

LA CRISI DEI PARTITI E LA DE-POLITICIZZAZIONE DELLO SPAZIO POLITICO. QUALI RISCHI PER LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA?

di Eugenio Salvati

A proposito di: Peter MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

Introduzione

Il lavoro postumo di Peter Mair *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, è un libro che ha il pregio, ormai sempre più raro, di invitare il lettore a compiere una riflessione articolata su un tema di ampio respiro, utilizzando un approccio rigorosamente scientifico ma intelligibile ad un pubblico più vasto della cerchia degli specialisti. In questo caso il tema ampio e fondamentale è quello della crisi dei partiti e della democrazia rappresentativa, così come indicato in modo evidente dal sottotitolo che non lascia spazio a equivoci di sorta. Al centro della riflessione di Mair c'è il tentativo di fornire un'analisi in grado di spiegare il perché del declino strutturale della partecipazione politica nelle democrazie europee. Mai come in questi ultimi anni la preoccupazione di Mair si sta rivelando concreta e attuale; un tema che purtroppo il politologo irlandese non ha avuto tempo e modo di sviscerare in profondità, a causa della sua prematu-

ra scomparsa nel 2011.

Il libro che Rubbettino ha tradotto e dato alle stampe nel 2016 è la prima edizione italiana di *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, pubblicato nel 2013, e composto sia dai capitoli originali dell'ultimo volume a cui stava lavorando Mair, sia da articoli che toccano gli stessi temi al centro del libro allora in cantiere. Come scrive Mulhern nella prefazione, il testo unisce le due tipologie di scritti «con l'obiettivo di creare una versione coerente, sebbene necessariamente incompleta, del libro che aveva in mente»⁽¹⁾.

Il libro si compone di quattro ricchi capitoli e questa analisi, al fine di dare una lettura più esaustiva possibile del testo, si atterrà a tale scansione, seguendo la linea del ragionamento impostato da Mair. Nonostante la natura postuma del lavoro e l'ampiezza contenutistica dei capitoli, il libro di Mair

⁽¹⁾ Peter MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, p. XI.

è segnato da un filo rosso che raccoglie tutti gli argomenti e che consente al lettore di avere un'idea il più completa possibile dei cambiamenti e delle trasformazioni che stanno stravolgendo le democrazie europee, ma non solo. Infatti uno dei pregi del libro è proprio quello di costruire con meticolosità un'analisi che trascende le tendenze empiricamente acclamate nei paesi dell'Europa occidentale, per essere applicata anche ad altri contesti come quelli delle nuove democrazie dell'Europa orientale o del continente americano. Questo articolo ha però l'ambizione, partendo dallo spunto fornito dal volume di Mair, di non limitarsi ad una semplice recensione del testo ma di affrontare in modo analitico i temi proposti dallo studioso irlandese che si confronta con temi delicati per il futuro delle nostre democrazie.

Il libro si concentra in particolare sul tema del declino della partecipazione popolare, visto tramite la lente della trasformazione dei partiti di massa e del vuoto che questo cambiamento ha creato nelle società e nei sistemi politici europei, soffermandosi poi su come questo vuoto venga attualmente riempito dai partiti populistici (una parte del testo che purtroppo è solo abbozzata ma che avrebbe meritato maggiore esauritività). Infine, ma non per importanza, Mair affronta il tema scottante dell'Unione Europea e dell'integrazione sovranazionale, di come questo passaggio politico abbia alimentato questo allontanamento dalla politica e di come stia svuotando i nostri sistemi democratici.

1. Una democrazia senza partiti e senza cittadini?

Compiendo uno sforzo di sintesi potremmo dire che il libro di Mair porta il lettore a chiedersi se siamo arrivati ad una fase storica in cui i partiti non sono più essenziali alla fisiologia democratica e se gli stessi cittadini stiano vivendo una fase di riflusso verso la dimensione privata e individuale. La democrazia può funzionare senza i partiti? O meglio, quale genere di partiti operano nella complicata realtà della democrazia contemporanea, sempre più vittima della disaffezione dei cittadini?

I partiti che governano le nostre democrazie sembrano sempre più partiti senza "un popolo", organizzazioni ormai incapaci di adempiere a quella funzione di collegamento tra politica istituzionale e partecipazione/interesse popolare. Citando il lavoro di Schattschneider *The semi sovereign people*⁽²⁾, che si interroga su quanta parte del processo decisionale in politica sia effettivamente controllabile dal singolo cittadino, sia a causa dell'opacità dei processi di *policy making* sia per la loro complessità⁽³⁾,

⁽²⁾ Elmer E. SCHATTSCHNEIDER, *The semi-sovereign people. A realist's view of democracy in America*, Wadsworth, New York, 1960.

⁽³⁾ Il tema del controllo popolare sul processo decisionale, in tutte le sue forme, è sterminato ed è alla base di ampi dibattiti dato che molti studiosi tendono ad individuare la qualità del governo con la congruenza rispetto alle preferenze degli elettori, ossia con la cosiddetta *responsiveness*. Cfr. Robert S. ERIKSON, Gerald

Mair si domanda se ormai anche la semplice semi-sovrani  non sia altro che una chimera.

Il concetto di semi-sovrani  ci conduce al primo tema sul tappeto, ossia quali forme pu  assumere il rapporto tra governati e governanti, una relazione che tendenzialmente vede al centro proprio i partiti politici come organizzazioni in grado di fornire da una parte rappresentanza e dell'altra *accountability*. Questi due elementi sono diventati sempre pi  connessi nella politica democratica⁽⁴⁾ e sembra complicato solo pensare di poterli scindere, pena un calo effettivo nel rendimento democratico del sistema. A questo va aggiunta la funzione di rispondenza, o *responsiveness*, da parte dei governanti rispetto alle domande, alle preferenze e agli input provenienti dalla societ  e che la politica dovrebbe essere poi in grado di tradurre in output⁽⁵⁾.

C. WRIGHT e John P. McIVER, *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; John MATSUSAKA, *Popular Control of Public Policy: a Quantitative Approach*, in «Quarterly Journal of Political Science», V, 2010, pp. 133-67.

⁽⁴⁾ Sul rapporto tra rappresentanza e *accountability* cfr. tra gli altri: Hanna F. PITKIN, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967; Johannes POLLAK, *Contested Meanings of Representation*, in «Comparative European Politics», V, 2007, pp. 87-103; Nadia URBINATI e Mark E. WARREN, *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, in «Annual Review of Political Science», XI, 2008, pp. 387-412.

⁽⁵⁾ Anche in questo caso la letteratura poli-

Le dimensioni rappresentanza, *responsiveness* e *accountability* e il modo in cui interagiscono tra loro per tramite dei partiti politici ci dicono molto di come funziona una democrazia, di come   costruito il rapporto tra cittadini e istituzioni e qual   la fisiologia della competizione politica nel mercato elettorale; insomma, di come si articola concretamente il rapporto tra politica e cittadini.

Uno degli elementi che secondo Mair pi  influisce sulle modalit  di questo rapporto   il grado di indifferenza del *demos* verso la politica – e la democrazia –, che pu  essere considerato dannoso quanto l'ostilit  palese verso la politica – e i politici – perch  l'apatia tendenzialmente colpisce una porzione molto pi  ampia di cittadini.

tologica sul rapporto tra preferenze degli elettori e rispondenza dei partiti rispetto a tali input   sterminata, mi limito quindi a segnalare solo alcuni lavori che hanno posto particolare enfasi sull'importanza di tale legame per il funzionamento della democrazia. Cfr. Anthony DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, HarperCollins, 1957; Robert A. DAHL, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, CT, Yale University Press, 1971; Jeffrey E. COHEN, *Presidential Responsiveness and Public Policy Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997; Sara B. HOBOLT e Robert KLEMMENSEN, *Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective*, in «Comparative Political Studies», XXXI, 2008, 3, pp. 309-337; Richard ROSE, *Responsible Party Government in a World of Interdependence*, in Luciano BARDI, Stefano BARTOLINI e Alexander H. TRECHSEL (a cura di), *The Role of Parties in Twenty-First Century Politics*, New York, Routledge, 2015, pp. 21-37.

Il combinato disposto di indifferenza e ostilità, conduce ad una sorta di alienazione del cittadino dalla sfera pubblica; cittadino che considera lo spazio politico sempre più estraneo alla sua individualità e spesso anche ai suoi interessi, ed è portato a vedere i partiti come strumenti obsoleti e funzionali alla perpetuazione degli interessi di un determinato strato della società, ossia della classe politica.

Considerando la tripartizione proposta da Katz e Mair rispetto all'organizzazione partitica che vede la distinzione tra partito nella società, partito come organizzazione centrale e partito nelle istituzioni⁽⁶⁾, sembrerebbe che agli occhi dei cittadini sia la terza faccia ad avere avuto il sopravvento, facendo saltare l'equilibrio tra i tre aspetti che sembra essere essenziale affinché i partiti non smarriscano il loro ruolo articolato e complesso di collegamento tra masse e istituzioni.

In questo quadro il punto di caduta è rappresentato dal rifiuto sempre più marcato dei cittadini verso quella che Mair definisce come la politica convenzionale, fatta dal circuito partiti, istituzioni e personale politico. Un versante che a sua volta sembra sempre meno capace, almeno nei suoi interpreti più tradizionali, di riportare al centro della scena politica il *demos*. Qui Mair enuclea il primo passaggio fondamentale nell'economia della sua tesi, ossia il ricorso alla diade demo-

crasia costituzionale e democrazia popolare.

L'idea è che esistano due dimensioni democratiche separate ma collegate, ossia da un lato si trova lo spazio definito dall'insieme delle istituzioni, dalle regole del gioco e dalle garanzie costituzionali, mentre sull'altro versante si trova la dimensione democratica che accentua il ruolo del popolo e la partecipazione dei cittadini.

Nella nostra democrazia queste due dimensioni hanno vissuto in perfetto equilibrio grazie al ruolo dei partiti di massa, facendo sì che fosse garantito il pieno funzionamento democratico tramite l'interazione tra istituzioni, norme e partecipazione popolare. Secondo Mair queste due dimensioni si stanno sempre più divaricando portando alla separazione tra prassi e regole democratiche e coinvolgimento popolare, conducendo così, nei fatti, ad un modello di democrazia formale basata sul rispetto dei diritti individuali (politici, civili e sociali). Il rafforzamento e la centralità date alle sulle strutture formali, fa sì che ci sia una parte del circuito politico che, per reazione, pone l'accento sulla necessità di procedere verso una forma democratica fondata sul primato popolare e che assume la forma della democrazia populistica di cui parlava Dahl⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Richard KATZ e Peter MAIR, *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization*, in «American Review of Politics», XIV, 1993, pp. 593-617.

⁽⁷⁾ Sul tema del governo da parte del popolo e l'accento posto sulla supremazia del *demos* – o dell'*ethnos* a seconda dell'enfasi posta sul popolo come cittadinanza o come comunità nazionale – rimando ad alcuni lavori particolarmente illuminanti. Robert A. DAHL, *The Past*

Questo è il contesto che stimola il ricorso a forme di rappresentanza antipolitica (o sarebbe meglio dire antipartitica) come quella populista che vede nel ricorso alle virtù del popolo la sola alternativa possibile per democrazie vittime delle *élites*, con movimenti populistici che eticizzano la distinzione tra masse e gruppi dirigenti, con le prime considerate come un *unicuum* e corpo della nazione, e le seconde considerate come un corpo estraneo rispetto alla nazione stessa⁽⁸⁾. Speculare a questa visione, come scrive Caramani, è l'approccio tecnocratico alla politica che vede lo svuotamento di aspetti come quello della *responsiveness* e dell'*accountability*, in virtù di un'idea per cui sono le *élites* a sapere cosa è giusto e preferibile per gli interessi della nazione⁽⁹⁾.

All'interno di questo quadro, segnato dallo scollamento tra procedure/garanzie costituzionali e partecipazione/ruolo dei cittadini, si può comprendere la crisi strutturale dei partiti che si trovano stretti tra illusione populista e

razionalità tecnocratica; una crisi che a sua volta alimenta prepotentemente questo scollamento.

Nel momento in cui i partiti non sono più in grado di svolgere il loro ruolo da tramite tra cittadini e istituzioni perché non sono più radicati nella società ma solo nelle istituzioni, entra in crisi il buon funzionamento di elementi cardine delle democrazie come il coinvolgimento elettorale e l'*accountability*. La rappresentanza degli interessi diffusi cede il posto a quella degli interessi particolari e organizzati, e la *responsiveness* si trova sempre più in tensione con la *responsibility*⁽¹⁰⁾, ossia con la necessità che hanno i politici di non rispondere semplicemente alle domande a breve termine degli elettori ma di tenere in considerazione i bisogni di medio – lungo periodo e le richieste esterne, ossia le domande provenienti dai mercati, dagli attori internazionali e – nel caso di molti paesi europei – dall'UE.

L'indebolimento dei partiti ha quindi un'influenza sul rendimento delle istituzioni democratiche e sulla forma della democrazia, dato che la democrazia è impensabile senza l'apporto strutturale dei partiti, che garantiscono trasparenza, competizione politica (all'interno di un contesto di libere elezioni), accesso alle cariche e rappresentanza⁽¹¹⁾. Ecco da dove sorge

and Future of Democracy, paper n. 5, Centro Interdipartimentale di Ricerca sul Cambiamento Politico, Università di Siena, 1999; Yves MÉNY e Yves SUREL (a cura di), *Democracies and the Populist Challenge*, Palgrave, Basingstoke, 2002; Pierre A. TAGUIEFF, *L'illusion Populiste*, Paris, Berg International Editeurs, 2002: trad. it., *L'illusione populista*, Milano, Bruno Mondadori, 2003.

(8) Daniele CARAMANI, *Will vs Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government*, in «American Political Science Review», CXI, 2017, pp. 54-67.

(9) Daniele CARAMANI, *op. cit.*

(10) Luciano BARDI, Stefano BARTOLINI e Alexander H. TRECHSEL, *Responsive and Responsible? The Role of Parties in Twenty-First Century Politics*, in Luciano BARDI, Stefano BARTOLINI e Alexander H. TRECHSEL (a cura di), *op. cit.*, pp. 1-18.

(11) Richard KATZ e William CROTTY,

la preoccupazione di Mair: ci stiamo spostando verso forme nuove di democrazia? Verso un assetto diverso nell'equilibrio dei poteri e nella distribuzione dell'autorità?

L'approdo ad una nuova nozione di democrazia fondata su una diversa fonte di legittimità, non più legata al consenso e alla partecipazione – alla sovranità popolare – perché i cittadini si chiudono nel privato e i partiti si asserragliano nelle istituzioni, è diventata secondo Mair più che una remota eventualità.

A tal proposito Mair pensa evidentemente alla funzione delle istituzioni non-maggioritarie, concetto a cui si è affidato Majone per spiegare il ruolo sempre più preponderante delle *élites* tecnocratiche e dell'UE. Il ruolo di tali istituzioni è legato alla necessità di potenziare la capacità decisionale e l'efficacia realizzativa puntando alla de-politicizzazione e favorendo il rafforzamento, per l'appunto, di istituzioni non-maggioritarie come quelle sovranazionali, rafforzando quello che Majone ha definito lo Stato Regolatore⁽¹²⁾. La legittimità delle istituzioni politiche perde la sua componente legata agli input, ossia alle richieste

dei cittadini, al collegamento politico tramite i partiti e il sistema della diade rappresentanza-*accountability*, per piegarsi tutto sulla dimensione dell'output, ossia sulla bontà delle politiche prodotte, così come teorizzato da Scharpf per l'Unione Europea⁽¹³⁾.

Qui emerge con forza l'annoso tema del contrasto tra conoscenza e politica e del confronto tra tecnici e politici; il confronto tra un'idea di società che tendenzialmente si guida da sola e si affida a chi dispone di conoscenze tecniche per compiere scelte complesse⁽¹⁴⁾, e invece un'idea di società compenetrata dalle organizzazioni politiche, con queste ultime a cui sono devolute la gestione del governo e le scelte politiche rilevanti. Il contrasto è quindi tra democrazia (e istituzioni) de-politicizzata contro democrazia politicizzata; o se si preferisce, per usare un gergo ormai caro alla scienza politica, è il contrasto tra *governance* e *government*.

Un contrasto in cui potrebbero però farsi largo forme ancora più ibride, modelli in cui alla preminenza della conoscenza e della tecnica, si possono associare degli aspetti plebiscitari utili a paventare una patina di consenso e di parziale mobilitazione diffusa, utile a coprire un governo decisamente più

Introduction, in Richard KATZ e William CROTTY (a cura di), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006, pp. 1-4.

⁽¹²⁾ Giandomenico MAJONE, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in «West European Politics», XVII, 1994, pp. 77-101; ID., *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996; ID., *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in «Stato e Mercato», LXVII, 2003, pp. 3-38.

⁽¹³⁾ Fritz W. SCHARPF, *Games Real Actors Play*, Boulder, Westview, 1997; ID., *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999; Vivienne SCHMIDT, *Democracy and legitimacy in the European Union revisited: input, output and throughput*, in «Political Studies», LXI, 2013, pp. 2-22.

⁽¹⁴⁾ Daniele CARAMANI, *op. cit.*

sbilanciato verso la dimensione tecnocratico/burocratica.

2. La fine del coinvolgimento popolare

Al centro dell'analisi che compie Mair in questa sezione del libro, c'è il tema dello svuotamento sostanziale dello spazio politico tra partiti e cittadini, ossia quello spazio dove avviene l'interazione tra politica e società. Il luogo in cui, teoricamente, i partiti dovrebbero raccogliere domande, sostegno e offrire rappresentanza, risposte ed essere *accountable*. Ma è anche lo spazio della competizione politica e del conflitto, quel mercato elettorale⁽¹⁵⁾ dove gli imprenditori politici dovrebbero "collocare il loro prodotto", ossia offrire delle risposte alle domande del cittadino – elettore, mobilitando così il consenso.

Come spiega Mair, lo svuotamento di questo spazio avviene in due direzioni: da una parte i cittadini rifiutano il modello politico tradizionale, abbandonano la partecipazione e i partiti, spinti dalla sfiducia, dall'ostilità o dal disinteresse, mentre dall'altra parte i leader politici si chiudono all'interno delle istituzioni, seguendo il modello del *cartel party*, ossia l'occupazione delle istituzioni associata ad una bassa competizione inter-partitica⁽¹⁶⁾.

Per quel che concerne la disaffezione popolare verso gli strumenti della politica, Mair si sofferma su tre indicatori per valutare, con metodo comparato, cosa sta accadendo nelle democrazie europee. Il primo indicatore è quello della partecipazione elettorale. Il dato che emerge dalla ricerca empirica è che a partire dagli anni Novanta si è avuto un calo del voto, seppure contenuto, in tutte le grandi democrazie europee. L'elemento più interessante non è dato tanto dalla consistenza nell'incremento del tasso di astensione, quanto piuttosto il fatto che questo è un dato generalizzato nelle grandi democrazie occidentali, che comincia in un ben preciso momento storico ed è costante nel tempo, delineando così un trend ben consolidato. Mair spiega questo calo con diverse ipotesi tra cui, oltre al più ovvio venir meno del voto di appartenenza veicolato dai grandi partiti di massa e costruito attorno ad ideologie forti, il peso di una nuova generazione che tende ad essere estranea ai processi elettorali e di partecipazione. Questo spiegherebbe anche il dato dell'aumento costante dell'astensione dato il peso elettorale crescente nel corpo elettorale di queste nuove generazioni poco propense alla partecipazione. L'altro elemento è quello della scarsa salienza delle *issue* in gioco; come scrive Franklin la partecipazione difficilmente può essere slegata dal peso e dal valore dei temi sul piatto, non potendo considerare tutte le *issue* come uguali, oppure che i program-

⁽¹⁵⁾ Renato MANNHEIMER e Giacomo SANI, *Il mercato elettorale. Identikit dell'elettore italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁽¹⁶⁾ Richard KATZ e Peter MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel*

Party, in «Party Politics», I, 1995, 1, pp. 5-28.

mi politici possano essere realmente slegati da un qualsivoglia ancoraggio valoriale⁽¹⁷⁾. In questo caso, seguendo la tesi della de-politicizzazione a cui pensa Mair, appare difficile che temi importanti tornino prepotentemente sulla scena perché i partiti *mainstream* sono poco interessati a politicizzare *issue* altamente conflittuali, il che alimenta, di fatto, l'indebolimento dei partiti tradizionali.

L'altro indicatore individuato da Mair è quello dell'instabilità elettorale, ossia il livello di stabilità nelle preferenze politiche degli elettori. Questo indicatore misura il tasso di volatilità elettorale, quindi il livello di cambiamento nelle scelte partitiche espresse dagli elettori al momento delle elezioni. Il dato rilevato da Mair è che anche in questo caso, è a partire dagli anni Novanta che si registra un aumento nel tasso di volatilità elettorale (in media del 10%), distribuito quasi egualmente nelle grandi democrazie europee, anche in questo caso in modo costante nel tempo. Questo tasso di volatilità fa sì che le scelte elettorali siano difficilmente prevedibili e alquanto incostanti, risultando più suscettibili all'influenza di diversi fattori. La volatilità diventa quindi un'altra faccia dell'insoddisfazione verso la politica tradizionale che se per alcuni si traduce nel rifugio nel non voto, per altri diventa la ricerca del cambiamento,

l'affidarsi con maggior propensione al voto "casuale". In questa situazione gli elettori diventano più contendibili, definendo così un mercato elettorale in cui risulta più interessante e proficuo per nuovi imprenditori politici affacciarsi sulla scena, una condizione che alimenta il deallineamento nei sistemi partitici: questo è il caso, ad esempio, dell'irruzione vincente dei nuovi partiti populisti.

Direttamente legato all'alta volatilità, troviamo l'indicatore della fedeltà partitica, che misura il senso di appartenenza e di vicinanza a determinati partiti politici. La diminuzione della fedeltà ad un partito e quindi il calo nel voto di appartenenza, segnala la fine di dinamiche di voto rigide e, associato all'alta volatilità, dimostra che gli elettori sono molto più disposti a valutare tutto l'ampio spettro di proposte elettorali che si trovano dinanzi al momento del voto. Come sottolinea Mair, questo si associa inevitabilmente a scelte fatte sempre più a ridosso del giorno delle elezioni, elemento che aumenta il tasso di imprevedibilità elettorale (come ci dimostrano i recenti e reiterati fallimenti dei sondaggi pre-voto), e individua un'altra forma di allontanamento rispetto ad un coinvolgimento politico più intenso, strutturato e stabilizzato.

Il calo della fedeltà partitica si associa quindi ad una notevole diminuzione nel tasso di adesione ai partiti, con una contrazione vistosa nella platea dei iscritti alle grandi organizzazioni di massa (un dato che riguarda anche altri corpi intermedi come i sindacati e le grandi associazioni di categoria).

⁽¹⁷⁾ Mark FRANKLIN, *The Dynamics of Electoral Participation*, in Lawrence LEDUC, Richard G. NIEMI e Pippa NORRIS (a cura di), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London, Sage, pp. 148-67.

Se diminuisce la disponibilità ad impegnarsi nell'arena politica è evidente che partecipare attivamente a tutta quella serie di attività che definiscono la militanza partitica, diventa un peso che i cittadini sono sempre meno disposti a sopportare. Anche in questo caso il dato è strutturale e coinvolge tutte le maggiori democrazie europee, segnando un trend nell'emorragia di iscritti ai partiti cominciato negli anni Novanta, subito dopo la fine della politica ideologica e dei blocchi.

L'insieme di questi indicatori ci consente di capire il livello di disaffezione dei cittadini nei confronti dei partiti e della politica convenzionale e il modo in cui i cittadini-elettori si stanno ritraendo dallo spazio politico. Dai dati presentati da Mair emerge in modo lampante un trend comune e costante in quasi tutte le democrazie europee rispetto all'abbandono della sfera pubblica. Una forma di *exit* che concerne non solo la militanza attiva nei partiti, ma anche la disponibilità ad impiegare il proprio tempo per informarsi e/o discutere dei temi, più o meno importanti, che occupano l'agone politico.

Un abbandono della politica che si riflette nella destrutturazione dell'elettorato, con i cittadini che diventano sempre meno attori dei processi politici abbracciando quel cambiamento che Manin ha definito come la nascita della democrazia del pubblico⁽¹⁸⁾; la crisi della rappresentanza strutturata

attraverso i partiti, si traduce nella relazione diretta fra leader e opinione pubblica attraverso i media. Una relazione a senso unico, in cui vengono veicolati messaggi e spot a cittadini sempre più spettatori e sempre meno attori, destinatari di un "prodotto politico" con il quale difficilmente possono interagire. Questo nuovo spazio mediatico ingrandisce quindi le tensioni scaricate sul governo rappresentativo e sulla funzione dei partiti, sul loro ruolo di corpi intermedi sempre più privati di questa funzione.

Colpisce in particolare la data di inizio di questo percorso: gli anni Novanta. Non casualmente l'inizio di quella decade è segnato dalla fine della politica ideologica e del mondo diviso in blocchi, quindi l'avvio dello "spaesamento" per la conclusione di esperienze valoriali e ideologiche che offrivano rifugio, sicurezza e identità agli individui. Ed è l'inizio di quella che, in uno sforzo interpretativo di fenomeni di lungo periodo, è stata definita come "la fine della storia"⁽¹⁹⁾; una fine segnata dal presunto trionfo del modello della democrazia liberale. In realtà, paradossalmente, questi sono gli anni in cui abbiamo assistito allo svuotamento della democrazia in termini di partecipazione popolare e in cui, contestualmente, si è raggiunto l'apice nel livello di atomizzazione delle società occidentali, con il rafforzamento del ruolo dell'individuo rispetto a quello

⁽¹⁸⁾ Bernard MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997: trad. it., *Principi del Governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁽¹⁹⁾ Francis FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992: trad. it., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, Rizzoli, 1992.

della comunità, e di conseguenza con l'indebolimento dei corpi intermedi come modello organizzativo delle comunità. Questa nuova centralità dell'individuo posto al centro della scena come singolo (utente, consumatore, spettatore, produttore ecc...) è stata alimentata anche dal crollo delle identità collettive (come prodotto dell'ideologia, della religione, dell'appartenenza nazionale, ecc...), di cui si è cominciato a percepire plasticamente l'assenza all'indomani dello scoppio della grande crisi economica, che non casualmente è una crisi che intreccia le crisi del sistema economico del capitalismo finanziario, dei regimi democratici e della loro capacità di rispondere efficacemente alle nuove sfide globali, e dei modelli di *governance* territoriali e della produzione economica.

Gli anni Novanta sono anche gli anni del Trattato di Maastricht, del poderoso rilancio dell'integrazione europea sulla base del Mercato Unico e della costruzione delle basi per approdare alla moneta unica, all'inizio del nuovo secolo. L'illusione che uno spazio economico comune potesse essere sufficiente nel tenere insieme paesi diversi senza il collante definito dall'appartenenza ad uno spazio politico comune⁽²⁰⁾. Insomma, per utilizzare i concetti di Mair, è l'avvio della stagione della de-politicizzazione incarnata dalle istituzioni non-maggioritarie

costruite a Bruxelles, istituzioni che faranno sentire tutto il loro peso tecnocratico sugli stati nazionali in occasione delle sfide cominciate nel 2008 con la grande crisi economica.

La risposta a tale spaesamento è stata fornita dai nuovi attori politici, definiti tutti genericamente come partiti populistici in una notte in cui tutte le mucche sono nere, che ottengo sempre più successo grazie alla loro capacità di dare rappresentanza a bisogni marginalizzati e nel fornire identità a soggetti cresciuti in un sistema basato su di un individualismo estraniante. L'identità e l'appartenenza ad una comunità più ampia e ben riconoscibile (spesso anche perché messa in contrasto con altri gruppi ad es. gli immigrati, le *élites*, i politici ecc...) sono due beni rientrati prepotentemente al centro dei sistemi politici occidentali.

3. La sfida al governo di partito

Il capitolo inerente la crisi del governo di partito si apre con una riflessione sul modo in cui sono cambiati i sistemi di partito, in particolare per l'affievolirsi – o il venire meno – della forte polarizzazione ideologica sulla quale si erano edificati i sistemi di partito dell'Europa occidentale nell'ultimo cinquantennio. In particolare il cambiamento più consistente si è avuto in quei partiti che si collocavano nella parte estrema del continuum politico destra/sinistra, su posizioni ideologiche fortemente polarizzate e che sono stati identificati come partiti anti-si-

⁽²⁰⁾ Hagen SCHULZ-FORBERG e Bo STRÄTH, *The Political History of European Integration: The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, Abingdon, Routledge, 2010.

stema⁽²¹⁾. Questi partiti hanno ormai rinunciato a proporre un'alternativa sistemica, ossia un cambio radicale del regime politico nella sua forma e nei suoi valori politici dominanti⁽²²⁾, rientrando pienamente nell'alveo della competizione interpartitica di tipo sistemico, dove i partiti tendono a differenziarsi più che altro per la loro posizione centrale o periferica rispetto alla possibilità di formare un governo oppure per la loro genesi e organizzazione (cito ad esempio i partiti movimento o i partiti personali)⁽²³⁾. Sia a destra che a sinistra non abbiamo più partiti che si rifanno a dottrine politiche strutturate per proporre una radicale alternativa di sistema, quanto piuttosto vediamo imprenditori politici che utilizzano un linguaggio e una forma di comunicazione populista, in varianti di destra e di sinistra, per ri-mobilizzare quegli elettori che sono usciti dallo spazio politico e dal mercato elettorale.

Ad esempio è il caso dei partiti di estrema destra cresciuti negli ultimi anni, i quali incarnano istanze nazionaliste, identitarie e a tratti xenofobe ma che, nei fatti, non si propongono come nemici del sistema democrati-

co ma anzi, paradossalmente, dicono di volerlo rivitalizzare rimettendo al centro della scena politica il popolo e, in qualche modo, le procedure democratiche in grado di incarnarne la volontà⁽²⁴⁾.

Sul tema dell'integrazione sovranazionale, questi partiti di destra si collocano su posizioni dichiaratamente euroscettiche perché vedono l'UE come strumento di indebolimento della sovranità nazionale e quindi di marginalizzazione dei cittadini⁽²⁵⁾. In parte questa critica è condivisa anche da alcuni partiti di estrema sinistra, che attaccano l'UE come prodotto dell'ideologia neoliberista⁽²⁶⁾, che avrebbe come scopo ultimo la marginalizzazione del popolo e della sua volontà: su questo punto, la critica alla marginalizzazione del ruolo dei cittadini e della volontà popolare, c'è un chiaro punto di contatto tra i populismi di destra e sinistra.

Il depotenziamento della carica anti-sistemica ha fatto sì che questi partiti moderassero le loro richieste, occupando uno spazio elettorale ben più ampio, avvicinandosi così ai partiti

⁽²¹⁾ Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

⁽²²⁾ Sul tema del regime politico e in senso più ampio della struttura politica, rimando a Mario STOPPINO, *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè, 2001.

⁽²³⁾ Sul tema dei partiti, dei loro modelli e delle loro organizzazioni rimando all'esauritivo manuale curato da KATZ e CROTTY, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ Piero IGNAZI, *The Silent Counter-Revolution. Hypotheses on the Emergence of Extreme Right-Wing Parties in Europe*, in «European Journal of Political Research», XXII, 1992, pp. 3-34; Cas MUDDE, *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; Catherine E. DE VRIES e Erika EDWARDS, *Taking Europe to Its Extremes: Extremist Parties and Public Euroscepticism*, in «Party Politics», XV, 2009, pp. 5-28.

⁽²⁵⁾ Piero IGNAZI, *op. cit.*; Cas MUDDE, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Catherine E. DE VRIES e Erika EDWARDS, *op. cit.*

tradizionali. Paradossalmente il tema della carica anti-sistema potrebbe essere collocato nell'arena sovranazionale, dove questi partiti hanno invece una posizione più radicale, ossia predicano e si adoperano per la fine del processo d'integrazione e per la distruzione dell'UE⁽²⁷⁾.

Contestualmente a questa dinamica, i partiti *mainstream* hanno avviato una sorta di ritirata dalla società per trincerarsi negli spazi della politica istituzionale. La politica delle fratture sociali sembra ampiamente in crisi e alla polarizzazione ideologica è subentrata la depoliticizzazione, quella che nel libro Mair indica a più riprese come la cifra definitoria dello stato della democrazia in Europa. Il trasferimento di responsabilità verso le istituzioni non maggioritarie e le istituzioni sovranazionali, garantisce ai governi non solo la possibilità di prendere decisioni impopolari nelle sedi comunitarie e/o in condivisione con le istituzioni sovranazionali, ma fornisce anche un utilissimo capro espiatorio per scelte che non sono elettoralmente premianti⁽²⁸⁾.

Il fatto che i partiti abbiano cominciato ad intensificare la competizione verso il centro dell'elettorato, l'indebolimento dei tradizionali insediamenti

elettorali, il calo della polarizzazione ideologica e la contestuale maggiore contendibilità dell'elettorato, hanno contribuito ad aumentare il numero di partiti potenzialmente coalizionabili e ha reso la prospettiva della conquista del governo, un orizzonte allargato a tutti i partiti dell'arco istituzionale. Se a questo aggiungiamo che i nuovi partiti populistici e avversari della politica convenzionale stanno aumentando esponenzialmente i loro consensi grazie alla sempre minore diversità valoriale e programmatica dei partiti tradizionali che non sono più in grado di essere alternativi tra loro, capiamo come i sistemi di partito siano soggetti a continue scosse e instabilità.

In particolare è proprio la maggiore opacità nelle differenze tra i partiti *mainstream* e la tendenziale convergenza delle loro politiche, favorita anche dal ruolo di guardiano dell'UE, ad avere diminuito la capacità di attrazione e di coinvolgimento dei partiti rispetto all'elettorato che, come spiegato precedentemente, si smobilita, o ha preferenze estremamente volatili oppure premia scelte radicalmente alternative.

Proprio quest'ultima eventualità sembra dirci che i partiti, almeno in linea teorica, sono ancora importanti e che la crisi strutturale contemporanea è più che altro una crisi dei partiti di cartello, eredi delle grandi famiglie politiche europee. I partiti non solo hanno il compito di promuovere scelte di *policy* alternative, ma sono anche gli unici attori in grado di raccogliere e processare preferenze diverse provenienti dalla società; i partiti sono

⁽²⁷⁾ Eugenio SALVATI, *Anti-systemic or opposition parties within the EP? The case of the Five Star Movement and Syriza*, paper presentato al Convegno "European Democracy under Stress", Università di Torino, 13-14 gennaio 2017.

⁽²⁸⁾ Eugenio SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo. Quali problemi ancora aperti?*, in «Il Politico», LXXXI, 2016, pp. 52-83.

forti e radicati quando sono in grado di raccogliere e interpretare gli orientamenti e le preferenze delle loro basi sociali⁽²⁹⁾.

Come rileva correttamente Mair, nel momento in cui queste basi sociali si sfaldano, in parte perché la società tende ad atomizzarsi e i corpi intermedi perdono la capacità di connettere le varie parti del tessuto sociale, e in parte perché i partiti non riescono più a rappresentare tali basi, diventa complicato raccogliere le preferenze della società e tradurle in politiche. Gli stessi partiti perdono la capacità di costruire piattaforme alternative basate, appunto, su bisogni diversi e contrapposti.

Nel momento in cui la società si atomizza e i partiti non riescono più a proporsi come alternativi sulla base di una visione della società ben precisa, questi ultimi cercano di raccogliere il consenso più ampio possibile e si muovono oltre quelli che possono essere gli steccati definiti da basi sociali diverse e ben delineate, portando al parossismo il modello del partito “pigliatutti”⁽³⁰⁾. I partiti cercano di essere attraenti per il maggior numero possi-

bile di frazioni di un elettorato sempre più segmentato; frazioni che comunque sono portatrici di interessi diversi, spesso non conciliabili.

Scrivendo Mair che alla volatilità del voto corrisponde in modo abbastanza chiaro anche la volatilità dei partiti, un elemento che produce «(...) una competizione politica ormai caratterizzata dalla concorrenza tra partiti che mirano ad essere socialmente inclusivi e alla ricerca del supporto di elettorati socialmente amorfi»⁽³¹⁾.

In questo quadro, come rilevato prima, i limiti posti dall’UE tramite i vincoli rappresentati dai parametri economico - finanziari che restringono i margini di discrezionalità delle politiche realizzabili, rendono complicato differenziare tra partiti e governi, e trasformano il già complesso modello dell’*accountability* in un esercizio quasi impraticabile. Il dato rilevante è per Mair il fatto che i partiti, avendo come solo e unico orizzonte quello del governo, tendono ad essere più disponibili, anche nel quadro di competizioni bipolari, a condividere l’impegno di governo, i programmi, le agende elettorali e persino gli elettori, dato che spesso i partiti *mainstream* si contendono lo stesso bacino elettorale. Il risultato è che lo spazio politico, in particolare il mercato elettorale, non è più l’arena del confronto e del conflitto ma l’alveo di una competizione a bassissima intensità; una prassi che inevitabilmente alimenta l’apatia elettorale e, come reazione, apre un grande spazio competitivo per nuovi

⁽²⁹⁾ Hans KEMAN, *Policy-Making Capacities of European Party Government*, in Kurt LUTHER e Ferdinand MÜLLER-ROMMEL (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 207-45.

⁽³⁰⁾ Otto KIRCHHEIMER, *The Transformation of the Western European Party Systems*, in Joseph LAPALOMBARA e Myron WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

⁽³¹⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 63.

imprenditori dalle posizioni più radicali. In questo contesto dobbiamo allora porci la domanda se il populismo sia una patologia dei nostri sistemi democratici, come tendono ad asserire soprattutto i leader politici dei partiti maggiori elettoralmente “assedati” da questi nuovi attori, o se l’onda populista non sia una sorta di risposta ad una democrazia competitiva che ha smesso di essere “competitiva” e che quindi ha visto entrare in crisi uno dei motori principali che ne consentono il buon funzionamento.

In questo bisogna inserire anche il declino della massima espressione della capacità dei partiti di governare società e istituzioni, ossia il governo di partito⁽³²⁾. Nel libro Mair passa

attentamente in rassegna alcuni approcci definitori che, seppur enfatizzando con maggior attenzione alcune caratteristiche peculiari – per Rose il processo decisionale, per Katz il reclutamento del personale di governo e la distribuzione del *patronage* e per Thomassen il ruolo delle elezioni⁽³³⁾ –, sostanzialmente condividono l’approccio e molti tratti definitori. Questo consente a Mair di individuare gli elementi comuni a tutte e tre le definizioni e mettere un punto chiarificatore su come definire il modello del governo di partito.

Secondo Mair ci troviamo dinanzi ad una forma di governo di partito quando: «(...) un partito o un blocco di partiti ottiene il controllo dell’esecutivo come risultato di elezioni competitive; quando i leader politici sono reclutati da e attraverso i partiti; quando i partiti (principali) o i movimenti alternativi in competizione offrono agli elettori delle chiare alternative politiche; quando la politica pubblica è determinata dal partito o dai partiti che controllano l’esecutivo e quando quest’ultimo viene considerato responsabile per le sue politiche attraverso i partiti»⁽³⁴⁾.

Mair passa in rassegna le condizioni di indebolimento del governo di partito, associandole alle debolezze ormai

⁽³²⁾ La letteratura inerente il governo di partito, sia dal punto di vista dell’inquadramento concettuale che dell’analisi empirica, è ovviamente vasta. Mi limito ad indicare alcuni lavori che hanno maggiormente contribuito a definirne i contorni concettuali, cfr.: Richard ROSE, *The Problem of Party Government*, New York, Free Press, 1974; Francis CASTLES e Rudolf WILDENMANN (a cura di), *Visions and Realities of Party Government*, Berlin, De Gruyter, 1986; Richard KATZ (a cura di), *Party Government: European and American Experience*, Berlino, De Gruyter, 1987; Mauro CALISE, *Il Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in America*, Bologna, Il Mulino, 1989; Jacques THOMASSEN, *Empirical Research Into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models*, in Mark Kent M. JENNINGS e Thomas E. MANN (a cura di), *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller*, Ann Arbor, Michigan University Press, 1994, pp. 237-265; Salvatore VASSALLO, *Il Governo di Partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1994; Jean BLONDEL

e Maurizio COTTA (a cura di), *Party and Government*, London, Macmillan, 1996; Jean BLONDEL e Maurizio COTTA (a cura di), *The Nature of Party Government*, New York, Palgrave, 2000.

⁽³³⁾ Richard ROSE, *op. cit.*, Richard KATZ, *op. cit.*, e Jacques THOMASSEN, *op. cit.*

⁽³⁴⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, pp. 70-71.

strutturali dei partiti che governano le democrazie europee. In particolare, se guardiamo alle diverse condizioni, possiamo osservare come il tema della leadership e della selezione della stessa – ma anche, ovviamente, dei quadri intermedi della classe politica – non passa più attraverso lo stretto controllo partitico, alquanto indebolito, anche a causa del rapporto sempre più diretto e meno mediato tra leadership e cittadini⁽³⁵⁾. I partiti come corpi intermedi non solo tra società e istituzioni, ma anche come strumento di collegamento tra consenso e leadership sono sempre meno efficaci, ricalcando quel cambiamento che, in chiave sistemica, sta accadendo ai sistemi parlamentari con la cosiddetta presidenzializzazione degli esecutivi,

di cui parlano Poguntke e Webb⁽³⁶⁾. I partiti sono sempre più controllati da singole leadership (più o meno) carismatiche, che ne gestiscono in modo centralizzato il funzionamento o ne sono addirittura proprietari, come nel caso paradigmatico del partito personale di Berlusconi⁽³⁷⁾ o del Movimento Cinque Stelle di Grillo⁽³⁸⁾. In questo contesto i partiti sono ovviamente più deboli ed organizzativamente incapaci di mettere in campo proposte realmente alternative, la competizione può essere accesa seguendo i dettami della democrazia del pubblico di Manin, ma ciò non significa che i programmi e le *policies* siano diverse e contrapposte. Questo porta direttamente alla forma del governo di cartello di cui scrivono Katz e Mair, che nei fatti indebolisce una delle condizioni del governo di partito perché mina alle fondamenta il concetto stesso di “alternativa”, contribuendo anche a svuotare di senso la partecipazione degli elettori al mercato elettorale.

Le stesse politiche pubbliche risentono di questa condizione di alternativa spesso solo formale, che si somma alla ben più pressante presenza delle istituzioni non – maggioritarie e dell’UE che hanno tolto parte sostanziale del controllo della produzione politica dalle mani dei governi nazionali, per spostarne parte in quelle delle agenzie neutrali.

⁽³⁵⁾ Il tema della leadership e del suo rapporto con i partiti, le istituzioni, i cittadini e il consenso è sterminato e declinato sotto molteplici punti di vista. Mi limito ad elencare alcune letture utili per inquadrare il problema nei termini del rapporto tra partito e leadership e il ruolo del primo nel veicolare il consenso. Cfr. Luciano CAVALLI, *Il capo carismatico*, Bologna, Il Mulino, 1981; Luciano CAVALLI, *Governo del leader e regime dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1992; Sergio FABBRINI, *Il principe democratico*, Roma-Bari, Laterza, 1999; Mauro CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000; Thomas POGUNTKE e Paul D. WEBB, *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005; Fabio BORDIGNON, *Il partito del Capo. Da Berlusconi a Renzi*, Rimini, Maggioli, 2013; Eugenio SALVATI, *Matteo Renzi: a New Leadership Style for the Italian Democratic Party and Italian Politics*, in «Modern Italy», XXI, 2016, pp. 7-18.

⁽³⁶⁾ Thomas POGUNTKE e Paul D. WEBB, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ Mauro CALISE, *Il partito personale*, cit.

⁽³⁸⁾ Piergiorgio CORBETTA e Elisabetta GUALMINI (a cura di), *Il Partito di Grillo*. Bologna, Il Mulino, 2013.

Con condizioni strutturali di questo tipo è inevitabile che anche l'ultimo dei criteri del governo di partito, ossia quello dell'*accountability*, venga meno, destinato a crollare sotto i colpi di una competizione tra alternative sempre più offuscate e dallo spostamento di alcune competenze verso un centro politico sovranazionale che per come è strutturato risulta scarsamente *accountable*⁽³⁹⁾.

Mair spiega convincentemente che queste condizioni si sono progressivamente indebolite perché si è indebolito un prerequisito alla base del funzionamento del sistema, ossia la contrapposizione fondata su di una singola dimensione ideologica. Nel momento in cui sono rientrate in gioco più fratture al posto della singola divisione destra/sinistra, è diventato complesso per i partiti garantire ai cittadini rappresentanza e *accountability* realmente efficaci. Per garantire rappresentanza, controllo popolare e messa in atto di politiche pubbliche realmente alternative è necessaria una «sorta di chiarezza che è intrinsecamente non disponibile in un contesto multidimensionale»⁽⁴⁰⁾. Conclude Mair che solo la vecchia frattura destra/sinistra era in grado di rendere conto di questa complessità e garantire un punto di riferimento stabile e chiaro, data la sua elasticità nell'assorbire altre fonti di conflitto – centro/periferia, fede/secolarizzazione, città/campagna – che invece sono riesplose

in questi anni, segmentando il campo politico in modo da renderlo estremamente particolarizzato e frammentato, con partiti talmente deboli da non essere in grado di fare sintesi e fungere da collettore di queste molteplici domande sociali.

Questo per Mair dimostra come le condizioni base del governo di partito siano minate e come secondo lui stiano acquisendo peso altre forme di governo che, citando Rose, individua nel governo per inerzia e nel governo amministrativo⁽⁴¹⁾. A queste forme è giusto aggiungere quella dell'UE che non sostituisce direttamente il modello di governo nazionale ma gli si affianca e, nei fatti, lo svuota di parte delle sue competenze. Lo Stato Regolatore europeo non è in grado di compiere politiche estrattive e redistributive, e per di più limita anche i governi nazionali nell'espletare al meglio queste due funzioni, che invece sono fondamentali nel definire i compiti dello stato moderno. I governi nazionali hanno minori risorse e libertà di manovra e trovandosi dinanzi a processi politici sempre più complessi da gestire, tendono ancora di più a delegare – in modo più o meno volontario - responsabilità alla struttura sovranazionale dell'UE, o per l'appunto al modello di governance incarnato dalle agenzie, dalle *authority* e dalle istituzioni non maggioritarie.

⁽³⁹⁾ Eugenio SALVATI, *Il Deficit Democratico e il Ruolo del Parlamento Europeo*, cit.

⁽⁴⁰⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 76.

⁽⁴¹⁾ Richard ROSE, *The Variability of Party Government: a Theoretical and Empirical Critique*, in «Political Studies», XVII, 1969, pp. 413-45.

4. Il disimpegno delle *élites*

Abbiamo visto come al centro della tesi di Mair ci sia l'idea dello svuotamento dello spazio politico: uno svuotamento che avviene con l'abbandono della sfera pubblica da parte dei cittadini ma anche con il disimpegno della classe politica. Ed è di questo secondo elemento che tratteremo ora.

Precedentemente ho cercato di porre l'attenzione sull'importanza delle basi sociali definite come essenziali nel percorso di rafforzamento dei partiti all'interno della politica di massa. Di fatto le solide comunità politiche rappresentate dai partiti politici organizzati e strutturati, si reggevano su comunità sociali definite al cui interno gli individui condividevano tutta una lunga serie di esperienze non strettamente politiche ma personali e sociali. Questi momenti della vita individuale erano organizzati non semplicemente dai partiti ma da organizzazioni come i sindacati, le chiese o i centri sociali; quasi tutte strutture che erano in legame diretto e persino simbiotico con i partiti tanto da esserne, in alcuni casi, delle affiliazioni dirette. Questa struttura permetteva ai partiti di massa di penetrare la società in modo capillare e organizzato, di seguire i suoi iscritti in un percorso che andava, realmente, dalla culla alla tomba. Tale insieme di rapporti organizzati e di penetrazione tra basi sociali fortemente identificate e partiti, definì il modello del partito ad integrazione sociale⁽⁴²⁾,

che portò nell'arena pubblica le grandi masse organizzandone la partecipazione politica.

In questo modo le divisioni sociali hanno contribuito a formare le identità partitiche e hanno permesso ai partiti di portare domande e istanze nel sistema politico; domande ovviamente organizzate all'interno di un corpo dottrinario e valoriale strutturato e in grado di fornire ai propri aderenti una visione del mondo ordinata, organizzata e onnicomprensiva. Questo scambio intenso tra partiti e società ha quindi garantito ai partiti e alle loro *élites* di avere delle «reti indipendenti di fedeltà partitiche»⁽⁴³⁾ sulle quali mobilitare il consenso elettorale e la partecipazione politica attiva.

Questo sistema organizzativo permetteva un elevatissimo livello di rappresentatività a scapito di una maggior capacità espansiva nell'elettorato, ed un alto grado di *accountability* della classe politica: questo perché i partiti dovevano rappresentare delle classi sociali ben definite, degli interessi e dei bisogni chiari e dovevano quindi rendere conto a questi gruppi delle scelte politiche fatte. Un modello che ha nei fatti implementato la legittimità dei partiti di massa ma anche dell'ambiente istituzionale nel quale erano chiamati ad operare.

Il primo elemento che ha scardinato questo modello è quello dell'emersione del partito pigliatutti, che aveva l'ambizione di espandersi nel corpo elettorale indebolendo il versante del-

⁽⁴²⁾ Sigmund NEUMANN, *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago

Press, 1956.

⁽⁴³⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 85.

la rappresentatività e puntando tutto sul successo elettorale: ciò ha significato spostare in modo sostanziale il confronto dalla società all'arena elettorale.

Il passaggio che sottolinea ripetutamente Mair è il fatto che indebolendo il versante della rappresentatività per cercare con forza l'accesso al governo, questi partiti hanno fatto il primo passo verso il trinceramento sistematico all'interno delle istituzioni di governo, smettendo di essere attori sociali e diventando attori statali. Di fatto il partito pigliatutti è prodromico al partito di cartello. La dinamica che si è innestata è quindi quella di un progressivo allontanamento dei partiti dalla società, una sempre minore capacità di rappresentanza ed una sempre maggiore vicinanza tra partiti che teoricamente sono degli avversari elettorali. Questo è un meccanismo alla base della crescente sfiducia dei cittadini verso la politica e del loro allontanamento dalla sfera pubblica.

Il dato della sempre minore rappresentatività sociale dei partiti è effettivamente difficile da contraddire, come lo è il loro scarso radicamento popolare. Come è evidente anche la sempre maggiore dipendenza dei partiti dalle strutture pubbliche e para pubbliche dello stato, dai sistemi di *patronage* e dalla conquista di posizioni di governo.

Quel che risulta meno convincente nella teoria di Mair è più che altro il perché, ossia quanto questa ritirata nelle istituzioni sia voluta e quanto invece sia indotta. Tutti gli indici che misurano la disaffezione e l'allonta-

namento dei cittadini dalla politica ci dicono che il rapporto fiduciario si è rotto, eppure la fine della capacità pervasiva dei partiti nella società è da individuare più che in una scelta "deliberata", nella presa di coscienza di una situazione data: l'alta frammentazione sociale e la fine delle identità forti. Le reti sociali di cui abbiamo parlato precedentemente si sono sgretolate incontenibilmente negli ultimi trent'anni come risultato di una sempre maggiore tendenza all'individualismo e come ricerca di una maggiore libertà dei cittadini, ossia l'opportunità di abbracciare fedeltà sociali multiple senza dover essere ricondotti ad una singola categoria funzionale. Le identità collettive sono venute meno e come conseguenza anche le forme organizzative delle società sono implose, lasciando i partiti privi delle loro "antenne" sociali. Lo stesso Mair riconosce chiaramente nel suo libro questa tendenza di lungo periodo, eppure è, a mio parere, difficile pensare che sia anche il frutto dell'azione dei partiti.

L'impressione è che, piuttosto, i partiti siano stati vittime di un terreno che è franato sotto i loro piedi; frana a cui non sono stati in grado di dare una risposta sistemica. Secondo Mair i partiti hanno scelto di ascoltare quasi indiscriminatamente le domande provenienti da qualsiasi settore sociale, ma questo è forse inevitabile nel momento in cui la società si frantuma in mille rivoli e per i partiti diventa complesso svolgere in solitaria la funzione di aggregatore di domande sociali. Probabilmente, la chiusura nelle isti-

tuzioni è stata una posizione difensiva e il tentativo di fornire una risposta al nuovo approccio dei cittadini alla politica, tutta orientata alla risoluzione dei problemi, a quello che Scharpf definisce come dimensione dell'output.

5. Quali funzioni per i partiti

Tutti questi cambiamenti strutturali e le loro implicazioni sulla vita dei partiti, portano giocoforza ad un mutamento nelle funzioni che questi svolgono nelle democrazie contemporanee. Tradizionalmente i partiti adempiono all'importante compito di integrare ampi strati della popolazione all'interno del sistema politico, cercando via via di rispondere ad un numero sempre maggiore e sempre più variegato di domande sociali. Accanto a questo i partiti hanno il compito di selezionare e promuovere la classe politica, stimolare la partecipazione tramite la mobilitazione, partecipare alle contese elettorali e ricoprire incarichi di governo, realizzando così le *policies* su cui saranno giudicati dai cittadini. Queste, in estrema sintesi, sono le funzioni principali che caratterizzano i partiti nelle democrazie di massa; funzioni che però, sottolinea Mair, non sono esenti dal cambiamento a causa delle trasformazioni a cui sono sottoposte le organizzazioni partitiche.

Come sostiene Mair i partiti hanno nel corso del tempo perso gran parte della loro efficacia nella funzione di rappresentanza. L'atomizzazione della società e il suo segmentarsi in sempre

più gruppi di pressione e di interessi, portatori di istanze alle volte estremamente particolaristiche, è un fenomeno che per la sua pervasività e capacità di parcellizzazione delle istanze rappresentative, fa sì che grandi corpi intermedi come i partiti facciano fatica nel fornire una adeguata rappresentanza ad una realtà sempre più plurale. Maggiore è il pluralismo dei soggetti e maggiore è, inevitabilmente, la possibilità che aumentino esponenzialmente conflitti di interesse incrociati, rendendo così difficile per un partito contenere al suo interno molteplici spinte che vanno in direzioni diverse. Questa moltiplicazione è stata alimentata anche dalla moltiplicazione dei canali di accesso all'esecutivo e ai centri decisionali pubblici, che sono ormai direttamente disponibili alle diverse influenze provenienti dalla società. Un esempio paradigmatico è proprio quello dell'UE che vede all'interno della sua struttura organizzativa, fortemente orientata verso un modello di *governance* multilivello, molteplici punti di accesso istituzionalizzati a vantaggio dei diversi interessi⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴⁾ Il tema della rappresentanza è ovviamente sterminato in letteratura ed è estremamente ampio anche nella sua trattazione legata all'Unione Europea. In questo caso mi limito a citare solo alcuni lavori inerenti alla rappresentanza degli interessi in Europa, proprio perché l'ambiente UE è alquanto paradigmatico della traiettoria presa dal concetto di rappresentanza e dalla funzione rappresentativa. Credo che il caso UE possa essere uno spunto utile per capire anche cosa accade all'interno degli stati nazionali. Sul tema cfr.

Il sistema della lobby che coinvolge la Commissione e che negli ultimi anni ha interessato anche il PE, la classica rappresentanza via partiti, le associazioni di interessi transnazionali, l'opera di pressione esercitata dai governi locali e l'accesso regolamentato anche per le associazioni, delineano una mappa della rappresentanza estremamente variegata e frammentata. Questo non stupisce molto dato che al cuore del modello di governance

multilivello c'è proprio l'idea che una pluralità di attori attraverso una molteplicità di canali, possono trovare rappresentanza per le loro istanze e tentare così di influenzare il processo decisionale UE⁽⁴⁵⁾. Un modello così sviluppato tende però, quasi inevitabilmente, a sotto rappresentare le domande diffuse oppure gli interessi di quei gruppi scarsamente strutturati, delle organizzazioni deboli o con disponibilità scarsa di risorse, favorendo tutti quei gruppi che invece sono organizzati e hanno accesso a risorse considerevoli.

Questo modello coinvolge anche gli stati nazionali e le arene interne, che a loro volta sono parte della rete di *governance* multilivello dell'UE, ma hanno anche al loro interno canali diversi da quelli istituzionalizzati dai partiti per rappresentare nuovi interessi e nuove domande. Tale situazione ci conduce alla crisi di una delle prime funzioni dei partiti, ossia quella di aggregatore di interessi sociali e politici diffusi. Come scrive Mair, «l'aggrega-

Richard BELLAMY, *Democracy Without Democracy? Can the EU's Democratic "Outputs" be Separated from the Democratic "Inputs" Provided by Competitive Parties and Majority Rule?*, in «Journal of European Public Policy», XVII, 2010, pp. 2-19; Beate KOHLER-KOCH, *Civil Society and EU Democracy: "Astroturf" Representation?*, in «Journal of Public Policy», XVII, 2010, pp. 100-16; Christopher LORD e Johannes POLLAK, *The EU's Many Representative Modes: Colliding? Cohering?*, in «Journal of European Public Policy», XVII, 2010, pp. 117-36; Nieves PEREZ-SOLORZANO BORROGAN e Stijn SMISMANS, *Representativeness: a Tool to Structure Interest Intermediation in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», L, 2012, pp. 403-21; Richard BELLAMY e Sandra KRÖGER, *Representation Deficits and Surpluses in EU Policy-Making*, in «Journal of European Integration», XXXV, 2013, pp. 477-97; Mark CALLANANA e Michael TATHAM, *Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies*, in «Journal of European Public Policy», XXI, 2014, pp. 188-210; Martino MAGGETTI, *Representation and Network Governance in Europe*, in Sandra KRÖGER (a cura di), *Political Representation in the European Union. Still Democratic in Times of Crisis?*, New York, Routledge, 2014, pp. 109-24.

⁽⁴⁵⁾ Gary MARKS, Liesbet HOOGHE e Kermit BLANK, *European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance*, in «Journal of Common Market Studies», XXXIV, 1996, pp. 341-78; Liesbet HOOGHE e Gary MARKS, *Multilevel Governance and European integration*, Boston, Rowman & Littlefield, 2001; Markus JACHTENFUCHS e Beate KOHLER-KOCH, *Governance and institutional Development*, in Antje WIENER e Thomas DIEZ (a cura di), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 97-115; Klaus GOETZ, *Governance as a Path to Government*, in «West European Politics», XXXI, 2008, pp. 258-79.

zione di interessi diversi ma relazionati tra loro in ampi programmi politici è sempre stato uno dei ruoli fondamentali dei partiti di massa⁽⁴⁶⁾; questa funzione sta però scontrandosi con una divaricazione sempre più ampia tra partiti e rappresentanza degli interessi, con questi ultimi che diventano sempre più ristretti e particolareggiati e cercano quindi canali specializzati. Il tema della conciliazione e dell'aggregazione degli interessi si sposta, secondo Mair, dalle arene partitiche dove si formulano programmi (anche in base a date sensibilità culturali e valoriali) all'arena di governo, dove vengono prodotte le politiche pubbliche. L'arena di governo tende quindi a diminuire la sua carica "partitica" e partigiana, si depoliticizza in parte per poter diventare un collettore che sia il più ampio possibile per raccogliere il più alto numero possibile di interessi, con il fine di produrre politiche in grado di conciliare tutte queste domande. I partiti perdono la loro funzione di aggregatori di interessi della società e il loro compito di portare tali domande nel sistema e di processarle, tende sempre più a depotenziarsi. Particolarmente icastica è la citazione di Andeweg riportata da Mair, con la quale il politologo olandese spiega questo processo di cambiamento dicendo che «il partito diventa il rappresentante del governo nella società, piuttosto che la voce della società nello stato»⁽⁴⁷⁾.

Da questo cambiamento non è coinvolta solo la funzione di rappresentanza, ma anche la capacità di selezione e promozione del personale politico. Secondo Mair le carriere dei leader partitici si stanno sempre più differenziando, nel senso che molto del personale partitico di livello medio ed elevato non ha più una esperienza maturata esclusivamente all'interno del partito, ma frequentemente viene reclutato chi ha ottenuto riconoscimenti e posizioni di rilievo in altri ambiti sociali. Questo è il frutto della disarticolazione organizzativa dei partiti, che vedendo indebolita la loro posizione e avendo accresciuto la porosità dei loro confini, sono sempre meno in grado di reclutare e formare al loro interno personale politico. Ciò non significa però che l'affiliazione ad un partito politico abbia perso di valore, dato che è sempre per il tramite dei partiti che vengono assegnati gli incarichi di governo nei suoi diversi livelli e tutti gli incarichi legati al *patronage* e alle spoglie del settore burocratico - amministrativo e para pubblico⁽⁴⁸⁾.

La funzione che forse meno ha risentito dell'indebolimento dei partiti è quella legata all'organizzazione del Parlamento e del governo, sia in termini di attività ordinaria che di rapporti politici, ribadendo quindi la centralità dei partiti politici per il funzionamento di quello che Cotta definisce come il sotto sistema governo

⁽⁴⁶⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 97.

⁽⁴⁷⁾ Rudy B. ANDEWEG, *Political Recruitment and Party Government*, in Jean BLONDEL e Maurizio COTTA (a cura di), *op. cit.*, p. 140.

⁽⁴⁸⁾ Petr KOPECKY, Peter MAIR e Maria SPIROVA, (a cura di), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

- Parlamento⁽⁴⁹⁾. La funzione dei partiti è ancora essenziale per quella fase del processo politico normale che nei sistemi parlamentari riguarda la formazione di un governo, specialmente se è necessaria una contrattazione inter-partitica all'interno di una coalizione, per procedere con la divisione delle responsabilità di governo e l'implementazione delle *policies*.

Quel che caratterizza il cambiamento strutturale e organizzativo dei partiti passa anche per il cambiamento delle loro funzioni; alcune cessano di esistere, altre si modificano e altre si aggringono. Il punto centrale dell'analisi di Mair è che il cambiamento delle funzioni dei partiti è soprattutto legato dal passaggio da «(...) una combinazione di ruoli rappresentativi e governativi a un ruolo quasi esclusivamente governativo. Questo è il passaggio che segna la fine del tradizionale partito di massa»⁽⁵⁰⁾.

Questo passo sottolinea la posizione teorica di Mair che vede l'abbandono da parte dei partiti della loro posizione nella società a favore di un arroccamento all'interno delle istituzioni e dei ruoli di governo, diventando così una sorta di appendice dello stato, delle para – agenzie pubbliche che hanno il compito di produrre delle politiche ma che non sono assolutamente in grado di raccogliere e processare input dalla società. Ciò produce uno scollamento tra le politiche prodotte e i bisogni/

interessi a cui dovrebbero rispondere, producendo come esternalità negativa il logoramento della legittimità di sistemi partitici che non connettono più input e produzione politica.

In questo senso Mair parla di disimpegno delle *élites* e di allontanamento, ed è questo il secondo versante da cui si sta procedendo allo svuotamento dello spazio politico. Secondo il politologo irlandese i partiti compiono questo passo indietro nelle istituzioni come risposta all'incertezza del mercato elettorale, sempre più volatile e imprevedibile, nel tentativo di aggrapparsi alla certezza e alla stabilità fornita dai ruoli istituzionali. Questo passo indietro a sua volta contribuisce ad alimentare la sfiducia dei cittadini nei confronti della politica, allargando così il fossato tra politica e cittadini.

Se dovessi interpretare l'idea di Mair, potrei dire che i partiti sono passati dalla funzione esercitata nel Novecento di portare i cittadini nelle istituzioni, mobilitarli e quindi renderli parte attiva del processo politico, al ruolo contemporaneo di “dissuasori” della partecipazione, di *gatekeeper* che con la volontà di recidere i legami sociali per rafforzare la loro posizione di governo, alimentano una forma di democrazia caratterizzata dal disimpegno, separando la democrazia procedurale da quella popolare.

6. L'Unione Europea e il deficit di democrazia popolare

Il tema del deficit democratico dell'UE è da parecchi anni al centro dell'atten-

⁽⁴⁹⁾ Maurizio COTTA, *Il Sotto-Sistema Governo-Parlamento*, in «Rivista italiana di scienza politica», XXXVII, 1987, pp. 241-83.

⁽⁵⁰⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 102.

zione di molti studiosi e osservatori di questioni europee, essendo un problema rilevante nel processo di integrazione sovranazionale⁽⁵¹⁾. Il primo

punto da cui Mair inizia la sua riflessione sul rapporto tra UE e democrazia è estremamente condivisibile, ossia il fatto che il deficit democratico che attanaglia l'UE, fatto salvo alcune peculiarità proprie, non è un caso

⁽⁵¹⁾ Procedere ad un rendiconto esaustivo della letteratura sul deficit democratico sarebbe un'impresa destinata all'insuccesso, oltre che essere al di fuori dello scopo di questo lavoro. Mi limito ad elencare alcuni lavori che si sono impegnati nella fase di concettualizzazione del problema, di sua sistematizzazione e di confronto con la sterminata letteratura sul tema. Tutti i contributi qui citati si sono sostanzialmente soffermati sul punto di vista istituzionale di questo deficit, privilegiando quindi l'analisi della genesi delle istituzioni europee, del rapporto che intercorre tra loro e gli stati membri e, soprattutto, della relazione tra istituzioni europee e cittadini. Un rapporto che vive ancora sulla mediazione delle istituzioni nazionali, siano essi i governi degli stati membri o i partiti nazionali che concorrono per i seggi nel PE. Sposando l'approccio teso ad analizzare il ruolo delle istituzioni, ho tralasciato di rendere conto di quella parte delle letterature che tocca il deficit democratico partendo principalmente da prospettive inerenti la questione delle legittimità e/o dell'esistenza di una sfera pubblica e di una opinione pubblica europea. Cfr. John COULTRAP, *From Parliamentarism to Pluralism: Models of Democracy and the European Union's Democratic Deficit*, in «Journal of Theoretical Politics», XI, 1999, pp. 107-35; Christophe CROMBEZ, *The Democratic Deficit in the European Union: Much Ado about Nothing?*, in «European Union Politics», IV, 2003, pp.101-20; Frank DECKER, *Governance beyond the Nation-State. Reflections on the democratic deficit of the European Union*, in «Journal of European Public Policy», IX, 2002, pp. 256-72; Kevin FEATHERSTONE, *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», XXXII, 1994, pp. 149-70; Andreas FOLLESDAL e

Simon HIX, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in «Journal of Common Market Studies», XLIV, 2005, pp. 533-62; Simon HIX, *Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?*, in Karlheinz NEUNREITHER e Ainte WIENER (a cura di), *European Integration After Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 95-111; Richard KATZ, *Models of Democracy: Elites Attitudes and the Democratic Deficit*, paper presentato al workshop "Competing Conceptions of Democracy in the Practice of Politics", Copenhagen, 2000; Giandomenico MAJONE, *Europe's Democratic Deficit: the Question of Standards*, in «European Law Journal», II, 1998, pp. 5-28; ID., *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, cit.; Andrew MORAVCSIK, *European Integration at Century's End*, in ID., (a cura di), *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity and Democracy*, New York, Council on Foreign Relations, 1998; Andrew MORAVCSIK, *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, Harvard University, Minda de Gunzburg Center for European Studies, 2001; Pippa NORRIS, *Representation and the Democratic Deficit*, in «European Journal of Political Research», XXXII, 1997, pp. 273-82; Joseph H.H. WEILER, Ulrich R. HALTERN e Franz MAYER, *European Democracy and its Critique*, in «West European Politics», XVIII, 1995, pp. 4-39; Eugenio SALVATI, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento Europeo*, cit.

eccezionale quanto parte di un'ampia linea di tendenza. La tendenza di cui parla Mair ha come suo epicentro il tema del continuo rafforzamento delle istituzioni non-maggioritarie, della devoluzione di competenze e poteri a istituzioni non rappresentative e quindi del ridimensionamento della democrazia popolare negli stati nazionali. Proprio la distanza tra i cittadini e le istituzioni europee e la distanza che l'UE ha contribuito ad ampliare tra cittadini e istituzioni nazionali, sono il cuore di quella che è ormai una rete intrecciata di molteplici deficit democratici. L'UE ha il suo deficit strutturale che è legato ad una dimensione di *accountability* quasi totalmente assente e ad una capacità di rappresentanza politica molto bassa; nei fatti il massimo che l'UE è riuscita ad ottenere è stato il rafforzamento del potere legislativo del PE senza però avere potenziato la sua funzione di canale rappresentativo, dato che la rappresentanza territoriale è in mano al Consiglio e la rappresentanza politico-elettorale è totalmente sterile se non c'è un governo da rendere responsabile e ricettivo delle domande politiche⁽⁵²⁾. Nel corso dell'ampliamento del processo di integrazione, gli stati hanno ceduto molteplici competenze all'UE, sia in modo diretto che indiretto, per scelte ben precise o seguendo l'effetto *spillover* di cui parlano i neofunzionalisti⁽⁵³⁾. Il problema è che queste

competenze, ormai devolute al nuovo centro politico di Bruxelles, producono scelte di policy per cui non è assolutamente chiara la competenza o il grado di responsabilità di chi ha contribuito a formularle (anche per l'intrecciarsi di diversi *loci* decisionali, spesso in un mix tra dimensione formale e informale). Inoltre nel corso degli anni, i governi nazionali hanno usato l'arena di Bruxelles per prendere decisioni elettoralmente penalizzati che altrimenti avrebbero avuto difficoltà ad assumere. In questo modo l'UE ha svolto anche la funzione di capro espiatorio di scelte impopolari, contribuendo così ad alimentare la spirale di delegittimazione da cui già è avvolta l'Europa.

A questo deficit, nelle sue diverse declinazioni, bisogna aggiungere il deficit democratico causato dall'UE nei suoi interventi volti ad influenzare le arene politiche nazionali. Il convulso periodo politico cominciato con la crisi economico finanziaria del 2008, ha mostrato in modo palese la capacità delle istituzioni non maggioritarie sovranazionali di mettere sotto tutela i governi nazionali, alle volte spingendo addirittura per il loro

Stanford, Stanford University Press, 1958; Philippe C. SCHMITTER, *Neo Neofunctionalism*, in Antje WIENER e Thomas DIEZ (a cura di), *op. cit.*, pp. 45-74; Philippe C. SCHMITTER, *Ernst B. Haas and the Legacy of Neofunctionalism*, in «Journal of European Public Policy», XII, 2005, pp. 255-72; Eugenio SALVATI, *Ernst Haas e il Neofunzionalismo*, in Giacomo SOLANO e Fabio SOZZI (a cura di), *Maestri delle scienze sociali*, Villasanta, Limina Mentis, vol. 2, 2014, pp. 167-85.

⁽⁵²⁾ Eugenio SALVATI, *Rappresentanza oltre lo stato nazionale. Il caso del Parlamento Europeo*, in «Quaderni di scienza politica», XX, 2013, pp. 255-85.

⁽⁵³⁾ Ernst HAAS, *The Uniting of Europe*,

cambiamento (come nel caso italiano nel 2011). Questa azione esterna porta ad un palese indebolimento del circuito democratico degli stati nazionali, rendendo contrattabili gli esiti dei processi elettorali; non può quindi provocare stupore il fatto che cresca nei cittadini la sfiducia nella politica e nei partiti nazionali e nel ruolo delle istituzioni europee. Questo ci spiega anche il grande successo dei partiti populistici ed euroscettici che coniugano l'attacco alle *élites* e ai partiti tradizionali con il rifiuto dell'UE, del ruolo delle istituzioni sovranazionali e del processo di integrazione, chiedendo il ritorno alla dimensione identitaria dei confini dello stato nazionale e alla politica di governo come "gioco" chiuso all'interno dei confini nazionali.

Proprio l'emergere di spinte anti europee e anti *establishment*, secondo Mair, sembrano aver convinto le *élites* della necessità di proteggere il sistema e il processo decisionale da un eccessivo intervento popolare e dai suoi input. Effettivamente, dopo il successo raccolto dai partiti euroscettici nelle elezioni del 2014, era lecito chiedersi, come fecero Canale *et al.*, se i partiti tradizionali sarebbero stati in grado di rispondere alla montante marea populista e anti europea, in modo diverso dal semplice opaco accordo di cartello tra partiti teoricamente in contrapposizione per valori e proposte di policy⁽⁵⁴⁾. Questo sarebbe necessario per

riprendere il contatto con la complessità delle società europee, cercando di rimettere in piedi la relazione virtuosa incarnata dal rappresentare istanze, raccogliere e processarle nel sistema e produrre politiche rispondenti, re-istituzionalizzando la responsabilità politica⁽⁵⁵⁾.

In questo quadro l'UE è sempre più una sfera politica in cui l'accesso e il controllo esercitato dai cittadini è ridotto, e il ruolo delle *élites* politiche elette è marginale. Le politiche prodotte dall'UE e su cui essa ha competenza sono *issues* tendenzialmente depoliticizzate, seguendo un processo da sempre inverato nel *policy making* europeo. Questo per evitare che l'eccessivo grado di politicizzazione potesse nuocere all'integrità stessa di una costruzione istituzionale particolare come quella Europea; ed ecco il perché della depoliticizzazione dello spazio UE. Al contempo questa scelta ha permesso ai leader politici di mettere al riparo dallo scrutinio elettorale, alcuni temi rilevanti trasferiti nell'arena dell'UE e posti sotto l'ala del modello intergovernativo. Ciò ha permesso ai governi di deresponsabilizzarsi dinanzi all'elettorato ma di non concedere troppo potere alle istituzioni sovranazionali, giocando una partita nell'arena della contrattazione tra governi nazionali. La devoluzione di competenze ad un livello superiore non maggioritario e quindi non sottoposto a controllo elettorale e la dere-

⁽⁵⁴⁾ Laura CANALE, Paolo FRANZOSI, Francesco MARONE e Eugenio SALVATI, *Contro l'Europa. La sfida dei partiti euroscettici*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2014.

⁽⁵⁵⁾ Giuseppe IERACI, *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2003.

sponsabilizzazione degli attori politici nazionali, sono inoltre un forte stimolo al rafforzamento del processo di cartellizzazione tra i partiti principali. Il paradosso è che l'opzione della depoliticizzazione e del rafforzamento delle istituzioni non maggioritarie, nata per preservare l'UE, ha avuto come risultato di alimentare la spirale di indifferenza e di delegittimazione dell'UE, isolandola da ogni rapporto – ancorché difficile - con i cittadini europei. Questo ha fatto sì che la contrapposizione sulle *issue* europee scoppiasse in realtà come contrapposizione forte tra posizioni pro/anti integrazione. Il dato delle europee 2014 ci ha consegnato uno spettro politico in cui chi ha realmente politicizzato il tema UE sono stati i partiti euroscettici che, nei fatti, hanno integrato i cittadini europei nel sistema politico UE e hanno raccolto domande politiche⁽⁵⁶⁾. Il punto è che li hanno integrati sulla base di una piattaforma politica volta a distruggere l'UE, facendo sì che la contestazione non fosse circoscritta alla produzione politica ma al regime stesso.

L'idea di Scharpf che l'UE potesse funzionare anche senza la legittimità dell'input ha illuso che l'efficienza degli output potesse essere sufficiente all'esistenza dell'UE; il fatto è che con la crisi e le risposte sempre più difficili e zoppicanti dell'UE, gli output sono collassati dentro gli input, facendo sì che i cittadini sposassero quella proposta politica che vede nella fine del processo di integrazione la riso-

luzione dei diversi problemi di *policy* che attanagliano l'Europa (crescita economica, debito pubblico, crisi del *welfare*, gestione dei migranti ecc...). La fine della stagione dell'integrazione europea segnata dal *permissive consensus*⁽⁵⁷⁾, ossia dalla delega in bianco data dai cittadini alle *élites* nella costruzione dell'UE, e l'inizio del *constraining dissensus*⁽⁵⁸⁾, ossia la fine dell'accettazione passiva da parte dei cittadini europei delle modalità del processo di integrazione, della scarsa rappresentatività e *accountability* nell'UE e quindi la fine della depoliticizzazione, segnala quanto profonda sia la sfiducia dei cittadini verso la classe politica. Come sottolinea lo stesso Mair, dato che il progetto istituzionale dell'UE nasce e si sviluppa per volontà delle *élites*, nel momento in cui queste *élites* perdono la fiducia dei cittadini e diventano vulnerabili, anche i progetti come l'UE, diventano più deboli e privi di fiducia.

⁽⁵⁷⁾ Sul tema del *permissive consensus* cfr. Leon LINDBERG e Stuart SCHEINGOLD, *Europe's Would Be Polity*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1970; Richard EICHENBERG e Russell DALTON, *Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration*, in «International Organization», XLVII, 1993, 507-34.

⁽⁵⁸⁾ Sul tema del *constraining dissensus* cfr. Ian DOWN e Carol WILSON, *From 'Permissive Consensus' to 'Constraining Dissensus': A Polarizing Union?*, in «Acta Politica», XLIII, 2008, pp. 26-49; Liesbet HOOGHE e Gary MARKS, *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in «British Journal of Political Science», XXXIX, 2009, pp 1-23.

⁽⁵⁶⁾ Laura CANALE *et al.*, *op. cit.*

Secondo Mair il legame che intercorre tra crisi dei partiti e ruolo dell'UE è legato al processo di ridimensionamento della competizione politica all'interno del quadro di depoliticizzazione stimolato dalle istituzioni dello Stato Regolatore. La pervasività dell'UE e delle sue regole nelle arene politiche nazionali, hanno fatto sì che la libertà di manovra dei partiti si riducesse e che, di fatto, lo spazio politico dei partiti *mainstream* si sovrapponesse, sia in termini di spazio elettorale che di agende politiche. Nel momento in cui i programmi diventano simili e i partiti giungono ad essere quasi intercambiabili uno con l'altro, ecco che il ruolo delle elezioni tende ad essere sminuito, creando una «competizione sempre più depoliticizzata»⁽⁵⁹⁾.

Mair rileva altri due punti a causa dei quali l'approfondimento dell'integrazione europea ha influito sulla depoliticizzazione e sulla rimpicciolimento della sfera politica: a) un effetto di socializzazione dei cittadini al fatto che le scelte politiche rilevanti sono prese da istituzioni come quelle Europee dotate di un basso livello di *accountability* e di rappresentanza, b) la marginalità del PE ingenera sfiducia nel ruolo dell'assemblea sovranazionale (come dimostrano impietosamente i dati dell'Eurobarometro, dove emerge che il PE gode di bassissimi livelli di fiducia da parte dei cittadini) e più in generale alimenta un senso di sfiducia verso il circuito della rappresentanza. Il problema che emerge incrociando tutti questi elementi è che la diminu-

zione della posta in gioco nell'arena politica stimola la disaffezione e l'allontanamento dei cittadini in particolare perché, come sottolinea correttamente Mair, alla spoliticizzazione delle arene nazionali non corrisponde la piena politicizzazione dell'arena europea⁽⁶⁰⁾. La depoliticizzazione strutturale delle istituzioni UE è anche figlia del tipo di regime politico che si è voluto costruire nell'arena sovranazionale, molto vicino al modello dello Stato Regolatore. Risulta evidente che nel momento in cui un regime limita la sua produzione politica quasi esclusivamente alla funzione regolativa, non necessita in senso stretto di avere alle sue spalle una rete politica composta da una società attiva, da partecipazione politica, rappresentanza e input canalizzati da partiti politici ben funzionanti e radicati. Come scrive Mair, gli unici input a cui l'UE è ricettiva sono quelli degli interessi corporativi i quali hanno effettivamente interesse in una produzione politica eminentemente regolativa; l'UE sembra non necessitare di una competizione politica espansiva, come avviene in tutte le poliarchie. Questo significa che i cittadini e gli interessi non stabilmente organizzati, non riescono ad accedere a questa arena politica, o se ci riescono ciò avviene in modo molto parziale e frammentato.

Mair spiega la difficoltà dell'UE nel democratizzare pienamente le sue istituzioni con la tesi che le «forme

⁽⁵⁹⁾ Peter MAIR, *op. cit.*, p. 122.

⁽⁶⁰⁾ Eugenio SALVATI, *Rappresentanza oltre lo stato nazionale*, cit.; Peter MAIR, *op. cit.*

tradizionali di legittimità democratica (...) non funzionano più»⁽⁶¹⁾. In questo modo Mair inverte i termini del ragionamento tenendo però sempre ben ancorata l'UE ad una tendenza comune in tutti i sistemi politici: il punto non è quindi portare la democrazia popolare nell'UE, quanto prendere atto che l'UE ha la funzione di fungere da alternativa a sistemi democratici che non riescono più a lavorare alla perfezione. In pratica nelle democrazie dell'Europa occidentale c'è una marcata tendenza a porre l'accento sulla democrazia costituzionale, sull'output e sull'importanza della tecnica rispetto alla politica: l'UE fornisce l'arena adatta ad istituzionalizzare una prassi comune e di lungo periodo.

Per Mair l'UE non può essere democratizzata perché svolge «(...) compiti che non possono più essere svolti – o che non funzionano più – a livello nazionale»⁽⁶²⁾. Questo ruolo particolare adempiuto dall'Unione è quindi il risultato di un processo che vede sempre più difficilmente compatibili il funzionamento della democrazia popolare con i bisogni di un *policy making* sempre più complesso e che sembra non avere spazio per farsi carico delle preferenze dei cittadini.

In questo aspetto troviamo uno degli elementi di maggiore tensione della politica contemporanea, ossia il dilemma inerente il rapporto tra la decisione, vista come la produzione di decisioni complesse e vincolanti per la società e la velocità con cui ven-
 no attuati tali scelte, e il ruolo delle procedure democratiche, il compito delle opposizioni e le funzioni dei contrappesi istituzionali⁽⁶³⁾. In pratica viviamo il rischio di una dissociazione sempre più ampia tra gli interessi e le preferenze che emergono nell'arena elettorale e le preferenze e gli interessi che vengono individuati e processati nelle arene di governo. Mentre fino ad alcuni anni fa questo problema poteva essere lenito da condizioni generali (ad esempio la polarizzazione ideologica, le grandi fratture politiche) e dal ruolo attivo dei partiti, ora che il quadro generale è mutato e le organizzazioni politiche si sono indebolite, la possibilità di trovare una sintesi tra le due esigenze appare più complicata. Ecco perché i governi e i leader politici hanno fatto ricorso ad una nuova arena politica e hanno istituzionalizzato l'utilizzo di agenzie depoliticizzate⁽⁶⁴⁾.

no attuati tali scelte, e il ruolo delle procedure democratiche, il compito delle opposizioni e le funzioni dei contrappesi istituzionali⁽⁶³⁾. In pratica viviamo il rischio di una dissociazione sempre più ampia tra gli interessi e le preferenze che emergono nell'arena elettorale e le preferenze e gli interessi che vengono individuati e processati nelle arene di governo. Mentre fino ad alcuni anni fa questo problema poteva essere lenito da condizioni generali (ad esempio la polarizzazione ideologica, le grandi fratture politiche) e dal ruolo attivo dei partiti, ora che il quadro generale è mutato e le organizzazioni politiche si sono indebolite, la possibilità di trovare una sintesi tra le due esigenze appare più complicata. Ecco perché i governi e i leader politici hanno fatto ricorso ad una nuova arena politica e hanno istituzionalizzato l'utilizzo di agenzie depoliticizzate⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶³⁾ Robert DAHL, *A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation*, in «Political Science Quarterly», CIX, 1994, pp. 23-34; Eugenio SALVATI, *Tra Renzi e Grillo. Come cambia la politica in Italia*, Milano, L'Espresso, 2015; Eugenio SALVATI, *Matteo Renzi: a New Leadership Style for the Italian Democratic Party and Italian Politics*, cit.

⁽⁶⁴⁾ In merito è emblematico e interessante il potenziamento dell'agenzia Europea Frontex che ha il compito di pattugliare i confini esterni degli stati membri per contenere i flussi migratori irregolari. Un tema politico di difficile gestione viene devoluto a un'agenzia depoliticizzata, in modo da ridurre i potenziali conflitti e le criticità in merito. Cfr. Andrew W. NEAL, *Securitization and Risk at the EU Border:*

⁽⁶¹⁾ *Ivi*, p. 136.

⁽⁶²⁾ *Ibidem*.

Questa è per Mair la quadratura del cerchio, ossia la possibilità fornita al processo decisionale di uscire dalle strettoie della politica democratica sottoposta allo scrutinio e alla partecipazione dei cittadini, per affidarsi a soluzioni più amministrative e impersonali. In particolare è lo strumento che secondo Mair dovrebbe consentire di mettere a riparo le decisioni politiche dalla mutevolezza e imprevedibilità della politica elettorale, ormai sempre più vittima, come abbiamo visto in precedenza, di mutamenti repentini.

Il punto di caduta di questo tentativo di istituzionalizzare la spoliticizzazione si è avuto durante la gestione incerta da parte dell'UE e degli stati membri delle grandi crisi come quella economico finanziaria, della Grecia e dei migranti. In questo caso, al tentativo dei governi di proporre dei rimedi per via intergovernativa o tramite l'utilizzo di istituzioni non maggioritarie – come la Troika nel caso della Grecia –, abbiamo assistito ad una forma di reazione politica grazie all'ingresso sulla scena di nuovi partiti.

I nuovi imprenditori politici, facendo leva sulle paure, sulla rabbia e sulla insoddisfazione dei cittadini hanno in qualche modo riportato nel circu-

ito politico chi era collocato – o si era auto collocato – ai suoi margini. In questo caso l'esempio più eclatante è quello dei vari partiti che hanno combinato posizioni populiste ed euroscettiche e hanno così politicizzato a livello europeo *issues* che i partiti *mainstream* avevano tentato di sterilizzare. A livello nazionale questa opposizione si connota come in grado di dare voce ad istanze che avevano trovato poco spazio nei sistemi politici ma è difficile da definire come anti-sistema; nell'arena europea invece questi partiti hanno canalizzato il dissenso su di una piattaforma chiaramente anti-UE, con lo scopo di smantellare lo spazio politico e istituzionale costruito a Bruxelles che, a detta di questi partiti, non solo è di per sé poco democratico ma influenza negativamente il funzionamento delle democrazie nazionali.

Conclusioni

Il libro di Peter Mair si confronta con i molteplici aspetti politici legati alla crisi del modello di partito tradizionale e ai problemi delle democrazie contemporanee. Come ho sottolineato il cuore del problema, il punto attorno a cui ruota tutta l'attenta trattazione di Mair, è lo svuotamento dello spazio politico che avviene per l'abbandono dei cittadini dell'arena politica e per l'autoreferenzialità di *élites* politiche sempre più rinchiusi all'interno del circuito della politica tradizionale. In pratica si produce e si alimenta un pericoloso, dal punto di vista sistemico,

The Origins of FRONTEX, in «Journal of Common Market Studies», XLVII, 2009, pp. 333-56; Roberta MUNGIANU, *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, in «European Journal of Migration and Law», XV, 2013, pp. 359-85; Giuseppe CAMPESI, *Polizia della Frontiera. Frontex e la produzione dello spazio europeo*, Roma, DeriveApprodi, 2015.

gap di fiducia⁽⁶⁵⁾.

Il risultato di questo processo è la crisi della rappresentanza e della *accountability* e quindi l'aumento delle fibrillazioni delle democrazie europee, di cui questi due elementi sono pilastri fondamentali. Se condivisibilmente Mair pone l'accento su come si alimenta questo distacco tra cittadini e politica, e su come le *élites* politiche cerchino di appoggiarsi alle istituzioni non maggioritarie per governare limitando lo spazio della politica elettorale e conflittuale, viene di converso prestata poca attenzione sull'eventuale risposta da parte dei cittadini e di nuovi attori politici a questo svuotamento della politica, alla sfiducia nei confronti della politica.

Infatti non può essere tralasciata l'opportunità creata da quella che Sartori definisce la politica dell'anti-politica⁽⁶⁶⁾, ossia il tentativo di occupare uno spazio politico, proprio il vuoto di cui parla il titolo del libro, che non può restare vuoto a lungo.

Come ho cercato di sottolineare nell'analisi dei punti salienti della teoria di Mair, stiamo assistendo al progressivo rafforzamento di attori politici che si stanno alacramente adoperando per riportare nell'arena politica chi ne è escluso, per dare rappresentanza a istanze che la politica convenzionale ha smesso di interpretare. Il fatto che questi partiti spesso compiano questa

operazione con l'ambizione di rappresentare più che di governare, è un dato secondario da considerare, pena l'idea di ridurre la politica a semplice "governismo", tralasciando tutto ciò che precede, avvolge e sostiene l'azione del governare. Il dato saliente è che questi attori, che è comunque sbagliato considerare come non coalizionabili in vista di possibili esperienze di governo, sono in grado di operare in spazi sociali e politici che i partiti principali hanno abbandonato.

Il punto di maggiore criticità, che ha causato quella che Mair definisce la fine dei partiti tradizionale, è la difficoltà con cui questi attori si sono rapportati ad un nuovo contesto sociale frammentato e disarticolato, rinunciando a svolgere quella funzione di ricerca di nuove istanze da rappresentare che è alla base della competizione espansiva poliarchica. Su questo punto Mair coglie l'elemento forse più dolente, ossia il fatto che i partiti sono come incapaci di competere tra di loro, trovandosi sempre più impantananti nella gestione delle istituzioni pubbliche, tra vincoli europei e ristrettezze di risorse.

In questo contesto alla crisi dei partiti tradizionali, al rendimento più basso di democrazie in cui la competizione partitica è in stallo, rispondono i partiti populistici che invece sfidano nel campo aperto del mercato elettorale i partiti maggiori. Questi partiti non promuovono avventure autoritarie e non chiedono pericolose regressioni dal modello democratico, anzi si fanno alfieri di un rinviramento della democrazia proprio dal versante po-

⁽⁶⁵⁾ Seymour Martin LIPSET e William SCHNEIDER, *The Confidence Gap*, New York, Free Press, 1983.

⁽⁶⁶⁾ Giovanni SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2004.

polare, quello più indebolito, quello che si fonda su partecipazione e rappresentanza. In questa sfida hanno nell'UE il loro nemico principale, perché le istituzioni comunitarie incarnano uno degli elementi che, insieme all'autoreferenzialità dell'*establishment*, ha progressivamente svuotato di senso la politica democratica.

Il libro di Mair ha il pregio, a partire da una serrata critica della crisi strutturale dei partiti e dello svuotamento dello spazio politico, di mettere a sistema molti elementi cruciali per approfondire il dibattito sullo stato di salute dei regimi democratici, in particolare in merito a temi quali la legittimità, la rappresentanza, la partecipazione e il rapporto con gli attori sovranazionali. Il punto focale su cui siamo spinti alla riflessione da questo libro è che meccanismi quali la rappresentanza, la competizione politica e l'alternanza di governo sono elementi delicati e vitali per il funzionamento della democrazia. Il modo in cui interagiscono tra loro e la presenza di attori in grado di raccordare questi aspetti è essenziale, ed il monito di Mair è che al momento chi dovrebbe assolvere a queste funzioni – ossia i partiti – vive

una crisi strutturale che rischia di inficiare seriamente il rendimento delle nostre democrazie.

Data la natura stessa del libro è evidente come ci siano parti analitiche che avrebbero avuto bisogno di maggiore trattazione e approfondimento, come ad esempio la questione della “politicizzazione” (o depoliticizzazione) e il ruolo dell'Unione Europea, sia come regime politico autonomo che come attore in grado di influenzare il funzionamento dei sistemi politici delle sue parti costitutive. Per questo motivo il libro di Mair non rappresenta solo un ficcante contributo che consente di mettere sul tappeto ed enucleare i problemi delle democrazie contemporanee, ma è anche una sorta di agenda di ricerca su cui la scienza politica dovrebbe confrontarsi nel corso dei prossimi anni, con l'obiettivo di mettere a disposizione di un pubblico più vasto la propria capacità analitica ed esplicativa di fenomeni politici sempre più complessi e articolati, e che nel corso di questi anni di cambiamento e di passaggio non hanno goduto di una trattazione organica e sistematica.

