

SCHUMPETER E LA DEMOCRAZIA

Piero Meaglia

SOMMARIO: Introduzione. - 1. La critica della «dottrina classica della democrazia».- 2. Una nuova teoria della democrazia. - 2.1. Il ruolo della leadership politica. - 2.2. Il professionismo politico. - 2.3. Lotta per il potere e qualità delle decisioni. - 2.4. Carattere dei politici democratici. - 3. Le condizioni di successo della democrazia. - 3.1. La qualità dei politici. - 3.2. La limitazione del raggio delle decisioni politiche. - 3.3. Una burocrazia capace, affidabile, autorevole. - 3.4. L'«autocontrollo democratico» di politici e cittadini. - Per concludere: qualche osservazione.

Introduzione

Joseph Alois Schumpeter è stato anzitutto un economista, anche se la sua riflessione oltrepassa spesso i confini della disciplina, per diventare una sociologia dell'economia, uno studio delle relazioni reciproche tra l'economia e le altre dimensioni della vita collettiva, come la cultura e la politica¹.

È un'opera di sconfinamento anche *Capitalismo, socialismo, democrazia*, il testo che forma oggetto di queste note. Pubblicato per la prima volta nel 1942, è un testo di argomento prevalentemente economico, consacrata al confronto tra il sistema economico capitalistico e quello socialista, confronto che occupa le prime tre parti del libro. La prima domanda che dobbiamo porci è allora perché, in un libro che tratta soprattutto di economia, l'autore abbandoni ad un certo punto questa disciplina per dedicare un considerevole numero di pagine - l'intera parte quarta, intitolata *Socialismo e democrazia* - allo studio della forma di governo democratica². La questione richiede una risposta

¹ Joseph A. Schumpeter nacque nel 1883 a Triesch (oggi Trest), in Moravia, che apparteneva allora all'Impero austro-ungarico. Si trasferì definitivamente negli Stati Uniti nel 1932, dove insegnò a Harvard. È morto negli Stati Uniti nel 1950. Oltre a *Capitalismo, socialismo, democrazia*, le sue opere principali sono: *L'essenza e i principi dell'economia teorica* (1908), *la Teoria dello sviluppo economico* (1912), *Epoche di storia delle dottrine e dei metodi. Dieci grandi economisti* (1914), *Il processo capitalistico. Cicli economici* (1939), e la *Storia dell'analisi economica* (1954, postuma). Si veda Richard Swedberg, *Schumpeter. A Biography*, Princeton University Press, Princeton 1991, trad. it. *Joseph A. Schumpeter. Vita e opere*, Bollati Boringhieri, Torino 1998.

² Dopo la prima edizione del 1942, uscì una seconda edizione riveduta nel 1947, e una terza ampliata nel 1950. Qui mi servo della trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, intr. di M. Egidi e G.E. Rusconi, Etaslibri, Milano 1994 (d'ora in avanti indicata con la sigla CSD seguita dal numero del capitolo in numeri romani, dal numero del paragrafo, ove esista, in numeri arabi e dal numero della pagina ancora in numeri arabi). La prima parte si intitola: *La dottrina marxista*. La seconda: *Può il capitalismo sopravvivere?* La terza: *Può funzionare il socialismo?* La quarta, in cui è

articolata. La tesi principale dell'opera è che vi sono buone ragioni per pensare che il capitalismo sia destinato a scomparire e a essere gradualmente soppiantato dal socialismo³. Diversamente da molti marxisti, però, Schumpeter non crede che il capitalismo verrà travolto da un improvviso crollo economico: se avverrà, la sua distruzione sarà dovuta a fattori esterni ai meccanismi economici in senso stretto. Nel corso della sua avanzata, infatti, il capitalismo distrugge da se stesso le condizioni in ampio senso culturali del suo successo. Anzitutto, un inarrestabile processo di concentrazione trasforma le imprese in giganteschi apparati burocratici, sempre più poveri di quella capacità di innovazione che è il vero motore dell'economia capitalistica. Inoltre, lo sviluppo economico capitalistico indebolisce proprio i gruppi sociali che, pur provenendo dal mondo feudale, hanno favorito l'ascesa della borghesia: in alto, l'aristocrazia, a cui la borghesia ha sovente lasciato con successo la direzione dello stato; in basso, gli artigiani e i piccoli contadini che alla borghesia garantiscono il consenso e della quale condividono almeno in parte i valori. Infine, la stessa civiltà capitalistica suscita una crescente ostilità nei propri confronti: da un lato, essa promuove una mentalità razionalistica che finisce per volgersi contro i suoi istituti fondamentali, come la proprietà privata e il libero mercato, e per sottoporli ad una critica distruttiva; dall'altro, favorisce la formazione di un ceto di intellettuali che, dapprima alleati della borghesia, si trasformano a lungo andare in avversari acerrimi del capitalismo⁴.

È dunque assai probabile che al capitalismo subentri un'economia di tipo socialista. Ed è proprio sullo sfondo di questa previsione storica che si pone il problema della democrazia: quale sarà il destino della forma di governo democratica nel nuovo ordine socialista? La moderna democrazia rappresentativa, sorta e fiorita nella civiltà capitalistica, saprà dare buona prova anche in una società socialista? O, al contrario, si mostrerà inadatta a governare un sistema economico tanto diverso? Per rispondere a questa domanda occorre conoscere bene in che cosa consiste la forma di governo democratica: questa è la ragione per cui, lasciato il confronto tra capitalismo e socialismo condotto nelle prime tre parti dell'opera, Schumpeter affronta nella quarta parte, quasi un libro nel libro, lo studio della democrazia⁵.

esposta la teoria della democrazia, e di cui soprattutto ci occuperemo, reca il titolo: *Socialismo e democrazia*. Chiude il libro una quinta parte intitolata: *Schizzo storico dei partiti socialisti*.

³ Significativamente, il *Prologo* della Parte seconda, dedicato al capitalismo, inizia con queste parole: «Può sopravvivere il capitalismo? No, non lo credo» (CSD, *Prologo* alla parte seconda, p. 59). La Parte terza, dedicata al socialismo, inizia così: «Può funzionare il socialismo? Certamente» (CSD, XV, p. 161).

⁴ Cfr. CSD, capp. XII e XIII. Sull'atteggiamento degli intellettuali si veda in particolare nel cap. XIII il par. 2, *La sociologia dell'intellettuale* (pp. 141-150), ma osservazioni molto critiche sono sparse in tutta l'opera. Sui diversi fattori di crisi del capitalismo elencati da Schumpeter si veda l'introduzione di Massimo Egidi (pp. IX-XXXVI).

⁵ All'inizio della quarta parte indica la necessità di elaborare «una più realistica teoria del rapporto tra socialismo e democrazia in quanto tali, cioè del rapporto che, indipendentemente dai desideri e dagli *slogans*, può esistere tra l'ordine socialista come l'abbiamo definito e il *modus operandi* del governo democratico». E subito dopo afferma: «Per risolvere questo problema, dobbiamo prima di tutto analizzare la natura della democrazia» (CSD, XX, 1, p. 225).

La sua analisi si articola in tre momenti: 1) la critica della «dottrina classica della democrazia»; 2) la formulazione di una nuova e più realistica teoria; 3) l'indicazione delle «condizioni di successo del metodo democratico»⁶.

1) La comprensione della vera natura della democrazia contemporanea è ostacolata dalla sopravvivenza di una vecchia concezione, la «dottrina classica» della democrazia, secondo la quale «il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti istituzionali per giungere a decisioni politiche, che realizza il bene comune permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la sua volontà»⁷. Per prima cosa, dunque, Schumpeter sottopone ad una critica severa questa concezione per dimostrarne la falsità.

2) Solo dopo esserci liberati dalle idee sbagliate ereditate dal passato, da questa falsa «dottrina classica», sapremo guardare con occhi spregiudicati il mondo della politica ed elaborare un'«altra teoria della democrazia», più coerente con la nostra esperienza quotidiana e con i dati dell'osservazione empirica. Secondo questa nuova teoria «il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»⁸.

3) A sua volta, questa visione più realistica della democrazia ci permette di comprendere quali sono le «condizioni» indispensabili al suo successo e alla sua sopravvivenza. Le condizioni sono quattro: a) gli uomini politici devono essere di «qualità sufficientemente elevata»; b) lo spazio sottoposto alle decisioni dei politici non deve essere troppo esteso; c) il paese deve avere una burocrazia ben preparata, affidabile, onesta, autorevole, consapevole dei propri doveri e del proprio ruolo; 4) cittadini e politici debbono possedere le virtù dell'«autocontrollo democratico»: rispetto rigoroso delle regole del gioco, pazienza, prudenza, moderazione, tolleranza. Conoscere queste condizioni è necessario per prevedere il futuro della democrazia: infatti, solo se nel nuovo ordine socialista queste condizioni saranno presenti la democrazia potrà sopravvivere.

Trascureremo qui il rapporto tra democrazia e socialismo. La questione della compatibilità tra socialismo e democrazia, che preoccupava i contemporanei di Schumpeter, appare oggi a molti - tramontata la speranza nella creazione di una società socialista o respinta l'idea stessa di una tale società - non più attuale. Ci interessa, invece, lo studio che Schumpeter conduce sulla natura del governo democratico, poiché ha ancora qualcosa da insegnarci sui regimi politici nei quali viviamo. Nell'opera *Capitalismo, socialismo, democrazia* isoleremo pertanto la parte dedicata al tema specifico della democrazia distinguendo i tre momenti sopra elencati: 1) la critica della «dottrina classica»; 2) l'enunciazione di un'«altra teoria»; 3) l'illustrazione delle «condizioni di successo» della democrazia.

⁶ Il primo punto è svolto nel cap. XXI: *La dottrina classica della democrazia*; il secondo nel cap. XXII: *Un'altra dottrina della democrazia*; il terzo nel cap. XXIII: *Corollario*, e precisamente nell'importante par. 2: *Condizioni di successo del metodo democratico*.

⁷ CSD, XXI, 1, p. 239.

⁸ CSD, XXII, 1, p. 257.

1. La critica della «dottrina classica della democrazia»

Come già ricordato, la «dottrina classica» viene riassunta da Schumpeter con queste parole: «il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti costituzionali per giungere a decisioni politiche, che realizza il bene comune permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la sua volontà»⁹.

Come gli viene talvolta rimproverato, Schumpeter è piuttosto vago circa la paternità di questa concezione. Sono pochi i passi in grado di offrirci qualche indizio. Appena prima di introdurla, la chiama la «filosofia settecentesca del metodo democratico»¹⁰. In un altro passo indica in Bentham e Rousseau «due nomi che possono servirci da faro per tutto ciò che lasceremo in ombra»¹¹. Ma non cita alcun luogo né dell'un né dell'altro. Inoltre è arduo ricondurre questa concezione a Rousseau. La formulazione di Schumpeter prevede che i cittadini eleggano degli «individui tenuti a riunirsi» per prendere le decisioni, come avviene nei moderni parlamenti. Si tratta dunque di una democrazia rappresentativa o indiretta. Rousseau, al contrario, affascinato dalla democrazia degli antichi, predicava la democrazia diretta e condannava l'elezione di «rappresentanti». Ma non è l'accuratezza filologica che interessa Schumpeter. Ciò che gli importa è affermare che questa visione della democrazia, che chiama «dottrina classica», non è idonea a spiegare il reale funzionamento degli odierni regimi democratici.

Perché non è idonea? Soprattutto perché poggia su due nozioni molto vaghe come il «bene comune» e la «volontà popolare». Ancorché vaghe, le due nozioni sono strettamente collegate: il bene comune è l'oggetto della volontà popolare, o altrimenti detto, la volontà popolare ha per obiettivo la realizzazione del bene comune. Sono così strettamente connesse che se si riesce a dimostrare l'inconsistenza di una si distrugge anche l'altra. Ora, un'idea di «bene comune» su cui tutti concordino non esiste: individui e gruppi hanno spesso opinioni diverse e opposte di ciò che è bene per il proprio paese. Ma se non c'è un bene comune da tutti riconosciuto, non può esistere nemmeno la volontà popolare unitaria tesa al suo perseguimento: «e così i due pilastri della dottrina classica precipitano assieme»¹².

Si potrebbe obiettare che Schumpeter ha costruito appositamente una definizione facile da distruggere. «Bene comune» e «volontà popolare» non sono nozioni chiarissime, e non sono certo inattaccabili. Va dato merito a Schumpeter però di non accontentarsi di una vittoria troppo facile e di condurre più a fondo la sua critica. Egli osserva che la «volontà popolare» di cui parla la teoria classica, quale che sia il suo contenuto, non può che essere composta dalle tante «volontà individuali» dei cittadini singoli. Si lasci da parte il modo in cui queste volontà individuali possano fondersi nella volontà del popolo. Concentriamo la nostra attenzione su queste volontà individuali dei singoli cittadini: nel campo della politica queste volontà esistono? La risposta di Schumpeter è negativa. Con

⁹ CSD, XXI, 1, p. 239.

¹⁰ CSD, XXI, 1, p. 139.

¹¹ CSD, XX, 4, p. 237.

¹² CSD, XXI, 1, p. 241.

una particolareggiata analisi, egli dimostra che la teoria classica sopravvaluta la volontà dell'individuo, attribuendole «una autonomia e una razionalità del tutto irrealistiche»¹³. Per assolvere alla funzione che le riconosce la teoria classica, sarebbe necessario che questa volontà possedesse requisiti di cui invece è priva. Anzitutto dovrebbe essere chiaramente definita. Ogni cittadino dovrebbe «sapere esattamente per che cosa desidera battersi», cioè sapere indicare con precisione i suoi obiettivi politici; dovrebbe sapere «osservare e interpretare al modo giusto i fatti» che gli sono direttamente accessibili; e «dovrebbe saper vagliare criticamente le informazioni» che riceve sui fatti di cui non può avere esperienza diretta. Sulla base dei fatti accertati dovrebbe formulare «conclusioni limpide e pronte» intorno alle decisioni che i politici sono chiamati ad assumere. Infine, nello svolgimento di tutte queste operazioni mentali, dovrebbe avere tanta indipendenza di giudizio da non farsi condizionare dalla propaganda dei partiti e dei gruppi di pressione¹⁴.

Ebbene, è possibile che il cittadino medio sappia fare tutto questo? Schumpeter non lo crede: la teoria classica sbaglia perché attribuisce «alla volontà dell'individuo un'autonomia e una razionalità del tutto irrealistiche»¹⁵. Per prima cosa, è dubbio che questa volontà esista per gran parte dei cittadini. Molti non hanno che un debolissimo interesse per la politica. Di solito il cittadino medio avverte la politica come un mondo lontano, i cui eventi toccano ben poco la sua vita quotidiana, e che non merita darsi pena di comprendere: «Normalmente, nell'economia psichica del cittadino comune, le grandi questioni politiche vanno ad affiancarsi o a quegli interessi delle ore di riposo che non sono assurti alla dignità di piccole manie, o agli argomenti di una conversazione irresponsabile»¹⁶. Anziché impegnarsi in faticose riflessioni, si lascia trasportare dalle proprie passioni e dai propri sentimenti: «Anche in assenza di gruppi politici che cerchino di influire su di lui, il cittadino medio tende a subire, nelle questioni politiche, la pressione di impulsi e pregiudizi extrarazionali e irrazionali»¹⁷. A questi impulsi endogeni vanno aggiunte le influenze esterne. Gruppi di varia natura - politici di professione, esponenti di interessi economici, agitatori delle cause più diverse, a cui oggi aggiungerei i mezzi di comunicazione di massa e forse i rappresentanti delle comunità religiose e delle chiese - sviluppano incessantemente la loro propaganda. Quanto più il cittadino medio è incapace di formarsi meditati giudizi personali, tanto più questi gruppi riescono a influenzarne le idee: «essi sono in grado di forgiare e, in limiti molto estesi, perfino creare la volontà del popolo»¹⁸. Sottolineo l'espressione «creare la volontà del popolo», perché esprime un vero e proprio capovolgimento della «teoria classica della

¹³ CSD, XXI, 2, p. 242.

¹⁴ I passi citati si trovano in CSD, XXI, 2, p. 242.

¹⁵ CSD, XXI, 2, p. 242.

¹⁶ CSD, XXI, 3, p. 249.

¹⁷ CSD, XXI, 3, p. 250. I sentimenti di umanità e il codice morale che magari lo guidano nei rapporti quotidiani scompaiono di fronte alle grandi questioni pubbliche che sfuggono alla sua comprensione: «egli attenuerà il rigore dei criteri morali cui normalmente si attiene e potrà cedere a impulsi oscuri che le condizioni della vita privata lo aiutano a reprimere» (*ibidem*).

¹⁸ CSD, XXI, 3, p. 251. La propaganda può provenire anche da paesi ostili, e dai gruppi politici loro collegati.

democrazia». Per quest'ultima la volontà del popolo, la volontà dei cittadini, è il punto di partenza del processo di formazione delle decisioni. I cittadini esprimono, razionalmente ed autonomamente, una volontà che i politici, come semplici esecutori, sono tenuti ad attuare. È un processo ascendente, in cui il potere si trasmette dal basso verso l'alto, dai cittadini ai loro rappresentanti. Al contrario, secondo l'analisi di Schumpeter, la cosiddetta «volontà del popolo» - le idee dei cittadini intorno agli affari pubblici - è molto spesso il prodotto di un'abile propaganda. Le idee politiche che, magari confusamente, i cittadini manifestano non sono il risultato di uno sforzo razionale e autonomo di comprensione, ma l'effetto dell'influenza di abili persuasori: «Il fenomeno che ci si presenta nell'analisi dei processi politici è, in gran parte, quello di una volontà non genuina ma artefatta, e spesso questa creazione fittizia è tutto ciò che corrisponde nella realtà alla *volonté générale* della dottrina classica. [...] La volontà popolare è il prodotto, non la forza propulsiva, del processo politico»¹⁹. Per la teoria classica il soggetto che prende le decisioni in una democrazia è il popolo, che ne affida l'esecuzione a coloro che elegge. L'osservazione empirica mostra invece che «in realtà, il popolo non solleva né decide nessun problema, ma i problemi da cui il suo destino dipende sono normalmente sollevati e decisi per lui»²⁰.

Nei passi sin qui considerati il cittadino medio viene raffigurato da Schumpeter come tendenzialmente passivo rispetto alla politica: poco interesse, poco sforzo per informarsi, poco impegno per formarsi giudizi personali. Insomma, un cittadino «apatico». Ma non è sempre così. Vi sono momenti nella storia di un paese agitati da forti, spesso improvvise, passioni politiche. La massa si infiamma improvvisamente per una qualche causa. Sembra avere finalmente obiettivi precisi, volontà definite. Ma queste improvvise passioni non danno frutti migliori dell'apatia. Il cittadino eccitato è irrazionale come quello apatico²¹. Le passioni irrompono nel vuoto di razionalità con effetti talora distruttivi: «quando si spoglia una volta tanto dell'abituale indeterminatezza e mostra la volontà definita che la teoria classica postula, è molto probabile che il cittadino medio sia più ottuso e irresponsabile del solito con conseguenze che, in determinate condizioni, possono riuscire fatali al suo paese»²². Vedremo più avanti, quando considereremo le condizioni di successo della democrazia, in particolare l'ultima (l'«autocontrollo democratico»), quanto siano pericolosi questi sussulti di eccitazione popolare.

Tutte queste osservazioni intorno alla «natura umana nella politica» servono a Schumpeter per dimostrare che la teoria classica è fuorviante, e non ci permette di comprendere come procedono le democrazie reali. A noi consentono anche di aggiungere due precisazioni che riguardano la collocazione di Schumpeter nella storia della riflessione sulla democrazia.

¹⁹ CSD, XXI, 3, p. 251.

²⁰ CSD, XXI, 3, p. 252.

²¹ Cfr. G. Le Bon, *Psychologie des Foules* (1895), trad. it. *La psicologia delle folle*, intr. di P. Melograni, Longanesi, Milano 1980.

²² CSD, XXI, 3, p. 250.

Prima osservazione. Scrittori dell'Ottocento come Tocqueville e Mill erano favorevoli alla democrazia, il cui avvento consideravano del resto ineluttabile, ma erano preoccupati per alcune sue probabili conseguenze negative: soprattutto, il progressivo allargamento del suffragio avrebbe chiamato al voto la massa dei lavoratori manuali, politicamente del tutto impreparati. Occorreva impedire che la voce della minoranza di cittadini colti, i soli politicamente educati, fosse soverchiata dal maggior numero dei lavoratori manuali. Si ingegnarono perciò a escogitare rimedi. Uno di questi è l'elezione a due gradi o indiretta, adottata per l'elezione del Senato federale negli Stati Uniti d'America: per Tocqueville i senatori, eletti allora dai parlamenti degli Stati, erano di statura intellettuale e morale molto superiore ai colleghi della Camera dei deputati, eletti direttamente dal popolo. L'elezione indiretta permetteva di inviare al Senato gli uomini più illustri del paese, che invece gli elettori popolari probabilmente non avrebbero saputo riconoscere²³. Mill, che respingeva l'elezione a due gradi, suggeriva invece l'adozione del «voto plurimo»: il voto di un cittadino istruito, in possesso di un titolo di studio di istruzione superiore, avrebbe dovuto valere due, tre o più volte quello di un lavoratore manuale. Questa proposta, che ci appare oggi un po' bizzarra, si fondava sul presupposto che i colti, in genere coloro che svolgevano una professione richiedente un titolo di studio, possedessero una superiore competenza politica. Questo assunto non è più condiviso da Schumpeter. Quasi un secolo dopo le riflessioni di Mill, l'esperienza dei paesi democratici dimostra che il possesso di cultura e titoli di studio non è affatto garanzia di interesse per la politica, di maggior informazione, di più argomentati giudizi. Disinteresse, disinformazione, irrazionalità appartengono ormai a tutte le categorie sociali, ricchi e poveri, colti e incolti: «l'ignoranza e l'assenza di giudizio del cittadino medio in questioni di politica interna ed estera [...] sorprendono e urtano in persone evolute [*educated people*] (o che operano con successo in campi estranei alla politica) ancor più che nell'incolto [*uneducated people*] e nel povero»²⁴. Vale anche per le persone colte la stessa amara constatazione: quando si distoglie momentaneamente dalle preoccupazioni personali di ogni giorno, nelle quali impiega la razionalità e il buon senso di cui dispone, e si avventura nel campo delle questioni politiche, «il cittadino medio scende a un gradino inferiore di rendimento mentale»²⁵.

Seconda osservazione. La grande speranza di pensatori come Tocqueville e Mill era che l'allargamento del suffragio ai ceti inferiori, ai lavoratori manuali fino ad allora estranei alla politica, ne avrebbe stimolato l'interesse per il bene comune, li avrebbe spinti ad elevarsi culturalmente, ad acquistare una maggiore preparazione politica. Il voto avrebbe stimolato «l'educazione politica» dei cittadini. Ma sarebbe stata soprattutto la partecipazione alla vita delle amministrazioni locali a fungere da scuola di politica. Anche i più impreparati, ai quali sfuggiva il senso delle grandi questioni nazionali, sarebbero riusciti a comprendere i problemi della loro piccola comunità, vicini alla loro esperienza quotidiana, accessibili all'osservazione diretta. Superato questo primo gradino dell'educazione politica, sarebbe stato per loro più agevole accostarsi ai più complessi, e

²³ L'elezione dei senatori è diventata diretta in seguito all'approvazione nel 1913 del XVII emendamento.

²⁴ CSD, XXI, 3, p. 249.

²⁵ CSD, XXI, 3, p. 250

apparentemente lontani, problemi del paese. Anche questa speranza si è ormai dileguata in Schumpeter. Egli ammette che le questioni locali siano più facilmente accessibili al «cittadino medio», perché toccano direttamente la sua vita e non sono qualitativamente troppo diverse dalle cure quotidiane per la famiglia e la professione. Ma ciò non garantisce affatto il passo successivo: «appena ci si allontana dalle preoccupazioni private della famiglia e della professione ed entriamo nel campo degli affari nazionali ed internazionali che mancano di un rapporto diretto ed inequivocabile con quelle preoccupazioni private, la volizione individuale, il dominio dei fatti e il metodo di deduzione cessano ben presto di rispondere ai requisiti della dottrina classica»²⁶.

2. Una nuova teoria della democrazia

Riassumendo: secondo la dottrina classica della democrazia, nel processo di formazione delle decisioni politiche l'iniziativa parte dal basso, dai cittadini che, in possesso di obiettivi ben definiti, eleggono dei concittadini incaricati di realizzarli. Questa dottrina presuppone cittadini fortemente interessati alla politica, che si sforzano di acquisire informazioni, le sanno vagliare criticamente, ed elaborano obiettivi precisi, che toccherà ai politici attuare. Ma questa concezione è del tutto irrealistica²⁷. Occorre sostituirla con una teoria più convincente, con «un'altra teoria della democrazia». Essa capovolgerà la dottrina classica e riconoscerà che nel processo di formazione delle decisioni l'iniziativa parte dall'alto, dagli individui che aspirano al potere. Essi si candidano alle elezioni, propongono agli elettori programmi e valori, chiedono il loro voto per conquistare le posizioni di potere dalle quali si prendono le decisioni: «il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»²⁸.

Capovolgendo quella classica, la nuova teoria riconosce che le «decisioni politiche» non vengono prese dal popolo, ma dagli uomini politici vincitori della competizione elettorale. Poiché la democrazia - aveva scritto Schumpeter poche pagine prima - è un metodo per prendere decisioni, una buona definizione della democrazia deve rispondere con precisione alla domanda: chi è il decisore? La teoria classica risponde: il popolo stesso prende le decisioni, e gli uomini che esso elegge sono meri esecutori della sua volontà. In questo modo il popolo è l'autore delle decisioni a cui è sottoposto. Al contrario, la nuova teoria risponde: il popolo non «decide» nulla. Le decisioni, cui è soggetto, sono prese da altri, da coloro che attraverso la gara elettorale conquistano il potere, cioè un seggio in parlamento e poi, eventualmente, un incarico di governo. Per la dottrina classica le decisioni politiche, ad esempio le leggi, sono espressione della «volontà popolare». Per la nuova teoria sono espressione della volontà degli uomini politici che hanno conquistato il governo.

²⁶ CSD, XXI, 3, p. 249.

²⁷ «Si ricorderà che l'ostacolo principale all'accettazione della teoria classica era per noi la formula secondo cui il "popolo" possiede un'opinione razionale e definita intorno ad ogni problema singolo e - in una democrazia - la traduce in pratica scegliendo i "rappresentanti" che veglieranno alla sua attuazione» (CSD, XXII, 1, p. 257).

²⁸ CSD, XXII, 1, p. 257.

Occorre sottolineare che per Schumpeter la democrazia è un determinato modo per prendere le decisioni. Il termine «decisione» ricorre ogni volta che egli definisce la nozione di democrazia. Fin dal primo dei capitoli dedicati alla democrazia leggiamo: «La democrazia è un metodo politico, uno strumento costituzionale per giungere a decisioni politiche - legislative e amministrative...»²⁹. La stessa formula ricorre sia nella definizione della dottrina classica, sia in quella della nuova teoria. La dottrina classica inizia così: «il metodo democratico è quell'insieme di accorgimenti istituzionali per giungere a decisioni politiche...»³⁰. L'«altra teoria» inizia allo stesso modo: «il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche...»³¹. Dunque la democrazia è un «metodo per prendere decisioni politiche». Ma chi prende veramente le decisioni? La risposta che la nuova e più realistica dottrina schumpeteriana offre alla domanda è chiara: nei regimi democratici non è il «popolo» a prendere le decisioni, ma coloro che i cittadini eleggono.

La definizione schumpeteriana della democrazia ha avuto una enorme fortuna. Ancora oggi manuali di scienze politiche e libri sulla democrazia la indicano come una buona, se non la migliore, definizione possibile³². È meritata questa fortuna? Se la rileggiamo attentamente, non ci sembra particolarmente originale né profonda. Ci dice cose che ciascuno di noi osserva facilmente. Cosa c'è di tanto nuovo ed originale nel dire che in democrazia le leggi sono fatte da coloro che ne hanno acquistato il diritto trionfando in una competizione per il voto popolare, vale a dire vincendo le elezioni? In questa luce, la definizione schumpeteriana potrebbe sembrarci niente più che una riproposizione della vecchia teoria delle élite, formulata oltre mezzo secolo prima da Gaetano Mosca³³. Probabilmente, Schumpeter risponderebbe ai nostri dubbi invitandoci a leggere le pagine del capitolo XXII nelle quali indica i molti aspetti delle democrazie contemporanee che questa definizione, così apparentemente, ovvia permette di spiegare, a differenza di quella classica (ed è ciò che faremo nei paragrafi successivi). E inoltre ci solleciterebbe a considerare, nel capitolo XXIII, l'elenco delle condizioni di successo della democrazia, che la sua realistica concezione permette di individuare (ed è ciò che noi faremo più avanti, nel terzo capitolo). Ritengo che la vera originalità di Schumpeter, il contributo ancora attuale che egli ha dato allo studio della democrazia, consista non nella tanto celebrata definizione della democrazia, ma nella indicazione e illustrazione delle «condizioni» della democrazia: un tema oggi molto dibattuto, che riguarda le possibilità di successo dei tentativi di democratizzare i tanti regimi autocratici del mondo, ma anche le possibilità di preservare i nostri sistemi democratici, già molto imperfetti, da ulteriori degenerazioni.

²⁹ CSD, XX, 3, p. 230.

³⁰ CSD, XXI, 1, p. 239.

³¹ CSD, XXII, 1, p. 257.

³² Cfr. G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, il Mulino, Bologna 1997, pp. 244-245; G. Sartori, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano 1993, p. 107.

³³ Così sembra considerarla Norberto Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984, nuova ediz. ampliata 1991, p. 15. Per la collocazione della teoria di Schumpeter nella storia delle dottrine elitistiche cfr. G. Sola, *La teoria delle élites*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 142-147.

Quali sono dunque gli aspetti della democrazia che la definizione di Schumpeter permette di illuminare? Dei molti, moltissimi, aspetti elencati dall'autore ne considereremo qui soltanto alcuni.

2.1. Il ruolo della leadership politica.

La nuova teoria della democrazia permette di comprendere il ruolo svolto dagli uomini politici nel processo di formazione delle decisioni. La dottrina classica, ponendo all'inizio del processo la «volontà del popolo», assegna ai politici - membri del parlamento e del governo - il compito di semplici esecutori di tale volontà. Al contrario, all'inizio del processo c'è sempre l'iniziativa degli uomini che ambiscono al potere, che si candidano alle elezioni, che sollecitano, agitando i loro programmi, l'interesse di cittadini passivi e confusi, e che in questo modo risultano i veri creatori della presunta «volontà del popolo». Sopravvalutando la capacità di iniziativa autonoma della massa, la «dottrina classica» trascura l'opera dei leader, l'azione che essi esercitano sulla massa, passiva e impreparata. Al contrario la nuova teoria è consapevole che «le collettività agiscono quasi esclusivamente accettando una leadership - è questo, si può dire, il meccanismo dominante di ogni azione collettiva...»³⁴. Raramente le masse si muovono di propria iniziativa. Sono sempre i capi politici, o coloro che aspirano a diventarlo, che spingono la massa ad uscire dalla passività, stimolandone paure o speranze. Nella popolazione, o in parti di essa, possono bensì essere presenti da tempo «volizioni di gruppo», che riflettono aspirazioni e bisogni insoddisfatti, sentimenti e passioni rimosse. Ma queste «volizioni» possono restare a lungo latenti, sopravvivere per decenni soltanto nella conversazione quotidiana, esprimersi come un malessere diffuso che non riesce a raggiungere la sfera della politica, fino al giorno in cui qualche leader politico, vecchio o nuovo, decide di farsi interprete di questi bisogni e sentimenti, di sfruttarli come materia di lotta politica, di usarli come strumenti delle proprie fortune elettorali³⁵. Il leader politico è allora simile all'imprenditore che, scoperto un mercato potenziale, non ancora sfruttato, vi si getta per acquistarvi la propria fortuna economica.

2.2. Il professionismo politico

Assente nella dottrina classica, la nozione di «competizione» (*competition*) occupa invece un ruolo centrale nella nuova teoria, proprio perché consente di illuminare aspetti della democrazia che sfuggono alla vecchia dottrina. Schumpeter sottolinea ripetutamente l'importanza della «competizione». Al paragrafo in cui introduce la propria definizione di democrazia dà il titolo

³⁴ CSD, XX, 1, p. 258.

³⁵ «Di norma, esse [queste volizioni] non si affermano direttamente; anche se forti e definite, rimangono latenti, spesso per decenni, finché qualche leader politico le rende attuali trasformandole in strumenti di azione politica. E vi provvede, o vi provvedono per lui i suoi agenti, organizzandole, impiegandole e includendo nell'offerta da lanciare contro concorrenti le voci adatte» (CSD, XX, 1, p. 258).

*Competition for Political Leadership*³⁶. Altrove indica la propria concezione della democrazia come «the theory of competitive leadership»³⁷.

L'asprezza della competizione per il potere contribuisce a spiegare perché la politica divenga inevitabilmente un impegno a tempo pieno, una «professione» esclusiva. Coloro che, in nome della dottrina classica, condannano la formazione di una categoria di professionisti della politica non fanno che attardarsi in una polemica sterile: «Molti esponenti della dottrina democratica hanno cercato ansiosamente di spogliare l'attività politica di ogni connotazione professionale, sostenendo con energia e spesso con violenza che la politica non deve divenire una professione e, se diviene tale, la democrazia degenera»³⁸. Può ben accadere che uomini entrati in politica non abbandonino completamente la professione da cui provengono. Schumpeter indica ad esempio avvocati e uomini d'affari. Noi potremmo aggiungere giornalisti, studiosi, artisti. Ma si tratta di eccezioni, che valgono soprattutto per chi occupa una carica per un periodo limitato per tornare in seguito all'occupazione precedente. Diverso è il caso di chi, entrato in politica, intende rimanervi il più a lungo possibile e coltiva ambizioni di carriera, che lo innalzano da parlamentare di seconda fila fino ad incarichi di governo: «normalmente, il successo personale in politica esige [...] una concentrazione di tipo professionale che riduce le altre attività dell'individuo al rango dell'accessorio o dello strettamente indispensabile»³⁹.

I resoconti giornalistici ci offrono talvolta un'idea della vita di un parlamentare o di un ministro che mira ad essere confermato. La sua «competizione per il voto popolare» non lo impegna soltanto nel periodo della campagna elettorale, più o meno a ridosso delle scadenze elettorali. Lo impegna in permanenza. Dal giorno in cui ha conquistato un seggio, il parlamentare sa di dover lavorare per ottenere la rielezione nella tornata successiva. Partecipare ad ogni genere di incontri, congressi di categoria, convegni di studi, cerimonie pubbliche, feste popolari; essere fisicamente presente nel proprio collegio il più a lungo possibile per ricevere gli elettori con le loro richieste o lamentele; farsi eleggere anche in un organo locale, consiglio comunale o provinciale o regionale, per coltivare più da vicino il proprio elettorato; rilasciare interviste giornalistiche, radiofoniche, televisive; intervenire in parlamento e nelle commissioni parlamentari, e farne giungere notizia all'opinione pubblica; farsi portavoce in queste sedi degli interessi del luogo in cui è stato eletto o delle categorie che lo sostengono; partecipare alla vita del proprio partito, seguire con attenzione gli umori delle sue organizzazioni locali, imporsi il proprio controllo per impedire l'ascesa di candidati alternativi; cogliere ogni occasione, o inventarne di nuove, per raccogliere fondi per la propria campagna elettorale, ecc.: questo non è che un elenco incompleto di tutte le attività che un parlamentare deve svolgere per conservare ed accrescere la propria popolarità in vista della sfida che sicuramente qualche agguerrito avversario politico gli porterà alle elezioni successive. Non solo: dovrà dedicare a queste

³⁶ Nella traduzione italiana: *La lotta di concorrenza per il comando politico* (CSD, XXII, 1, p. 257).

³⁷ Nella traduzione italiana: «La teoria della *leadership* concorrenziale» (CSD, XXIII, 1, p. 271).

³⁸ CSD, XXIII, 1, p. 272.

³⁹ CSD, XXIII, 1, p. 272.

mille attività la maggior quantità di tempo possibile, perché sa che i suoi concorrenti stanno facendo altrettanto, e si sforzano di essere più attivi e onnipresenti di lui. È dunque ben difficile che gli resti il tempo e l'energia per svolgere una seconda attività.

Ma, diventando una attività esclusiva, la politica diventa anche per i suoi protagonisti la fonte del proprio sostentamento. Diventa il mestiere di cui vivono: «il che implica il riconoscimento di un interesse professionale distinto dell'uomo politico, e di un particolare interesse di gruppo nella professione politica in quanto tale»⁴⁰. Max Weber ha distinto il vivere *di* politica ed il vivere *per* la politica, ed ha osservato che normalmente un uomo politico fa l'una e l'altra cosa insieme. Vive *di* politica nel senso che la politica gli fornisce i mezzi per vivere. Vive *per* la politica perché in genere la propria azione è ispirata a determinati valori. Schumpeter non esclude mai apertamente che l'azione degli uomini politici sia anche motivata dal perseguimento di valori⁴¹. Ma sottolinea che, indipendentemente dalla presenza o dall'assenza di motivazioni ideali, ogni membro del parlamento e del governo, in quanto vive di politica, è mosso anche dai propri particolari interessi di carriera. Non dobbiamo dunque sorprenderci che l'uomo politico tenga così tanto alla cosiddetta «poltrona». Sarebbe come deplorare che un imprenditore miri ad accrescere i suoi profitti, o che un professionista cerchi di conservare la propria clientela. Naturalmente, si può ben pretendere dai politici qualcosa in più della cura del proprio interesse particolare, ed esigere che vi antepongano quello generale: ma non ci si deve scandalizzare che al proprio interesse particolare dedichino la stessa cura di un privato cittadino.

Ogni politico, inoltre, condivide con i colleghi gli specifici interessi della «categoria». Come le altre categorie professionali, quella dei politici cerca di accrescere i propri benefici, lo stipendio, la pensione, l'uso gratuito o semigratuito di servizi pubblici, l'istituzione di servizi di loro esclusiva fruizione. I loro interessi di categoria possono entrare in contrasto con quelli di altre categorie o con quelli generali del paese. Indipendentemente dai vantaggi o dagli svantaggi che ne traggono gli elettori, può essere interesse dei politici, ad esempio, conservare il controllo del settore pubblico dell'economia; oppure, al contrario, può essere per loro più conveniente liberarsi del fardello di una azienda statale, erogatrice di un servizio pubblico, ma dissestata e ingovernabile, anche se sarebbe più utile per i cittadini conservarla in mano pubblica e risanarla. In conclusione, se esiste un particolare interesse di categoria dei politici, questo interesse può non coincidere ed anche essere in contrasto con gli interessi dei loro elettori.

Si può esigere che anche i politici si attengano ad un codice morale, ad una morale della politica, allo stesso modo in cui si pretende di sottoporre altre figure professionali, come i medici e gli avvocati, ad una «deontologia» propria della loro professione⁴². Ma sarebbe irrealistico pretendere che si votino senza riserva al solo interesse dei propri elettori o del paese dimenticandosi del proprio⁴³.

⁴⁰ CSD, XXIII, 1, p. 272.

⁴¹ CSD, XXIII, 1, p. 272, nota 3.

⁴² Norberto Bobbio ha sempre sostenuto che anche dai politici, come da ogni categoria professionale, ci si aspetta che si attengano ad una specifica deontologia professionale. Il dovere professionale proprio del politico è occuparsi del bene

2.3. Lotta per il potere e qualità delle decisioni

La vita degli uomini politici è dunque caratterizzata da una incessante lotta per il potere, di cui la competizione elettorale in senso stretto costituisce solo una parte. Ma, contemporaneamente, ai politici spetta prendere «decisioni». Come recita la nuova teoria della democrazia, la «competizione per il voto popolare» ha per fine la conquista del «potere di decidere». Che rapporto esiste tra le due attività? Che influenza esercita la competizione per il potere sulla qualità delle decisioni che vengono prese?

Schumpeter muove dalla distinzione tra la «funzione sociale» (o «significato sociale» o «fini sociali») svolta dagli uomini politici, che è prendere «decisioni» (emanare leggi e misure amministrative), e il «motivo animatore» (*motive power*), le motivazioni del loro agire. La distinzione va tenuta ben ferma, perché sarebbe sbagliato credere che il «motivo animatore» dei politici, l'obiettivo cui orientano la loro azione, sia di assolvere alla loro «funzione sociale» di decisori. Il loro «motivo animatore» è la conquista e la conservazione del potere, e le decisioni che assumono in quanto parlamentari o ministri non sono che il prodotto incidentale della lotta per il potere. Vale per la politica quel che vale per l'economia. Lo «scopo o significato sociale» della produzione di beni è soddisfare il bisogno degli uomini di mangiare, vestirsi, ecc. Ma la motivazione degli imprenditori, dei produttori dei beni, non è assolvere a quella funzione sociale. La loro motivazione è la ricerca del profitto: la funzione sociale della produzione è realizzata in modo non intenzionale. Riassume Schumpeter: «il significato o la funzione sociale dell'attività parlamentare è indubbiamente di produrre leggi e, in parte, misure d'ordine amministrativo. Ma, per capire come la politica democratica serva questo fine sociale, dobbiamo partire dalla lotta di concorrenza per il potere e riconoscere che la funzione sociale è assolta, per così dire, incidentalmente; nello stesso senso in cui la produzione è incidentale rispetto alla realizzazione di un profitto»⁴⁴. Più brevemente: «il metodo democratico crea legislazione ed amministrazione come sottoprodotti [*by-products*] della lotta di concorrenza per il potere politico»⁴⁵.

Tutto questo viene illustrato nelle pagine in cui, prendendo ad esempio l'Inghilterra, Schumpeter mostra dettagliatamente come opera un regime democratico. Poiché, come al solito, il suo linguaggio è troppo sintetico, e a volte contorto, proveremo ad esprimerne il pensiero con parole nostre. Nella lotta che si svolge senza tregua tra governo e opposizione, l'uno e l'altra si danno battaglia presentando in parlamento progetti di legge. Il criterio con cui il governo sceglie di volta in volta gli argomenti su cui legiferare è il vantaggio o profitto politico che spera di trarne (ad esempio una immediata popolarità presso degli elettori) e il danno che spera di infliggere all'opposizione (che su quel tema può trovarsi in

comune o interesse collettivo, al di sopra dei propri specifici interessi individuali o di categoria. Cfr. *Il buongoverno* (1982), in *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, Einaudi, Torino 1999, pp. 148 – 160.

⁴³ Non ci si deve allora stupire «che così di rado gli uomini politici servano gli interessi della loro classe o dei gruppi ai quali sono personalmente legati» (CSD, XXIII, 1, p. 272).

⁴⁴ CSD, XXII, 2, p. 269.

⁴⁵ CSD, XXIII, 1, p. 273.

imbarazzo o addirittura dividersi). Naturalmente il governo non è libero di scegliere a piacere tutti i temi da proporre: vi sono sempre questioni irrisolte ereditate dal precedente governo ed impossibili da eludere, ed altre che sono materia di routine politica. E vi sono gli avvenimenti impreveduti che esigono una pronta risposta. Ma, nell'ambito della facoltà di scelta che resta, governo e maggioranza cercheranno di sollevare determinati temi, trascurandone altri, in base al criterio della convenienza politica: in base al loro «valore politico» (*political values*), come si esprime l'autore, cioè secondo la loro utilità pratica nella lotta per il potere. Anche l'opposizione, nella scelta dei propri obiettivi, adotterà lo stesso criterio: raramente un'opposizione parlamentare si lascia sfuggire l'occasione di agitare una questione, particolarmente sentita in quel momento dall'opinione pubblica, capace di mettere in difficoltà il governo. Può anche accadere che il conflitto si apra in seno alla maggioranza. Quando deputati del partito di governo propongono inaspettatamente un disegno di legge di particolare rilievo, che non rientra nel programma o nei piani del governo, questo è il segno di una ribellione interna alla maggioranza. Quel disegno di legge è uno strumento di lotta politica, che può non rispondere affatto ai bisogni attuali del paese o agli interessi sociali tutelati dalla stessa maggioranza. Le «decisioni», cioè le leggi che eventualmente scaturiranno da queste mosse, saranno il frutto «incidentale», il «sottoprodotto», la conseguenza indiretta dell'incessante lotta per il potere: «la decisione dei problemi politici è, dal punto di vista dell'uomo politico, non il fine ma solo la materia dell'attività parlamentare»⁴⁶.

Ma se l'attività politica in un regime democratico si svolge come Schumpeter la descrive, questo svolgimento non andrà a discapito della buona qualità delle decisioni, delle leggi? Se i temi di dibattito pubblico e le proposte di legge vengono scelte dai contendenti secondo il criterio del vantaggio particolare che ciascuno di essi spera di trarne nella gara per il potere, che rapporto avranno le leggi così prodotte con il bene o l'interesse del paese? Schumpeter riconosce l'esistenza del problema quando scrive: «La continua lotta di concorrenza per la conquista o il mantenimento del potere dà ad ogni considerazione d'ordine politico o amministrativo il tono espresso così efficacemente dalla frase: “trattare in voti”»⁴⁷. È la frase pronunciata da un politico, che ammette di trattare in voti come un commerciante tratta in petrolio: come il commerciante, anch'egli bada anzitutto al proprio vantaggio⁴⁸. Il petroliere vende petrolio per trarne un guadagno, non perché è sensibile al bisogno di riscaldarsi o di spostarsi dei consumatori. Il politico propone provvedimenti legislativi per trarne un incremento dei voti, non perché sensibile ai bisogni dei votanti. Governo e opposizione tendono a

⁴⁶ CSD, XXII, 2, p. 266. Questa visione della democrazia è stata efficacemente rappresentata da Anthony Downs, uno studioso che riconosce il suo debito nei confronti di Schumpeter. Il carattere strumentale dei programmi dei partiti viene così illustrato: «i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni; non cercano di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche» (A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York 1957, trad. it. *Teoria economica della democrazia*, il Mulino, Bologna 1988, p. 60).

⁴⁷ CSD, XXIII, 1, pp. 273-274. A proposito della la frase «trattare in voti», Schumpeter scrive che essa «non è offensiva per l'uomo politico come potrebbe sembrare a prima vista, e non esclude né ideali né senso del dovere».

⁴⁸ Cfr. CSD, XXIII, 1, p. 272.

valutare le leggi in base al loro «valore politico», cioè in base alla loro efficacia come strumenti nella lotta politica, più che in base ai vantaggi che ne avrà il paese: «Il fatto che, in una democrazia, il governo deve considerare prima di tutto i valori politici di una certa politica o legge o misura amministrativa [...] tende a distorcere tutti i pro e i contro»⁴⁹. Sollecitati da continue scadenze elettorali, ed oggi da sondaggi pressoché quotidiani, di fronte alle decisioni da assumere i politici sono più assillati dalla loro popolarità o impopolarità immediata che dalle conseguenze di lungo periodo per il paese: ciò «impone agli uomini che detengono il potere o a quelli che gli sono vicini una visione angusta e limitata dei problemi e rende loro difficile il servire interessi nazionali lontani che possono richiedere un'attività impegnativa in vista di scopi non immediati»⁵⁰. È permanente il rischio che gli interessi particolari della classe politica contrastino con gli interessi generali della collettività: «Non meno difficile diviene una razionale dosatura dei provvedimenti. Una dosatura ispirata a considerazioni di chance politica non è necessariamente quella che produrrà i risultati più soddisfacenti per la nazione»⁵¹.

Dunque Schumpeter è ben consapevole del problema. Ma il problema si può risolvere? Nelle sue pagine non troviamo una risposta esplicita alla domanda. Proviamo però ad immaginarla. Come egli afferma più volte, la democrazia è un metodo per prendere decisioni. Un metodo che funzionerà più o meno bene secondo che siano presenti le «condizioni di successo» della democrazia. Il metodo democratico non ha valore assoluto, non deve essere preferito incondizionatamente e in ogni caso ad altri metodi, meno democratici. Funziona bene, consente di assumere buone decisioni, solo se l'ambiente in cui opera è favorevole, cioè se vi esistono le sue condizioni di successo. Una di queste condizioni è la presenza di un ceto politico «di qualità sufficientemente elevata». Con ciò Schumpeter intende - come vedremo meglio nel terzo capitolo - un ceto politico che eredita dalla tradizione determinati valori morali e codici di comportamento: si può immaginare che questi valori e questi codici imbriglino le tendenze spontanee della lotta politica democratica, che attenuino l'inclinazione dei politici a subordinare il «bene comune» a considerazioni di vantaggio personale?

⁴⁹ CSD, XXIII, 1, p. 274.

⁵⁰ CSD, XXIII, 1, p. 274. A farne le spese è anche la politica estera, la quale «può degenerare in politica interna» (*ibidem*). Circa i rischi per la politica estera, Schumpeter riferisce il caso del governo inglese presieduto da Asquith alla vigilia della prima guerra mondiale: «Per citare un esempio clamoroso, a nessuno studioso delle origini della prima guerra mondiale 1914-1918 può sfuggire la passività del governo britannico nel periodo che va dall'assassinio dell'arciduca Ferdinando fino alle dichiarazioni di guerra. Non che non si siano fatti tentativi per evitare la conflagrazione, ma furono stranamente deboli e limitati. Un atteggiamento simile non si può spiegare con l'ipotesi che il governo Asquith non desiderasse in realtà evitare la guerra. Ma chi giudichi insoddisfacente questa ipotesi - come credo la si debba giudicare - deve ripiegare su un'altra: è possibile che i signori al banco del governo fossero tanto assorbiti dal gioco politico che si accorsero dei pericoli della situazione internazionale solo quando era ormai troppo tardi» (CSD, XXIII, 1, p. 273, nota 4).

⁵¹ CSD, XXIII, 1, p. 274.

2.4. Carattere dei politici democratici

Nel paragrafo precedente abbiamo toccato il tema della qualità degli uomini politici che la competizione democratica seleziona per il potere. Quando osserva che la preoccupazione quasi esclusiva dei leaders per le proprie fortune politiche fa loro trascurare il bene dei cittadini, Schumpeter tocca l'antica questione della «virtù» dei governanti, non la virtù privata ma quella pubblica, che per Montesquieu coincide con l'amor di patria e richiede di accordare la «continua preferenza dell'interesse pubblico al proprio»⁵². Oltre alla virtù, Schumpeter si occupa però anche di un'altra qualità, la competenza. Una delle critiche tradizionali alla democrazia è di inviare al potere degli incompetenti, dei mediocri: «Non occorre ripetere il noto argomento che il metodo democratico crea dei politici di professione e poi li trasforma in amministratori e “statisti” dilettanti»⁵³. Questa critica è convincente? Schumpeter ne riconosce in parte la fondatezza. In primo luogo un buon candidato, cioè colui che è capace di vincere nella gara elettorale, può rivelarsi un cattivo governante: le doti per trionfare nelle competizioni elettorali non sono necessariamente le stesse che occorrono per prendere buone decisioni. E, per converso, vi sono uomini che sarebbero dei buoni governanti, degli eccellenti statisti, ma che sono privi delle qualità indispensabili per sconfiggere gli avversari nella battaglia elettorale: «le qualità intellettuali e morali che fanno un buon candidato non sono necessariamente quelle che fanno un buon amministratore, e la selezione mediante il successo elettorale può risolversi a svantaggio di chi potrebbe riuscire nella direzione suprema degli affari pubblici»⁵⁴. In secondo luogo, il vincitore della gara elettorale, giunto al potere, può rivelarsi molto abile a conservarlo. Ma anche la capacità di mantenersi a lungo al potere, destreggiandosi abilmente tra mille insidie e respingendo gli assalti portati continuamente da avversari vecchi e nuovi, non significa saper fare del buon governo: «E anche se, in carica, i prodotti di questa selezione [elettorale] reggono alla prova, il loro successo

⁵² Montesquieu, *L'Esprit des Loix*, IV, 5, che cito da *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. Cotta, Utet, Torino 1952, rist. 1973, p. 105. Com'è noto, per Montesquieu la virtù è il principio della repubblica, in particolare di quella democratica, così come l'onore è il principio della monarchia e la paura del dispotismo. A giudicare dalle osservazioni di Schumpeter, proprio la virtù scarseggerebbe presso i capi delle democrazie contemporanee.

⁵³ CSD, XXIII, 1, p. 275. Un esempio illuminante del poco rilievo dato alla competenza è il modo in cui, dopo la vittoria nelle elezioni, il primo ministro inglese assegna gli incarichi di governo: «Vi include: 1) un certo numero di veterani del partito che ricevono quello che potremmo chiamare un incarico onorario; 2) i *leader* di second'ordine, quelli sui quali conta per la battaglia parlamentare corrente e la cui scelta dipende in parte dal loro valore politico positivo, in parte dal loro valore potenziale di disturbo; 3) le personalità in ascesa che eleva nell'ambita cerchia di affari per “attingere dal basso i cervelli migliori” e, a volte, 4) le poche persone ritenute particolarmente *qualificate* per un dato incarico» (CSD, XXII, 2, p. 262). A chi lamenta come «in queste scelte la competenza specifica conti poco», Schumpeter risponde: «è nell'essenza del governo democratico che i valori politici abbiano un valore dominante, la competenza un peso solo incidentale» (CSD, XXII, 2, p. 262, nota 13).

⁵⁴ CSD, XXIII, 1, p. 275.

può, per la nazione, dimostrarsi un insuccesso. L'uomo politico che sia maestro di tattica può superare tutta una successione di prove infelici in campo amministrativo»⁵⁵.

Si aggiunga che l'incessante lotta per conservare il potere assorbe la maggior parte delle energie di coloro che ne occupano i vertici, lasciando loro poche forze per svolgere il compito per cui sono stati scelti, che è quello di governare: «l'efficienza del governo democratico è inevitabilmente ridotta dall'enorme spreco di energie che l'incessante battaglia in parlamento e fuori impone ai leaders, oltre che, per la stessa ragione, dalla necessità di piegare la politica alle esigenze della lotta»⁵⁶. Dove i governi sono instabili, come nella Francia della Terza Repubblica (1871-1940), la mente di un primo ministro è «quasi completamente assorbita da un problema simile a quello di costruire una piramide con palle da biliardo. Solo uomini con una energia eccezionale possono disporre a sufficienza per un lavoro amministrativo che si svolga in condizioni simili»⁵⁷. La condizione di un primo ministro inglese è migliore, ma anch'egli è accerchiato da più fronti di lotta. Egli potrà trovarsi a fronteggiare non solo gli assalti dell'opposizione, ma anche frazioni ribelli della propria maggioranza e le ambizioni dei membri del proprio governo che mirano a succedergli: «Il primo ministro deve tener d'occhio gli avversari, non lasciarsi sfuggire di mano i gregari, essere pronto a turare le falle che possono sempre aprirsi, conoscere a fondo i problemi in discussione, controllare il proprio gabinetto - tutto ciò equivale a dire che, quando il parlamento è in sessione, è tanto se gli rimangono per pensare e condurre a termine un lavoro effettivo un paio d'ore al mattino»⁵⁸. In conclusione «in una democrazia il primo ministro è paragonabile a un fantino talmente assorbito dallo sforzo di mantenersi in sella che non può pianificare la sua corsa, o a un generale tanto assorbito dalla preoccupazione che il suo esercito accetti disciplinatamente gli ordini emanati, che dovrà abbandonare al caso la strategia»⁵⁹.

Dobbiamo concluderne che la democrazia chiamerà al potere dei cattivi governanti, privi non soltanto di «virtù», ma anche di competenza? Abili a combattere la lotta per il potere, ma cattivi statisti, capaci di «vincere» ma non di «governare» bene? Schumpeter replica proponendo due argomenti a difesa della democrazia. Il primo è un argomento meramente negativo: qual è l'alternativa al metodo democratico? Chi afferma che quello democratico è un cattivo metodo di scelta dei governati, sa forse indicarne uno migliore? In realtà, nessun metodo di scelta è perfetto: «la causa della democrazia esce rafforzata da un esame delle sue alternative: nessun sistema di selezione, in nessun ambiente sociale - con l'eccezione, forse, del solo capitalismo fondato sulla libera concorrenza - fornisce un giudizio assoluto sulle capacità individuali, e sceglie al modo di una scuderia che selezioni il candidato al derby»⁶⁰. Qualsiasi meccanismo di selezione si possa immaginare premierà anche, inevitabilmente, qualità che non hanno nulla a che vedere con l'incarico che si vuole assegnare, o che addirittura sono

⁵⁵ CSD, XXIII, 1, p. 275.

⁵⁶ CSD, XXIII, 1, p. 273.

⁵⁷ CSD, XXIII, 1, p. 273.

⁵⁸ CSD, XXIII, 1, p. 273.

⁵⁹ CSD, XXIII, 1, p. 274.

⁶⁰ CSD, XXIII, 1, p. 275.

controindicate: «Sebbene in gradi variabili, tutti premiano anche qualità che spesso sono sfavorevoli al rendimento»⁶¹. Nelle monarchie assolute, assurgeva ad incarichi di ministro chi prevaleva nella lotta tra i vari cortigiani. Non c'è motivo di credere che la lotta a corte selezionasse ministri migliori di quelli scelti in democrazia attraverso la competizione elettorale e la battaglia parlamentare. Anche alla corte di un re le grandi questioni nazionali sono piegate alle esigenze della battaglia per il potere: «La lotta per raggiungere posizioni di primo piano a corte può assorbire le energie e deformare il modo di vedere i problemi quanto la lotta democratica per il potere, anche se lo spreco e la deformazione non risultano altrettanto evidenti»⁶².

Ma Schumpeter oppone ai critici del metodo democratico di selezione dei capi anche un secondo argomento, non semplicemente negativo: «Non è vero che, nei casi medi, il successo politico [nella lotta per il potere] non provi nulla a favore di un individuo, o che l'uomo politico non sia che un dilettante»⁶³. L'uomo che ha successo in politica, che emerge nella dura lotta democratica per il potere nelle varie arene nelle quali si combatte (nelle elezioni, nelle commissioni parlamentari, nelle aule del parlamento, all'interno dei partiti, nei dibattiti pubblici sempre più frequenti, come quelli televisivi, nelle dispute che talvolta insorgono sulle pagine dei giornali) mostra di possedere almeno due qualità: «l'arte di trattare con gli uomini» e l'«energia personale»⁶⁴. Schumpeter sottolinea più volte l'importanza della seconda: «Non di rado, insuccessi personali e sconfitte di tutto il governo sono dovuti a esaurimento fisico dell'uomo (o degli uomini) al timone dello stato»⁶⁵.

Dunque il successo nella lotta democratica per il potere rivela, se non altre doti, almeno il possesso dell'«arte di trattare con gli uomini» e molta «energia personale». È soddisfacente questa risposta? Forse non del tutto. Ammettiamo pure che entrambe le qualità siano necessarie per guidare energicamente un governo e una litigiosa compagine ministeriale. Ma non bastano a garantire il buon governo. Abilità nel trattare gli uomini ed energia personale sono soltanto dei mezzi. Occorre vedere per quali fini un leader li impiega: a proprio vantaggio o per il bene collettivo? Per conservare ed accrescere spregiudicatamente il proprio potere o per migliorare la condizione dei propri concittadini? A scopi ragionevoli, come la pace e la prosperità del paese, o per trascinarlo in avventure disastrose?

3. Le condizioni di successo della democrazia

Nei due ultimi paragrafi abbiamo considerato alcune conseguenze negative della competizione democratica: in particolare, i danni che la lotta per il potere può produrre sulla qualità delle decisioni.

Vi sono rimedi? Schumpeter non dà risposte esplicite. Ma ritengo che una possibile risposta vada cercata nelle pagine in cui illustra le «condizioni di successo del metodo democratico»: i mali cui va

⁶¹ CSD, XXIII, 1, p. 275.

⁶² CSD, XXIII, 1, p. 274.

⁶³ CSD, XXIII, 1, p. 275.

⁶⁴ CSD, XXIII, 1, p. 275.

⁶⁵ CSD, XXIII, 1, p. 273.

soggetto il metodo democratico, infatti, possono venire almeno in parte corretti dalla presenza di quelle «condizioni». Si considerino i due vizi che la lotta politica democratica tende a suscitare negli uomini politici: 1) la cura quasi esclusiva del proprio interesse particolare a danno di quello generale; 2) la carenza di competenze specifiche. E si considerino due delle «condizioni di successo del metodo democratico»: 1) l'esistenza di un antico strato sociale, come è l'aristocrazia inglese, custode della dedizione al bene comune e dell'arte di governo, che da sempre offre i suoi elementi migliori al governo del paese; 2) le prestazioni di una burocrazia competente e autorevole. In presenza di queste due condizioni, l'aristocrazia fornirebbe la dedizione al bene comune, della quale la politica democratica tende a difettare, e la burocrazia provvederebbe alla competenza necessaria all'attività del governo. È convincente questa ipotesi? Schumpeter stesso la suggerisce. Dopo aver ricordato la tradizionale accusa di incompetenza rivolta ai politici democratici, invita a riflettere sui successi in battaglia conseguiti nel periodo repubblicano dai generali romani: «si potrebbe credere che la capacità di ottenere successo in campo militare avesse anche allora ben poco a che vedere con la capacità di farsi eleggere a un posto di comando politico; eppure, tutti i generali romani dell'era repubblicana furono uomini politici, e tutti ottennero il comando per conseguenza diretta delle cariche elettive che occupavano o avevano precedentemente occupato»⁶⁶. È vero che furono protagonisti di alcuni gravi disastri militari: «ma, tutto sommato, i militari-politici superarono brillantemente la prova. Perché? A questa domanda si può dare soltanto una risposta»⁶⁷. Qui imprevedibilmente Schumpeter si arresta, deludendo l'aspettativa che egli stesso ha suscitato. Ma immediatamente dopo comincia il paragrafo sulle «condizioni di successo del metodo democratico», all'inizio del quale troviamo subito la risposta che cerchiamo.

Il paragrafo inizia infatti con una considerazione di carattere generale sulla relazione tra le prestazioni di un «meccanismo» e le «condizioni» in cui opera. Lo stesso «macchina» funzionerà più o meno bene a seconda delle condizioni ambientali in cui si trova ad operare. Ciò vale anche per quel particolare meccanismo che è il metodo democratico: funzionerà bene o male, produrrà buone o cattive decisioni, a seconda della presenza o dell'assenza di determinate condizioni. Schumpeter ne indica quattro: 1) l'esistenza di uomini politici di elevate qualità intellettuali e morali; 2) la loro capacità di limitare il raggio delle loro decisioni, lasciando agli esperti e alla burocrazia pubblica, cioè a personale non elettivo, le scelte che richiedono conoscenze specialistiche; 3) l'opera di una burocrazia pubblica esperta ed affidabile; 4) l'«autocontrollo democratico», cioè un comportamento ragionevole, moderato e tollerante sia dei politici sia dei cittadini.

Prima di esaminarle singolarmente, bisogna cercare di comprendere che cosa significa l'espressione «condizioni di successo». Sarebbe sbagliato intendere la parola «successo» in modo riduttivo. Essa non indica soltanto un funzionamento eccellente contrapposto ad uno mediocre. Indica qualcosa di più importante: la sopravvivenza stessa della democrazia. Lo chiarisce lo stesso Schumpeter in una nota che si può intendere come composta da due distinte affermazioni: «[1] Per successo intendo

⁶⁶ CSD, XXIII, 1, p. 276.

⁶⁷ CSD, XXIII, 1, p. 276.

unicamente il fatto che il processo democratico si riproduca costantemente senza creare situazioni che impongano il ricorso a metodi non-democratici, [2] e che risolva i problemi correnti in un modo che tutti gli interessi politicamente decisivi trovino, alla lunga, accettabile»⁶⁸. Leggiamo il passo cominciando dalla seconda affermazione: un governo democratico ha successo se riesce a risolvere i problemi che si trova continuamente ad affrontare con decisioni che, anche se non immediatamente, a lungo andare si guadagneranno il consenso degli interessi in contrasto: e ciò assicurerà alla democrazia la sopravvivenza. Se, invece - così interpreteremmo la prima affermazione - le parti spingono a un tale grado di intensità i loro conflitti da rendere impossibili soluzioni accettabili per tutte, la democrazia può venire abbattuta e sostituita da un potere autoritario capace di ristabilire l'ordine. Una situazione di questo tipo può verificarsi allorché venga completamente meno l'«autocontrollo democratico» delle parti in lotta: «Ogni qualvolta [...] la nazione è divisa in campi ostili, la democrazia funziona in svantaggio. E può addirittura cessar di funzionare quando siano in gioco interessi e ideali intorno a cui il popolo si rifiuta di scendere a patti»⁶⁹. Da tali circostanze eccezionali, di grave pericolo per il paese, si esce in due modi: o poteri straordinari ma temporanei vengono concentrati, secondo modalità previste dalla stessa costituzione democratica, in una sola persona fino alla cessazione del pericolo, come avveniva nella Roma antica con la nomina del *dictator*; o un dittatore nel senso moderno e corrente del termine si impadronisce del potere al di fuori e contro la legalità costituzionale⁷⁰.

L'elenco delle quattro condizioni suscita ancora una osservazione. Se la nostra ricostruzione della riflessione di Schumpeter è corretta, dovrebbe esserci uno stretto legame tra la sua nuova definizione della democrazia e le condizioni di successo del metodo. Comprendere la vera natura della democrazia è la premessa indispensabile per individuare le condizioni del suo successo. Altrimenti detto: non è possibile conoscere le condizioni nelle quali il meccanismo democratico fornisce il miglior rendimento se non lo si è prima descritto in modo preciso e compreso nella sua vera natura. Dovremmo perciò attenderci di trovare una qualche corrispondenza tra gli elementi di cui si compone la definizione, da un lato, e le «condizioni di successo», dall'altro; ma questa corrispondenza esiste solo in parte. Ricordiamo che, secondo la definizione proposta, in democrazia i politici lottano per il potere di decidere attraverso una competizione per il voto degli elettori: nella definizione compaiono pertanto due soggetti, i politici che si candidano e gli elettori che li scelgono. Ebbene, la prima, la seconda e la quarta condizione riguardano proprio le virtù degli uni e degli altri: la presenza di politici di buona qualità costituisce la prima condizione di successo del metodo democratico; la capacità dei politici di rinunciare alla pretesa di decidere su tutte le questioni di competenza dello stato è la seconda condizione; e l'«autocontrollo democratico» sia dei politici sia degli elettori rappresenta la quarta condizione.

Nella definizione non troviamo invece nulla che ci conduca né agli esperti né ai burocrati, ai quali i politici debbono affidare parte delle decisioni e la loro esecuzione. Né degli uni né degli altri vi è

⁶⁸ CSD, XXIII, 2, p. 276, nota 5.

⁶⁹ CSD, XXIII, 2, p. 281.

⁷⁰ CSD, XXIII, 2, pp. 281-282.

traccia nella formulazione della «nuova teoria della democrazia». Ciononostante, la loro importanza per Schumpeter è dimostrata proprio dal fatto che ben due delle quattro condizioni di successo della democrazia, la seconda e la terza, riguardano il loro contributo. Tanto gli esperti quanto i burocrati fanno parte integrante del modo in cui, nelle democrazie, reali le decisioni vengono prese e vengono eseguite: in altre parole, sono anch'essi soggetti della democrazia, intesa come un determinato metodo per la formazione delle decisioni. Questa osservazione ci suggerisce di integrare la definizione schumpeteriana della democrazia in modo coerente con la riflessione complessiva dell'autore: oltre ai politici che lottano per il potere, e agli elettori che li scelgono con il voto, bisogna considerare anche i membri stabili dell'amministrazione pubblica e gli esperti (o «tecnici») reclutati secondo il bisogno.

3.1. La qualità dei politici

Consideriamo ora una ad una le quattro condizioni di successo del metodo democratico. «La prima condizione è che il materiale umano – il personale delle macchine politiche che, eletto in parlamento, di qui sale a funzioni di governo – sia di qualità sufficientemente elevata»⁷¹.

A questo fine non basta che nel paese esista «un numero sufficiente di uomini dotati di capacità intellettuali e morali adeguate»⁷². Questi uomini potrebbero anche tenersi lontani dalla politica ed applicare le loro qualità in altri campi, negli affari, nell'insegnamento, negli studi, nelle libere professioni, nella burocrazia, nella magistratura, ecc. Per il successo della democrazia, una parte almeno di loro deve essere disponibile a dedicarsi alla politica come ad una professione svolta a tempo pieno e continuativamente. Si dice comunemente che gli elettori scelgono i loro governanti, e che dunque spetta loro scegliere i migliori. Ma la scelta degli elettori è limitata a coloro che si presentano candidati alle elezioni, che sovente sono quelli che da tempo hanno scelto la carriera politica e attraverso tappe successive sono giunti fino a guadagnarsi dal partito la candidatura in parlamento. Se gli uomini migliori, coloro che sono «dotati di capacità intellettuali e morali adeguate», rifuggono dalla politica e scelgono altre carriere, agli elettori è negata la possibilità di sceglierli e condurli in parlamento. Che cosa potrebbe dunque indurre gli uomini migliori a dedicarsi stabilmente alla politica? Risponde Schumpeter: «l'esperienza sembra finora suggerire che l'unica garanzia reale sia fornita dall'esistenza di uno strato - prodotto a sua volta di un processo rigorosamente selettivo - al quale venga naturale di darsi alla politica»⁷³.

Così è avvenuto in Inghilterra, dove per consuetudine gli elementi più capaci dell'aristocrazia hanno offerto per secoli, e ancora offrono, i propri servizi alla politica. In altre parole, la carriera naturale dell'aristocrazia inglese è stata ed è il servizio del paese. La classe politica che ne scaturisce è di altissimo valore: «L'integrità senza pari degli uomini politici inglesi, e la presenza di una classe dirigente di una qualità e di una cultura eccezionali, facilitano compiti che altrove sarebbero

⁷¹ CSD, XXIII, 2, p. 276. Cfr. anche cap. XXIII, 1, p. 275: «L'analisi svolta ... mette in forte rilievo il problema della qualità degli uomini che il metodo democratico sceglie per i posti di comando».

⁷² CSD, XXIII, 2, p. 276.

⁷³ CSD, XXIII, 2, p. 277.

irrealizzabili»⁷⁴. Al contrario, nella Germania della Repubblica di Weimar mancava un ceto sociale che, come l'aristocrazia inglese, si dedicasse per tradizione al servizio della nazione. Vi erano certamente molti uomini di valore, ma in grande maggioranza non erano attratti dalla politica. Il crollo della democrazia tedesca nel 1933 dipese certo da una molteplicità di fattori, ma ai suoi tanti elementi di debolezza va aggiunto il fatto che «capacità intellettuali ed energia rifuggivano dalla carriera politica, e non v'era classe o gruppo che i cui membri vedessero nella politica la propria carriera naturale»⁷⁵.

La vocazione per la politica dell'aristocrazia inglese è antica e risale alla fase di passaggio dall'economia feudale a quella capitalistica. Mentre andava emergendo la nuova classe borghese, l'aristocrazia, dimostrando fin d'allora la sua capacità di adattamento, anziché opporsi all'evoluzione storica si inserì nella nuova situazione attraverso una sorta di divisione del lavoro: alla borghesia lo sviluppo dell'economia e la produzione della ricchezza, all'antica aristocrazia la guida politica. In Inghilterra l'«elemento aristocratico continuò a reggere le leve di comando fino al termine del periodo di capitalismo intatto e vitale. [Esso] continuò a fornire il materiale umano alla macchina politica, alla direzione dello stato, al governo»⁷⁶. La borghesia non si oppose: «Tutto sommato, quel genere di divisione del lavoro le conveniva, e rientrava nei suoi gusti»⁷⁷. Ai borghesi mancavano proprio quelle doti che rendevano l'aristocrazia adatta all'esercizio del potere politico. Il signore feudale possedeva «l'alone mistico e l'attitudine signorile, quella capacità e quell'abitudine di comandare e farsi ubbidire che gli conferivano prestigio agli occhi di tutte le classi e in tutti i campi». Queste virtù sopravvissero alla scomparsa dell'economia feudale e permisero all'aristocrazia di adattarsi alle mutate condizioni: «Con estrema grazia e scioltezza, signori e cavalieri si trasformarono in cortigiani, amministratori, uomini politici e funzionari civili di un tipo che non aveva più nulla in comune con quello del cavaliere del medioevo»⁷⁸.

Com'è noto, la tesi centrale di *Capitalismo, socialismo, democrazia* è che vi sono buone ragioni per pensare che il capitalismo sia destinato a dissolversi e ad essere gradualmente soppiantato dal socialismo. Negli anni in cui l'opera è scritta e pubblicata, il mondo economicamente sviluppato avrebbe dunque potuto essere alle soglie di una nuova trasformazione sociale: dopo il passaggio dall'economia feudale a quella capitalistica, sarebbe forse avvenuta la transizione dall'economia capitalistica a quella socialista. A questo proposito, Schumpeter sostiene che in Inghilterra sono già presenti numerose condizioni favorevoli ad una politica di «socializzazione». Tra queste condizioni vi è la presenza di una classe politica aristocratica assai capace e insieme abbastanza duttile da sapersi adattare alla «socializzazione» come in precedenza si era adattata all'economia capitalistica: «In particolare, la classe dirigente unisce nella dosatura più efficace l'aderenza alla tradizione formale e

⁷⁴ CSD, XIX, 4, p. 220.

⁷⁵ CSD, XXIII, 2, p. 277.

⁷⁶ CSD, XII, 2, p. 132.

⁷⁷ CSD, XII, 2, p. 132.

⁷⁸ CSD, XII, 2, pp. 132-133.

un'estrema adattabilità a principi, situazioni e persone nuove. Desidera comandare, ma è pronta a farlo al servizio di interessi mutevoli. Governa l'Inghilterra industriale altrettanto bene quanto governò l'Inghilterra agraria, l'Inghilterra protezionista altrettanto bene quanto l'Inghilterra liberista»⁷⁹. L'aristocrazia inglese possiede la propensione al compromesso e la capacità di non irrigidirsi nei conflitti sociali e politici. Raccontando la pacifica avanzata del movimento operaio inglese nel corso del XX secolo, e le sue graduali conquiste nel campo della legislazione del lavoro, Schumpeter osserva che questo sviluppo fu reso possibile dalla «superiore qualità» non solo della classe operaia inglese, ma anche della «società politica» del paese, capace di evitare le scosse rivoluzionarie: «già mostratasi in grado di evitare un equivalente della rivoluzione francese e di eliminare i pericoli del caro-pane, questa seppe fronteggiare anche in seguito situazioni sociali sempre più difficili, e mostrare una certa grazia nel cedere»⁸⁰.

Le doti di flessibilità dell'aristocrazia inglese includono la capacità di assorbire gradualmente gli oppositori pericolosi. Il gruppo o «strato sociale», a cui in un paese viene naturale darsi alla politica, deve infatti essere capace di rinnovarsi con gradualità, aprendosi con prudenza all'ingresso di membri provenienti da altre classi sociali: «Ove questo strato non sia né eccessivamente chiuso, né troppo facilmente aperto all'*outsider*, e sia abbastanza forte da assimilare la maggior parte degli elementi che di solito attrae, non solo fornirà alla carriera politica prodotti qualitativamente elevati che si sono distinti in altri settori - che, per esempio, hanno fatto tirocinio in aziende private -, ma ne affinerà le doti naturali munendoli di tradizioni (e quindi di esperienza), di un codice professionale, e di un fondo comune di idee»⁸¹. L'aristocrazia inglese ha saputo evitare due rischi opposti: la rigida chiusura in se stessa, e l'apertura indiscriminata a uomini nuovi che ne avrebbero corroso le virtù tradizionali. È in questo modo che si forma una «società politica». Come dimostra il proficuo rapporto di collaborazione con gli intellettuali della *Fabian Society*, l'aristocrazia inglese «non accetta sempre il consiglio degli *outsiders*, ma, più di qualunque altra, è pronta ad ascoltarlo»⁸². Questa duttilità le ha consentito di evitare le rotture rivoluzionarie che hanno colpito l'Europa continentale, come la rivoluzione francese, combinando la fermezza con l'accoglimento graduale e parziale delle richieste che salivano dagli strati inferiori della società. Di fronte all'impeto di forze potenzialmente eversive, l'aristocrazia inglese ha avuto l'abilità di indebolirle cooptandone i capi⁸³. Essa «possiede l'arte ineguagliabile di assimilare non soltanto i programmi ma le intelligenze dell'opposizione. Assimilò Disraeli, che altrimenti

⁷⁹ CSD, XIX, 4, p. 220.

⁸⁰ CSD, XXVI, 1, p. 307. Si veda anche CSD, XXVI, 4, p. 321: «Il socialismo fabiano postula la società politica inglese, che non ha mai avuto il suo equivalente in Francia sia per effetto della grande rivoluzione, sia per la conseguente incapacità di fondersi degli elementi aristocratici e borghesi».

⁸¹ CSD, XXIII, 2, p. 277.

⁸² CSD, XXVI, 1, p. 309.

⁸³ CSD, XIX, 4, p. 220 e XXVI, 1, p. 307.

sarebbe divenuto un secondo Lassalle; avrebbe, se necessario, assimilato Trotzky, o meglio, come in questo caso sarebbe divenuto, L'Earl of Prinkipo, cavaliere dell'Ordine della Giarrettiera»⁸⁴.

3.2. La limitazione del «raggio delle decisioni politiche».

Scriva Schumpeter: «La seconda condizione per il successo della democrazia è che il raggio effettivo della decisione politica [*the effective range of political decision*] non sia eccessivamente esteso»⁸⁵.

Che cosa significa questa affermazione, a prima vista non del tutto perspicua? Significa che gli uomini politici, giunti in parlamento e al governo attraverso il voto popolare, non devono pretendere di occuparsi nei dettagli di tutte le decisioni da assumere. Debbono avere la saggezza di comprendere che vi sono materie che è bene affidare agli specialisti, leggi che è opportuno lasciare alla cura dei competenti, dei «tecnici» della disciplina, selezionati con metodi diversi dall'elezione. Ai politici eletti dal popolo spetta enunciare i principi a cui si deve ispirare una determinata legislazione, compiere le grandi scelte, indicare le linee guida. Ma affideranno agli esperti la trasformazione dei principi, delle grandi scelte e delle linee guida in testi di leggi tecnicamente ineccepibili e praticamente applicabili. Poi avranno naturalmente l'ultima parola: approveranno o respingeranno in blocco i testi di legge. Ciò significa che in molti casi il parlamento ed il governo debbono limitarsi a «sancire provvedimenti in merito ai quali la loro decisione è puramente formale, o, al massimo, supervisorica. Se così non fosse, il metodo democratico potrebbe avere per conseguenza gravi capricci legislativi»⁸⁶.

L'esempio è offerto da «un argomento ponderoso e squisitamente tecnico come la promulgazione di un codice penale. Il metodo democratico [cioè il metodo secondo cui le decisioni vengono prese da uomini eletti nelle assemblee attraverso il voto popolare] si applicherà al problema se una codificazione in campo penale sia o no necessaria al paese, oltre che a determinati punti scelti dal governo ai fini di una decisione politica più che formale – ad esempio se si debbano o no considerare delittuose determinate pratiche di associazioni padronali e operaie; ma, per il resto, governo e parlamento dovranno accettare il verdetto degli specialisti, qualunque cosa possano individualmente pensarne i suoi membri»⁸⁷. Perché i politici eletti dal popolo dovrebbero imporsi questa autolimitazione? Perché, tranne alcune eccezioni, la gran parte dei politici di professione non ha la competenza necessaria per deliberare su una materia così tecnica come il diritto penale: «infatti, il delitto è un fenomeno complesso e dalle molte facce, in merito al quale gli slogan popolari sono quasi sempre sbagliati. E un suo trattamento razionale esige che la legislazione in materia sia difesa tanto dagli eccessi di vendicatività, quanto da quelli di sentimentalismo, ai quali i profani che siedono al governo e in parlamento sono spesso inclini. È a questo che alludevo parlando di limiti del raggio effettivo della decisione politica»⁸⁸.

⁸⁴ CSD, XIX, 4, p. 220.

⁸⁵ CSD, XXIII, 2, p. 277.

⁸⁶ CSD, XXIII, 2, p. 278.

⁸⁷ CSD, XXIII, 2, p. 278.

⁸⁸ CSD, XXIII, 2, p. 278

Schumpeter sa bene che vi sarebbe un altro modo per limitare il «raggio della decisione politica», cioè l'ambito delle decisioni prese dai politici elettivi. È sufficiente che lo Stato riduca le dimensioni del proprio intervento nella società. In economia, oggi chiameremmo probabilmente questo comportamento con il termine di «liberismo», come opposto a «statalismo»: uso ovviamente questi termini senza alcuna connotazione di valore. Ma a suo giudizio questa restrizione dell'ambito dell'intervento e delle decisioni dello Stato non è affatto necessaria. Lo Stato può conservare una vasta presenza nella società e al tempo stesso ridurre il raggio delle decisioni prese dai politici elettivi: basta che una parte delle decisioni venga affidata a funzionari non elettivi. Schumpeter cita come esempi la magistratura, le banche centrali, le autorità indipendenti: «La democrazia non esige che ogni funzione dello stato sia sottoposta al suo metodo politico. Per esempio quasi tutti i paesi democratici assicurano ai giudici un margine abbastanza vasto d'indipendenza dagli organi politici. Un altro esempio è la Banca d'Inghilterra fino al 1914 [...]. Si può dire la stessa cosa di alcuni organi federali degli Stati Uniti. L'Interstate Commerce Commission rappresenta un tentativo di estendere la sfera dell'autorità pubblica senza estendere la sfera della decisione politica. O, per citare un ultimo esempio, alcuni stati della Confederazione [U.S.A.] finanziano università statali senza interferire in quella che, in alcuni casi, equivale ad una autonomia quasi assoluta»⁸⁹.

Questa «seconda condizione di successo del metodo democratico» riguarda un tema ricorrente nella teoria della democrazia rappresentativa: fino a che punto, anche in uno stato democratico, deve estendersi il metodo elettivo? Quali e quante cariche pubbliche debbono venire scelte attraverso il voto popolare, e quali e quante è bene che vengano scelte con altri metodi, come la nomina e il concorso? Secondo una corrente di pensiero che parte dagli esponenti dell'ala più radicale della rivoluzione inglese del Seicento, attraversa la rivoluzione francese, e viene accolta da Marx nello scritto sulla Comune di Parigi del 1870, il sistema è tanto più democratico quanto più estesa è l'applicazione del principio elettivo o, in altre parole, quanto più numerose (ed importanti) sono le posizioni di potere assegnate attraverso il procedimento dell'elezione. A questa posizione è stato obiettato che anche in uno stato democratico è opportuno che alcune categorie di cariche pubbliche vengano sottratte alla scelta diretta del popolo. Gli argomenti addotti possono essere molteplici, e uno di questi è proprio l'argomento della competenza. Vi sono nello stato delle funzioni che richiedono una elevata quantità di conoscenze specialistiche, come l'amministrazione della giustizia e parte della amministrazione pubblica. Non sempre i membri delle assemblee elettive posseggono quelle conoscenze. Né sarebbe saggio affidare la scelta dei titolari di quelle funzioni agli elettori, in gran parte ancora più impreparati, e dunque incapaci di una buona scelta. I titolari di quelle funzioni debbono venire selezionati con metodi diversi dell'elezione, come il concorso e la nomina⁹⁰.

⁸⁹ CSD, XXIII, 2, pp. 278 – 279.

⁹⁰ Per una esposizione più ampia ed approfondita del tema mi permetto di rinviare a P. Meaglia, *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, Città Aperta, Troina (En) 2006, cap. II. L'argomento della competenza è trattato alle pp. 96–103. Un altro argomento, pertinente al compito proprio della magistratura, è quello della “legalità”, *ivi*, pp. 89– 96.

Ma chi dovrà effettuare le nomine? In gran parte i politici elettivi. E qui ciò che era stato cacciato dalla porta rientra dalla finestra. Schumpeter ne è ben consapevole: «Il solo potere dell'uomo politico di nominare il personale di enti pubblici non politici [non elettivi] quando se ne faccia un uso senza scrupoli, basterà spesso a corromperli»⁹¹. Aggiunge tuttavia: «Ma il principio non ne è intaccato». Quale principio? Quello, che abbiamo sottolineato, secondo cui lo stato può ampliare grandemente i propri compiti, moltiplicare le proprie funzioni, senza che tutti i titolari di queste funzioni debbano essere politici elettivi: «Così, si può concepire che quasi tutti i tipi di problemi umani siano inclusi nella sfera dello stato senza diventare parte integrante del materiale della lotta di concorrenza per il comando politico, a prescindere dall'approvazione del decreto che accorda i poteri necessari per risolverlo e crea l'organismo destinato a esercitarli, e dal contatto implicito nella funzione di controllo generale proprio del governo»⁹².

3.3. Una burocrazia pubblica capace, affidabile ed autorevole

La terza condizione di successo del metodo democratico è la seguente: «nella moderna società industriale il governo democratico deve potersi valere - per tutti gli scopi che la sfera dell'attività pubblica deve abbracciare (siano molti o pochi non importa) - dei servizi di una burocrazia esperta, dotata di prestigio, di una buona tradizione, di un forte senso del dovere e di un forte *esprit de corps*»⁹³. Una burocrazia con tali caratteristiche offre in parte la risposta al problema sollevato nel paragrafo precedente: come ridurre il raggio delle decisioni affidate ai politici elettivi, pur conservandole in mano allo stato? Ai compiti che i politici non sanno e non debbono svolgere provvederanno, oltre che gli «esperti» reclutati *ad hoc*, i membri di una burocrazia di alto livello. Non è sufficiente che essa mostri efficienza nella routine quotidiana. Deve essere «abbastanza forte per guidare e, se necessario, istruire gli uomini politici a capo dei ministeri»⁹⁴. Per avere questa forza e questa autorevolezza deve aver sviluppato nel corso del tempo «un proprio corpo di principi e godere di un'autonomia sufficiente ad affermarli»⁹⁵. Godere di autonomia vuol dire che il reclutamento e l'avanzamento nella carriera debbono essere organizzati e decisi al proprio interno, secondo norme proprie. La burocrazia deve cioè avere il potere di autogovernarsi e la forza di impedire ai politici di intromettersi nella propria autoorganizzazione: «Ciò significa che, di fatto se non formalmente, la nomina, la permanenza in carica e il passaggio di grado devono largamente dipendere dalla sua opinione collettiva nel quadro di norme che gli uomini politici siano riluttanti ad infrangere»⁹⁶.

Per poter disporre di una burocrazia di valore non bastano delle buone scuole, una buona formazione e un buon addestramento, per quanto necessari. Come già abbiamo visto riguardo ai politici, una buona

⁹¹ CSD, XXIII, 2, p. 279.

⁹² CSD, XXIII, 2, p. 279.

⁹³ CSD, XXIII, 2, p. 279.

⁹⁴ CSD, XXIII, 2, p. 279.

⁹⁵ CSD, XXIII, 2, p. 279.

⁹⁶ CSD, XXIII, 2, p. 279.

burocrazia è il prodotto della storia di un paese, cioè della presenza di uno strato sociale tradizionalmente dedito al servizio dello stato: «sia il materiale [umano] richiesto, sia il codice tradizionale necessario per la funzionalità di una classe di questo tipo saranno assicurati nel modo migliore dall'esistenza di uno strato sociale della qualità richiesta e di un corrispondente prestigio, dal quale si possano attingere nuove reclute – non troppo ricco, non troppo povero; non troppo esclusivo, non troppo accessibile»⁹⁷. Gli apparati burocratici degli stati europei costituiscono eccellenti esempi di queste caratteristiche. Si sono lentamente costituiti nel corso dei secoli: «sono il prodotto di un lungo processo storico che, partendo dai *ministeriales* dei magnati del medioevo (in origine, servi chiamati a funzioni amministrative e militari e di qui pervenuti allo *status* di piccoli borghesi) ed evolvendo attraverso i secoli, ha prodotto la macchina poderosa di cui oggi disponiamo. Non la si può creare dal nulla. Non la si può “affittare” per danaro»⁹⁸. Come una classe politica di elevato valore intellettuale e morale, anche una burocrazia capace, autorevole ed affidabile non si può inventare, non si può «creare dal nulla». Dove esiste, è il prodotto di un lungo processo storico e di una tradizione consolidata.

3.4. L'«autocontrollo democratico» dei cittadini e dei politici

La quarta condizione di successo del metodo democratico è riassunta nell'espressione «autocontrollo democratico».

Ma autocontrollo di chi? Sia dei cittadini che dei governanti. Gli uni e gli altri debbono possedere un considerevole grado di autonomia intellettuale e di saldezza morale: «elettori e parlamento devono essere di un livello intellettuale e morale abbastanza elevato per resistere alle lusinghe di truffatori e maneggioni»⁹⁹. Tutti, inoltre, debbono avere la capacità di mantenere i nervi saldi, di pazientare anche se i loro desideri li spingerebbero ad agire in modo impulsivo ed affrettato, di tenere conto degli interessi altrui e di quelli del paese nel suo complesso, di attendere finché non sia venuto il loro momento: «Le singole proposte di riforma legislativa e di riforma esecutiva devono, per così dire, aspettare in coda il loro turno, non pretendere di invadere il negozio [...] a questo fine, è necessario un certo grado di subordinazione volontaria»¹⁰⁰.

Per quanto riguarda i governanti, i «rappresentanti del popolo devono resistere alla tentazione di rovesciare e di metter in difficoltà il governo ogni volta che ne avrebbero la possibilità». Maggioranza ed opposizione debbono sottostare alla disciplina dei rispettivi gruppi dirigenti. L'opposizione deve «attenersi alle disposizioni del «gabinetto ombra» che la dirige e permettergli di mantenere in limiti ragionevoli la battaglia politica»; i membri della maggioranza debbono evitare di creare difficoltà al loro stesso esecutivo: «i sostenitori del governo devono accettarne le direttive e permettergli di

⁹⁷ CSD, XXIII, 2, p. 280.

⁹⁸ CSD, XXIII, 2, p. 280.

⁹⁹ CSD, XXIII, 2, p. 280.

¹⁰⁰ CSD, XXIII, 2, p. 280.

elaborare un programma di lavoro e di agire in base ad esso»¹⁰¹. Il riconoscimento di queste regole scritte e non scritte è tanto importante che la loro ripetuta violazione potrebbe costituire «l'inizio della fine della democrazia». Riassumendo, bisogna che tutti i membri del parlamento accettino «il grado esatto di tradizionalismo: non troppo, non troppo poco. Proteggere questo tradizionalismo è, in realtà, il compito delle norme di procedura e di etichetta parlamentare»¹⁰².

Per quanto concerne invece i cittadini elettori, è necessario che essi, una volta scelti i loro rappresentanti, lascino loro libertà d'azione e non pretendano di dettare loro una linea di condotta: «Gli elettori devono rispettare la divisione del lavoro tra sé e gli uomini politici che eleggono. Non debbono ritirare troppo facilmente la loro fiducia nell'intervallo tra una elezione e l'altra, e debbono capire che, dal momento in cui hanno eletto qualcuno, l'azione politica spetta a lui, non a loro»¹⁰³.

Tocchiamo qui uno dei temi ricorrenti della teoria del governo rappresentativo: il divieto del mandato imperativo. Schumpeter accoglie esplicitamente la dottrina, esposta da Burke nel 1776 e poi largamente recepita nelle costituzioni liberaldemocratiche, secondo cui è fatto divieto agli elettori di imporre istruzioni agli eletti. La norma è contenuta nell'art. 67 della costituzione italiana: «Ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue funzioni *senza vincolo di mandato*». Dunque gli elettori, una volta scelto il loro rappresentante, «devono astenersi dall'istruirlo sul da farsi»¹⁰⁴. Se si accetta questo principio, debbono ritenersi bandite non sono le istruzioni formali come i *cahiers* francesi, ma anche metodi meno formali di influire sui membri del parlamento, come per esempio «bombardandoli di lettere, telegrammi, ecc.»¹⁰⁵.

Ma per comprendere meglio l'importanza che Schumpeter annette a questa prescrizione, e il timore che la sua violazione possa addirittura far crollare la democrazia, occorre considerare nuovamente - e nel far questo inevitabilmente mi ripeterò - i caratteri di irrazionalità e di passionalità incontrollata che egli spesso rileva negli esseri umani. Ho già sottolineato che tutta la riflessione contenuta in *Capitalismo, socialismo e democrazia* è contrassegnata da una salda convinzione: l'irrazionalità, o l'insufficiente razionalità, delle idee e degli atteggiamenti che i cittadini rivelano quando si accostano alla politica¹⁰⁶. Indizi della diffidenza che Schumpeter prova per il «cittadino medio», per la «massa», per l'«opinione pubblica», si trovano disseminati in tutte le parti dell'opera. Ad esempio: «le masse non sono capaci di un confronto razionale tra alternative diverse, e accettano sempre ciò che si dice loro»¹⁰⁷. Ed ancora: «la massa non sviluppa mai di sua iniziativa opinioni definite. Meno che mai è in

¹⁰¹ CSD, XXIII, 2, p. 280.

¹⁰² CSD, XXIII, 2, p. 280.

¹⁰³ CSD, XXIII, 2, pp. 280-281.

¹⁰⁴ CSD, XXIII, 2, p. 281.

¹⁰⁵ CSD, XXIII, 2, p. 281.

¹⁰⁶ In proposito Schumpeter ricorda che fin dalla seconda metà dell'Ottocento molti studiosi di scienze sociali, tra cui Pareto e Le Bon, concentrarono sempre più la loro attenzione «sull'importanza dell'elemento extrarazionale e irrazionale della condotta umana» (CSD, XXI, 3, p. 245).

¹⁰⁷ CSD, XI, pp. 124-125.

grado di articularle, di tradurle in atteggiamenti e azioni coerenti»¹⁰⁸. Ricostruendo le vicende dell'Unione Sovietica nei primi anni dopo la rivoluzione, così commenta il successo ottenuto dalla propaganda bolscevica nell'occultare le disastrose condizioni economiche del paese e nel diffondere l'immagine di un sistema socialista perfettamente funzionante: «i bolscevichi sono stati maestri nello sfruttare la circostanza che l'opinione pubblica in Inghilterra e negli Stati Uniti è pronta a digerire qualunque cosa sia presentato nella veste di slogans familiari»¹⁰⁹. Al contrario, l'opera insieme prudente ed energica che i governi laburisti di Ramsay MacDonald seppero attuare, in condizioni molto difficili, nell'Inghilterra fra le due guerre, ricevette critiche immotivate ed irresponsabili: «È una riflessione malinconica che in molti casi importanti - come in questo - una linea politica è destinata ad una impopolarità tanto maggiore, sia fra il pubblico sia fra i suoi critici intellettuali, quanto più è saggia»¹¹⁰.

Ma è soprattutto nella parte del libro dedicata alla democrazia che troviamo una più approfondita indagine sui caratteri dell'opinione pubblica¹¹¹. Anzitutto, l'irrazionalità del cittadino può manifestarsi in due modi opposti: può accompagnarsi ad un debole o, al contrario, ad un forte interesse per la politica. Cominciamo dal primo caso, il disinteresse per la cosa pubblica. Abbiamo già visto che, per confutare la dottrina classica, Schumpeter nega l'esistenza di una «volontà popolare», formata dalla convergenza delle molte volontà individuali verso il bene comune. Ma egli conduce più avanti la sua critica: non solo nega tale convergenza, ma mette in dubbio l'esistenza stessa delle volontà individuali. Nella sfera della politica raramente il cittadino mostra di sapere con precisione quello che vuole, quali decisioni vorrebbe fossero prese dai suoi rappresentanti: il suo interesse per la politica, infatti, non è in genere abbastanza forte da spingerlo ad esaminare accuratamente le singole questioni per formarsi un meditato giudizio. Se la tanto evocata «volontà dei cittadini» esistesse davvero «ognuno dovrebbe sapere esattamente per che cosa desidera battersi, e questa volontà univocamente definita dovrebbe essere completata dalla capacità sia di osservare e interpretare al modo giusto i fatti che sono accessibili direttamente a tutti, sia di vagliare criticamente le informazioni ricevute sui fatti che accessibili non sono»¹¹². Ma non v'è traccia di un simile impegno: generalmente il cittadino «spende nello sforzo disciplinato di risolvere un problema politico meno energia che nel giocare a

¹⁰⁸ CSD, XIII, 2, pp. 141.

¹⁰⁹ CSD, XXVII, 3, p. 342.

¹¹⁰ CSD, XXVII, 4, p. 349.

¹¹¹ Molte osservazioni sono concentrate nel lungo paragrafo intitolato: *La natura umana nella politica* (XXI, 3, pp. 244-252). Si tratta dello stesso titolo del libro di Graham Wallas, *Human Nature in Politics* (London 1908), che per Schumpeter merita ancora di essere raccomandato, nonostante tutti gli studi sull'argomento comparsi successivamente, «come la miglior introduzione alla psicologia politica» (XXI, 3, p. 244, nota 7). Sull'opera di Wallas si veda l'introduzione di Sugwong Kang, *Graham Wallas and Liberal Democracy*, preposta alla ediz. Transaction Book, New Brunswick (Usa) and London 1981, pp. V-XXIX.

¹¹² CSD, XXI, 2, p. 242.

bridge»¹¹³. Né si può fare molto assegnamento sui rimedi finora escogitati. Scarso successo ottengono gli sforzi «di informare il pubblico e di insegnargli a servirsi delle informazioni ricevute mediante conferenze, corsi e discussioni collettive. I risultati non sono completamente nulli, certo, ma sono limitati»¹¹⁴. Né, soprattutto, ha trovato conferma la pretesa funzione educativa della partecipazione ai poteri locali. Si può concedere che, nell'ambito ristretto della propria città, il cittadino riesca a formarsi opinioni abbastanza definite intorno alle questioni dibattute dall'amministrazione del luogo. Ma appena solleva lo sguardo ai grandi temi nazionali e internazionali, di cui non sa cogliere la relazione con le proprie preoccupazioni private, il suo interesse si affievolisce e si spegne la volontà di documentarsi e di riflettere. Ne risultano «l'ignoranza e l'assenza di giudizio del cittadino medio in questioni di politica interna ed estera», che stupisce riscontrare non solo negli incolti ma anche tra molti di coloro che esercitano con successo professioni intellettuali.

Non sempre però la carenza di razionalità si accompagna ad un debole interesse per la politica. Nella storia di un paese vi sono tempi, o anche solo momenti, segnati da forti passioni politiche. E sono i tempi più pericolosi. Le passioni irrompono nel vuoto di razionalità con effetti talvolta distruttivi¹¹⁵. Risvegliata dall'abituale torpore, la massa rovescia sulle istituzioni della democrazia una pressione che rischia di travolgerle. Quanto giudichi «fatali» per la democrazia le passioni delle masse Schumpeter lo dimostra rievocando un episodio del passato: la felice sistemazione dei rapporti tra Stato e Chiesa conseguita dal Primo Console Napoleone Bonaparte nei primi anni dell'Ottocento. Napoleone poté imporre una soluzione, che risultò a lungo andare soddisfacente per tutti e che contribuì alla popolarità del regime consolare, perché disponeva dei poteri di una «dittatura militare». In un regime democratico, invece, dove le passioni politiche del momento avrebbero potuto sprigionarsi liberamente, l'«anticlericalismo» ancora ben vivo da una parte, e l'ondata di «rabbioso filocattolismo» che saliva dall'altra avrebbero impedito di raggiungere il compromesso: le conseguenze avrebbero potuto essere una «paralisi» decisionale, oppure una «interminabile lotta» tra le opposte fazioni, con quali pericoli per la Francia è facile immaginare¹¹⁶.

¹¹³ CSD, XXI, 3, p. 249.

¹¹⁴ CSD, XXI, 3, p. 250.

¹¹⁵ Schumpeter riconosce a Gustave Le Bon, il fondatore della «psicologia della folla», il merito di averci costretto a riconoscere ciò che tutti sapevamo senza volerlo ammettere: la facilità con cui la folla cede all'«improvviso scoppio di impulsi elementari, di infantilismi e di tendenze criminali» (CSD, XXI, 3, p. 245). E non si tratta di fenomeni che riguardano soltanto masse riunite nello stesso luogo. Anche individui fisicamente separati, ma sottoposti ai medesimi stimoli, come i lettori di un giornale, gli ascoltatori di un programma radiofonico, i membri di un partito «tendono a divenire, dal punto di vista psicologico, una folla, a cadere in uno stato di eccitazione in cui ogni tentativo di ragionamento logico ha il solo effetto di scatenare impulsi bestiali» (i passi sono tratti da CSD, XXI, 3, p. 245). Della *Psychologie des foules* si veda la già citata traduzione pubblicata da Longanesi, Milano 1980: nell'*Introduzione* Piero Melograni richiama i passi di Schumpeter alle pp. 6-7.

¹¹⁶ CSD, XXI, 2, pp. 243-244.

Questo atteggiamento attivo e passionale verso la politica può a sua volta assumere due forme diverse, secondo che gli impulsi irrazionali sorgano spontaneamente all'interno della massa oppure vengano suscitati dall'esterno da gruppi che mirano a trarne vantaggio. Riguardo al primo caso: «Anche in assenza di gruppi politici che cerchino di influire su di lui, il cittadino medio tende a subire, nelle questioni politiche, la pressione di impulsi e pregiudizi extrarazionali e irrazionali»¹¹⁷. Tre esecrabili avvenimenti storici dimostrano il carattere endogeno di alcuni furori popolari: la persecuzione dei dissidenti religiosi, la caccia alle streghe, l'antisemitismo. A suo giudizio, furono tutte manifestazioni di sentimenti profondamente radicati nell'animo popolare, non furono istigati dall'esterno, ed anzi incontrarono talvolta l'opposizione di autorità civili e religiose. Quanto alle persecuzioni religiose, vi furono comunità «il cui carattere democratico quasi nessuno sarebbe disposto a negare», come la Repubblica di Ginevra al tempo di Calvino, che mandarono al rogo gli eretici. Anche la caccia alla streghe «fu un prodotto dell'anima popolare, non una invenzione di preti e signori, i quali, nei limiti del possibile, cercarono anzi di arginarla». L'antisemitismo, infine, fu «uno degli atteggiamenti popolari più diffusi e radicati nella maggioranza dei paesi in cui gli ebrei costituivano una percentuale notevole della popolazione complessiva». Ed anche in questa circostanza l'odio popolare trovò un ostacolo nei potenti: «nel medioevo, non è esagerato affermare che, se gli ebrei si salvarono, ciò si dovette alla protezione della chiesa e dei principi che li difesero contro l'opposizione popolare, e infine li emanciparono»¹¹⁸.

Riguardo invece alle passioni politiche indotte dall'esterno, Schumpeter osserva che quanto più debole è la componente razionale dei processi mentali collettivi «tanto maggiori saranno le possibilità di influenza di gruppi interessati a sfruttare la situazione»¹¹⁹. Non ha importanza la natura di questi gruppi: possono esser formati da politici di professione, da esponenti di determinati interessi economici, da idealisti di vario orientamento. Quel che importa è la loro capacità di «forgiare, e in limiti molto estesi perfino creare, la volontà del popolo»¹²⁰. Schumpeter non perde qui l'occasione per continuare l'opera di demolizione di uno dei concetti portanti della dottrina classica, la nozione di «volontà del popolo». Quando il popolo, uscendo dall'abituale vaghezza, esprime una volontà forte e definita, indirizzata con chiarezza verso un preciso obiettivo politico, questa volontà apparentemente autonoma non è spesso che il prodotto di una abile opera di manipolazione: è «una volontà non genuina ma artefatta, e spesso questa creazione fittizia è tutto ciò che corrisponde nella realtà alla *volonté générale* della dottrina classica»¹²¹. Le tecniche con cui la volontà popolare viene manipolata nella sfera della politica non sono diverse da quelle impiegate dalla pubblicità commerciale: il tentativo di agire sul subconscio, l'invenzione di associazioni d'idee tanto più efficaci quanto meno razionali, la creazione nel pubblico di stabili convinzioni mediante la ripetizione del messaggio pubblicitario. Ma

¹¹⁷ CSD, XXI, 3, p. 250.

¹¹⁸ I passi sono tratti da CSD, XX, 3, pp. 230-231.

¹¹⁹ CSD, XXI, 3, p. 250.

¹²⁰ CSD, XXI, 3, p. 251.

¹²¹ CSD, XXI, 3, p. 251.

anche le forme di propaganda politica che pretendono di rivolgersi alla ragione non risultano meno ingannevoli di quelle che mirano a sollecitare l'elemento irrazionale. Anche chi si propone di fornire all'elettore una corretta documentazione politica, per non urtare i pregiudizi del pubblico modellerà ad arte le informazioni, lascerà in ombra alcuni fatti e ne metterà in evidenza altri, e per questa via finirà anch'egli per ingannare anziché informare: «Poiché la prima cosa che un uomo farà per il suo ideale è di mentire, dobbiamo aspettarci, e in realtà constatiamo, che la documentazione sia quasi sempre adulterata o selettiva»¹²².

All'interno della fenomenologia degli atteggiamenti politici del cittadino medio possiamo infine tracciare un'ultima distinzione: vi sono comportamenti che condanniamo, e altri che approviamo, in entrambi i casi secondo un giudizio di carattere morale. Appartengono alla prima categoria le azioni dettate dagli «impulsi oscuri» ai quali il cittadino cede allorché attenua «il rigore dei criteri morali cui normalmente si attiene»¹²³. Ne sono esempi gli episodi del passato rievocati dall'autore, come la persecuzione religiosa, la caccia alle streghe, l'antisemitismo. Ma altrettanto pericolose, perché egualmente irrazionali, sono le azioni della seconda categoria, le manifestazioni improvvise di buoni sentimenti cui magari guardiamo con istintiva simpatia. È un male che il cittadino si lasci travolgere da impulsi ignobili: «Ma, quanto alla saggezza e razionalità delle sue deduzioni, può essere un male altrettanto grave ch'egli ceda a un'esplosione di sdegno generoso. Tanto più stenterà a vedere le cose nella giusta prospettiva o a discernere i diversi aspetti di un problema»¹²⁴. E, soprattutto, entrambe le specie di emotività popolare possono risultare parimenti «fatali» alle sorti di un paese.

In conclusione: se i caratteri della «natura umana nella politica» sono per Schumpeter quelli che abbiamo illustrato, non sorprende che tra le condizioni di successo della democrazia egli ponga l'«autocontrollo democratico» dei cittadini, cioè la loro capacità di astenersi dall'esercitare «pressioni dal basso» sul parlamento e sul governo¹²⁵. Come in altri luoghi, anche qui Schumpeter dichiara di non voler entrare nei particolari dell'argomento. Gli preme però che il lettore afferri bene il suo messaggio: «L'importante è riconoscere che una prassi democratica efficiente in società numerose e complesse è sempre stata ostile a pressioni dal basso»¹²⁶. Ma non solo: una prassi democratica efficiente è tanto

¹²² CSD, XXI, 3, p. 251. In nota precisa: «Una informazione selettiva, quando in sé esatta, è un tentativo di mentire dicendo la verità».

¹²³ CSD, XXI, 3, p. 250.

¹²⁴ CSD, XXI, 3, p. 250.

¹²⁵ CSD, XXIII, 2, p. 281. Inoltre aggiunge che il pubblico deve saper mostrare tanta «tolleranza» da rimanere «tranquillo mentre i suoi interessi più vitali o i suoi ideali più cari sono presi di mira» dall'uno o dall'altro uomo politico in lotta per il potere (CSD, XXIII, 2, p. 281).

¹²⁶ CSD, XXIII, 2, p. 281 (il traduttore rende con «pressioni dal basso» l'espressione inglese *political back-seat driving*). Questa affermazione ne chiarisce una precedente. Dopo avere osservato che il popolo talvolta esplose in «reazioni spontanee che abbattono un governo o, direttamente, un singolo ministro, o impongono una determinata linea d'azione», sentenza: «come vedremo, sono *contrarie allo spirito del metodo democratico*» (CSD, XXII, 1, p. 260. Il corsivo è mio).

contraria a pressioni dal basso da «risolversi in una diplomazia segreta e in una sistematica menzogna circa le intenzioni e gli impegni presi»¹²⁷. La frase può sembrarci una semplice constatazione, come altre sue disincantate osservazioni sul corrente impiego della menzogna nella vita politica democratica¹²⁸. Ma forse è qualcosa di più. Non contiene solo un giudizio di fatto, ma anche un giudizio di valore: esprime il riconoscimento che l'uso del segreto e della menzogna è spesso necessario. Nascondere e mentire all'opinione pubblica sono le arti a cui il politico deve ricorrere per prevenire le improvvise esplosioni di emotività popolare che mettono in pericolo la democrazia. Per chi accolga questo modo di vedere, la persistenza del «potere invisibile» e della menzogna negli stati democratici non costituisce motivo di riprovazione, né ragione per denunciare una delle «promesse non mantenute» della democrazia: al contrario, una certa misura di oscurità e di inganno serve alla stabilità e alla conservazione della democrazia medesima¹²⁹.

Il suo pessimismo antropologico ci suggerisce un interrogativo. Come abbiamo appena visto, il cittadino è così incompetente e irrazionale che, una volta scelti i governanti, è bene non si intrometta nelle loro decisioni. Ma se è così incompetente e irrazionale, come potrà, nel momento del voto, fare una buona scelta? La prima «condizione di successo del metodo democratico» è la buona qualità degli uomini politici che vengono eletti in parlamento e che occupano le cariche di governo: ma come può un cittadino siffatto distinguere, tra i candidati, gli uomini di valore dagli incapaci? Forse, una risposta ce la offre lo stesso Schumpeter, là dove - come già visto - spiega quali circostanze assicurano ad un paese una buona classe dirigente: non è dall'intelligenza politica degli elettori che Schumpeter si attende la formazione di una classe dirigente di elevata qualità, ma dalla storia e dalla tradizione di una nazione. Se in un paese questa classe si forma, il merito non va ad una improbabile capacità di scelta dei cittadini, ma alla peculiare composizione della società e allo sviluppo di favorevoli circostanze storiche.

Del resto, la medesima considerazione sembra valere per altre due condizioni di successo della democrazia, la presenza di una efficiente burocrazia e lo stesso «autocontrollo democratico» degli elettori. Queste due condizioni non si possono creare artificialmente, con un atto di volontà: anch'esse, là dove esistono, sono il prodotto della storia. Riguardo alla prima, vale a dire la presenza di un'efficace burocrazia, valgono le considerazioni svolte in precedenza. Riguardo alla seconda, cioè

¹²⁷ CSD, XXIII, 2, p. 281.

¹²⁸ In una di queste circostanze scrive: «Il lettore che mi giudichi troppo pessimista è pregato di chiedersi se ha mai sentito dire che questo o quel fatto sgradevole non vada reso di pubblica ragione, o che un certo modo di ragionare, per quanto valido, sia indesiderabile» (CSD, XXI, 3, p. 252). In uno degli aforismi pubblicati in appendice ad una sua biografia Schumpeter sentenza: «Democrazia è governare con la menzogna» (R. Swedberg, *op. cit.*, p. 214).

¹²⁹ Per il tema del segreto e della menzogna nella politica democratica rimando a N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in «Rivista italiana di scienza politica», X, n. 2, agosto 1980, pp. 181-203, rist. in ID., *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 75-100; e ID., *Democrazia e segreto*, in P. Fois (a cura di), *Il trattato segreto. Profili storico-diplomatici e regime giuridico*, Cedam, Padova 1990, pp. 16-31, rist. in N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, cit., pp. 352 – 369.

alla capacità dei cittadini di conservare il dominio delle proprie passioni, scrive Schumpeter che «anche il minimo necessario di autocontrollo democratico esige un carattere nazionale e abitudini nazionali di un certo tipo, che non potevano svilupparsi dovunque né possono nascere in virtù del metodo democratico preso a sé»¹³⁰. L'osservazione secondo cui il carattere e le abitudini necessarie all'autocontrollo non vengono generate dal «metodo democratico preso a sé» sembra rivolta ad ammonire chi crede che basti introdurre le istituzioni democratiche per veder nascere, anche se gradualmente, dei buoni cittadini. La democrazia - confidavano un secolo prima Tocqueville e Mill - avrebbe saputo educare se stessa. Le masse cui veniva esteso il suffragio, impreparate a governarsi, avrebbero appreso a farlo poco alla volta, proprio attraverso la costante partecipazione al voto¹³¹. Schumpeter non ne sembra affatto convinto. Anche le virtù del buon cittadino, al pari delle altre condizioni di successo del metodo democratico, non si improvvisano: là dove esistono, sono il prodotto della tradizione. Se non si sono gradualmente sviluppate nel corso di un lungo processo storico, non si possono «creare dal nulla».

Per concludere: qualche osservazione

Schumpeter termina la sua riflessione sulla democrazia indicando le condizioni di successo, o meglio di sopravvivenza, della democrazia. È appena il caso di sottolineare l'attualità del tema. Ovunque nel mondo vi sono tentativi di democratizzare regimi autoritari: per prevederne l'esito, e soprattutto per contribuire al loro successo, è della massima importanza conoscere le condizioni che favoriscono il consolidamento dei regimi democratici. Samuel Huntington ha parlato di una «terza ondata» di democratizzazione, cominciata a metà degli anni Settanta (quando conquistarono la democrazia anche Spagna, Portogallo e Grecia). La prima lunga ondata (1828-1926) e la seconda più breve (1943-1962) furono entrambe seguite da una ondata di riflusso, di restaurazione autoritaria: anche la terza sarà interrotta dall'involuzione autoritaria almeno in alcuni paesi? Ciò accadrà, probabilmente, se in questi paesi mancheranno o saranno presenti in misura insufficiente le «condizioni» che favoriscono la solidità di un regime democratico. Ed infatti anche gli studiosi di questi processi di democratizzazione oggi si sforzano, come fece allora Schumpeter, di trarre dall'osservazione empirica e dallo studio del passato un elenco di condizioni¹³².

¹³⁰ CSD, XXIII, 2, p. 281.

¹³¹ Che ciò non sia avvenuto, o comunque non sia avvenuto nella misura sperata, è considerato da Bobbio un'altra delle «promesse non mantenute» della democrazia: cfr. *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 20-22.

¹³² Cfr. ad esempio S. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1993, tra. it. *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, il Mulino, Bologna 1995, pp. 287-294; J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1996, trad. it. parziale *Transizione e consolidamento democratico*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 10-23. Il resto dell'opera è stato tradotto nel volume *L'Europa post-comunista*, il Mulino, Bologna 2000.

In sede di conclusioni, possiamo porci qualche ulteriore interrogativo intorno alle condizioni elencate da Schumpeter. Chiediamoci anzitutto che cosa vi possa mancare. Noteremo l'assenza di almeno tre tipi di condizioni: economiche, istituzionali, internazionali. In primo luogo, non si parla di condizioni economiche, un'assenza che può sembrare singolare per un economista: Schumpeter non include infatti nel proprio elenco un certo grado di benessere economico, che studiosi contemporanei giudicano una condizione fondamentale¹³³. È vero però che, prima di elencare le proprie condizioni, avverte di riferirsi soltanto «alle grandi nazioni industriali di tipo moderno»¹³⁴. In secondo luogo, non menziona condizioni istituzionali. Eppure, nelle pagine in cui discute le implicazioni della propria nuova teoria, condanna il sistema elettorale proporzionale perché, minando l'efficienza del governo, mette a rischio la democrazia stessa¹³⁵. Conosciamo ormai molto bene, inoltre, la sua ammirazione per il tipo inglese di democrazia. Ma, quando giunge ad elencare le condizioni di successo della democrazia, non vi include né il tipo di sistema elettorale né la forma di governo. In terzo luogo, trascura le condizioni internazionali. Oggi gli studiosi ne riconoscono l'importanza: si ritiene che il processo di democratizzazione dell'Europa orientale, ad esempio, sia stato favorito dall'indebolimento e poi dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica¹³⁶. In Schumpeter l'assenza è sorprendente, se si pensa che il suo libro esce nel 1942, quando le democrazie continentali europee, come la Francia, il Belgio, l'Olanda, ecc., erano appena state abbattute dalle armate naziste.

Che cosa riguardano allora le condizioni di Schumpeter? In breve, si concentrano tutte sulle qualità delle persone, in particolare di tre categorie di persone: i politici, i burocrati, i cittadini. Riguardano i politici la prima condizione, la seconda e in parte la quarta. Riguarda i cittadini il resto della quarta. Riguarda l'amministrazione pubblica la terza. Si potrebbe riassumere il suo pensiero dicendo che per funzionare bene e per sopravvivere la democrazia ha bisogno di buoni politici, di buoni burocrati, di buoni cittadini. Un elenco abbastanza ovvio, apparentemente: ma che ci appare subito meno ovvio se ci chiediamo in che modo la democrazia può procurarseli. Se dei buoni politici, dei buoni burocrati e dei buoni cittadini costituiscono le condizioni di successo del metodo democratico, quali sono a loro volta le condizioni che ne favoriscono la presenza? Quali sono le condizioni delle condizioni? Mi pare che la risposta che abbiamo trovato in Schumpeter sia una sola: la storia. Soltanto una felice

¹³³ Cfr. S.M. Lipset, *Some social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in «American Political Science Review», LIII, 1959, pp. 69-105.

¹³⁴ CSD, XXIII, 2, p. 276.

¹³⁵ CSD, XXII, 1, p. 260: «è ovvio non solo che la rappresentanza proporzionale permetterà ad ogni sorta di idiosincrasie di affermarsi, ma può impedire alla democrazia di produrre governi efficienti, e così dimostrarsi un pericolo in momenti di tensione». E in nota rinvia a Ferdinand A. Hermens, *The Trojan Horse of Democracy*, in «Social Research», novembre 1938, pp. 379-423. Questo autore ha sviluppato più ampiamente la critica del sistema elettorale proporzionale in *The Representative Republic*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Ind.) 1958, ediz. it. *La repubblica rappresentativa*, Vallecchi, Firenze 1968.

¹³⁶ Sul tema delle condizioni internazionali cfr. L. Bonanate, *Democrazia tra le nazioni*, Bruno Mondadori, Milano 2001.

evoluzione storica può formare gradualmente un ceto politico virtuoso e competente, una burocrazia esperta e autorevole, cittadini rispettosi delle norme giuridiche e morali del gioco democratico. Se un paese ne è privo, non li può creare artificialmente. È una conclusione poco rassicurante, soprattutto per le nuove democrazie, perché lascia poco spazio all'azione intenzionalmente trasformatrice e riformatrice dell'uomo. Forse è anche una conclusione che, fortunatamente, i decenni successivi all'uscita del suo libro non hanno confermato. Se queste condizioni fossero veramente tutte indispensabili per la sopravvivenza della democrazia, quanti stati democratici sarebbero sopravvissuti?

Inoltre, vi sono altri modi di considerare l'argomento. Forse esistono altre vie per risolvere i problemi posti da Schumpeter, per soddisfare le sue condizioni di successo della democrazia. Per quanto riguarda la qualità dei politici, nella cultura occidentale si trovano almeno due modi distinti con cui si è pensato di creare buoni governanti: riformare le *istituzioni* perché riescano a reclutare, selezionare e formare politici migliori, oppure *educare* i politici o i futuri politici. In altre parole: o modificare le condizioni *esterne* che presiedono al reclutamento, alla selezione, alla formazione dei politici: le elezioni, le assemblee rappresentative, i partiti politici; o agire sull'*interno*, cioè svolgere una azione pedagogica sui futuri governanti: una tradizione che va dagli *specula principis* medioevali alla pretesa degli intellettuali, almeno dal Settecento in poi, di istruire, di «formare» i politici con i loro libri, riviste, articoli; dalle scuole di alta amministrazione sorte in alcuni paesi europei come la Francia, dalle quali sono usciti numerosi uomini politici di primo piano, fino alle scuole di «educazione politica» laiche e cattoliche che sono emerse in Italia negli anni novanta come espressioni della «società civile», e che oggi nascono anche per iniziativa di partiti e di uomini politici.

In entrambi i casi ci si propone *intenzionalmente* di formare dei politici migliori: ebbene, non mi sembra che Schumpeter si soffermi particolarmente né sull'una né sull'altra via, anche se non mancano nel suo libro preziose osservazioni sul ruolo delle istituzioni. Schumpeter si affida piuttosto alla *storia*, il che vuol anche dire che in un determinato paese o la storia ha prodotto un ceto politico di valore o non l'ha prodotto. E se non l'ha prodotto non lo si può costruire intenzionalmente, con l'ingegneria istituzionale o l'attività pedagogica. Potremmo ancora aggiungere che a sua volta la storia può contribuire alla formazione di una buona classe politica in due modi: attraverso la *tradizione* o la *rivoluzione*. Comprendo nel termine rivoluzione tutti gli sconvolgimenti (incluse le guerre esterne e le guerre civili) che danno a uomini capaci una occasione di affermarsi che altrimenti non avrebbero avuto.

Dunque, se usiamo per comodità questo schema, composto di quattro modi attraverso cui può formarsi una classe politica - l'eredità di una *tradizione*, il risultato di una *rivoluzione*, la presenza di *istituzioni* in grado di selezionare e formare politici di valore, l'*educazione* della classe politica - Schumpeter va collocato nella prima casella, in cui si trova la *tradizione*. Ma le tradizioni non si inventano. Le rivoluzioni non avvengono a comando. Educare i politici è, da Platone in poi, il sogno e l'ambizione degli intellettuali: ma i politici, pur rendendo formali omaggi agli intellettuali, non sembrano affatto credere di aver bisogno del loro insegnamento. In conclusione, resta da considerare il valore di una appropriata organizzazione delle istituzioni. Non c'è scrittore di politica che non abbia detto qualcosa

in merito. Non c'è filosofo politico, costituzionalista, politologo, che non abbia giudicato le forme di stato, quelle di governo, i tipi di organizzazione parlamentare, i sistemi elettorali, il ruolo svolto dai partiti, anche dal punto di vista della qualità degli uomini politici che contribuiscono a reclutare ed educare. A volte non si tratta che di accenni. Ma, nel complesso, si tratta di un vastissimo materiale di riflessione, forse non estraneo agli interessi dei costituzionalisti.