarie e d'altro genere, necessarie per raggiungere quegli obiettivi. Quale che sia il termine che vogliamo applicare a un esecutivo di questo genere, difficilmente potrà essere «democratico».

L'altra conseguenza è più impalpabile e non del tutto indipendente dalla prima, ma non per questo e meno importante. Ora, secondo un determinato punto di vista – che definirei semplicistico o ostile m democrazia significa governare attraverso la pubblica opinione. Questo punto di vista è erroneo, sia sotto il profilo storico, sia sotto quello teorico. La democrazia non può essere giustificata ritengo, e i suoi sostenitori hanno raramente tentato di giustificarla come niente di più del trionfo della volontà bruta. Essa può essere ed è giustificata perché più di qualsiasi altra alternativa praticabile fornisce alla gente comune l'opportunità di rendersi conto di quali siano le politiche e le attività pubbliche che vanno meglio per se stessi e per gli altri, e di assicurarsi che le decisioni collettive siano conformi o almeno non violino persistentemente e fondamentalmente le politiche che la gente comune ritiene le migliori per sé e per altri.

Non posso imbarcarmi nel compito di districare le complessità inerenti al concetto di scoperta ciò che è meglio per se o per altri, ne ho bisogno di farlo. È evidente infatti che scoprire che cosa è meglio per se e per altri implica ben più che dichiarare la propria volontà bruta su preferenze superficiali. Immaginiamo questa situazione estrema. Supponiamo di venire chiamati a votare in un plebiscito nazionale su una proposta di trattato che regola le armi nucleari che è stato segretamente negoziato tra il presidente e la massima autorità dell'Unione Sovietica. Supponiamo poi che il plebiscito debba tenersi il giorno dopo l'accordo raggiunto tra i due leader, e che a noi tocca votare sì o no. La perversità estrema di questo esempio basta a sottolineare l'importanza cruciale delle opportunità di comprendere quali siano i requisiti del processo democratico e spiega perché mancando tali opportunità bisognerebbe parlare piuttosto di un processo pseudodemocratico.

Molti commentatori mettono l'accento sull'importanza della *deliberazione*. Qualcuno associa questa nozione al pensiero repubblicano classico. È certo, comunque, che, la deliberazione occupa certamente un posto centrale nell'idea della formazione democratica delle decisioni. Quello che altrove ho definito comprensione illuminata e un criterio essenziale alle procedure democratiche. La deliberazione è un mezzo importantissimo, ma a mio avviso non l'unico, per giungere a una comprensione illuminata. Altri sono la ricerca e l'analisi sistematiche, la sperimentazione, la consultazione di esperti, la discussione strutturata, la discussione casuale e disorganizzata, il sogno a occhi aperti, la ricerca interiore.

La presidenza moderna troppo spesso impedisce non soltanto la deliberazione ma anche altri mezzi per accedere a una comprensione più illuminata da parte dei cittadini e del Congresso. La conclusione che Nelson Polsby trae sulle pro
selezione presidenziale andrel
alla presidenza nel suo comple
porto sempre più diretto tra un
to o un presidente e il pubbl
che le tradizionali «procedure d
diazione», per usare la sua form
no perduto di efficacia. I grupp
tro faccia a faccia, i partiti politi
pi d'interesse sono meno autor
si appoggiano pesantemente
media. Per esempio, alcuni in
esperimenti hanno mostrato c
che nella valutazione dell'impo
lativa di differenti questioni, i ci
no fortemente influenzati dai n
levisivi (Shanto Iyengar e Dona
der). Condivido il parere di P
non solo i processi deliberativi p
bolmente nella considerazion
candidati e presidenti ha il gra
blico, ma che sono anche sot
misura insufficiente ad analisi
zioni approfondite nell'ambito
politico. Condivido anche la sua
che «l'immediatezza della dem
retta in una società su scala m
appare... un'illusione».

In quale misura la pseudode
zazione della presidenza è una
grave? Che cosa, se si presentas
possiamo o dobbiamo fare? Ri
responsabilmente a queste do
porterebbe ovviamente ben al d
stretti limiti di un articolo. Tra a
leghi mi sembra di scorgere
molto differenti. Ne elencherò q

Primo, il problema non è grav

Secondo, il problema è grave
luzione e eleggere un altro gra
dente. Terzo, il problema è gra
non possiamo farci molto. Qua
blema è grave ma può essere c
traverso successive modifiche
limitata, che includano possibil
emendamento costituzionale,
mo, introduca un equivalente a
della *question hour* (l'ora delle
zioni) prevista dal parlamento l
e canadese.

Infine, il problema è così profo
te radicato nell'interazione tra
costituzionale e l'ideologia de
che è impossibile risolverlo sen
razione di fondo dell'uno o
Questa è la conclusione dalla qu
corgo di essere sempre più at
munque, data questa conclus
soluzione – ammesso che una
sia possibile m potrebbe richi
gli americani trasformino la loro
costituzionale o che rinuncino
prie idee democratiche. Ho l'im
che per alcuni studiosi sarebb
bile che gli americani abbando
ro ideologia democratica a favo
le che, secondo costoro, sarebb
trine repubblicane del diciottes
lo, che riporterebbero la costitu
sua condizione originaria, ne
presumibilmente voluta dai P
Costituzione. A mio parere qu
nativa non è soltanto moralmen
ta, ma anche politicamente e st
te illusoria.

Un obiettivo più aderente al
zioni democratiche degli ame
trebbe essere quello di intrapre
duo compito di riconsiderare le
costituzionali al fine di valutare
lità di definire una forma di go
adatto ai requisiti della democr
tendenze meno accentuate all
democratizzazione. Gli americ
bisogno, tra l'altro, di valutare i
do creare miglior opportunità p
berazione e gli altri mezzi con i
tadini possano raggiungere
prensione più illuminata dei lo
politici.

Realizzare il difficile obiettivo
re la costituzione non sarà facil
no deve credere che fatta a do
sa possa concludersi in fretta
dio sulla si pieto [illegible]
pe [illegible]
un iniziativa opportuna comin
se che il bicentenario della co
americana è appena trascorso

NOTA

Se l'elettore (non) sceglie

A FRONTE dell'evoluzione dell'istituto presidenziale di cui si occupa Dahl, possono darsi, politicamente e scientificamente, due risposte diverse. Si può dire, con Bert A. Rockman, che «il vino nuovo abbisogna di bottiglie nuove», e che quindi tale evoluzione deve essere giudicata con parametri diversi da quelli finora utilizzati dalla teoria democratica, anche perché un potere plebiscitario è comunque vincolato dall'opinione pubblica, e ad essa deve affidare l'«ultima parola» sul suo rendimento (poiché quel potere continua ad agire in condizioni democratiche, ovviamente). Oppure, si può dire, con Robert A. Dahl, che quella evoluzione è un vero e proprio pericolo per la democrazia, poiché scardina le fondamenta di un regime che si vuole riconoscere come democratico: e cioè la capacità, da parte dei cittadini, di «capire quello che è meglio per se stessi e per gli altri». La superiorità della democrazia rispetto ad altri regimi politici risiede proprio nel garantire questa capacità, afferma Dahl. E come essa è garantibile? Attraverso la promozione di un processo politico organizzato intorno a una pluralità di opzioni e di interessi, nel quale i problemi possono venire dibattuti e le soluzioni confrontate, e nel quale i singoli cittadini coinvolti e interessati possono progressivamente maturare l'idea del proprio bene collettivo. Riprendendo addirittura considerazioni discusse nella sua *Preface to Democratic Theory* del 1956, Dahl afferma che il plebiscitarismo non è un vino nuovo, bensì un vino pericolosamente aspro che, per ciò stesso, non può stare nelle insostituibili bottiglie per il vino buono. Il plebiscitarismo è proprio la negazione di tale processo di «illuminata comprensione» poiché inevitabilmente favorisce identificazioni dirette e simboliche tra cittadini e potere. Chissà se queste considerazioni troveranno orecchie sensibili anche nel nostro paese.

[*s.f.*]

BIBLIOGRAFIA

I lavori di Dahl tradotti in Italia:

Introduzione alla scienza politica, Il Mulino 1967.

I dilemmi della democrazia pluralista, Il Saggiatore 1978.

Poliarchia. Partecipazione e opposizione nei sistemi politici, Franco Angeli 1986.

Democrazia o tecnocrazia? Il controllo delle armi nucleari, Il Mulino 1987.

Democrazia economica, Il Mulino 1989.

La democrazia e i suoi critici, Editori Riuniti 1990.

SCHEDA

Woodrow Wilson, presidente degli Stati Uniti dal 1913 al 1921

Tutto comincia con Wilson

CHE il presidente sia l'espressione più autentica della sovranità popolare e che le sue scelte politiche siano legittimate da un mandato ricevuto direttamente dalla nazione non costituisce affatto uno dei tratti originari della democrazia americana. Lo stesso Jackson che per primo avanzò la convinzione che il presidente fosse un immediato e diretto rappresentante del popolo e fu il primo, alla sua seconda elezione nel 1832, a sottoporsi al giudizio degli elettori – non affermò mai che il ruolo del presidente fosse superiore a quello del Congresso. Né questa fu l'opinione di presidenti che ebbero un'alta concezione della funzione presidenziale quali Lincoln e Roosevelt. E quindi relativamente tardi, con Wilson, che si afferma il convincimento che il presidente costituisca la principale manifestazione della sovranità popolare superiore allo stesso Congresso. All'idea di una forte leadership presidenziale, Wilson giunge nel 1908 con la pubblicazione di *Costitutional Government in the United States*. E, perciò prima come teorico della politica che come presidente. E tuttavia anche da questo punto di vista – come da quello della funzione internazionale degli Stati Uniti, che con la partecipazione alla prima guerra mondiale si avviano a trasformarsi da potenza continentale a potenza mondiale – il ruolo di Wilson costituisce una pietra miliare della storia americana di questo secolo.