

Anno LV, n. 227
gennaio-aprile 2020
ISSN 2035-5866
Nuova serie

Rappresentanza e partecipazione

Poste Italiane spa - spedizione in abbonamento postale - d.l. 353/2003 (conv. in l. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1 d.d.b. Milano



Biblioteca della libertà

Pietro Maffettone e Gaetano Vecchione
Scelte istituzionali e radici economiche del populismo

Gabriele Giacomini

Da Rousseau a rousseau.it.
L'ideale della democrazia diretta (attraverso il digitale) e la sua (im)praticabilità

Francesca Graziani e Annachiara Rotondo

Il *right to the truth*: un nuovo diritto emergente nel diritto internazionale?

Costanza Marcellino

What does Neorealism Imply for Transatlantic Security Relations?

Jack Birner

The Quiet Revolution in Dutch Politics.
How Economics Changed the Norms for Dutch Electoral Programs

FRONIERE LIBERALI

Book Reviews

On the Possibility of Partisan Democracy
di Chiara Destri

Parties, Partisanship and Democracy:
A Discussion of the Book by Enrico Biale
di Antonio Floridia

Indice

Rappresentanza e partecipazione

- 3 Scelte istituzionali e radici economiche del populismo | **Pietro Maffettone e Gaetano Vecchione**
- 27 Da Rousseau a rousseau.it. L'ideale della democrazia diretta (attraverso il digitale) e la sua (im)praticabilità | **Gabriele Giacomini**
- 67 Il *right to the truth*: un nuovo diritto emergente nel diritto internazionale? | **Francesca Graziani e Annachiara Rotondo**
- 89 What does Neorealism Imply for Transatlantic Security Relations? | **Costanza Marcellino**
- 119 The Quiet Revolution in Dutch Politics. How Economics Changed the Norms for Dutch Electoral Programs | **Jack Birner**

Frontiere liberali | Book Reviews

- 149 On the Possibility of Partisan Democracy | **Chiara Destri**
- 163 Parties, Partisanship and Democracy: A Discussion of the Book by Enrico Biale | **Antonio Floridia**

- 183 Abstracts
- 187 Biographical notes



Direzione, redazione e amministrazione

Biblioteca della libertà

Corso Re Umberto, 1 • 10121 Torino

Telefono 011 5591611

segreteria@centroeinaudi.it

<http://www.centroeinaudi.it>

*I lavori proposti per la pubblicazione vanno inviati
in formato Word all'indirizzo email della direzione:
bdl@centroeinaudi.it. La loro accettazione è subordinata
al parere favorevole di due referees anonimi.*

*Papers should be sent in Word format to the email address:
bdl@centroeinaudi.it. Their acceptance is subject
to two anonymous peer reviews.*

Autorizzazione del Tribunale di Torino

n. 3606 del 30 dicembre 1985

Quadrimestrale

Direttore: Anna Elisabetta Galeotti

Vicedirettore: Beatrice Magni

© Copyright 2020 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Pietro Maffettone
e Gaetano Vecchione

**Scelte istituzionali
e radici economiche
del populismo**

I. INTRODUZIONE

Uno spettro si aggira per il mondo Occidentale, lo spettro del populismo. Cosa hanno a che fare la Brexit in Inghilterra del giugno 2016, poi Trump negli USA in ottobre dello stesso anno, i gilet gialli di fine 2018, senza dimenticare Síryza e Alba Dorata in Grecia, Podemos in Spagna, e ovviamente, la crescita delle destre in Francia con il Front National, in Germania, in Austria, in Olanda, e nei paesi scandinavi – si pensi a True Finns in Finlandia? Come spiegare il fatto che in Italia, negli ultimi 6 anni, un movimento politico più o meno sconosciuto, per di più fondato da un comico, è arrivato a raggiungere il 30 per cento dei consensi? E cosa ha spinto la Lega, partito rifondato su basi sovraniste e antieuropeiste, a quasi decuplicare i propri consensi?

In tutti i casi, quello che colpisce, è che il trend sia così diffuso e temporalmente omogeneo spingendoci a ricercare una spiegazione di tipo sistematico e strutturale. Riteniamo, infatti, che la recente rinascita e larga diffusione dei movimenti di matrice populista (Judis 2016; Muller 2016) affondi le sue radici nei meccanismi di funzionamento delle istituzioni economiche formali e informali e più specificamente nella distribuzione dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla globalizzazione economica e dai processi di trasformazione tecnologica. In questo contributo sosteremo che una delle fonti che ha permesso ai succitati movimenti populisti di emergere con forza inattesa risiede proprio nelle scelte di politica economica (sia quelle fatte, sia quelle non tentate) propugnate dai governi dei paesi avanzati negli ultimi quattro decenni.

Per sostenere la nostra tesi partiremo dal cosiddetto trilemma di Dani Rodrik (2011) e dagli effetti indesiderati della hyper-globalizzazione combinandola con una lettura del crescente cambiamento tecnologico basata sul modello teorico offerto da Acemoglu e Restrepo (2019a; 2019b). In entrambe i casi ci soffermeremo sulla natura istituzionale delle scelte che hanno imposto una specifica visione della integrazione economica globale e di uno specifico tipo di approccio all'innovazione. Osserveremo poi le conseguenze in termini di distribuzione del reddito e delle opportunità e i relativi squilibri che questi due fenomeni hanno generato. Successivamente presenteremo le risposte tentate dai policy-maker ovvero il modello dell’“economia del debito” negli USA (Kumhof e Rancière 2013) e quello dell'austerity espansiva in Europa (Giavazzi e Pagano 1990; Alesina e Perotti 1997). La nostra tesi è che il fallimento di queste più o meno coordinate azioni di politica economica, abbia, in buona misura, contribuito a consacrare l’azione dei movimenti populisti sostanzialmente sviluppatisi sulle ceneri di una élite socialdemocratica e liberale incapace di offrire soluzioni credibili attraverso istituzioni resilienti.

2. PREMESSA METODOLOGICA E FRAMEWORK TEORICO

È certamente semplificatorio mettere tutti i partiti e movimenti che abbiamo nominato nell'introduzione sullo stesso piano, ma è allo stesso modo innegabile che vi sia una importante matrice comune: questi movimenti sono antisistema e antiélites (si veda Rodrik, 2017 per un tentativo di classificazione più preciso). Per comprendere questo punto in modo leggermente più sofisticato potremmo far notare che, come è prevedibile che sia, esistono in letteratura diverse definizioni di populismo. Tali definizioni sono “overlapping” ma ovviamente non coincidenti (si confrontino Canovan 1981; Kazin 1998; Taggart 2000; Eatwell e Goodwin 2018; Levitsky e Ziblatt 2019). Usando il gergo sviluppato, in tutt’altro contesto, da Ludwig Wittgenstein, potremmo dire che esistono, fra le varie definizioni di populismo delle “family resemblance” (si veda a tale proposito Griffin 1974) che ci permettono di cogliere elementi centrali e comuni dei movimenti populisti, come per esempio la succitata necessità di contrapporsi alle élites socio-economiche (ma si potrebbe anche menzionare una visione o concezione sui generis del “popolo”) senza però che questo ci consenta di

individuare condizioni necessarie e/o sufficienti per definire il populismo come un tipo di movimento politico-culturale. Se ciò fosse vero, allora contrarsi su quello che è un elemento cardine comune a molte definizioni di populismo, non ci sembra per nulla arbitrario, visti gli scopi argomentativi di questo lavoro.

Infatti, non vi è dubbio che uno degli obiettivi politici principali di tali movimenti risieda nel tentativo, in alcuni casi riuscito, di spodestare i partiti politici tradizionali di centrodestra e centrosinistra. Le domande che inevitabilmente sorgono sono le seguenti: Perché? Come vi riescono? E che giudizio ci possiamo formare a riguardo? Ovviamente, le cause sono molteplici e molte di queste riconducibili a ragioni legate al contesto dei singoli paesi. In questo scritto non intendiamo offrire una disamina esaustiva degli antecedenti di tale ascesa. E va sicuramente osservato che, all'interno della ricerca nelle scienze sociali degli ultimi anni, stanno emergendo spiegazioni sia empiriche sia qualitative di crescente valore e sofisticazione. Si pensi, a titolo di esempio, alla ricerca sulla progressiva disintermediazione della rappresentanza e alla conseguente delegittimazione del ruolo di partiti e sindacati (per una analisi comparata si veda Petrillo 2011). Inoltre, non ci si può esimere dal ricordare il cambiamento degli assetti di governance internazionale che ha visto lo smantellamento del regime di Bretton Woods e l'emergere di nuovi players economici come Cina e India (Parsi 2018). Ciò premesso, giova, a nostro avviso, esplicitare le origini del nostro approccio a un tale tipo di investigazione. Per comprendere, anche se sommariamente, due delle principali tesi in merito alle cause del populismo, possiamo pensare a uno spettro concettuale (ovviamente semplificato) che abbia due poli, uno di natura cultural-identitaria (Gest 2016; Gest, Reny e Mayer 2017), e l'altro di natura economica (Autor *et al.* 2017; Frieden 2017). Il lettore più avvezzo a formalizzazioni matematiche potrebbe immaginare ogni punto su questo spettro come un diverso tipo di spiegazione che combina linearmente due categorie riguardanti le origini profonde del populismo.

Ora, è a nostro avviso ragionevole supporre che la spiegazione di un fenomeno così complesso e dirompente, anche se affatto nuovo – si pensi al populismo americano degli anni Trenta dello scorso secolo (si veda Eichengreen 2018) – non possa avere una causa unica e monotematicamente caratterizzata da parole o categorie quali “economia” oppure “cultura”. E quindi, la tesi di una combinazione lineare (o anche non-lineare, a seconda di quanto si voglia rendere complesso l'universo concettuale che noi abbiamo ridotto a due soli

estremi) sia per forza di cose la soluzione più plausibile. Perché? In primo luogo perché, a livello puramente teoretico, molti fenomeni politici e sociali hanno cause che ne sovradeterminano gli esiti. In secondo luogo, e stavolta restando più vicini alla nostra problematica di fondo, perché la reazione di una persona a quelli che potremmo definire episodi per certi versi dirimenti per il suo orientamento politico come la perdita di un lavoro o di una carriera, oppure le sue opinioni in merito all'immigrazione e al cambiare del contesto socio-culturale nel quale vive, non sono facilmente classificabili in termini puramente binari (ossia come semplicemente causate da un problema “culturale” oppure “economico”).

Chi vede la propria prospettiva occupazionale peggiorare drasticamente è spinto a reagire da motivazioni identitarie, visto che il lavoro costituisce per molti fonte di autocomprendere e di identità profonda (Gheaus e Herzog 2016)? Oppure da motivazioni economiche, visto che per la maggior parte delle persone il salario costituisce la fetta più rilevante del loro reddito e della loro possibilità di consumare? L'immigrazione, al netto degli enormi problemi creati dalla distanza fra realtà percepita e quella fornita dai numeri (si veda Alesina *et al.* 2019), è qualcosa che sviluppa reazioni negative per la “diversità” di coloro che immigrano? Oppure perché molti percepiscono un tale influsso di lavoratori come un potenziale shock all'offerta di skills che sono “sostituibili” con le loro (Borjas 2017), e di conseguenza prevedono un abbassamento dei loro salari futuri? A nostro modo di vedere non esistono risposte perfette a tali domande. E, in questo caso, il modo migliore di procedere ci sembra accettare la parziale (e forse inevitabile) incompletezza di coloro che intendono, come noi, adottare una prospettiva specifica sul problema (nel nostro caso, quella economica). Procedere con quella che potremmo definire “modestia epistemica” ci sembra, inoltre, un ottimo antidoto verso il tentativo di offrire spiegazioni onnicomprensive di dubbia efficacia.

Infine, ci preme sottolineare la visione teorica di fondo dell'approccio ai fenomeni qui analizzati. Vi sono molti modi di comprendere come funzionano i mercati e i sistemi economici più in generale. Nell'impostazione della microeconomia neoclassica, uno è sicuramente quello di pensarli come il frutto dell'emersione di un ordine spontaneo dettato dall'interazione fra attori, concepiti come individui strumentalmente razionali, che persegono scopi definiti e indipendenti. Un altro, quello che intendiamo perseguire in questo testo, pone invece maggiore attenzione alla cornice in cui questi

attori interagiscono e alle “regole del gioco” che essi debbono rispettare per portare avanti le loro istanze. La nostra prospettiva, in questo senso, si colloca in seno alla visione di quegli autori che, da Veblen a Ostrom, si preoccupano di situare le dinamiche economiche all’interno di sistemi istituzionali e vedono in questi ultimi la loro radice profonda (per un quadro generale si vedano Voigt 2019 oppure Alesina e Giuliano 2015). Nello specifico, ci atterremo al significato del termine “istituzione” proposto da Douglass North (per una discussione recente si veda anche Guala 2016). Secondo North:

Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both informal constraints (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and formal rules (constitutions, laws, property rights). Throughout history, institutions have been devised by human beings to create order and reduce uncertainty in exchange. Together with the standard constraints of economics they define the choice set and therefore determine transaction and production costs and hence the profitability and feasibility of engaging in economic activity. They evolve incrementally, connecting the past with the present and the future; history in consequence is largely a story of institutional evolution in which the historical performance of economies can only be understood as a part of a sequential story. Institutions provide the incentive structure of an economy; as that structure evolves, it shapes the direction of economic change towards growth, stagnation, or decline (1991, 97).

Non è certamente questo il luogo dove offrire un’analisi approfondita della visione di North (ma si veda Galiani e Sened 2014). Quello che possiamo osservare è che nell’ottica di un approccio istituzionalista, i fenomeni economici, e quindi le conseguenze distributive che essi inevitabilmente portano con sé, sono intimamente legati alle scelte di governance. Nel resto di questo breve scritto, cercheremo di mettere l’accento su questa dimensione di governance istituzionale (e nello specifico sulle scelte di politica economica fatte e non fatte) e sul suo contributo alle dinamiche distributive che, a nostro avviso, spiegano (almeno in parte) il malcontento diffuso della classe media dei paesi occidentali e di conseguenza l’ascesa di movimenti politici di protesta che cercano di veicolare tale insoddisfazione.

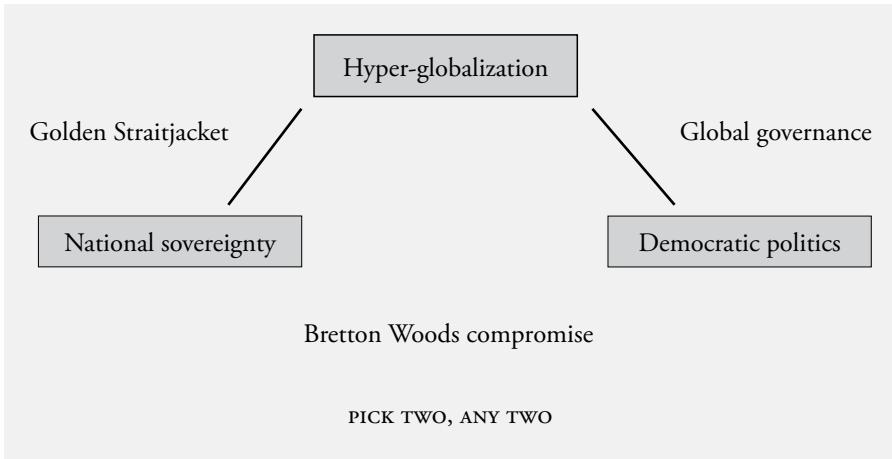
3. HYPER-GLOBALIZZAZIONE E POLICY SPACE

Partiamo quindi da una lettura critica delle scelte istituzionali che soggiacciono al corrente modello di integrazione economica internazionale. Negli ultimi 20-30 anni molti paesi hanno aderito con entusiasmo alla globalizzazione economica e lo hanno fatto in qualità di democrazie forti, attente ai processi democratici nazionali e sovranazionali. In questi stessi anni sono state invece parzialmente inevase le istanze che hanno un diretto impatto sulla vita delle persone. Si pensi ai posti di lavoro persi a seguito delle decisioni di *outsourcing* delle imprese, allo spiazzamento di interi mercati a seguito della concorrenza di altri paesi, all'abbassamento dei livelli di vivibilità di città, periferie e piccoli centri a seguito dell'insediamento di interi gruppi di immigrati in cerca di fortuna provenienti dai paesi in via di sviluppo.

Per meglio comprendere una tale serie di eventi e indi la fonte ultima che li accomuna, bisogna senza dubbio partire dal lavoro di Dany Rodrik nel suo celebre volume *The Globalization Paradox* (2011) e alla sua concezione dei trade-off legati a quella che egli stesso definisce “hyper-globalizzazione”. Nel volume, Rodrik ci spiega come tutte le democrazie occidentali si siano dimostrate incapaci di coniugare ragionevolmente e in maniera equilibrata e credibile tre aspetti: la partecipazione sempre maggiore alla globalizzazione economica, l'esercizio di una sovranità nazionale ben attenta alle istanze che provengono dall'interno, l'implementazione di un sistema autenticamente democratico. Per dirlo alla North, Rodrik sostiene che stando alle attuali “regole del gioco” è impossibile soddisfare pienamente e contemporaneamente tutte e tre i succitati “desiderata” (fig. 1). Infatti, come ci spiega con pregevole chiarezza lo stesso Rodrik:

If we want to maintain and deepen democracy, we have to choose between the nation state and international economic integration. And if we want to keep the nation state and self-determination, we have to choose between deepening democracy and deepening globalization. Our troubles have their roots in our reluctance to face up to these ineluctable choices (Rodrik 2011: xix).

Figura 1 • Il trilemma di Rodrik



Fonte: Dani Rodrik (2016)

Quali sono le fonti profonde del trilemma di Rodrik? L'idea di base risiede nel fatto che i mercati non sono entità che si autocreano e/o autoregolamentano. Piuttosto, come abbiamo già accennato sopra, questi poggiano su basi fortemente istituzionali. Gli esempi di questo tipo di visione sono molteplici, ma basti pensare alla necessità, per il funzionamento di un qualsiasi tipo di mercato, dell'esistenza dei diritti di proprietà o di istituzioni legate alla giustizia civile che consentano di fare valere i contratti fra privati. Si potrebbe continuare a citare altri elementi di questo tipo, ma il punto centrale è senza ombra di dubbio che i mercati sono istituzioni sociali e non fenomeni naturali; sono, per dirla in gergo, “embedded” in un ampio sistema di regole (formali) e pratiche sociali (informali) che consentono loro di esistere e funzionare. In secondo luogo, il trilemma poggia sul fatto che esistono diverse forme di soluzioni valide per costruire le basi istituzionali del funzionamento di un mercato. Anche in questo caso non ci soffermeremo a lungo su questo punto, ma sarebbe sufficiente a tale proposito fare riferimento alla ricerca sulle cosiddette “varieties of capitalism” condotta da Hall e Soskice (2001), per comprendere che non esiste una soluzione unica (e neppure ottimale) al problema. In terzo luogo, si deve notare che la natura delle soluzioni scelte a livello locale hanno implicazioni importanti per le dinamiche socio-economiche interne di un paese, visto che, in ultima analisi, corrispondono all'al-

veo in cui diversi modelli di sviluppo e organizzazione economica vengono resi possibili e suscettibili di essere discussi nel dibattito democratico di un paese avanzato.

In tale quadro (adottiamo qui una prospettiva specifica sul trilemma) la “hyper-globalizzazione” si inserisce come forza di pressione verso una omogeneizzazione delle regole di base dei vari mercati nazionali. Detto altrimenti, la “hyper-globalization” consiste non in un semplice tentativo di ridurre le barriere esterne all’integrazione economica (come, per esempio, gli strumenti di politica industriale legati all’imposizione di restrizioni protezionistiche quali sono i dazi, o le quote di importazioni consentite) ma bensì nel più complesso e controverso obiettivo di ridurre le disomogeneità interne fra le regole che strutturano le diverse soluzioni adottate a livello locale come cemento dei diversi sistemi economici nazionali. A titolo meramente illustrativo, basti pensare alla evoluzione della natura dei negoziati bilaterali e plurilaterali che concernono i rapporti commerciali fra stati. È lo stesso Rodrik a fornire una chiarissima disamina delle differenze di natura qualitativa che sono emerse negli ultimi decenni a tale proposito:

To illustrate the changing nature of trade agreements, compare US trade agreements with two small nations, Israel and Singapore, signed two decades apart. The US-Israel Free Trade Agreement, which went into force in 1985, was the first bilateral trade agreement the US concluded in the postwar period. It is quite a short agreement – less than 8,000 words in length. It contains 22 articles and three annexes, the bulk of which are devoted to free-trade issues such as tariffs, agricultural restrictions, import licensing, and rules of origin. The US-Singapore Free Trade Agreement went into effect in 2004 and is nearly ten times as long, taking up 70,000 words. It contains 20 chapters (each with many articles), more than a dozen annexes, and multiple side letters. Of its 20 chapters, only seven cover conventional trade topics. Other chapters deal with behind-the-border topics such as anti-competitive business conduct, electronic commerce, labor, the environment, investment rules, financial services, and intellectual property rights. Intellectual property rights take up a third of a page (and 81 words) in the US-Israel agreement. They occupy 23 pages (and 8,737 words) plus two side letters in the US-Singapore agreement (2018, 75).

Nel contesto della letteratura sulla political economy del commercio internazionale, l’idea di hyper-globalizzazione, ovvero di pressione verso forme di integrazione sempre maggiore viene spesso spiegata tramite la distinzione fra “shallow integration” e “deep integration” (si veda Hoekman e Kostecki 2001). Per cogliere questa distinzione in maniera intuitiva si possono confrontare le

tematiche riguardanti il reciproco abbassamento di dazi e quelle riguardanti gli standards di protezione della proprietà intellettuale. L'abbassamento dei dazi (e di qualsiasi tipo di restrizione quantitativa al libero ingresso di merci) ha sicuramente conseguenze sui prezzi relativi all'interno dei rispettivi mercati, ma non richiede una vera e propria omogeneizzazione delle reciproche regolamentazioni in aree di forte importanza strategica come invece avviene nel caso della proprietà intellettuale (basti pensare all'impatto che tali regole hanno sul contesto di innovazione e sul costo di accesso ai prodotti farmaceutici). Non è facile stabilire quanto spazio di policy tali accordi concedano ai paesi che li sottoscrivono, ma di certo essi limitano la loro capacità di provare politiche industriali più radicali e impattano fortemente sulla natura del sistema economico che vanno a regolamentare. Se non eliminato, il cosiddetto "policy space", nel contesto della "deep integration", va a ridursi progressivamente.

A tale proposito, ci preme sottolineare due cose che ci sembrano di importanza fondamentale. La prima è che il modo di porsi nei confronti della pressione verso l'omogeneizzazione rappresenta sempre e comunque una *scelta* all'interno del trilemma di Rodrik, non l'esito di una imposizione divina. E che, *se accettata*, tale pressione ha chiare conseguenze sulla capacità dei singoli stati di adottare concezioni di giustizia sociale differenziate che consentano, per esempio, diversi modelli di redistribuzione interna. Un esempio concreto di questo tipo di fenomeno, al netto dei risvolti di natura illecita e criminale, è chiaramente costituito dalle conseguenze della libera circolazione dei capitali finanziari sul modello di tassazione dei grandi gruppi multinazionali (si veda in particolare Zucman 2015). Pratiche come quelle legate al "profit shifting" sono spesso additate come elementi di un sistema che sottodimensiona il livello ottimale di tassazione applicato alle multinazionali e soprattutto, dal nostro punto di vista, rendono sempre più complesso il tentativo di modellare tale tassazione (ovvero la ripartizione del carico fiscale) su basi collegate alla giustizia sociale come concepita da una comunità nazionale (si veda soprattutto Dietsch 2015).

La seconda (e forse ancora più rilevante) è che il framework offerto da Rodrik è, a nostro avviso, molto importante non solo per i trade-off che segnala, ma soprattutto per la natura ultima del messaggio che esso contiene. Come spesso accade, uno schema analitico-teorico offre una tesi esplicita (in questo caso il cosiddetto trilemma) ma propone anche una visione profonda di natura assai più implicita. Nel caso di Rodrik tale tesi fondante隐含的 idea è l'idea che le scelte di mercato non sono mai né neutrali né naturali, e vanno invece comprese come scelte di governance precise legate a una concezione di sviluppo e

integrazione fra mercati. Nulla di ciò che Rodrik discute viene da egli proposto come un dato acquisito e non controllabile; il mondo economico al quale ci consente di accedere l'autore di Harvard è fatto, come quello descritto da North, di scelte politiche e istituzionali oltre che di principi e modelli economici.

4. CAMBIAMENTO TECNOLOGICO E POLARIZZAZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO

La seconda grande fonte di mutamenti economici nelle società occidentali ha origine nelle dinamiche legate al cambiamento tecnologico. Che cosa possiamo dire della forma specifica di progresso tecnologico che abbiamo sperimentato negli ultimi decenni? A chi sono costati di più la crescita di produttività da questo generata? Il dibattito scientifico non è ancora giunto a una conclusione unanime ma è opinione diffusa che i processi di automazione che stanno cambiando il modo di concepire il lavoro producono effetti diversi per lavoratori *skilled* o *unskilled* anche se li si può comprendere come appartenenti a un unico modello teorico di riferimento (si veda Acemoglu e Restrepo 2018). Ciò dipenderebbe sostanzialmente dalla distinzione fra “complementarietà” e “sostituzione”. Detto altrimenti, per un qualsiasi lavoratore (compreso come rappresentante di un dato pacchetto di skills), se la nuova tecnologia si sviluppa come forma di alternativa (sostituzione) al suo lavoro egli perderà in termini di occupazione e salario; se invece la nuova tecnologia si sviluppa come capacità di aumentare l'efficienza del suo lavoro (complementarietà) allora ne guadagnerà in termini di occupazione e salario. In questo contesto è chiaramente di grande importanza, dal punto di vista delle previsioni degli effetti del cambiamento tecnologico, comprendere, per esempio, la suscettibilità di una data occupazione a essere automatizzata, ovvero sostituita, oppure resa più produttiva, per esempio consentendo il suo dispiegamento in nuovi mercati.

Per affrontare un tale problema utilizzando un framework leggermente più sofisticato si può partire dall'ultima iterazione del modello concepito da Acemoglu e Restrepo (2019b). Questi ultimi, illustrando gli aspetti principali del loro “task-based framework” scrivono quanto segue:

Production requires tasks, which are allocated to capital or labor. New technologies not only increase the productivity of capital and labor at tasks they currently perform, but also impact the allocation of tasks to these factors of production—what we call the *task content of production*. Shifts in the task content of production can have major effects for how labor demand changes as well as for productivity (2019b, 3).

Inoltre, va ricordato come il modello dei due economisti viene reso più complesso dal fatto che gli effetti di “displacement” possono essere bilanciati dalla crescita di domanda di lavoro e dei salari da quelli che potremmo definire gli effetti indiretti dei guadagni di produttività consentiti dall’innovazione. Con riferimento specifico all’automazione i due autori affermano quanto segue:

By allowing a more flexible allocation of tasks to factors, automation technology also increases productivity, and via this channel, which we call the *productivity effect*, it contributes to the demand for labor in non-automated tasks. The net impact of automation on labor demand thus depends on how the displacement and productivity effects weigh against each other (2019b, 4).

In questo tipo di contesto, non vi è dubbio che sia importante, almeno dal punto di vista di coloro che si affacciano sul mercato del lavoro, comprendere il tipo specifico di skills di cui avranno bisogno se desiderano fare leva sul fenomeno della complementarità, e, in ultima analisi, acquisire competenze atte a svolgere tasks che non verranno penalizzate dal cambiamento tecnologico.

Ciò detto, la cosa che ci preme maggiormente sottolineare è che, anche in questo caso, come per la visione di Rodrik che abbiamo discusso nella precedente sezione dello scritto, sarebbe un errore di natura concettuale, a nostro modo di vedere, quello di considerare il cambiamento tecnologico come un dato non controllabile. Ciò è ancor più vero se si prendono in considerazione le cosiddette teorie della crescita endogena che considerano il cambiamento tecnologico come il frutto di fattori legati ad altre dinamiche quali: gli investimenti in capitale umano, il contesto produttivo, le capacità imprenditoriali, ecc.

Detto in altre parole, l’idea che un fenomeno come il cambiamento tecnologico sia di natura non-controllabile o indirizzabile dal punto di vista delle scelte politiche e istituzionali, è a dir poco controverso. Ovvero che sia un qualcosa che semplicemente “accade” in un certo modo, e prende forme specifiche per motivi che hanno a che fare con la totale imprevedibilità a priori della direzione futura delle innovazioni scientifiche, e in ultima analisi con la sostanziale aleatorietà della creatività umana. Vi è sicuramente del vero in una tale concezione, ma ci sembra il caso di temperarla fortemente. Basti pensare, a titolo esemplificativo, al ruolo centrale che lo stato, anche in un sistema capitalistico avanzato, ha nel finanziamento della ricerca di base. Questa sembra la lezione che economisti come Marianna Mazzucato (2013) hanno cercato di propugnare negli ultimi anni. Ma se ciò è vero, allora non si può non pensare che vi sia una certa visione organizzata e politica alle spalle di almeno una

parte dell'innovazione tecnologica che, partendo da finanziamenti pubblici e indirizzi legati, per esempio, allo sviluppo di ricerca di base e/o tecnologie militari, percola lentamente nel mondo delle imprese.

Se invece volessimo affrontare il tema del cambiamento tecnologico a un livello di complessità superiore, potremmo pensare al fenomeno dell'automazione, e più in generale di quel tipo di cambiamento tecnologico legato allo sviluppo dell'intelligenza artificiale, spesso additata come una delle fonti che hanno portato a una forte diminuzione dei posti di lavoro all'interno del comparto manifatturiero delle società occidentali. Anche in questo caso, la tesi che vede un tale sviluppo come il frutto di un'evoluzione puramente dettata dalla direzione "naturale" dei fenomeni di innovazione ci sembra falsa. E, come scrive Daron Acemoglu (2019), non vi è ragione di pensare che le diseguaglianze occupazionali generate da tali sviluppi tecnologici siano semplicemente inarrestabili:

Let me first dispense with the claim that not much can be done because growing inequalities and the disappearance of old-style good jobs are inexorable consequences of the age of artificial intelligence and robots. They aren't. We choose how to use technology and many options, with potentially much better outcomes for labor, are feasible. In fact, automation is nothing new. It's been ongoing for the last two and a half centuries. Demand for labor grew vigorously in the four decades following World War II (and wages for all groups rose more or less in tandem) because the forces of automation were counterbalanced by firms using their technologies in other ways that increased the demand for different types of labor. This included new technologies complementing labor and most importantly new tasks in which workers could be productively employed. The rupture with the past arose not just because robotics and artificial intelligence have increased the pace of automation. It is in equal measure a consequence of firms no longer seeking new ways to productively employ labor (Acemoglu 2019, 6).

Giova ricordare che il motivo centrale di adozione di una data forma di tecnologia risiede nell'aumento della produttività che essa consente. Su questo, in genere, vi è poco da dibattere. Quello che è invece assai meno chiaro, come abbiamo accennato sopra, sono gli effetti sul lavoro che una data tecnologia andrà ad avere rispetto all'aumento di produttività che consentirà di guadagnare (Acemoglu e Restrepo 2019b). Per comprendere tale problematica, si può pensare al confronto fra due scenari esemplificativi (del tutto fittizi) e dal mero valore euristico. Si può, in un primo scenario, immaginare una tecnologia di automazione

che consenta di guadagnare il 10% di produttività a un’azienda a patto che licenzi il 99% dei suoi dipendenti. Tale scenario può poi essere confrontato con un secondo nel quale la tecnologia di automazione adottata consente di guadagnare l’8% di produttività a patto che l’1% dei dipendenti vengano licenziati. Non ci sono molti dubbi sul fatto che, dal punto di vista sociale, il secondo scenario sia da preferire. Generalizzando, si può osservare che il trade-off fra effetti di produttività e effetti di “displacement” del lavoro non è uguale per tutti i tipi di tecnologia che si vanno ad adottare, e che la scelta di sviluppare un certo filone di innovazione non è né aleatoria né scontata, ma appunto, una scelta. Una scelta influenzabile, per esempio, rivedendo il sistema di tassazione in modo da non incentivare l’automazione considerandola un investimento da detassare mentre al contempo si continua a tollerare, in molti paesi, un altissimo cuneo fiscale e bassissimi investimenti pubblici nella formazione del capitale umano.

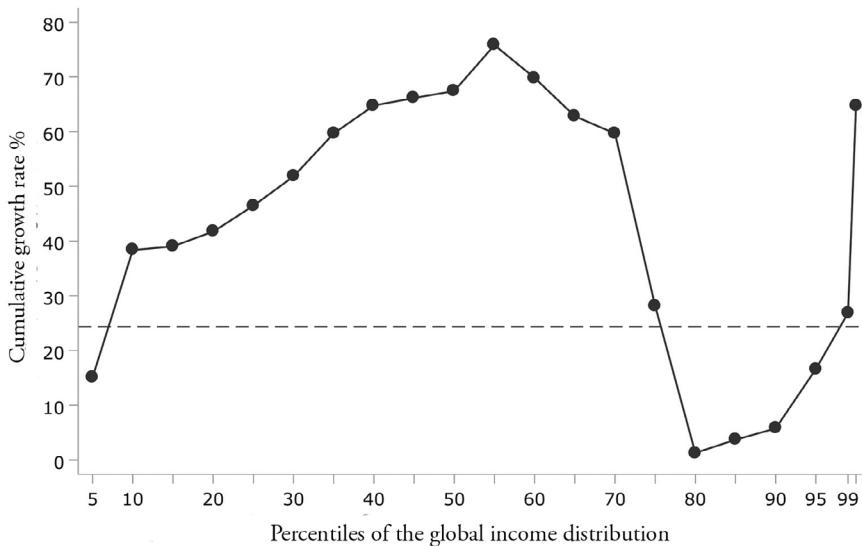
Mettere queste varie considerazioni a sistema ci consente, a nostro avviso, di collegarci in modo abbastanza lineare con la discussione del framework teorico di Rodrik, e in ultima analisi alla visione istituzionalista di North. Il punto centrale, anche in questo caso, è che gli effetti del cambiamento tecnologico non sono da considerarsi come fattori esogeni alle nostre scelte di governance economica. Essi, almeno in parte, sono “direzionabili” da uno stato che adotta una politica industriale seria e che si preoccupa di guardare agli effetti distributivi che tali cambiamenti rischiano di avere. Magari incoraggiandone alcuni e non altri in modo da poter attenuare se non eliminare tali dinamiche distributive.

5. VINCITORI, VINTI E RISPOSTE INADEGUATE

Nelle ultime due sezioni di questo scritto abbiamo visto come scelte di governance di carattere specifico abbiano contribuito a caratterizzare il contesto economico degli ultimi tre decenni. Ma chi sono più precisamente i vincitori e i vinti dell’hyper-globalizzazione e del cambiamento tecnologico? E quali tentativi sono stati fatti per cercare di “governare i mercati” (Wade 1990)? Secondo Branko Milanović (2016), nel periodo 1988-2008, se confrontiamo gli incrementi di reddito reale con i diversi strati della popolazione, ci troviamo di fronte a una situazione con solo due tipi di persone che hanno davvero vinto. La classe media emergente dei paesi in via di sviluppo, e le élites economiche dei paesi avanzati. La prima con un incremento del reddito reale di circa l’80%, la seconda di circa il 50%. Viceversa, a livello globale ci sono due soggetti che hanno visto i loro redditi

stagnare o diminuire in termini reali, e questi sono la classe della piccola borghesia e quella dei *blue collars* nei paesi avanzati e poi coloro che potremmo definire come i super-poveri, ovvero, per esempio, le popolazioni dell'Africa subsahariana.

Figura 2 • Variazione reddito reale a livello globale 1988-2008



Y-axis displays the growth rate of the fractile average income (in 2005 PPP USD). Weighted by population.
 Growth incidence evaluated at ventile groups (e.g. bottom 5%); top ventile is split into top 1% and 4% between P95 and P99. The horizontal line shows the growth rate in the mean of 24.34% (1.1% p.a.)

Fonte: Milanović (2016)

Senza voler necessariamente avanzare una tesi di natura causale basandosi sui dati di Milanović (fig. 2), possiamo dire che l'integrazione economica basata sul concetto di hyper-globalizzazione ha, secondo alcuni autori (Autor *et al.* 2016), avuto effetti distributivi nei paesi occidentali in linea con gli elementi centrali dei modelli economici tradizionali – basti pensare al cosiddetto “factor endowments model” (a tale proposito si veda Driskill 2012). Va tuttavia segnalato, a tal proposito, che gli effetti distributivi del binomio capitalismo-democrazia in connessione con l'economia internazionale, continuano a essere oggetto di ampio dibattito (si veda tra gli altri Iversen e Soskice 2019).

Detto altrimenti, se il vantaggio comparato di un'economia risiede nell'intensità relativa dei suoi “endowments” concepiti come fattori di produzione (per esempio, capitale e lavoro), allora maggiore integrazione significa, nella

maggior parte dei casi, spostamenti distributivi a favore del fattore lavoro nei paesi emergenti e a favore del fattore capitale nei paesi avanzati. Ancora una volta, le parole di Dani Rodrik, riferite al caso specifico dell'accordo NAFTA sono di esemplare chiarezza:

The economists must have been aware that trade agreements, like free trade itself, create winners and losers. But how did they weight the gains and losses to reach a judgment that US citizens would be better off “on average”? Did it not matter who gained and lost, whether they were rich or poor to begin with, or whether the gains and losses would be diffuse or concentrated? What if the likely redistribution was large compared to the efficiency gains? What did they assume about the likely compensation for the losers, or did it not matter at all? And would their evaluation be any different if they knew that recent research suggests NAFTA produced minute net efficiency gains for the US economy while severely depressing wages of those groups and communities most directly affected by Mexican competition? [i.e. low-skilled workers] (2018, 74).

Questo, in sintesi, il quadro per quanto riguarda gli effetti distributivi dell'integrazione economica mondiale. Che cosa ci dicono, invece, le ricerche sulla distribuzione degli effetti di complementarietà e sostituzione del cambiamento tecnologico? Le dinamiche di sostituzione e complementarietà possono essere assai complesse. Per esempio, per un dato lavoratore l'effetto di sostituzione può essere generato tanto dalla vera e propria scomparsa di un determinato tipo di impiego, quanto dalla possibilità di delocalizzare una task verso luoghi dove il costo del lavoro è minore. Allo stesso modo, il processo di complementarietà dovuto al cambiamento tecnologico può essere più o meno ovvio. Un ingegnere del software può guadagnare in termini di efficienza perché il suo computer ha un processore migliore, ma anche perché la nuova tecnologia che ha a disposizione gli consente di accedere a un numero sempre crescente di potenziali compratori dei suoi servizi.

Anche se il dibattito empirico è ancora in corso, il contorno generale delle dinamiche sembra segnalare che gli effetti di complementarietà siano concentrati sui lavoratori comparativamente più skilled mentre gli effetti di sostituzione tendono a concentrarsi su lavoratori unskilled e semi-skilled (Acemoglu e Restrepo 2017). E, volendo semplificare quella che è senza dubbio alcuno una materia complessa, possiamo affermare, sulla scorta dell'analisi condotta nella sezione precedente dello scritto, che le dinamiche distributive dettate dal cambiamento tecnologico seguono un andamento prevedibile. L'innova-

zione tecnologica basata sull'automazione e sull'investimento in intelligenza artificiale ha ricadute non neutrali nella misura in cui le capacità tecnologiche esistenti consentono all'innovazione di offrire sostituzioni efficaci delle task che richiedono meno skills avanzate e che dominano sia nel settore manifatturiero che in una certa parte “bassa\low-skilled” del mercato dei servizi. E, in entrambi i casi, data la correlazione evidente fra livello di skills e caratteristiche socio-economiche, la perdita di occupazione e/o salario si è andata a concentrare sulle fasce medio-basse delle popolazioni occidentali.

Infine, per dovere di completezza, ci preme sottolineare che in un'analisi più sofisticata e completa dei fenomeni e delle dinamiche sin qui trattate ci dovrebbe essere spazio per una parziale integrazione fra il modello di innovazione tecnologica “task-based” di Acemoglu e Restrepo e quello degli effetti distributivi dell'integrazione economica basata sull'idea di vantaggio comparato legata all'intensità relativa dei fattori. Tenere tali prospettive distinte è, ci preme sottolinearlo, un artificio analitico, soprattutto alla luce dei nuovi paradigmi teorici che collegano la natura della globalizzazione economica al cambiamento tecnologico in un unico framework. È questo il caso, per esempio, del cosiddetto modello di “trade in tasks” proposto fra gli altri, da Baldwin (cfr. Grossman e Rossi-Hansberg 2008; Baldwin e Robert-Nicoud 2014). La nostra scelta, ovvero di illustrare in maniera distinta le varie spinte distributive non è però aleatoria. In primo luogo consente una migliore comprensione delle scelte istituzionali e di governance prese rispetto all'integrazione economica e al cambiamento tecnologico. In secondo luogo, se il modello del cosiddetto “trade in tasks” ha il vantaggio di offrire una maggiore unità (e quindi parsimonia) teoretica, non ci consente di illustrare con la stessa efficacia, per sua stessa natura, gli effetti distributivi a esso legati (si veda Amato 2012, 23-28).

Come hanno cercato di rispondere a queste nuove sfide i governi durante l'esplosione della globalizzazione e del cambiamento tecnologico? Dal punto di vista della politica economica, nell'era precrisi, la risposta degli Stati Uniti è stata quella di proporre un modello di sviluppo fondato sull'economia del debito: bassi tassi di interesse al fine di incentivare l'indebitamento di famiglie e imprese. Le prime per consumare, le seconde per investire (Kumhof e Rancière 2013; Lysandrou 2011; Rajan 2010). Questo modello ha funzionato abbastanza bene fino a quando, a seguito della crisi finanziaria, si è ripiegato su se stesso dimostrando, ancora una volta, che i mercati senza regolamentazione non riescono a funzionare come dovrebbero, sono come biciclette senza telai. Intanto la bolla immobiliare era scoppiata, Greenspan detronizzato, la Goldman Sachs

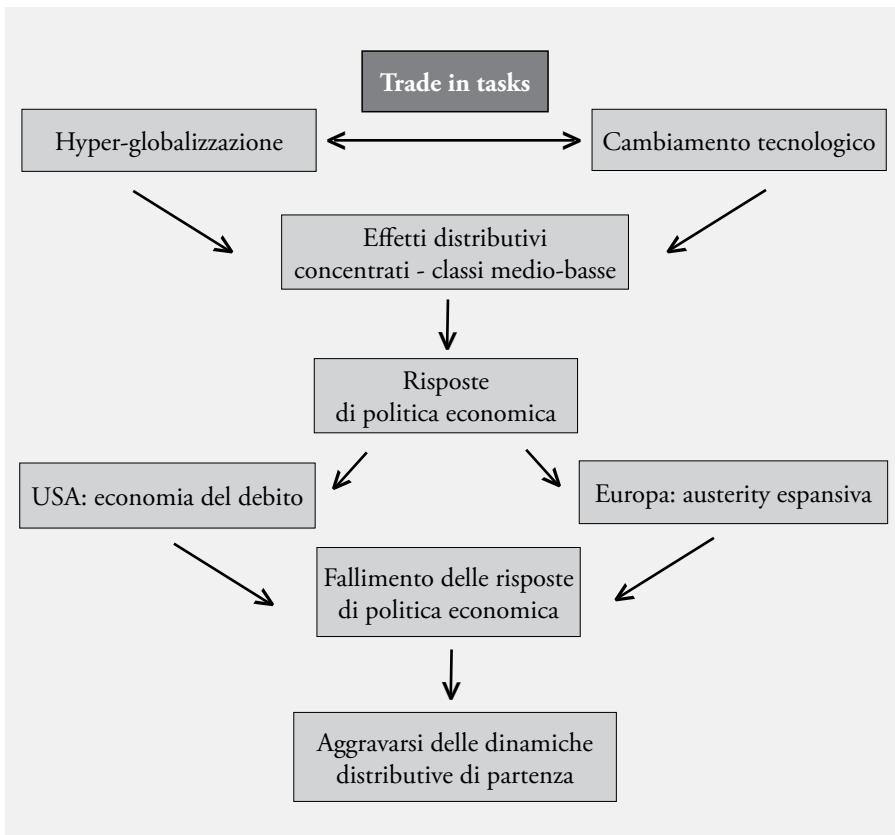
e le altre grandi “investment banks” ricevevano ampie iniezioni di capitali pubblici e le famiglie americane avevano perso, per poi recuperarla quasi del tutto, circa il 40% della loro ricchezza. E in Europa? In Europa i temi erano diversi, mentre si litigava intorno all’atavico dilemma da banchieri centrali (crescita o inflazione?), si realizzava il sogno della moneta unica, si compiva l’allargamento a Est, si sperimentava una democrazia decentrata e depotenziata, si sanciva definitivamente un’antica e sempre attuale verità: l’economia non basta a fare l’Europa, ci vuole la politica. Intanto la Germania dopo un periodo di attente ed efficaci riforme imponeva la linea ordoliberale del rigore e del fiscal compact e, sulle carni stanche di paesi incapaci di delineare in maniera credibile il proprio destino (Grecia su tutti), sperimentava anni di inutile e controproducente “austerity espansiva” (per un’analisi storica dettagliata si veda Blyth 2013).

È importante notare che tanto l’economia del debito quanto l’“austerity espansiva”, sono tentativi di risposta che non hanno un profilo neutrale dal punto di vista distributivo e ciò a prescindere dalla loro efficacia. L’economia del debito, ovvero la crescente accumulazione di debito da parte di famiglie e imprese rende le “balance sheets” di questi soggetti più fragili. Consente, di certo, il proseguimento degli investimenti e di forme di “consumption smoothing”, ma si paga in termini di una maggiore esposizione alle conseguenze di shock endogeni ed esogeni. Allo stesso modo, e al netto del suo scarso successo, l’austerity espansiva distribuisce i sacrifici (anche solo di breve periodo) che richiede alle persone in maniera diseguale. Partendo dal presupposto che sono le fasce meno abbienti a trarre maggior beneficio da politiche di spesa pubblica, l’austerity espansiva (coniugata con una politica monetaria aggressiva) ha necessariamente effetti regressivi dal punto di vista della distribuzione anche considerando che i presunti effetti “trickle down” non sembrano generare i benefici attesi (per una discussione accessibile dell’idea di “trickle down” si veda Quiggin 2010).

In sintesi, possiamo tirare le fila del nostro discorso nel seguente modo. Gli effetti legati alla hyper-globalizzazione e al cambiamento tecnologico hanno profili distributivi assai marcati. Chiaramente, tali effetti distributivi non potevano andare avanti *ab infinitum* senza ricevere risposte di politica economica. Tali risposte sono arrivate tramite l’economia del debito e l’idea dell’austerity espansiva. La prima come tentativo di dare alla classe media statunitense un modo di continuare a consumare al netto di un deterioramento della sua condizione economica reale. La seconda come un tentativo di generare crescita economica diffusa senza utilizzare la leva fiscale e mettere a rischio di inflazione l’Eurozona. Entrambe le soluzioni hanno fallito. Hanno fallito, in ultima ana-

lisi, perché hanno cercato di sostituire politiche fiscali a vantaggio delle classi meno abbienti con politiche finanziarie e monetarie che alleviassero le condizioni di svantaggio delle classi meno abbienti. E lo hanno fatto doppiamente e spettacularmente, se ci è consentito un giudizio fuori dai denti (fig. 3). Hanno fallito perché l'economia del debito ha generato un'enorme fragilità finanziaria che ha dato l'inizio a una delle più grandi crisi economiche degli ultimi cento anni. L'austerity espansiva ha fallito perché non ha consentito all'Eurozona di tornare a livelli di crescita sostenibili ed equamente ripartiti. Ma il loro fallimento è doppio perché, nate come tentativi di attenuazione delle dinamiche distributive a sfavore delle classi medio-basse si sono rivelati fonti di un aggravio dei loro problemi e di peggioramento della loro condizione.

Figura 3 • Diagramma di flusso - Effetti distributivi e risposte attuate



6. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Ci piacerebbe concludere questo scritto ritornando alle parole di Douglass North. Il premio Nobel americano ci ha insegnato che, se le istituzioni sono l'anima di un'economia, quest'ultime sono soggette a cambiamenti continui, anche se spesso lenti e caratterizzati da forti dinamiche di "path-dependence" (1981; 1990). Come scrive North:

The major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction. But the stability of institutions in no way gainsays the fact that they are changing. From conventions, codes of conduct, and norms of behavior to statute law, and common law, and contracts between individuals, institutions are evolving and, therefore, are continually altering the choices available to us. The changes at the margin may be so slow and glacial in character that we have to stand back as historians to perceive them, although we live in a world where the rapidity of institutional change is very apparent. [...] Although formal rules may change overnight as the result of political or judicial decisions, informal constraints embodied in customs, traditions, and codes of conduct are much more impervious to deliberate policies. These cultural constraints not only connect the past with the present and future, but provide us with a key to explaining the path of historical change (1990, 6).

Che lezione possiamo trarre da queste parole in merito alle tematiche che abbiamo trattato sin qui? A nostro modo di vedere si deve cominciare dall'idea che il cambiamento istituzionale richiede pazienza e lungimiranza. Non vi sono ricette magiche per il ritorno a un tipo di sistema economico che consenta alle classi medie dei paesi occidentali di ricominciare a sperare in un futuro economicamente più prospero senza allo stesso tempo infierire sulle legittime aspirazioni dei paesi emergenti e delle loro popolazioni. L'unica strada è quella di comprendere i trade-off che abbiamo evidenziato e di ritornare a dare priorità a una forma di politica economica che sappia mettere al centro del suo agire gli interessi di coloro che stanno peggio. Molto probabilmente ciò richiederà interventi mirati all'accrescimento delle skills delle classi medio-basse dei paesi avanzati, una revisione delle regole dell'integrazione economica globale che generi una competizione alla pari (paesi grandi con paesi grandi, paesi piccoli con paesi piccoli) e un tentativo di direzionare il cambiamento tecnologico in modo tale da conciliare maggiore produttività

con effetti favorevoli per il mercato del lavoro. Queste riforme sono complesse, e non porteranno i loro frutti nel brevissimo periodo.

Molti cittadini dei paesi avanzati hanno temporaneamente disertato le loro élites affidandosi alle promesse dei movimenti antisistema. Per ora, i populisti, e questo va detto senza ambiguità alcuna, non hanno offerto alcun tipo di ricetta che possa realmente affrontare i problemi che abbiamo cercato sin qui di esporre. Essi, invece, si sono concentrati, come dallo spartito che a loro più si confa, sulla critica dell'esistente e sulla vendita di audaci promesse che vanno non solo oltre ciò che oggi "è" ma ben oltre ciò che saremo mai in grado di ragionevolmente ottenere. Il rischio più evidente è che il loro elettorato, disilluso, si affidi a un populismo 2.0 che non si limiti a criticare o danneggiare le istituzioni liberal-democratiche ma miri apertamente alla loro distruzione sistematica. E invece, proprio le istituzioni liberal-democratiche ci potrebbero offrire una via d'uscita. La vera alternativa al populismo, la vera fonte di un cambiamento che possa esso sì, davvero, giovare a tutti, è racchiusa in un incremento della qualità delle istituzioni e della loro capacità di governare equamente le dinamiche di mercato. Le "regole del gioco", in sintesi, debbono cambiare. La posto in palio è alta e il tempo regolamentare della partita contro i populismi sta per scadere.

BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D. (2019), "It's Good Jobs, Stupid", *Economics for Inclusive Prosperity*, <https://econfip.org/policy-brief/its-good-jobs-stupid/#>.
- Acemoglu D., Restrepo P. (2018), "Low-Skill and High-Skill Automation", *Journal of Human Capital*, vol. 12, n. 2, pp. 204-232.
- (2019a), "Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets", *Journal of Political Economy*, DOI: 10.1086/705716.
- (2019b), "Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 33, n. 2, pp. 3-30.
- Alesina A., Giuliano P. (2015), "Culture and Institutions", *Journal of Economic Literature*, vol. 53, n. 4, pp. 898-944.
- Alesina A., Perotti R. (1997), "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", *IMF Staff Papers*, n. 44, pp. 210-248.
- Alesina A., Murard E., Rapoport H. (2019), "Immigration and Preferences for Redistribution in Europe", *Institute of Labor Economics*, https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/paper_immig_redis_080219correct.pdf.

- Amato V. (2012), *Global 2.0: Geografie della Crisi e del Mutamento*, Roma, Aracne.
- Autor D., Dorn D., Hanson G. (2016), "The China Shock: Learning from Labor Market Adjustment to Large Changes in Trade", *Annual Review of Economics*, n. 8, pp. 205-240.
- Autor D., Dorn D., Hanson G., Majlesi K. (2017), "A Note on the Effect of Rising Trade Exposure on the 2016 Presidential Election", *MIT Working Paper*, <https://economics.mit.edu/files/12418>.
- Baldwin R., Robert-Nicoud F. (2014), "Trade-in-goods and Trade-in-tasks: An Integrating Framework", *Journal of International Economics*, Elsevier, vol. 92, n. 1, pp. 51-62.
- Blyth M. (2013), *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, New York, Oxford University Press.
- Borjas G.J. (2017), "The Wage Impact of the Marielitos: A Reappraisal", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 70, n. 5, pp. 1077-1110.
- Canovan M. (1981), *Populism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Dietsch P. (2015), *Catching Capital: The Ethics of Tax Competition*, New York, Oxford University Press.
- Driskill R. (2012), "Deconstructing the Argument for Free Trade: A Case Study of the Role of Economists in Policy Debates", *Economics & Philosophy*, vol. 28, n. 1, pp. 1-30.
- Eatwell R., Goodwin M. (2018), *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy*, London, Pelican Books.
- Eichengreen B. (2018), *The Populist Temptation*, New York, Oxford University Press.
- Frieden J. (2017), "The Politics of the Globalization Backlash: Sources and Implications", *American Economics Association*, https://scholar.harvard.edu/files/jfrieden/files/the_politics_of_the_globalization_backlash.pdf.
- Galiani S., Sened I. (2014), *Institutions, Property Rights, and Economic Growth*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gest J. (2016), *The New Minority: White Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality*, New York, Oxford University Press.
- Gest J., Mayer J., Reny T. (2017), "Roots of the Radical Right: Nostalgic Deprivation in the United States and Britain", *Comparative Political Studies*, DOI: 10.1177/0010514017720705.
- Gheaus A., Herzog L. (2016), "The Goods of Work (Other Than Money!)", *Journal of Social Philosophy*, vol. 47, n. 1, pp. 70-89.
- Giavazzi F., Pagano M. (1990), "Can Severe Fiscal Consolidations Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual*, n. 5, pp. 75-111.
- Griffin N. (1974), "Wittgenstein, Universals and Family Resemblances", *Canadian Journal of Philosophy*, vol. 3, n. 4, pp. 635-651.

- Grossman G.M., Rossi-Hansberg E. (2008), "Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring", *American Economic Review*, vol. 98, n. 5, pp. 1978-1997.
- Guala F. (2016), *Understanding Institutions: The Science and Philosophy of Living Together*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall P.A., Soskice D. (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, New York, Oxford University Press.
- Hoekman B., Kostecki M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System: WTO and Beyond*, New York, Oxford University Press.
- Iversen T., Soskice D. (2019), *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton, Princeton University Press, 2019.
- Judis J.B. (2016), *The Populist Explosion: How the great Recession Transformed American and European Politics*, New York, Columbia Global Reports.
- Kazin M. (1998), *The Populist Persuasion: An American History*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kumhof M., Rancière R. (2013), *Inequality, Leverage and Crises: The Case of Endogenous Default*, Washington DC, International Monetary Fund.
- Levitsky S., Ziblatt D. (2019), *How Democracies Die*, New York, Penguin Random House.
- Lysandrou P. (2011), "Global Inequality as one of the Root Causes of the Financial Crisis: A Suggested Explanation", *Economy and Society*, n. 40, pp. 323-344.
- Mazzucato M. (2013), *The Entrepreneurial State – Debunking Public vs. Private Sector Myths*, London, Anthem Press.
- Milanović B. (2016), *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Muller J.-W. (2016), *What is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nedelkoska L., Quintini G. (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n. 202.
- North D.C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.
- (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1991), "Institutions", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, pp. 97-112.
- Parsi V.E. (2018), *Titanic: Il Naufragio dell'Ordine Liberale*, Bologna, il Mulino.
- Petrillo P. (2011), *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobbies nel Diritto Pubblico Comparato*, Roma, Giuffrè.
- Quiggin J. (2010), *Zombie Economics: How Dead Ideas Still Walk Among Us*, Princeton, Princeton University Press.
- Rajan Raghuram G. (2010), *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Rodrik D. (2011), *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York - London, Norton.

– (2016), “Brexit and the Globalization Trilemma”, *Dani Rodrik's Weblog*, https://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2016/06/brexit-and-the-globalization-trilemma.html.

– (2017), “Populism and the Economics of Globalization”, *Journal of International Business Policy*, https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf.

– (2018), “What Do Trade Agreements Really Do?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n. 2, pp. 73-90.

Romer P. (1994), “The Origins of Endogenous Growth”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8, n. 1, pp. 3-22.

Taggart P. (2000), *Populism*, London, Open University Press.

Voigt S. (2019), *Institutional Economics: An Introduction*, Cambridge, Cambridge University Press.

Wade R. (2003), *Governing the Market*, Princeton, Princeton University Press.

Zucman G. (2015), *The Hidden Wealth of Nations? The Scourge of Tax Havens*, Chicago, University of Chicago Press.

**Da Rousseau a rousseau.it.
L'ideale della democrazia
diretta (attraverso il digitale)
e la sua (im)praticabilità**

«L'unico modo per formare correttamente la volontà generale è quello della partecipazione all'attività legislativa di tutti i cittadini, come accadeva nella polis greca: l'idea che un popolo si dia rappresentanti che poi legiferano in suo nome è la negazione stessa della libertà»

Jean-Jacques Rousseau, *Il contratto sociale*, III, 15

«La democrazia diretta, resa possibile dalla Rete, non è relativa soltanto alle consultazioni popolari, ma a una nuova centralità del cittadino nella società.

Le organizzazioni politiche e sociali attuali saranno destrutturate, alcune scompariranno. La democrazia rappresentativa, per delega, perderà significato»

Gianroberto Casaleggio, fondatore del M5S

I. INTRODUZIONE

La crisi della partecipazione convenzionale, da un lato, e la diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione, dall'altro lato, hanno riportato in auge il modello della democrazia diretta e, con esso, il suo ideatore moderno, Jean-Jacques Rousseau.

Sulla crisi della rappresentanza, nella sua forma connessa alla partecipazione convenzionale, è stato scritto molto. Basti qui ricordare il fatto che, a partire dalla pubblicistica, i rappresentanti sono accusati di non essere adeguati alle sfide di governo, di essere poco inclusivi e scarsamente propensi ad ascoltare i cittadini. Di essere, con uno slogan, una “casta” (Rizzo e Stella

2007). A essere in crisi, oggi, sono soprattutto i partiti di massa che abbiamo conosciuto nel trentennio d'oro della democrazia liberale, grossomodo dagli anni Cinquanta agli anni Ottanta del Novecento (Salvadori 2014), e che, attraverso la loro forza organizzativa, miravano a rappresentare, coinvolgendoli nelle loro attività, centinaia di migliaia di iscritti, spesso appartenenti a una classe sociale (Panebianco 1982). Dal punto di vista della letteratura specialistica questa difficoltà è confermata da alcuni trend misurabili. In primo luogo, la partecipazione popolare alle elezioni nazionali, in lento ma continuo calo dagli anni Settanta del Novecento¹. In secondo luogo, segnali di crisi dei partiti tradizionali sono rintracciabili nella loro capacità di coinvolgere i cittadini nelle attività interne. La membership partitica ha registrato così tante defezioni che si è trattato di una sorta di emorragia degli iscritti, fino a far pensare a dei “partiti senza membri”, come li ha definiti efficacemente Scarrow (2000)².

Eppure, come rileva Gerbaudo (2018), proprio nel momento in cui i partiti tradizionali sembrano in crisi, appaiono nella scena politica nuovi partiti, denominati “digitali”, che mirano a utilizzare le ICT per alimentare, attraverso modalità nuove e tecnologiche, la partecipazione dei cittadini. In effetti, offrendo nuovi spazi di comunicazione e nuovi strumenti per il social networking, le ICT rinnovano le pratiche di produzione e diffusione di contenuti, mettono a disposizione nuovi strumenti di protesta o proposta politica (Bentivegna 2014; De Blasio 2014). Gruppi online di persone accomunate da

¹ Se è vero che nei decenni dagli anni Cinquanta agli anni Sessanta i livelli medi di partecipazione elettorale in Europa occidentale non hanno subito cambiamenti significativi, è altrettanto vero che un declino tra gli anni Settanta e Ottanta è stato visibile nella grande parte delle quindici democrazie europee di lungo corso (passando all'83,9% negli anni Settanta e all'81,7% negli anni Ottanta). Ma questo trend è aumentato in intensità e in diffusione dagli anni Novanta in poi, portando l'affluenza elettorale media nell'Europa occidentale a una diminuzione significativa, giungendo al 75,8% nel primo decennio del nuovo millennio (Mair 2013).

² Mair (2013), per esempio, ha considerato dati su tredici democrazie europee ed è emerso che il rapporto tra membership partitica ed elettorato totale è diminuito notevolmente tra l'inizio degli anni Ottanta e la fine dei Novanta: mentre nel 1980 una media del 9,8% dell'elettorato era iscritto a un partito, alla fine del 1990 questa cifra è scesa fino al 5,7%. La situazione non sembra cambiare con l'avvento del nuovo secolo: nelle democrazie europee di lungo corso Mair registra ulteriori cali che vanno dalla riduzione del 27,2% degli iscritti ai partiti in Germania a quella del 66,1% nel Regno Unito.

specifici interessi, comportamenti, valori, che condividono particolari istanze, possono condividere grazie a Internet risorse e informazioni, organizzandosi e mobilitandosi autonomamente rispetto ai partiti di massa (Rheingold 1993). Inoltre, al giorno d'oggi sarebbe tecnicamente possibile permettere a milioni di persone di esprimere le loro decisioni attraverso un sistema tecnologico, rendendo realizzabili pratiche di democrazia diretta (Sartori 1987), sia sotto forma di pratiche referendarie permanenti sia di deliberazioni dal basso. Grazie a Internet sembra possibile stimolare una maggiore partecipazione, per esempio attraverso pratiche di partecipazione diretta e digitale³, dando vita a una sorta di agorà telematica nella quale i cittadini godono dell'opportunità di comunicare fra loro (per esempio con le piattaforme) e persino di decidere in tempo reale, in una sorta di democrazia diretta digitale.

Attualmente, sono diversi i casi di partito digitale nel mondo: il Partito Pirata, Podemos, il MoVimento 5 stelle, in forma minore anche La France Insoumise e altre organizzazioni (Gerbaudo 2018; 2020). Nel presente articolo sceglieremo, per svolgere le nostre argomentazioni, il MoVimento 5 Stelle come esempio paradigmatico di partito digitale, come concretizzazione della forma idealtipica, in quanto ne presenta le caratteristiche essenziali. Inoltre, il caso del M5S è particolarmente interessante dal punto di vista filosofico perché, per scelta propria, il Movimento ha scelto Rousseau come "padre nobile" ispiratore. In effetti, dal punto di vista ideale, la promessa della partecipazione diretta, attraverso gli strumenti digitali, è proprio quella di superare il difetto che Rousseau imputava alla democrazia rappresentativa, concretata ai tempi nel sistema inglese. Scriveva il filosofo ginevrino:

Il popolo inglese crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente (Rousseau 2003, III, 15).

Mentre nella democrazia rappresentativa le deliberazioni che riguardano l'intera collettività vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo, nella democrazia diretta ideale la partecipazione dei cittadini è senza limitazioni, continua, effettiva. Come

³ Si fa riferimento, per esempio, a esperienze come i bilanci partecipativi, le petizioni online, giurie civiche virtuali, minipubblici, portali di e-voting, le piattaforme di politica collaborativa ma anche piattaforme digitali di partecipazione partitica come "Rousseau" del MoVimento 5 Stelle italiano eccetera.

sostiene Rousseau nel suo modello, non ha importanza la forma di governo, l'obiettivo fondamentale è che cittadini, tutti i cittadini, possano avere sempre l'ultima parola sulle leggi e sulle regole che la comunità politica dà a se stessa. In un'epoca, come quella attuale, in cui i rappresentanti sono spesso paragonati a una “casta” chiusa e inefficace, e in cui con i sistemi elettronici e telematici è tecnicamente possibile coinvolgere grandi numerosità di persone, non è casuale che il nome di Rousseau ricorra anche nell'ambito del dibattito politico, soprattutto in forza di nuovi movimenti e partiti che della democrazia diretta (declinata attraverso le ICT) e della volontà popolare hanno fatto il loro simbolo. In particolare, in Italia il filosofo è stato assunto dal Movimento 5 Stelle a vero e proprio portabandiera, tanto da intitolare con il suo nome la cosiddetta “piattaforma Rousseau” (Gherardi 2019).

Il rapporto fra Movimento 5 Stelle e Rousseau, evidente per diverse ragioni (come si intende mostrare), è al tempo stesso complesso e, per certi versi, obliquo. Generalmente l'operazione dei partiti digitali è, infatti, doppia: sostanziale e simbolico-ideologica. Sostanzialmente, questi partiti operano a tutti gli effetti nell'ambito della democrazia rappresentativa: il potenziale partecipativo delle tecnologie digitali viene utilizzato principalmente per scopi organizzativi interni, per favorire il coinvolgimento dei militanti (rinnovando quindi la forma-partito, non il sistema politico e istituzionale nella sua complessità). Ideologicamente, questi partiti coltivano l'utopia di una democrazia diretta, auspicano il superamento del parlamento e concepiscono la loro attività partitica come tappa necessaria alla realizzazione di questo radicale progetto (Casaleggio 2018). Le due dimensioni, sebbene siano concettualmente distinte, nella realtà si mescolano e sono inscindibili. Si tengono insieme l'una con l'altra, dato che l'attività politica si nutre sia di azioni concrete ed effettive, sia di retorica, ideali, progetti futuribili, variamente affastellate.

Questo doppio livello, sostanziale e simbolico-ideologico, rende ovviamente impraticabili, nel caso del rapporto fra M5S e colui che è stato scelto come loro “padre nobile” filosofico, analisi fondate su precise e rigorose corrispondenze, ma lascia comunque spazio a considerazioni basate su analogie significative fra la piattaforma politica dei grillini e la filosofia politica del ginnevrino. Queste analogie restano, appunto, significative e rilevanti, in quanto non casuali. A nostro parere ne esistono diverse, soprattutto a livello simbolico: riguardano, per esempio, la predilezione per il mandato imperativo (e la battaglia, condotta effettivamente dal M5S, contro l'assenza di vincolo di mandato tipico delle democrazie rappresentative tradizionali), le modalità

per ricercare la volontà generale/bene comune (centrate su virtù civiche come l'onestà, o sull'insofferenza nei confronti dei corpi intermedi), la figura del legislatore/garante (figura carismatica che interviene dall'esterno nei processi decisionali). Si tratta di analogie non trascurabili di come l'ideale rousseauiano sia ancora attuale, presente e considerato non soltanto fra gli specialisti ma anche nella società, tanto da essere in grado di condizionare la politica democratica del nostro paese, caratterizzando l'identità di un partito politico, il M5S, che alle ultime elezioni politiche (del 4 marzo 2018) ha raccolto il 32,7% dei consensi.

Salendo nel livello di generalizzazione e astraendo dal contesto italiano, verranno considerate le risorse-base grazie alle quali abilitare la partecipazione attraverso le ICT. Nel caso dei partiti digitali (e del progetto "rousseauiano" nelle sue applicazioni contemporanee più generali), gli strumenti principali a cui è possibile fare ricorso sono essenzialmente due: il primo è referendario (al tempo del digitale chiamato e-voting), il secondo è partecipativo/deliberativo (rappresentato iconicamente dalla piattaforma Liquid Feedback, ma presente anche nella funzione "Lex" della piattaforma del M5S).

Nella seconda parte dell'articolo, tuttavia, mostreremo che gli sforzi, sia concreti sia ideale, dei partiti digitali nel promuovere simili pratiche di "democrazia diretta" (attraverso le nuove tecnologie della comunicazione) possono portare a rischi anche importanti, che è opportuno considerare attentamente. In particolare, in questo articolo presentiamo quattro principali categorie di problemi. I primi due riguardano questioni soprattutto tecnologiche: il problema dell'insicurezza del voto; il problema del divario digitale e delle disuguaglianze nell'accesso e nell'utilizzo delle forme partecipative digitali. I secondi due riguardano soprattutto le difficoltà che gli esseri umani cognitivamente e socialmente devono affrontare per realizzare l'ideale di democrazia diretta digitale: il problema della partecipazione totale (e dell'impraticabilità dell'ideale); il problema del superamento dei partiti e l'immediatismo, l'estremismo, il particolarismo.

Alla luce di queste considerazioni, pur prendendo atto del fatto che le tecniche praticate dai partiti digitali possono effettivamente sostenere – seppur parzialmente e con alcuni limiti e rischi – la partecipazione dei cittadini nell'ambito di un sistema rappresentativo, teorizzeremo l'impossibilità di realizzare l'ideale della democrazia diretta nella sua pienezza. Il sistema rappresentativo (anche se ibridato e innovato dall'utilizzo in alcuni settori delle ICT, come di fatto accaduto fino a oggi nell'ambito delle attività inter-

ne ai partiti digitali) è preferibile all'ideale digitale "rousseauiano", in quanto più adeguato alle caratteristiche degli esseri umani e capace di limitare, per quanto riguarda gli output politici, risultati eccessivamente emotivi e, quindi, potenzialmente pericolosi. Le tecnologie della comunicazione stanno entrando ed entreranno in maniera sempre più pervasiva nei processi democratici, ma è auspicabile che lo facciano sostenendo e affiancando la democrazia rappresentativa, non soppiantandola, sostituendola con una democrazia diretta ispirata al modello rousseuiano. Come vedremo, infatti, molti dei rischi della partecipazione diretta e digitale si collegano, nonostante le attese, a una partecipazione limitante per molti aspetti, che può lasciare spazio addirittura a derive plebiscitariste.

2. LA FILOSOFIA POLITICA DI ROUSSEAU.

DALLA VOLONTÀ GENERALE AL RUOLO DEL LEGISLATORE

Rousseau, in epoca moderna, è sicuramente l'autore a cui dobbiamo la teorizzazione della democrazia come stato fondato sul potere del popolo, inteso come la totalità dei cittadini. Il presupposto ideale della democrazia, infatti, è l'uguaglianza di tutti gli uomini, fra cui vi è l'uguaglianza del diritto di governarsi (Pasquino 2010). In particolare, Rousseau viene generalmente inteso come colui che intende la democrazia nella sua forma più radicale, ovvero quella diretta. Come scrive Greblo:

La riformulazione repubblicana del concetto di sovranità nella teoria della volontà generale operata da Rousseau inaugura la teoria moderna della sovranità popolare in una direzione contraria alla logica della rappresentanza (2000, 76).

Lo stato, nella dottrina di Rousseau, nasce attraverso un contratto per cui ognuno rinuncia alla libertà illimitata (caratterizzante lo stato di natura), ma non per sottomettersi ad un sovrano (*pactum subjectionis*) bensì per ricevere da ogni altro membro la stessa rinuncia. Questo atto di alienazione dà origine ad un sovrano inteso come "persona sociale", la cui volontà viene chiamata "volontà generale". Il patto, per realizzare la sua funzione, deve quindi essere fra uguali, deve essere stipulato sulla base di una perfetta reciprocità, e deve realizzarsi nelle "mani della comunità", non di un potere altro come nel caso del Leviatano di Hobbes (Fetscher 1972). Detto altrimenti, il popolo si aliena soltanto "a se stesso", nel momento in cui decide di autogovernarsi:

mentre per Hobbes vi erano solo sudditi, per Rousseau il patto genera invece cittadini uguali davanti alla volontà generale, ovvero davanti a loro stessi, concepiti come un corpo morale collettivo che diventa portatore delle loro istanze. Come spiega Fetscher (1972, 92-93), sia in Hobbes sia in Rousseau il gruppo a cui tutti i singoli si impegnano reciprocamente ad obbedire consiste nell'unione della totalità dei singoli. Ma mentre in Hobbes la libertà dell'uomo non è inalienabile e può essere trasferita anche ad un solo uomo o ad un gruppo che non si identifica con la comunità di tutti i contraenti, in Rousseau ciascun individuo rinuncia alla propria volontà anarchica per sottomettersi al volere concorde dello stato, ma in quanto membro, quale lui è, del corpo sovrano, dà le leggi alle quali si è impegnato ad obbedire e in tal modo resta libero (anche se la libertà così conseguita differisce essenzialmente dall'indipendenza naturale).

Coerentemente con questa visione fondativa, Rousseau ritiene preferibile affidare a tutto il popolo l'esercizio diretto del potere. La volontà, infatti, possiede alcune caratteristiche fondamentali: la prima – sulla fonte della legittimità delle leggi – è che il potere sovrano viene esercitato nell'assemblea di tutti i membri della comunità riuniti insieme, e che ogni legge che viene espressa dalla volontà generale deve avere per oggetto il bene generale, non l'interesse particolare di qualche gruppo (per esempio, un partito o una corporazione). La seconda – sulla forma dello stato e sul rapporto fra legislativo ed esecutivo – è che il potere sovrano è inalienabile, e non può essere esercitato da uno o più rappresentanti eletti per legiferare in nome dell'assemblea dei cittadini, e che possono essere scelti commissari soltanto per compiti meramente esecutivi e revocabili in ogni momento. Secondo Rousseau, la sovranità non può essere rappresentata per la stessa ragione per cui non può essere alienata: consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta, o è di chi la possiede oppure è di altri, non c'è una via di mezzo. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari: non possono concludere nulla in maniera definitiva. Così, non solo occorre realizzare ordinamenti statuali tali da rendere possibili convocazioni plenarie del popolo per legiferare, ma anche i governanti vanno nominati solo per l'esecuzione di compiti ben determinati, meramente esecutivi, e deve essere mantenuto il diritto popolare di revoca del mandato (De Anna 2012).

Come chiarisce Casini (1999, 47), la democrazia diretta di Rousseau va intesa tenendo a mente la distinzione tra stato e governo. Infatti, il carattere democra-

tico diretto dello stato è garantito in ogni caso da un solo fatto: che le leggi siano votate dall'assemblea plenaria del popolo anziché da un organo elettivo. Altra cosa è il tipo di governo, che può avere diverse forme secondo le classificazioni tradizionali della scienza politica. La distinzione tra le forme di governo, in Rousseau, si riferisce unicamente al potere esecutivo, che viene privato di ogni autonomia ed è comunque responsabile dinanzi al popolo. Scrive Greblo:

La sovranità popolare è indivisibile, indivisibile, inalienabile e illimitata, ma l'esercizio del potere, nell'ambito di una netta distinzione tra stato e governo, può essere delegato, nell'ambito di un mandato provvisorio e revocabile, a organi tra loro diversificati. A condizione di garantire la natura democratica dello stato, il fatto di affidare alle differenti articolazioni del potere esecutivo il compito di applicare le leggi non implica alcuna cessione della sovranità popolare. La natura democratica dello stato viene infatti garantita solo a condizione che le leggi siano l'emana^{zione} del popolo congiuntamente riunito in assemblea – e non dei suoi rappresentanti. La forma di governo è la struttura provvisoria che il popolo dà all'amministrazione sino a quando non ritenga opportuno ordinarla diversamente. È la sovranità legislativa del popolo che caratterizza lo stato repubblicano democratico (2000, 78).

Particolare importanza, in questo modello, riguarda la distinzione che viene fatta fra la volontà di tutti e la volontà generale: la prima è una mera somma di volontà particolari, è quindi espressione degli interessi privati prevalenti in una determinata situazione, la seconda invece è normativa e si rivolge all'interesse comune, al bene della comunità nel suo insieme (C.S., II, 3). Il corpo politico non è un ente naturale, ma un ente morale, e la volontà generale non è la volontà empirica della somma dei membri di questa società o di coloro che vogliono o agiscono in nome di essa, ma la volontà della società come tale. Rousseau si occupa anche di indagare dove e come trovare questa volontà, come permettere e favorire che si esprima, e ciò chiarifica ulteriormente la sua posizione teorica. Dato che possiamo afferrare concretamente la volontà generale solo negli individui che rendono una certa comunità effettivamente esistente, per Rousseau non si dà altro modo per ricercare la volontà generale se non consultando ciascun cittadino che costituisce insieme agli altri la collettività. Tuttavia, questa sembra una condizione necessaria ma non sufficiente: la consultazione di tutti i cittadini, infatti, può anche fallire nel manifestare la volontà generale nel caso in cui i cittadini invitati a pronunciarsi decidano di seguire i loro interessi privati anziché proporsi l'interesse

comune. La volontà generale può dunque emergere quando vi è, almeno nella maggioranza dei cittadini, sufficiente virtù per preferire incondizionatamente l'interesse generale dell'intera comunità (del proprio essere etico) all'interesse meramente privato (del proprio essere fisico) (Fetscher 1972, 113).

Queste condizioni sono di tipo morale (per esempio per Rousseau è centrale il dominio prevalente delle virtù e dei sentimenti patriottici) ma riguardano anche i meccanismi e le caratteristiche della votazione. Per esempio, egli ritiene che tendenzialmente, con l'addizione dei voti, gli interessi particolari e reciprocamente contrastanti dei privati si elidano e che come risultato finale emerga la volontà generale. Si presuppone, insomma, che le volontà egoistiche e private dei cattivi cittadini si contraddicono neutralizzandosi a vicenda, permettendo a una parte rilevante di pure enunciazioni della volontà generale di imporsi. Quando i cittadini smettono di volere il bene comune e dimenticano l'interesse del tutto in favore di quello della loro persona o del loro gruppo di potere, allora cessano di formare un popolo in senso stretto e la volontà generale rimane celata. Da qui deriva che un importante presupposto dell'emersione della volontà generale è che non esistano gruppi particolari o partiti che si accordino a danno dell'unità. Con la formazione e l'attività di tali gruppi, secondo Rousseau, si ridurrebbe la frammentazione e l'eterogeneità delle volontà particolari e degli interessi privati divergenti, e ciò sarebbe un problema: non si avrebbe più un gran numero di piccole e variabili divergenze (tanti quanti sono gli individui) che si elidono a vicenda facendo emergere la volontà generale, ma un piccolo numero di efficienti e organizzati gruppi in grado di fare prevalere il proprio interesse particolare (Rousseau 2003, II, 3). Bisognerebbe, quindi, evitare la formazione di gruppi, partiti o associazioni di questo genere, o fare in modo che siano il più possibile numerosi e deboli, affinché nessuna potente società di parte riesca a imporre la propria legge al tutto, perché in questo caso la volontà generale cesserebbe di esistere e verrebbe sostituita dalla volontà particolare di questi gruppi.

Nonostante gli antidoti etici e istituzionali a derive particolaristiche, tuttavia, Rousseau si chiede come fidarsi di una moltitudine informe di cittadini per adempiere al grave e arduo compito di elaborare la legislazione della repubblica, soprattutto se si tratta di disegnare un progetto costituzionale che regoli per un lungo periodo l'espressione delle sue volontà. Il popolo sottomesso alle leggi deve esserne l'autore, dato che solo a coloro che si associano spetta stabilire le condizioni della società. Ma come le stabiliranno? Avverrà di comune accordo, per una repentina ispirazione?

Come argomenta Casini (1999, 41) – parafrasando un passo argomentativo di Rousseau che definisce a tratti “oracolare” nello stile – dato che il popolo da solo vuole sempre il bene, ma non sempre lo vede da solo, ovvero dato che la volontà generale è sempre retta, ma che il giudizio che la guida non è sempre illuminato, allora bisogna presentarle le questioni e i problemi come sono, talvolta come debbono apparirle, bisogna mostrare la buona strada che cerca, garantirla dalle lusinghe delle volontà particolari, approssimare ai suoi occhi i luoghi e i tempi, bilanciare l’attrattiva dei vantaggi presenti e sensibili con i rischi dei mali lontani e nascosti. Detto altrimenti, secondo Rousseau tutti i cittadini hanno egualmente bisogno di guida: bisogna obbligarli a uniformare le loro volontà con la loro ragione, insegnare loro a conoscere ciò che vogliono “autenticamente”. Questa guida è chiamata da Rousseau “legislatore”. Non si tratta meramente di un esponente di una casta o di élite dirigente e illuminata, ma di una figura carismatica, di un maieuta non autoritario, capace di agevolare la manifestazione della bontà e ragionevolezza originaria dell'uomo, dell'artefice di un equo sistema di regole della convivenza civile in grado di affrontare un compito quasi sovrumano⁴. Si accinge, infatti, a “mutare la natura umana”, correggendo e perfino alterando l’ipotetico uomo di natura. Egli dovrebbe conoscere tutti i bisogni degli uomini senza essere personalmente soggetto a quei bisogni, perché altrimenti egli porrebbe inevitabilmente il proprio vantaggio al di sopra del bene comune. Il solo movente interessato che, semmai, potrebbe avere, sarebbe la speranza nella gloria. Il vero legislatore deve unire un’alta intelligenza con una rara virtù. La sua “grande anima” è, allora, considerata il vero miracolo anche da Rousseau (Fetscher 1972, 128).

Al legislatore non compete l’esercizio diretto del potere ma egli interviene attraverso la tecnica della persuasione e con la capacità di illustrazione pedagogica (Rousseau 2003, II, 7). Al corpo politico infonde, per così dire, uno spirito, ma non ha potere sulla volontà che lo muove. Infatti, l’ufficio del legislatore non fa parte della costituzione della Repubblica: colui che “fa” la costituzione e influisce sulla deliberazione delle leggi non è egli stesso un membro o un organo dello stato. Il legislatore non ha l’autorità del sovrano. Si tratta di “una funzione speciale e superiore”, è propriamente solo il redattore delle leggi e “non

⁴ Ricorrendo a questo *deus ex machina*, Rousseau reinterpreta a suo modo un modello classico della teoria politica, ispirato alla Bibbia e a Platone, a Plutarco e a Machiavelli: Mosè, Licurgo, Solone, Romolo, Numa, ma anche Calvinò, sono i prototipi di quei “padri delle nazioni” cui gli antichi attribuivano le tavole della legge.

possiede alcun diritto legislativo” (Rousseau 2003, II, 7), poiché solo la volontà generale può obbligare i privati e non esiste alcuna garanzia che la volontà di un singolo (anche del legislatore) coincida durevolmente con la volontà generale. Perciò tutte le proposte di legge dei singoli si devono sottoporre al libero suffragio del popolo. Il legislatore di Rousseau non è, dunque, un dittatore o un tiranno. Somiglia piuttosto a un “esperto carismatico” la cui competenza non è di natura tecnica, bensì morale (ivi, 131).

Il legislatore è ovviamente una figura poco chiara e problematica, che serve al raggiungimento della volontà generale e che mostra però, al tempo stesso, la difficoltà che l’interesse dei cittadini si manifesti in maniera autonoma e diretta. Infatti, l’introduzione del legislatore mostra un popolo che “non basta a se stesso”, che può essere manipolato sia in senso negativo sia in senso positivo. Per esempio, nel *Secondo discorso*, Rousseau prende in considerazione il caso in cui un “cattivo legislatore”, un ricco astuto, ha la “trovata geniale” di porre al servizio dell’interesse dei possidenti le forze ostili dei poveri. Il popolo può essere sedotto da uomini abili che, valendosi della loro eloquenza, sostituiscono i loro interessi a quelli del popolo. In questa situazione infusta chi indicherà di nuovo al popolo la “volontà generale”, chi lo riporterà sulla retta via? Il buon legislatore, il capo che ben conosce la volontà generale.

Qui è evidente che per Rousseau il popolo non è sempre il pieno protagonista del processo politico, sia perché esso è una massa facilmente ingannabile da “uomini abili”, da demagoghi che gli fanno smarrire la “volontà generale”, sia perché la volontà generale può essere rintracciata dal popolo solo grazie a un legislatore virtuoso, ad un capo buono e carismatico, ad un governo ben orientato in grado di rispondere alla propria alta missione. Viene, quindi, espressa una concezione che si allontana dalla democrazia diretta e che si avvicina ad una idea carismatica del rapporto fra popolo e capi. La democrazia diretta di Rousseau sembra così rovesciarsi nel suo contrario, in un regime di tutela, in un sistema che ora potremmo definire populista, plebiscitario, e che è stato definito da alcuni addirittura totalitario (Talmon 1952).

PRATICHE DI DEMOCRAZIA “ROUSSEUIANA” AL TEMPO DEL DIGITALE. ANALOGIE E STRUMENTI

Come nota Gherardi (2019), di fronte alla crisi della rappresentanza politica tradizionale, non è strano che al giorno d’oggi il nome di Rousseau si stagli

all'orizzonte anche nell'ambito del dibattito politico, soprattutto in forza di nuovi movimenti e partiti che della democrazia diretta, declinata attraverso le nuove tecnologie della comunicazione, e della volontà popolare hanno fatto il loro simbolo. Non a caso Rousseau è evocato a livello di opinione pubblica da quando è stato assunto dal MoVimento 5 Stelle a portabandiera e ispiratore della cosiddetta “piattaforma Rousseau”. Scrive Gherardi:

Accade di frequente che esponenti del partito-movimento suddetto spieghino, dal pulpito dei salotti televisivi e dei vari media, l'importanza di quest'ultima [la piattaforma] per l'investitura dei propri capi, avere conferma o meno di scelte attuate dai loro rappresentanti al governo con la volontà del popolo degli iscritti e, più in generale, quale nuovo *deus ex machina*, attraverso il quale è possibile dar corpo alla riesumazione del mandato imperativo e alla individuazione della volontà popolare nella sua primigenia, virtuosa purezza (2019, 102).

Prosegue Gherardi:

Il significato simbolico della titolazione a Rousseau diviene assai significativo, dal punto di vista dei pilastri costitutivi della proposta politica sempre evocata dal movimento suddetto: polemica contro i travimenti della democrazia rappresentativa, moralizzazione della politica stessa, richiamo a una nuova democrazia diretta che, attraverso la rete, sarebbe in grado di coinvolgere attivamente cittadini talmente illuminati e virtuosi da poter essi stessi partorire proposte di legge o comunque responsabilmente esprimersi sulle scelte di coloro che li rappresentano in parlamento e anche su quelle che questi ultimi attuano in qualità di governanti (ivi, 103).

Già dagli esordi del movimento, nel 2009, Internet è stato scelto dai due cofondatori, Beppe Grillo e Gianroberto Casaleggio, come l'arena principale (anche se non l'unica) attraverso cui lanciare la sfida ai partiti e alla classe politica tradizionale, tanto da far meritare al Movimento la definizione di “partito digitale” (Gerbaudo 2020). Dai primi anni del Movimento, in effetti, Internet è diventato un canale centrale per il coordinamento e l'organizzazione, con una divisione delle funzioni abbastanza precisa: il blog di Grillo offre spunti e idee con cui “inquadrare” la comunicazione degli attivisti, il blog dedicato al Movimento fornisce alcuni strumenti di discussione e coordinamento, i siti delle articolazioni regionali e cittadine, in sinergia con i gruppi su Meetup, portano avanti le campagne a livello locale, affiancati dai profili dei candidati sui vari social media (Corbetta e Gualmini 2013).

Successivamente è stata rilasciata la piattaforma partecipativa denominata “Rousseau”, diventando il vero e proprio “sistema operativo” del MoVimento 5 Stelle. Da quanto si legge sul sito rousseau.movimento5stelle.it, “Rousseau” è

la piattaforma di democrazia diretta del MoVimento 5 Stelle. I suoi obiettivi sono la gestione del MoVimento 5 Stelle nelle sue varie componenti elettorali (Parlamenti italiano ed europeo, consigli regionali e comunali) e la partecipazione degli iscritti alla vita del MoVimento 5 Stelle attraverso, ad esempio, la scrittura di leggi e il voto per la scelta delle liste elettorali o per dirimere posizioni all'interno del MoVimento 5 Stelle.

Si tratta, quindi, di una piattaforma informatica di partecipazione in cui gli utenti registrati possono presentare le proprie proposte di legge sulla piattaforma, emendarle, votarle (funzioni denominate “lex parlamento”, “lex regionale” e “lex Europa”) e in cui possono selezionare coloro che diventeranno i loro rappresentanti, amministratori e governanti (funzione denominata “vota”). Altre funzioni di “Rousseau” riguardano per esempio lo “sharing” (condivisione di proposte di legge e atti elaborati a livello comunale e regionale), il “fund raising” (per la raccolta fondi), il “call to action” (per dare vita a un'attività di cittadinanza attiva), l’“e-learning” (corsi online sull'attività istituzionale), lo “scudo della rete” (per il sostegno legale ai blogger querelati). L'obiettivo, ispirato dall'ideale del filosofo Rousseau, è quello di abilitare una partecipazione il più possibile continua e diretta, andando a integrare e superare attraverso la tecnologia i momenti di partecipazione convenzionali tipici della democrazia rappresentativa, in cui generalmente le deliberazioni che riguardano l'intera collettività vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo. Nel caso della piattaforma Rousseau, invece, queste deliberazioni, almeno teoricamente e potenzialmente, possono essere sottoposte costantemente al contributo e al vaglio della collettività dei militanti.

Oltre a questo aspetto centrale, le analogie fra la filosofia politica di Rousseau e la comunicazione, l'ideologia e il programma del MoVimento 5 Stelle sono numerose, ed è interessante ricordarle⁵. Come già spiegato nell'intro-

⁵ In questa sede ci limiteremo a individuare le analogie che riguardano il progetto del superamento della democrazia rappresentativa. Esistono anche altre analogie e riguardano, per esempio, la sfera economica. Il M5S, infatti, soprattutto nei primi anni di

duzione all'articolo, non si tratta di compiuti e perfetti parallelismi ma di incompiute e imperfette analogie (del resto, da un lato troviamo il rigore argomentativo del filosofo Rousseau e dall'altro la costruzione ideologica di un partito che non può essere, per ovvie ragioni, eccessivamente elaborata). Queste analogie, però, sono significative del rapporto che sussiste fra la proposta politica del MoVimento 5 Stelle e le idee del filosofo ginevrino a cui il Movimento si ispira deliberatamente⁶.

La prima analogia riguarda il vincolo di mandato. Secondo Rousseau, infatti, non solo occorre realizzare ordinamenti statuali tali da rendere possibili convocazioni plenarie del popolo per legiferare, ma anche i governanti vanno nominati solo per l'esecuzione di compiti ben determinati, meramente esecutivi, e deve essere mantenuto il diritto popolare di revoca del mandato. I deputati del popolo non sono dunque, né possono essere, i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari. In maniera coerente, il MoVimento 5 Stelle definisce gli onorevoli dei meri "portavoce", ovvero persone che non hanno autonomia decisionale (o che la hanno il meno possibile) e che devono limitarsi a portare la voce dei loro rappresentati, rispettando pedissequamente il mandato degli iscritti alla piattaforma. Il Movimento è da sempre contrario all'assenza di vincolo di mandato e a favore del mandato imperativo.

Una seconda analogia riguarda le modalità per ricercare la volontà generale. Come già spiegato, Rousseau fa una distinzione fra la volontà di tutti e la volontà generale: la prima è una mera somma di volontà particolari, è quindi espressione degli interessi privati prevalenti in una determinata situazione, la seconda invece è normativa e si rivolge all'interesse comune, al bene della comunità nel suo insieme. Quando Rousseau si chiede dove e come trovare

attività, è stato percorso da idee di politica economica ispirate ai principi della "decrescita felice" e dell'ecologismo (Morosini 2019). Questo approccio, tenuto conto anche delle diverse epoche, ricorda quello di Rousseau, critico delle società orientate al commercio e favorevole a un'economia di sussistenza, ispirata da uno spirito pauperistico (Rousseau 2017; Spector 2017)

⁶ La differenza più importante, invece, riguarda il fatto che, mentre il filosofo ginevrino pensava ai fondamenti dello stato, il MoVimento 5 Stelle ragiona soprattutto sulla sua forma-partito, quando lo stesso Rousseau riteneva i partiti come qualcosa di negativo. Questa differenza è "gestita" dal M5S lavorando sui due diversi piani di cui si è parlato nell'Introduzione: mentre Casaleggio, simbolicamente e ideologicamente, guarda all'utopia della democrazia diretta e dell'abolizione del parlamento, la pratica effettiva si concentra nello sperimentare il coinvolgimento diretto all'interno del partito.

questa volontà normativa, offre due principali riposte. La prima è collegata a condizioni morali, e fa riferimento a virtù e a sentimenti patriottici. È significativo, a questo proposito, che lo slogan principale del MoVimento 5 Stelle non sia “meno tasse per tutti” oppure “per i molti, non per i pochi”, bensì “onestà”, ovvero una virtù morale. La seconda riposta di Rousseau è collegata a condizioni strutturali: gli interessi particolari e reciprocamente contrastanti dei singoli individui devono elidersi, quindi bisogna evitare la formazione di partiti o fare in modo che siano il più possibile numerosi e deboli. È evidente che il MoVimento 5 Stelle sia un partito, seppur digitale (Gerbaudo 2020), ma è significativo che dal punto della sua immagine si sia definito “movimento”, e che nella comunicazione abbia respinto in ogni modo l'appellativo di “partito”⁷.

Una terza analogia riguarda la figura del legislatore/garante. Rousseau si chiede come è possibile fidarsi di una moltitudine informe di cittadini per adempiere all'arduo compito di elaborare la legislazione della repubblica, soprattutto se si tratta di un progetto costituzionale. Come abbiamo visto precedentemente, dato il che popolo da solo vuole sempre il bene, ma non sempre lo vede da solo, allora c'è bisogno di una guida morale e carismatica, chiamata da Rousseau “legislatore”, il cui ufficio non fa parte della repubblica, ma è esterno. Il compito del legislatore è quello di infondere uno spirito, senza avere però potere sulla volontà che lo muove, e questo è esattamente il ruolo che riveste Beppe Grillo, chiamato nel MoVimento 5 Stelle “garante”. Il garante Beppe Grillo è l'ideatore del Movimento, è stato fondamentale nella fase costitutiva (la stessa in cui Rousseau ritiene il legislatore particolarmente decisivo) e ancora oggi interviene dall'esterno, senza potere formale, ma in maniera carismatica, ponendosi come il custode dei valori fondamentali dell'azione politica del Movimento da lui fondato, come scritto nello statuto dell'Associazione Rousseau, proprietaria della piattaforma.

Le possibilità tecniche riscontrabili nella piattaforma Rousseau, e attualmente utilizzabili nel tentativo, sia fattivo sia ideale, di passare da una de-

⁷ Se la promozione della partecipazione diretta o il favore nei confronti del mandato operativo sono segnali “forti”, queste ultime due analogie possono sembrare più “debolli”, più simboliche che sostanziali, ma sono interessanti in quanto nessun altro partito dell'arco costituzionale, almeno negli ultimi anni, ha deciso di puntare comunicativamente in maniera così decisa sul valore dell'onestà e sull'immagine movimentistica. In questo il M5S ha, senza dubbio, il primato.

mocrazia “intermittente” e rappresentativa a una più “continua” e diretta, possono essere generalizzabili. Infatti, non solo gli altri partiti digitali fanno comunemente ricorso a strumenti simili (per esempio, il partito spagnolo Podemos utilizza il sito “Participa” che contiene funzioni analoghe a quelle della piattaforma grillina), ma si registrano esperienze di partecipazione diretta attraverso il digitale anche in ambito civico e statale (Giacomini 2018, Sorice 2014). Astraendo dalle condizioni di contesto, abbiamo due strade principali, alternative ma anche complementari.

Il primo è lo strumento referendario, il meno “rousseauiano” dei due, incarnato dalla funzione “vota” nella piattaforma del M5S. Anche se nel modello di Rousseau il popolo doverebbe riunirsi in assemblea per dibattere, e non solo per votare, uno strumento per estendere il coinvolgimento dei cittadini e per prendere decisioni direttamente, senza ricorrere a rappresentati secondo Rousseau “illegittimi”, è l’istituto del referendum telematico. Quando un cittadino elegge i propri rappresentanti, argomenta Sartori (1987), egli decide su chi deciderà per lui, mentre quando un cittadino si esprime attraverso il referendum egli decide in proprio, cioè decide direttamente una questione. Il referendum, dunque, sostituisce al decidere dei rappresentanti il decidere dei rappresentati. Ne consegue, secondo Sartori, che quante più questioni vengono decise per via referendaria, tanto più una democrazia rappresentativa si avvicina a essere una democrazia diretta. Si tratta di ciò che attualmente viene chiamato *e-voting*: il voto realizzato attraverso piattaforme digitali o, semplicemente, attraverso strumenti automatici di conteggio (De Blasio 2014).

L’ipotesi di permettere a molti milioni di persone di esprimere le loro decisioni attraverso un sistema tecnologico è stata approfondita già dagli anni Settanta (Brzezinski 1970). Grazie allo sviluppo delle tecnologie della comunicazione, come precisa Sartori (1987), questa ipotesi è diventata realizzabile per la prima volta nella storia:

La tecnologia già consente un governo diretto di tutti i cittadini mediante referendum quotidiani. Tornando a casa potremmo sedere ogni sera davanti a un video che pone i quesiti ai quali rispondiamo sì e no semplicemente premendo due tasti: dopodiché un elaboratore ci farebbe immediatamente sapere se un provvedimento è approvato o respinto (413-414).

Il secondo metodo, quello più “rousseauiano”, è quello partecipativo-de-liberativo, sperimentato nella sua versione digitale nelle funzioni “Lex” della piattaforma del M5S. Come rileva Pasquino (2010), la democrazia parte-

cipativa-deliberativa è una novità teorica recente per coinvolgere i cittadini direttamente, teorizzata da alcuni studiosi (Fishkin 1991; Della Porta 2011) e sperimentata in alcune comunità nazionali e soprattutto locali (Allegretti 2003; Floridia 2012). Si tratta di un metodo più vicino alle prescrizioni di Rousseau in quanto, come precisa Sorice (Fasano *et al.* 2016), uno dei principali obiettivi di questo secondo approccio resta quello di coinvolgere i cittadini direttamente nelle decisioni, senza dover fare affidamento a rappresentanti, ma lo fa cercando di valorizzare l'aspetto dialogico del processo di decisione (non limitandosi quindi alla mera aggregazione delle preferenze come nel caso referendario). La variante della democrazia partecipativa/deliberativa che sottolinea la componente “partecipativa” intende, appunto, limitare il ricorso alla delega, percepita come la manifestazione di un potere oligarchico e, come direbbe Rousseau, “separato” dall’assemblea dei cittadini. La variante della democrazia partecipativa che sottolinea la componente “deliberativa”, invece, intende dare maggiore rilievo all’uso del confronto argomentato-dialogico e all’inclusione diretta di tutti gli interessi e punti di vista che sono toccati dall’oggetto della discussione (Dryzek 2000, Fishkin 2003). Si tratta essenzialmente di uno strumento complesso e delicato che mira a raccogliere le preferenze dei cittadini, a istruirli, a plasmare una decisione largamente condivisa attraverso forme di coinvolgimento e modalità di apprendimento e di decisione (Pasquino 2010).

Internet può potenzialmente avere un ruolo facilitante del modello partecipativo/deliberativo. Per quanto riguarda gli strumenti innovativi, si pensi a Liquid Feedback, una piattaforma di democrazia digitale basata su un software gratuito e a codice aperto sviluppato nel 2009 dal Public Software Group di Berlino su licenza libera del MIT (Massachusetts Institute of Technology). Questa piattaforma, per esempio, è utilizzata stabilmente dal Partito Pirata. Il funzionamento della piattaforma è così riassumibile: ogni iscritto alla piattaforma può proporre un’idea; se la comunità la trova abbastanza interessante (superando una certa soglia di supporter) la si può discutere, emendare con i suggerimenti ricevuti dagli altri partecipanti, e infine sottoporre alla votazione della community. Ognuno partecipa secondo le sue possibilità e desideri, idealmente su tutto, ma può delegare il proprio voto per ogni decisione a persone ritenute competenti nel campo in esame. A Liquid Feedback si ispira anche la piattaforma Rousseau del M5S, specificatamente per quanto riguarda le funzioni in cui i militanti propongono, modificano e discutono le proposte di legge.

La tecnologia digitale potrebbe costituire, dunque, sia uno strumento di facilitazione del voto individuale (referendum) sia uno spazio per la formazione di volontà collettive attraverso la partecipazione e la deliberazione diretta (come è di fatto nella piattaforma Rousseau del MoVimento 5 Stelle, in cui si mescolano funzioni per la deliberazione, come nel caso della proposta delle leggi, e funzioni per il voto, come nel caso della selezione dei portavoce), favorendo il passaggio da una partecipazione intermittente e a bassa intensità a una il più possibile diretta e continua.

3. QUATTRO MACROPROBLEMI DELLA PARTECIPAZIONE DIRETTA DIGITALE. CONSIDERAZIONI PRUDENZIALI

Se, dal un lato, le diverse pratiche direttiste attraverso gli strumenti tecnologici della comunicazione hanno attirato negli ultimi anni l'attenzione di alcuni movimenti politici, dall'altro lato questa operazione può essere portatrice di rischi importanti, che è opportuno considerare.

Per esempio, ricorrenti episodi di cronaca ci ricordano i rischi di sicurezza. Soltanto in Italia nel 2017, per esempio, sembra sia stata “bucata” due volte la piattaforma Rousseau, con la sottrazione di dati di iscritti ed eletti, aprendo interrogativi sulla possibile manipolazione delle votazioni sulla piattaforma (Frediani e Lombardo 2017). Anche leggendo la letteratura scientifica sulla piattaforma Rousseau del MoVimento 5 Stelle appaiono alcuni problemi. Secondo Mosca e Vaccari sono emerse diverse criticità:

- a) problemi tecnici riguardanti la procedura di voto (come la possibilità di esprimere più voti da parte dello stesso utente e l'impossibilità di votare da parte di alcuni iscritti certificati); b) tempistiche delle votazioni, spesso annunciate via e-mail con scarso preavviso (anche a votazioni già in corso), con durata limitata a un solo giorno ed esclusivamente in orari lavorativi, il che ha reso difficile per molti iscritti partecipare; c) limitata trasparenza delle procedure di voto e incompletezza dei risultati (solo in 6 votazioni su 39 sono stati forniti i dati relativi agli aventi diritto) d) controllo esclusivo delle procedure di voto da parte della Casaleggio Associati, con il rischio di possibili manipolazioni; e) scelta degli argomenti decisa esclusivamente dai leader; f) informazioni incomplete e asimmetriche sui temi in votazione (con una chiara messa in risalto delle preferenze dei leader, a scapito degli argomenti concorrenti) (Mosca e Vaccari in Corbetta 2017, 227-228).

Come è evidente, molti dei punti sottolineati da Mosca e Vaccari riguardano il rapporto fra l’“oligarchia partitica” (che gestisce la piattaforma) e il mondo dei militanti/simpatizzanti (che esprime le sue preferenze sulla piattaforma). In particolare, colpisce il fatto che a una “orizzontalità” partecipativa corrisponde una spinta altrettanto forte (ma contraria), ovvero una spinta “verticista” da parte dei fondatori del Movimento (e dello staff organizzativo alle loro dipendenze). Sono soprattutto Grillo, Casaleggio e il capo politico a selezionare i contenuti e le proposte meritevoli di attenzione e di visibilità, mostrando che, in realtà, il mito della centralità dell’“assemblea del popolo” è forse soltanto un mito o, come si direbbe nella comunicazione politica odierna, una narrazione. Qualcosa di simile sembra accadere anche in altri partiti digitali: per esempio, Podemos in Spagna vede emergere nettamente la figura carismatica del leader Pablo Iglesias.

Inoltre, viene notata una scarsa partecipazione all’interno della piattaforma: per esempio, per diventare candidati del M5S al Parlamento nel 2013 (ed essere poi eletti) molto spesso sono bastati meno di 100 voti, poco più di una cerchia amicale⁸. Anche in seguito la partecipazione non sembra essere cresciuta in maniera sostenuta. Molte iniziative di “democrazia digitale diretta”, in realtà, registrano bassi tassi di partecipazione (Chiusi 2014). Il tema della (di primo acchito sorprendente) bassa partecipazione effettiva emerge anche studiando attentamente la letteratura su alcune sperimentazioni nel Nord Europa (Yasseri *et al.* 2013). Un problema che può essere legata al *digital divide*: sicuramente, per un cittadino anziano, un tipo di partecipazione politica che vede al centro una piattaforma informatica potrebbe essere un motivo di esclusione⁹. Ma anche senza considerare questo problema, più semplicemente è probabile che non tutti gli iscritti siano disposti a dedicare tempo alla riflessione politica, e questo porterebbe a una autoselezione dei partecipanti effettivi.

La sicurezza informatica, il tema della partecipazione, il ruolo necessario dei rappresentanti sono alcuni dei problemi che affliggono il tentativo di

⁸ A Luigi Di Maio, futuro vicepresidente della Camera dal 2013 al 2018 e candidato Premier alle elezioni del 2018, sono bastate 189 preferenze (Vignati in Corbetta 2017).

⁹ Il MoVimento 5 Stelle, da quanto ci risulta, non ha mai rilasciato statistiche complete circa la partecipazione per classi di età alla piattaforma Rousseau. Tuttavia, sappiamo che il M5S coinvolge elettori soprattutto giovani: secondo Ipsos (2018) il 35,4% degli elettori con meno di 49 anni vota il Movimento, contro il 27,1% degli elettori con più di 65 anni.

rendere realizzato l'ideale della democrazia digitale. In questo lavoro ne presentiamo, facendo un lavoro di astrazione e generalizzazione, quattro. I primi due riguardano soprattutto lo strumento informativo: il problema dell'insicurezza del voto e il problema del *digital divide*. I secondi due riguardano soprattutto l'elemento umano, cognitivo e sociale: il problema della partecipazione totale (e dell'impraticabilità dell'ideale) e quello del particolarismo, dell'immediatismo, dell'estremismo e del conservatorismo.

3.1. Il problema dell'insicurezza del voto. O anonimato o sicurezza

Il primo rischio della partecipazione digitale è l'insicurezza del voto, periodicamente ricordata alla pubblica opinione da numerose notizie di cronaca, fra cui quelle riguardando la gestione delle votazioni all'interno della piattaforma Rousseau.

Teoricamente, l'*e-voting* può essere rischioso per la democrazia perché mentre nella modalità cartacea chi compie l'azione del voto la può controllare, nel voto elettronico il cittadino provoca un segnale che porta non solo all'accensione di alcuni pixel su uno schermo, ma anche a una serie di operazioni eseguite senza che l'individuo se ne accorga. Secondo Coppola (Alongi 2017) esistono soluzioni, basate sulla crittografia, che permettono di costruire sistemi di voto elettronico tali da verificare che il voto espresso sia stato effettivamente preso in considerazione; non esistono invece soluzioni che possono garantire la segretezza e l'anonimato del voto. Non è possibile nemmeno definire delle procedure di controllo che verifichino con certezza che il software non violi l'anonimato perché esiste un noto teorema di informatica teorica (il teorema di Rice) per cui la verifica di proprietà non banali del software è un problema non calcolabile.

Il problema, al di là dei tecnicismi logico-informatici, è evidente. Se pensiamo, infatti, alle modalità di voto tradizionali, sappiamo che solitamente ogni lista invia alcuni rappresentanti nei seggi elettorali, in particolare durante lo scrutinio. Tutte le persone che hanno terminato le scuole dell'obbligo e che sono maggiorenni sono in grado di votare e di presiedere al controllo delle votazioni e dello scrutinio. Si possono visualizzare le schede, si possono contare, tutti hanno gli stessi strumenti di valutazione. Possono essere verbalizzate contestazioni. Al termine degli scrutini ogni rappresentante invia al proprio partito il risultato elettorale, permettendo a queste organizzazioni di conoscere i dati prima che siano ufficiali, e soprattutto di controllare questi ultimi. Nel caso del voto elettronico, invece, tutto questo non è più possibile. Ci si deve affidare a

degli specialisti. Il voto non è più monitorabile potenzialmente da ogni eletto-re-cittadino, in maniera trasparente e comprensibile, ma diventa prerogativa di un piccolo gruppo di tecnici (i quali, a loro volta, rispondono a uno o più poteri che in questo modo acquisiscono dei vantaggi notevoli).

Mentre nel voto cartaceo tutti coloro che votano sono anche in grado di controllare le procedure del voto, nel voto digitale solo una strettissima minoranza degli aventi diritto sono in grado di controllare e di verificare le procedure: in questo senso, per quanto riguarda la sicurezza e il controllo della validità dell'espressione della volontà popolare, mentre il voto cartaceo è democratico, quello digitale è elitario.

3.2. Il problema del digital divide e delle disuguaglianze nell'accesso e nell'utilizzo

Un altro problema è quello del *digital divide*, che riguarda due livelli diversi: infrastrutture e competenze. Nel primo caso il problema è se si possiede lo smartphone, il tablet, il computer, se si ha accesso oppure no a una connessione adeguata alle esigenze. In questa ottica la dimensione della diffusione delle infrastrutture ingloba al suo interno non solo la disponibilità della connessione ma anche la qualità, ovvero la velocità con cui viaggiano i dati (Horrigan 2007). Nel secondo caso il focus, invece, è sulla capacità di utilizzare gli strumenti digitali per l'*empowerment* individuale. Ciò che diventa centrale non è tanto la disponibilità di un computer o di una connessione a Internet ma, piuttosto, l'abilità da parte degli individui di utilizzare gli strumenti e di impegnarsi in pratiche sociali (e politiche) significative: c'è chi ha le competenze per usare le tecnologie per partecipare alla vita politica e chi invece ne è sprovvisto (Bentivegna 2009).

Sono numerose le disuguaglianze che influenzano il rapporto dei cittadini con le tecnologie della comunicazione digitali: di natura economica (Lucas e Sylla 2003), politico-istituzionale (Milner 2006), tecnologico-infrastrutturale (Corrales e Westhoff 2006), sociale (Fuchs 2009). Il problema è che, nel momento in cui la rete si colloca in alcuni contesti dove già esistono squilibri di natura sociale, economica, culturale, questi vengono accentuati: la rete così rischia di enfatizzare i tratti di esclusione. Significative quote della popolazione sono perciò escluse dall'elaborazione e interpretazione della politica all'interno di forme comunicative digitali.

È possibile che nel corso degli anni le disuguaglianze digitali andranno a ridursi ma potrebbero anche accrescere, non solo perché potrebbero seguire l'an-

damento di altre forme di disuguaglianza (economica, sociale, culturale ecc.), ma anche perché le innovazioni nel campo digitale sono così rapide che le competenze degli individui diventano presto e facilmente inadeguate. Se facciamo riferimento alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che oggi conosciamo, possiamo certamente immaginare che le persone via via diventeranno sempre più abili a utilizzarle. Ma le tecnologie cambiano continuamente, facendo anche salti discreti. Coloro che oggi sono nativi digitali per quanto riguarda un certo tipo di tecnologia, fra venti o trenta anni potranno trovarsi a essere fra gli esclusi, fra coloro che non riescono a tenere il passo delle ultime innovazioni. In questo senso il *digital divide*, soprattutto per quanto riguarda le competenze, si rinnova continuamente. Legare la partecipazione politica a competenze di tipo comunicativo e informatico difficili da aggiornare potrebbe dare vita a forme di esclusione civica cangianti e al tempo stesso permanenti.

Così, utilizzando l'utile distinzione di Dahrendorf (1977) fra diritto alla partecipazione e partecipazione effettiva, il problema del *digital divide* rischia di far nascere un paradosso: l'ideale della democrazia digitale diretta mira ad aumentare in quantità la partecipazione dei cittadini, ma rischia di fare dei passi indietro proprio nell'aspetto che si dava per assodato, ovvero quello dei diritti. Coloro che sono emarginati dalle disuguaglianze digitali, infatti, non solo non partecipano a pratiche dirette attraverso il digitale, ma vedono messi in discussione anche i loro diritti, intesi come possibilità di partecipare.

3.3. Il problema della partecipazione totale (e dell'impraticabilità dell'ideale)

Il terzo e quarto problema riguardano questioni di tipo cognitivo e sociale, legate alle caratteristiche degli esseri umani e alla loro organizzazione collettiva.

Come rileva Fetscher (1972, 89) è interessante notare che, a questo proposito, Rousseau riteneva importante prendere gli esseri umani così come sono (in polemica con la concezione dell'individuo propria dei giurisnaturalisti, che lo consideravano come un essere dotato sin dal principio di ragione). Gli esseri umani dovrebbero, quindi, essere considerati come Rousseau li ha descritti nel *Secondo discorso*, ovvero come esseri trasportati dai loro sentimenti e spronati prima di tutto dall'amore di sé, e poi dall'amor proprio, che non si lasciano muovere dalle idee puramente speculative. Tuttavia, considerare gli esseri umani per come sono intesi dalle scienze cognitive e sociali contemporanee, ovvero come attori razionalmente limitati e impegnati in attività socialmente specializzate, porta a giudicare

come impraticabile proprio la teoria ideale di Rousseau, “bollandola” come modello che richiede un genere di impegno politico troppo impegnativo per individui in carne e ossa.

Andando all’essenza dell’ideale della democrazia diretta, infatti, l’obiettivo è quello di veder partecipare alla gestione della cosa pubblica i cittadini in maniera sia costante sia intensa, potremmo dire “a tempo pieno”. Tuttavia, la partecipazione totale è difficilmente praticabile per due motivi: dal punto di vista individuale, un coinvolgimento continuo e intenso entra in contrasto con la razionalità limitata degli esseri umani; dal punto di vista sociale, entra in contrasto con la specializzazione che, con il progredire delle società umane, è andata via via crescendo. Detto in altri termini, quella che polemicamente Dahrendorf (1977) ha chiamato la “partecipazione totale”, ovvero l’attività che dovrebbe svolgere il “cittadino totale”, colui che si occupa direttamente e quindi continuamente e intensamente delle questioni della *res publica*, è impraticabile.

Innanzitutto, gli esseri umani non hanno una mente infinita, una capacità di calcolo illimitata. Simon (1982), studiando le reali capacità di calcolo degli individui, li ha definiti “limitatamente razionali”. La posizione di Simon respinge la concezione di essere umano perfettamente razionale, onnisciente, capace di formulare ogni possibile ipotesi circa gli esiti futuri delle proprie decisioni. Gli esseri umani, piuttosto, sono degli “economizzatori di pensiero” (Tversky e Kahneman 2000): ogni giorno devono confrontarsi con una grande quantità di stimoli e di decisioni da prendere. Devono scegliere dove allocare le loro (limitate) risorse di pensiero e la politica per la gran parte della popolazione può essere soltanto uno fra i molti interessi. Come potrebbe, un individuo razionalmente limitato, che durante la sua quotidianità lavora e ha una vita privata, occuparsi direttamente delle decisioni in consiglio circoscrizionale, comunale, provinciale, regionale, al parlamento nazionale ed europeo, senza delegare alcunché? È un compito sostenibile soltanto da una mente laplaciana, dotata di razionalità assoluta, che però non trova casa in alcun essere umano. La partecipazione totale, nella sua versione piena ed estrema, è cognitivamente insostenibile¹⁰.

¹⁰ Come ricorda Pasquino (2014, 117), «né il tempo né lo spazio della partecipazione politica sono infiniti. Vale a dire che ciascuno trova, fra le altre, costrizioni di tempo nel decidere quanto e come partecipare alla politica».

Oltre alla razionalità limitata bisogna considerare la specializzazione sociale, crescente con il progredire delle società. La specializzazione è un tema classico nelle scienze sociali (Durkheim 1893). La ripartizione dei compiti è stata praticata a partire dalle più piccole comunità di cacciatori-raccogitori, è stato però con l'avvento di una agricoltura stanziale e di un'eccedenza stabile di beni alimentari e materie prime che si è sviluppata una ripartizione delle attività sempre più articolata. Nelle città sono comparsi i mestieri, attività distinte e a tempo pieno per cui serve un periodo di addestramento non breve. Infine, un'ulteriore intensificazione della divisione e specializzazione delle attività si è avuta con le rivoluzioni industriali (Van Leeuwen e Maas 2010). Anche al tempo d'oggi la struttura sociale spinge ogni persona a occuparsi a tempo pieno di un'attività particolare (Salvati 1992). Ovviamente, la specializzazione e la differenziazione riguardano anche attività di natura non strettamente economica. Si pensi, per esempio, alla divisione del lavoro intellettuale e scientifico o alla differenziazione delle funzioni politiche. Infatti, senza scomodare Weber e il professionismo della politica, oltre che l'affermarsi di una burocrazia specializzata ed efficiente per la gestione del potere (Weber 2005), in una società così fatta si verifica una spinta effettiva molto forte alla specializzazione anche nel campo della politica. È dubbio come, in una società che incentiva la specializzazione delle attività, possa realizzarsi compiutamente l'idea/progetto del cittadino totale, e ci si chiede se un eventuale raggiungimento di questo tipo non possa essere limitante per il progresso della società nel suo complesso.

Per questi motivi il programma della democrazia diretta digitale rischia di non realizzare le promesse, sia nella sua versione referendaria sia nella sua versione partecipativo-deliberativa. Quanto al referendum, sostiene Bobbio (1984), si tratta di un espediente straordinario per circostanze straordinarie. A causa del “problema della partecipazione totale” è praticamente impossibile avere una comunità politica governata attraverso il continuo appello al popolo: tenendo conto delle leggi che vengono emanate, per non contare di tutte le decisioni comunali, regionali, comunitarie si dovrebbero prevedere numerose chiamate ogni giorno, forse ogni ora. O ci si accontenta di decisioni estremamente superficiali, o il tempo che richiede approfondire anche una singola questione fa del modello referendario qualcosa a cui poter fare ricorso solo di rado. Quanto agli strumenti partecipativi e deliberativi, invece, Couldry (2012) sostiene che le pratiche partecipative non sono diffuse in maniera omogenea fra la popolazione, ma che sono

sostenute soprattutto da una minoranza di cittadini. È positivo occuparsi approfonditamente di una questione, ma serve tempo da sottrarre ad altre attività¹¹.

Sartori (1987) sostiene che già nelle democrazie di lungo corso sia le occasioni di partecipazione sia quelle di informazione sono molto ampie, ma che «il comune cittadino soffre di indigestione: è inondato, bombardato e frastornato» (411), spesso non riesce raccogliere le energie sufficienti per maneggiare con completezza una tale abbondanza e complessità (Giacomini 2013; 2016). È comprensibile, quindi, che la partecipazione effettiva della democrazia diretta (e digitale) sia relativamente contenuta e che veda protagoniste delle minoranze in quanto, semplicemente, in genere le persone sono (comprensibilmente) impegnate in altre attività.

3.4. Il problema del superamento dei partiti e dei rappresentanti. Particularismo, immediatismo, estremismo, conservatorismo

Le precedenti considerazioni conducono al problema del superamento dei partiti e dei rappresentanti. I partiti, nonostante siano in crisi nella forma “tradizionale”, hanno svolto e continuano ancora a svolgere attività importanti per il funzionamento della democrazia.

In particolare, è da sottolineare la capacità dei partiti di raggruppare persone con atteggiamenti e valori, rappresentando più di un singolo interesse (Ware 1996). Secondo la scienza politica, attraverso una costante opera di presentazione e sistematizzazione delle idee, delle posizioni e dei programmi, i partiti operano un’importante mediazione tra interessi individuali, partecipando alla formazione di un interesse collettivo (Neumann 1956). Particolarmente importante per i partiti, quindi, non è solo organizzare l’opinione pubblica e canalizzare le richieste verso il centro del potere governativo, ma anche articolare tra i propri sostenitori il concetto e il significato di una comunità più ampia

¹¹ Non a caso, come lo stesso Rousseau riconosce (2003, III, 15) – mettendo così indirettamente in discussione la validità della propria teoria per il mondo moderno – nelle antiche *polis* i cittadini potevano far fronte ai molti obblighi imposti dall’esercizio dei diritti politici solo grazie al lavoro degli schiavi (e – aggiungiamo – delle donne, che costituivano una metà della popolazione a cui venivano privati fondamentali diritti politici). Anche nella democrazia diretta degli antichi, di fatto, le decisioni erano prese da una minoranza di persone, quelle persone che potevano permettersi il “lusso” di impiegare tempo ed energie cognitive per le faccende pubbliche.

(Lapalombara e Weiner 1966). Anche nella fase odierna, in cui la manifestazione degli interessi avviene anche al di fuori dell'organizzazione politica, l'aggregazione continua a essere importante, nel senso che a livello politico interessi contrapposti necessitano ancora di essere riconciliati¹².

Un ulteriore meccanismo di mediazione fra interessi diversi (e per il passaggio da una politica composta da interessi di singoli individui a una politica che è il risultato della loro – seppur imperfetta – composizione) è l'assenza di mandato imperativo nei confronti dei rappresentanti. Come spiega Norberto Bobbio:

A può rappresentare B o come delegato o come fiduciario. Se è delegato, A è puramente e semplicemente un portavoce, un nunzio, un legato, un messo, dei suoi rappresentati, e quindi il suo mandato è estremamente limitato e revocabile *ad nutum*. Se è invece un fiduciario, A ha il potere di agire con una certa libertà in nome e per conto dei rappresentanti in quanto, godendone fiducia, può interpretarne a propria discrezione i loro interessi. In questo secondo caso si dice che fra A e B non esiste un mandato imperativo (1984, 39-41).

Secondo Bobbio esiste un rapporto stretto fra la figura del rappresentante come delegato e quella della rappresentanza degli interessi particolari, così come fra la figura del rappresentante come fiduciario e la rappresentanza degli interessi generali. Infatti, prosegue Norberto Bobbio,

un operaio comunista non vota l'operaio non comunista ma vota un comunista anche se non è operaio. Il che vuol dire che la solidarietà di partito e quindi la visione degli interessi generali è più forte della solidarietà di categoria e quindi della considerazione degl'interessi particolari. Una conseguenza del sistema è che [...] i rappresentanti, in quanto non sono rappresentati di categoria, ma sono per così dire i rappresentanti degl'interessi generali, hanno finito per costruire una categoria a sé stante che è quella dei politici di professione (*ibidem*).

Il sistema della rappresentanza senza vincolo di mandato, insomma, attraverso le sue forme e i partiti, è costruita non solo per dare voce ai cittadini, ma

¹² La funzione di mediazione dei partiti (e dei parlamenti) è riconosciuta soprattutto in sfere pubbliche e in società divise e conflittuali (Lijphart 1977). L'importanza del ruolo dei partiti per la mediazione è sottolineata anche dal filosofo del digitale Luciano Floridi nell'intervista raccolta da Giacomini in *Potere digitale* (2018).

anche per promuovere l'aggregazione, il compromesso e la conciliazione, per limitare i conflitti e le incongruenze, per dare al rappresentante un'autonomia che gli permetta di considerare le questioni in maniera più “distaccata”, più obiettiva e meno parziale (nel senso etimologico del termine), per “dare un vantaggio” all'interesse comune rispetto a quello particolare.

Il fatto che un sistema di espressione diretta del volere popolare, senza la mediazione dei rappresentanti, possa promuovere strutturalmente il prevalere di interessi particolari rispetto a interessi più generali, è connesso anche alla razionalità limitata degli individui. Infatti, in una democrazia di lungo corso, i rappresentanti sono selezionati (e quindi legittimati) con la partecipazione della gran parte degli aventi diritto. Se è vero che nei decenni dagli anni Cinquanta agli anni Sessanta i livelli medi di partecipazione elettorale in Europa occidentale erano superiori a oggi, l'affluenza elettorale media nel primo decennio del nuovo millennio è comunque al 75,8%, facendo partecipare, seppur “a bassa intensità”, una enorme massa di persone (Mair 2013). Questo significa che i rappresentati prendono decisioni “avendo alle spalle”, seppur indirettamente, il coinvolgimento della grande maggioranza della popolazione. Certamente, in una democrazia rappresentativa, gli interessi della maggioranza hanno maggiore influenza nelle decisioni, ma quantomeno, quando i rappresentanti discutono in parlamento, si confrontano con opinioni che rappresentano in maniera ampia e completa le opinioni presenti nella larghissima parte popolazione.

Al contrario, le decisioni prese a seguito delle sperimentazioni di democrazia diretta “aperte a tutti”, anche attraverso il digitale, sono elaborate spesso da una piccola minoranza della popolazione, si basano sulla partecipazione effettiva delle poche persone che hanno un interesse diretto nella decisione, tale da giustificare un loro impegno “ad alta intensità”. Visto che i cittadini interessati alla politica attiva sono sempre stati una minoranza (Campbell *et al.* 1960), e visto che essere “buoni cittadini” è un impegno gravoso, soprattutto rispetto a risorse di tipo cognitivo, nonché a risorse di energia e di tempo limitate, allora la partecipazione diretta effettiva è spesso molto bassa, anche utilizzando strumenti facilitativi come Internet e le ICT¹³.

¹³ Nel web si verifica spesso la dinamica della *participation inequality*: anche se gli utenti hanno la possibilità di navigare e di generare contenuti, coloro che compiono effettivamente quest'azione sono una minoranza. Nielsen (2006) descrive questo fenomeno con la “regola 90-9-1”. Secondo l'autore, le comunità online sono composte per il 90% da *lurkers*

Questo si verifica non solo nel già citato caso della piattaforma Rousseau del M5S, ma anche in altre esperienze. Una bassa partecipazione dei cittadini, per esempio, è stata registrata quando, a fine 2012, alcuni amministratori pubblici (seguendo l'esempio del Partito Pirata) hanno deciso di utilizzare Liquid Feedback per la discussione delle politiche del distretto del Friesland in Germania. A tre mesi dall'avvio gli iscritti erano appena 500 e non si contavano più di quindici o venti persone per dibattito, un numero piccolissimo per un territorio di circa 100 000 abitanti (Grottendieck 2013)¹⁴. Anche il caso dell'Islanda, che anni fa ha sperimentato l'elaborazione della nuova Costituzione in "crowdsourcing" (con un principio collaborativo simile a quello di Wikipedia), mostra il rischio del particolarismo della democrazia diretta: la bozza di costituzione elaborata con un processo partecipativo e utilizzando strumenti digitali, infatti, doveva essere approvato dal parlamento, ma i cittadini hanno poi finito per esprimere una maggioranza parlamentare contraria al progetto (Antonucci 2013). Detto in altri termini, la maggioranza dei cittadini alle elezioni politiche, che hanno coinvolto effettivamente – seppur con metodi tipici della democrazia rappresentativa – la quasi totalità della cittadinanza avente diritto di voto, ha certificato il fatto che le proposte espresse attraverso metodi diretti e partecipativi erano di fatto espressione di una (seppur lodevole) esigua minoranza di *creators*, quindi erano proposte viziose da particolarismo.

(ovvero osservatori passivi), per 9% da utenti che producono propri contenuti sporadicamente e per l'1% da utenti che producono assiduamente contenuti. Tale conformazione delle comunità online implica il fatto che un atteggiamento attivo è adottato soltanto da una stretta minoranza di individui. Oltre al modello di tipo piramidale, basato sulla regola 90-9-1 di Nielsen (2006), le disuguaglianze nella partecipazione online sono state schematizzate tramite un modello a scala da Forrester Research (2007). I "gradini" sono: *inactives* (che non compiono nessuna attività sul web), *spectators* (che usufruiscono di contenuti generati da altri utenti), *joiners* (che utilizzano siti di networking), *collectors* (che utilizzano RSS e tag a siti Web), *critics* (che partecipano ai blog commentandone i contenuti e postano recensioni), *creators* (che pubblicano pagine Web e blog e che caricano online video). Anche in questo caso, la distinzione principale è tra coloro che si limitano a osservare (la maggioranza) e coloro che agiscono attivamente (la minoranza).

¹⁴ Interessanti e ironiche sono le considerazioni di Morozov (2013) a proposito di Liquid Feedback: nemmeno quello che lui chiama l'"onnipotente software" può a suo parere stimolare i comuni cittadini a interessarsi delle questioni monotone e arcane di cui è fatta gran parte della politica.

Problemi legati al superamento dei rappresentanti non riguardano solo il particolarismo, ma anche le modalità di espressione della volontà popolare che possono essere incentivate dal metodo della democrazia diretta: parliamo del rischio dell'immediatismo, dell'estremismo e del conservatorismo.

In primo luogo, tanto più ci si avvicina al modello della democrazia diretta quanto più aumenta il rischio di ciò che Fishkin (1991) chiama “dирettismo” – tradotto da Luigi Bobbio (2015) come “immediatismo” – ossia l’idea che la volontà dei cittadini debba esprimersi in forma diretta senza le mediazioni del compromesso, della conciliazione, della riflessione e della “decantazione” costituite dai parlamenti, dai partiti, dai rappresentanti. Senza rappresentanti, l’espressione diretta del potere del popolo rischia di essere immediata, perdendo gli aspetti positivi della mediazione fatta da persone che si occupano a tempo pieno di politica. Scrive Luigi Bobbio:

I sondaggi e i blog funzionano sostanzialmente in questo modo: nel primo caso (i sondaggi, ma anche i referendum) si raccolgono opinioni grezze non mediate, né riflettute e le si presentano come la volontà (inconfutabile) dei cittadini. Nel caso dei blog ciascuno può “postare” la sua opinione (spesso espressa in modo molto rude) [...]. Questa sorta di sovranità delle opinioni private che non tollera gli impacci delle mediazioni, i tempi del confronto e neppure le necessarie pause di riflessione rischia facilmente di creare corto-circuiti plebiscitari tra il leader carismatico e la massa indistinta di individui cui viene offerta la possibilità di esprimersi direttamente su una vastissima serie di questioni (2015, 11-12).

Un ulteriore rischio delle forme dirette/digitali di democrazia connesso all’immediatismo è quello dell’estremismo, del prevalere di posizioni “calde” e impulsive rispetto a posizioni “ fredde” e più riflessive. Secondo Sartori (1987), la teoria della democrazia partecipante presuppone che le caratteristiche dei piccoli gruppi intensi – che sentono intensamente i problemi della *polis* – si diffondono e pervadano il corpo sociale. Occorre quindi la politicizzazione di tutti i cittadini e il fattore in gioco è “l’intensità”. Il problema è che l’intensità non stimola solo l’attenzione riflessiva, ma anche quella particolare forma di attenzione passionale ed emotiva che attivizza, che stimola l’azione. Il rischio, sostiene Sartori, è che l’impegnato tenda a vedere le cose estremizzandole, in bianco e nero, con tutto il bene da una parte e tutto il male dall’altra:

In politica l’altamente “intenso” è dunque – otto su dieci – il dogmatico, il settato, il fanatico. Quel che risulta da tutte le indagini è un’altissima corre-

lazione tra intensità ed estremismo: chi prende posizioni estreme è altamente intenso, e viceversa. [...] Il punto è, dunque, che l'intensità che produce il cittadino politicizzato, altamente partecipante, sta agli antipodi della padronanza conoscitiva, e ne erode le stesse premesse. Non è che intensità → attenzione → informazione → cognizione → padronanza conoscitiva covarino positivamente; piuttosto, la serie tende a covariare negativamente. Quel che vorremmo fosse un crescendo “virtuoso” si rivela, invece, un boomerang: il trionfo della mente chiusa sulla mente aperta (Sartori 1987, 214).

In terzo luogo, secondo Dahrendorf (1977), il processo di avvicinamento della democrazia rappresentativa a quella diretta potrebbe avere delle conseguenze negative sulla capacità di perseguire politiche innovative e di qualità. Il ragionamento di Dahrendorf inizia proprio dallo smantellamento del divieto di mandato imperativo, cioè dal pensare il rappresentante non più come un fiduciario ma come un portavoce, come un mero “trasmettitore” del volere dei cittadini a cui fa riferimento, come nel modello rousseauiano del M5S. In questo caso, chi ricopre una carica elettiva non potrebbe prendere alcuna decisione senza l'esplicito consenso dei suoi elettori. Ma questo consenso, scrive Dahrendorf,

è difficile da conseguire; richiede tempo, e soprattutto lunghe ed interminabili discussioni. Il delegato non è più in grado di reagire rapidamente a nuove situazioni e problemi. In particolare, egli non è in grado di svolgere una leadership effettiva, introducendo delle innovazioni prima che siano accettate da tutti; non ha né l'incentivo né la reale possibilità di esercitare una effettiva guida sul suo elettorato. Queste conseguenze sarebbero già sufficientemente negative, in quanto significano inazione invece che azione, immobilismo invece che progresso. Di fatto, la situazione è ancora peggiore. Infatti, non è necessaria un'analisi approfondita per dimostrare che il deputato, trasformatosi in delegato, diventerà portavoce di un numero ristretto di cittadini: non dell'intero elettorato ma del partito, e non di tutta l'organizzazione del partito, ma solo degli attivisti che possono permettersi frequenti riunioni e lunghe discussioni anche e spesso inconcludenti (ivi, 50).

Aggiunge Dahrendorf:

La partecipazione permanente di tutti in ogni campo sfocia nel totale immobilismo. Invece del rapporto dialettico fra leadership e controllo da parte della base, che garantisce l'innovazione pur sottoponendola a verifica, si avrebbe una ibrida mescolanza di perenne dibattito teorico e perenne inazione pratica (ivi, 50-51).

A questo proposito Dahrendorf fa riferimento al sistema politico svizzero, dove il cittadino è spesso chiamato a decidere in assemblee aperte di questioni importanti con i suoi concittadini. Tuttavia, secondo Dahrendorf, non è un caso se in Svizzera il suffragio a livello federale sia stato esteso alle donne nel 1971, più tardi che in quasi tutte le altre nazioni democratiche: la partecipazione di tutti si trasforma nell'immobilismo e nel conservatorismo¹⁵. Per non contare il rischio che un mondo privo di autorità capaci di leadership, di differenze strutturali, di meccanismi che permettano la sintesi e la decisione, possa prestarsi a un'involuzione autoritaria, restaurando persino poteri repressivi e violenti (ivi, 44).

4. NOTE CONCLUSIVE. LA RAPPRESENTANZA COME SGRAVIO E L'IBRIDAZIONE CON LE ICT

L'ideale rousseauiano realizzato attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione potrebbe non essere desiderabile. Non soltanto si rischierebbero, a causa delle caratteristiche tecnologiche, alcuni passi indietro per quanto riguarda alcuni diritti (sicurezza e anonimato del voto, limiti all'accesso alla partecipazione a causa del divario digitale), ma soprattutto:

1. L'ideale realizzato non rispetterebbe le caratteristiche cognitive e sociali dell'essere umano, non riuscendo a tener conto della razionalità limitata e della specializzazione della società, e non valorizzando la vita umana nel suo complesso (fatta sia di impegno pubblico sia di una dimensione privata). Al contrario, le forme della rappresentatività permettono ai cittadini di partecipare e di fare pesare la loro opinione se lo ritengono opportuno e necessario, senza chiedere loro compiti eccessivamente gravosi.

¹⁵ Questa tendenza “conservatrice” è stata riscontrata anche da Hainmueller e Hangartner (2013). Secondo questi studi, il risultato dell'autogoverno dei cittadini tramite referendum ha avuto come conseguenza una diffusa discriminazione contro gli immigrati: sembra che la democrazia diretta reprima gli interessi delle minoranze con maggiore regolarità rispetto alla democrazia rappresentativa. Mentre i votanti in democrazia diretta sono liberi di rigettare le domande degli immigrati senza dover fornire alcuna ragionevole giustificazione, gli uomini politici devono spiegare e difendere pubblicamente le loro scelte.

2. L'ideale realizzato potrebbe creare dei problemi per quanto riguarda la qualità degli output della democrazia in termini di decisioni e politiche pubbliche. Una partecipazione continua, intensa e diretta potrebbe condurre a rischi quali l'immediatismo, l'estremismo, la crisi dell'interesse collettivo, l'immobilismo, la mancanza di innovazione politica. Al contrario, le forme della rappresentanza promuovono modalità di aggregazione, di compromesso, di mediazione, di decantazione e di elaborazione che, seppur in maniera altamente imperfetta, limitano la presa di decisioni eccessivamente emotive e impulsive, e quindi la formazione di politiche pubbliche inefficaci.

In sintesi, ricorrendo al modello habermasiano, la democrazia rappresentativa svolge una funzione di sgravio nei confronti della società e il rapporto fra centro (istituzioni rappresentative) e periferia (sfera pubblica) abilita dinamiche di confronto che selezionano le sollecitazioni provenienti dal basso, pur includendole. Come sostiene Habermas (1992), infatti, in una democrazia rappresentativa il dialogo avviene tipicamente fra due piani. Il primo è il centro del sistema, che consiste negli organismi di governo democratico-istituzionale e che possiede competenze decisionali formali¹⁶. Il secondo è la periferia del sistema, in cui avviene il discorso pubblico informale. Quest'ultimo si divide in periferia interna (costituita da commissioni di esperti, difensori civici, università e altre organizzazioni che amministrano potere decentralizzato, delegato dallo stato) e la periferia esterna (composto da associazioni, gruppi professionali e culturali, circoli, chiese, lobby, organizzazioni dei consumatori o a tutela dell'ambiente, i quali forniscono – nell'ambito della sfera pubblica – espressione ai problemi sociali, articolano interessi o bisogni, avanzano rivendicazioni politiche, influenzano la formazione degli indirizzi politici e dei processi legislativi). Nel centro del sistema politico la maggior parte delle operazioni avanza secondo procedure di routine (le burocrazie preparano leggi e istruiscono atti, i parlamenti approvano leggi e bilanci, i tribunali emettono sentenze), che però è aperto senza soluzione di continuità al contributo legittimante della periferia.

In questo modo, le istituzioni democratiche ricoprono un importante ruolo di “sgravio” di attività politiche e permettono alla società di produrre

¹⁶ Qui si trovano il parlamento, il governo, i partiti, il sistema giudiziario, gli apparati burocratici e amministrativi.

ricchezza, ma questo ruolo non può essere indipendente dal potere democratico, dal popolo (Privitera 2001). Quanto la routine si “inceppa”, ovvero quando emerge un nuovo problema, infatti, entra in gioco la sfera pubblica con la sua funzione legittimante e di indirizzo politico. Detto in altri termini, la fonte della legittimazione è nella periferia che può sempre intervenire faticosamente per correggere sviluppi politici indesiderati oppure per esprimere nuove istanze. Questo assetto della democrazia rappresentativa messo in luce da Habermas, dunque, tiene conto del fatto che sarebbe illusorio immaginare il pubblico come mosso da uno spirito di cittadinanza militare, capace di dare vita a una partecipazione continua, intensa, non intermittente. La realtà vede, infatti, una grande automatizzazione del progetto politico. Se la legittimazione delle istituzioni democratiche (del centro) si basa sul popolo (sulla periferia), la normalità del processo politico rimane affidata a prassi sistematiche e di routine, che tengono conto della presenza di un’opinione pubblica e un impegno popolare con risorse cognitive e di tempo limitate. Tuttavia, gli automatismi non sacrificano il ruolo del pubblico, e in un certo senso valorizzano le sue caratteristiche, permettendo a quest’ultimo di mobilitarsi quando emergono nuove esigenze o quando gli esiti delle routine del sistema non sono più desiderabili. La democrazia rappresentativa, insomma, sembra temperare la funzione di sgravio del centro, la presenza di saperi professionali nelle istituzioni, la capacità di fare filtro e di decantare le spinte provenienti dal basso, con la funzione legittimante della periferia, con la partecipazione popolare, fondamentale ai fini della giustificazione del potere, dell’emersione di esigenze, bisogni, valori, ma discontinua per necessità cognitive e sociali.

Ovviamente, queste considerazioni sul piano normativo non significano – *sic et simpliciter* – che la democrazia non debba integrare alcuna forma di partecipazione attraverso il digitale, o che i partiti non debbano innovarsi utilizzando la tecnologia per coinvolgere maggiormente i militanti, come di fatto accade nei partiti come il M5S o Podemos. Peraltra, ciò sta già accadendo e probabilmente accadrà in queste e altre forme, nell’ambito della comunicazione politica, della partecipazione popolare e nell’ambito istituzionale (Giacomini 2018). Quello che si intende, invece, è che l’ingresso anche massiccio delle ICT nel sistema democratico può e dovrebbe essere realizzato in integrazione della, e a sostegno alla, democrazia rappresentativa, magari anche cambiandola sensibilmente, ma in continuità con i suoi principi e le sue caratteristiche fondamentali. Facendo riferimento ai due piani (intrecciati), sostanziale e simbolico-ideologico, in cui partiti digitali interpretano il tema

della partecipazione diretta, si potrebbe dire che, mentre il primo è concretizzato da pratiche effettive (anche se limitate e problematiche) che possono sostenere effettivamente la partecipazione, offrendo un'occasione ulteriore di coinvolgimento a cui ricorrere quando è opportuno, il secondo livello, che auspica l'avvento della democrazia diretta intesa come sistema, con il superamento totale della democrazia rappresentativa e del parlamento, riguarda promesse davvero difficili da mantenere e che, a parere di chi scrive, è bene che non vengano mantenute.

In conclusione, ci limitiamo a proporre alcune note non sistematiche. La prima riguarda, appunto, il fatto che anche i “partiti digitali” come il Movimento 5 Stelle, che si rifanno simbolicamente e, in parte, anche programmaticamente a Rousseau, filosofo della democrazia diretta, in realtà non sostituiscono la democrazia rappresentativa a quella diretta, ma si limitano a ibridare parzialmente la prima con la seconda. Insomma, nonostante i presupposti ideologici del M5S, e nonostante le piattaforma di partecipazione interna, la democrazia rappresentativa e i suoi principi prevalgono, nel complesso, nella pratica politica effettiva. Non si fa riferimento soltanto al fatto che il Movimento 5 Stelle non è un movimento in senso stretto, ma è a tutti gli effetti un partito (emblema della democrazia rappresentativa)¹⁷. Si fa anche riferimento alla struttura del partito, in cui il ruolo della dirigenza è molto importante. Secondo Gerbaudo (2018), infatti, questo tipo di organizzazione vede la presenza di un “iperleader”, ovvero di una leadership altamente centralizzata e personalizzata (che guida il movimento sondando l'elettorato, che riduce la complessità), di una “superbase” (ovvero di una massa di militanti reattiva anche grazie all'uso degli strumenti informatici), e delle relazioni di incontro-scontro – e di mediazione, compromesso, sintesi – fra queste due componenti. Detto altrimenti, questi partiti sono caratterizzati non solo da

¹⁷ Da un lato è vero che il Partito Pirata, Podemos oppure il Movimento 5 Stelle utilizzano in modo competente e creativo le reti sociali come Twitter e Facebook, che si sono dotati di una serie di strumenti di democrazia digitale (Liquid Feedback nel caso del partito Pirata, “Plaza Podemos” e “Participa” nel caso di Podemos, “Rousseau” nel caso del M5S). Dall'altro lato, è evidente che rimane centrale la figura del partito (seppur rinnovato), restando quindi sostanzialmente ancorati alla democrazia rappresentativa. Non stiamo più parlando del partito di massa tradizionale (Ware 1996) o del partito personale a cavallo di millennio (Calise 2000) ma pur sempre di una forma partitica (e rappresentativa). Gerbaudo (2018) ha chiamato questi nuovi corpi intermedi “partiti piattaforma”.

una base che partecipa attraverso discussioni e decisioni online e offline, ma anche da alcuni leader (come Beppe Grillo, Casaleggio, Di Maio nel caso del M5S) e da uno staff politico responsabile di gestire le risorse, i canali di comunicazione e le piattaforme (una sorta di funzionariato leggero).

Attraverso queste strutture, il “partito piattaforma” si pone di fatto come neointermediario fra i cittadini e le istituzioni (Giacomini 2018). Non si realizza, dunque, una democrazia digitale disintermediata (diretta), bensì sembra emergere una neointermediazione a cura di inedite organizzazioni partitiche, le quali utilizzano il digitale per il coinvolgimento dei cittadini ma sempre in presenza del “filtro” della dirigenza e della struttura. Nonostante la crisi dei partiti e la rivoluzione digitale della comunicazione, quindi, anche nel movimento politico più vicino alla filosofia rousseauiana non si assiste ad una “rivoluzione” in direzione della democrazia diretta, ma piuttosto sembra che si stiano rinnovando le forme della democrazia rappresentativa e dei suoi protagonisti (i partiti). Queste innovazioni, però, a oggi non superano la democrazia rappresentativa realizzando una democrazia diretta, piuttosto sembrano “ibridare” le forme democratiche tradizionali con elementi nuovi, come i partiti piattaforma, una tendenza all’appello diretto al popolo, l’utilizzo dei nuovi media (Diamanti 2014).

La seconda nota riguarda la teoria più “avanzata” di partecipazione, che come è noto è quella deliberativa. In estrema brevità, si ha un processo decisionale deliberativo quando i cittadini comuni prendono delle decisioni in riferimento a questioni politiche (per esempio, l’elaborazione di una legge all’interno di un partito, ma anche una decisione che riguarda il proprio comune di residenza), e prendono queste decisioni avviando un processo di informazione, di discussione inclusiva eccetera (Fishkin 2003, Floridia 2012). Coinvolgendo direttamente cittadini comuni nella presa di decisioni, questo espone fortemente la democrazia deliberativa al problema della razionalità limitata e alla specializzazione della società: i procedimenti deliberativi spingono i cittadini a prendere decisioni riflessive, mediate, riflessive, ma hanno comunque a che fare con cittadini che non possono impegnarsi in politica a tempo pieno (a meno che non siano benestanti, pensionati eccetera).

Questo problema, però, può essere superato con una variante del modello deliberativo, che prevedere a monte una selezione dei cittadini aleatoria (Van Reybrouck 2015). Facciamo un esempio: in una cittadina di 100 000 abitanti si vuole che i cittadini comuni prendano una decisione su una questione. Si selezionano a sorteggio, con metodo probabilistico e rappresentativo, 50 cit-

tadini, questi cittadini vanno in aspettativa dal lavoro, ricevono un'indennità e si occupano a tempo pieno della questione studiandola approfonditamente, avviando dibattiti razionali e inclusivi, anche utilizzando il digitale per informarsi e comunicare. In questa speciale variante del metodo deliberativo, che chiamiamo aleatorio-deliberativa, la partecipazione è, nella sostanza, di tipo rappresentativo. Non lo è non nel senso elettorale, ma nel senso stretto e statistico. Non si tratta di democrazia diretta-rousseuiana, perché il corpo popolare delega, con il metodo statistico, una parte ristretta di cittadini per prendere decisioni in sua vece, come suoi rappresentanti. Anche in questo caso ipotetico, una forma di democrazia innovativa che è rispettosa delle caratteristiche dell'essere umano è comunque rappresentativa, anche se non si tratta della rappresentatività tipica della democrazia liberale per come la abbiamo conosciuta finora. Questo modello, diverso e più elaborato da quello proposto dal M5S nella loro piattaforma, potrebbe rendere più praticabile l'innovazione democratica e, al tempo stesso, contribuire a superare la crisi della democrazia rappresentativa per come la conosciamo oggi.

Sicuramente le innovazioni della democrazia dei moderni non mancano e non mancheranno nemmeno in futuro. Quello che si consiglia, prescrittivamente, è di farlo senza perdere le qualità del modello della democrazia rappresentativa, e di adottare un approccio sperimentale nell'ambito dell'innovazione democratica, che consiste nel provare, nel testare le nuove tecnologie nelle procedure democratiche, evitando un approccio affrettato, sistematico e/o ideologico, eccessivamente rischioso.

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti G. (2003), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze.
- Alongi A. (2017), "Democrazia e riforme alla difficile prova del digitale. Intervista a Paolo Coppola", *Lab Parlamento*, 18 ottobre.
- Antonucci E. (2013), "Islanda, che fine ha fatto la Costituzione 2.0?", *Agenzia radicale*, 2 settembre.
- Bentivegna S. (2009), *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme di esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Bentivegna S. (a cura di) (2014), *La politica in 140 caratteri. Twitter e spazio pubblico*, Milano, Franco Angeli.
- Bobbio L. (2015), *Prefazione*, in L. Zaquini, *La democrazia diretta vista da vicino*, Milano-Udine, Mimesis.
- Bobbio N. (1984), *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- Brzezinski Z. (1970), *Between two Ages: America's Role in the Technocratic Age*, New York, Viking Press.
- Calise M. (2000), *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.
- Campbell A., Converse P.E., Miller W.E., Stokes D.E. (1960), *The American Voter*, New York - London, John Wiley & Sons.
- Casaleggio D. (2018), *L'intervista integrale di Davide Casaleggio a La Verità*, https://www.ilblogdellestelle.it/2018/07/lintervista_integrale_di_davide_casaleggio_a_la_verita.html (ultimo accesso 19 aprile 2020).
- Casini P. (1999), *Rousseau*, Roma-Bari, Laterza.
- Chiusi F. (2014), *Critica della democrazia digitale*, Torino, Codice.
- Corbetta P. (a cura di) (2017), *M5S, come cambia il partito di Grillo*, Bologna, il Mulino.
- Corbetta P., Gualmini E. (2013), (a cura di), *Il partito di Grillo*, Bologna, il Mulino.
- Corrales J., Westhoff F. (2006), "Information technology adoption and political regimes", *International Studies Quarterly*, vol. 50, n. 4, pp. 911-933.
- Couldry N. (2012), *Media, Society, World: Social Theory and Digital Media Practice*, Cambridge, Polity Press.
- Dahrendorf R. (1977), *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. Sartori, R. Dahrendorf, *Il cittadino totale*, Torino, Centro di documentazione Luigi Einaudi.
- De Anna G. (2012), *Azione e rappresentanza. Un problema "metafisico" del liberalismo contemporaneo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane.

De Blasio E. (2014), *Democrazia digitale. Una piccola introduzione*, Roma, Luiss University Press.

Della Porta D. (2011), *Democrazie*, Bologna, il Mulino.

Diamanti I. (2014), *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza.

Dryzek J.S. (2000), *Discursive democracy vs. Liberal constitutionalism*, in M. Saward (a cura di), *Democratic Innovation, Deliberation, Representation and Association*, Routledge e ECPR, London - New York, pp. 78-89.

Durkheim E. (1893), *De la division du travail social*, trad. it. *La divisione del lavoro sociale*, Milano, il Saggiatore, 2016.

Fasano L., Panarari M., Sorice M. (2016), *Mass media e sfera pubblica. Verso la fine della rappresentanza?*, Milano, Fondazione Feltrinelli.

Fetscher I. (1972), *La filosofia politica di Rousseau*, Milano, Feltrinelli.

Fishkin J.S. (1991), *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.

– (2003), *La nostra voce. Opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Venezia, Marsilio.

Floridia A. (2012), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.

Forrester Research (2007), *Social technographics®. Mapping participation in activities forms the foundation of a social strategy*, <https://www.forrester.com/report/Social+Technographics/-/E-RES42057> (ultimo accesso 25 dicembre 2019).

Frediani C., Lombardo I. (2017), “Gli hacker bucano Rousseau. A rischio le votazioni online per il candidato premier grillino”, *La Stampa*, 5 agosto, <http://www.lastampa.it/2017/08/05/italia/politica/gli-hacker-bucano-rousseau-a-rischio-le-consultazioni-ms-per-il-candidato-premier-KlvRxUqTLDLPApbjIpWnWI/pagina.html> (ultimo accesso 27 dicembre 2019).

Fuchs C. (2009), “The role of the income inequality in a multivariate cross-national analysis of the digital divide”, *Social Science Computer Review*, vol. 27, n. 1, pp. 41-58.

Gerbaudo P. (2018), *Il partito piattaforma*, Milano, Fondazione Feltrinelli.

– (2020), *Il partito digitale*, Bologna, il Mulino.

Gherardi R. (2019), “La chimera della democrazia: Jean-Jacques Rousseau”, *Paradoxa*, vol. 8, n. 3.

Giacomini G. (2013), “When less is more. A cognitive and experimental approach for public policies and normative implications”, *Notizie di Politeia*, vol. 29, n. 112, pp. 48-57.

– (2016), *Psicodemocrazia. Quanto l'irrazionalità condiziona il discorso pubblico*, Milano-Udine, Mimesis.

– (2018), *Potere digitale. Come Internet sta cambiamo la sfera pubblica e la democrazia*, Milano, Meltemi.

- Greblo E. (2000), *Democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Grottendieck N. (2013), *Political Partecipation Through Technology*, Proceedings RTMI.
- Habermas J. (1992). *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, trad. it. *Fatti e norme*, Milano, Guerini, 1996.
- Hainmueller J., Hangartner D. (2013), "Who gets a Swiss passport? A natural experiment in immigrant discrimination", *American Political Science Review*, vol. 107, n. 1, pp. 159-187.
- Horrigan J.B. (2007), *A typology of information and communication technology users*, http://www.pewinternet.org/files/old-media/Files/Reports/2007/PIP_ICT_Typology.pdf.pdf.
- Ipsos (2018), *Elezioni politiche 2018. L'analisi post-voto*, https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2018-03/elezioni_politiche_2018_-_analisi_post-voto_ipos-twic_0.pdf (ultimo accesso 30 dicembre 2019).
- Lapalombara J., Weiner M. (a cura di) (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Lijphart A. (1977), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven, Yale University Press.
- Lucas H.C., Sylla R. (2003), "The global impact of the Internet: Widening the economic gap between wealthy and poor nations", *Prometheus*, vol. 21, n. 3, pp. 1-22.
- Mair P. (2013), *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*, London, Verso, trad. it. *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.
- Milner H. (2006), "The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion", *Comparative Political Studies*, vol. 39, n. 2, pp. 176-199.
- Morosini M. (2019), *Snaturati: Dalla social-ecologia al populismo*, Roma, Castelvecchi.
- Morozov E. (2013), *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solipsism*, trad. it. *Internet non salverà il mondo*, Mondadori, Milano, 2014.
- Neumann S. (1956), *Modern Political Parties*, Chicago, University of Chicago Press.
- Nielsen J. (2006), *The 90-9-1 Rule for Participation Inequality in Social Media and Online Communities*, <https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/> (ultimo accesso 26 dicembre 2019).
- Pasquino G. (2010), "Democrazia diretta", *Dizionario di storia Treccani*, http://www.treccani.it/enciclopedia/la-democrazia-diretta_%28Dizionario-di-Storia%29/ (ultimo accesso 29 dicembre 2019).
- (2014), *Partiti, istituzioni, democrazie*, Bologna, il Mulino.
- Salvadori M. (2014), *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- Spector C. (2017), *Rousseau et la critique de l'économie politique*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux.

- Panebianco A. (1982), *Modelli di partito*, Bologna, il Mulino.
- Privitera W. (2001). *Sfera pubblica e democratizzazione*, Roma-Bari, Laterza.
- Rheingold H. (1993), *The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Reading (MA), Addison-Wesley.
- Rizzo S., Stella G. (2007), Milano, *La casta*, Rizzoli.
- Rousseau J.-J. (1755), *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, trad. it. *Origine della diseguaglianza*, Milano, Feltrinelli, 2017.
- (1762), *Le contrat social*, trad. it. *Il contratto sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- Salvati M. (1992), “Divisione del lavoro”, *Stato e mercato*, vol. 35, n. 2, pp. 165-209.
- Sartori G. (1987), *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino.
- Scarrows S.E. (2000), *Parties without members? Party organization in a changing electoral environment*, in R.J. Dalton, M.P. Wattenberg (a cura di), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 79-101.
- Simon H.A. (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Sorice M. (2014), *I media e la democrazia*, Roma, Carocci.
- Talmon J.D. (1952), *The Rise of Totalitarian Democracy*, Boston, Beacon Press, 1952.
- Tversky A., Kahneman D. (a cura di) (2000), *Choices, Values and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van Leeuwen M., Maas I. (2010), “Historical studies of social mobility and stratification”, *Annual Review of Sociology*, vol. 36, pp. 429-451.
- Van Reybrouck D. (2015), *Contro le elezioni*, Milano, Feltrinelli.
- Ware A. (1996), *Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Weber M. (1919), *Politik als Beruf*, trad. it. *La politica come professione*, Mondadori, Milano, 2005.
- Yasseri T., Hale S.A., Margetts H. (2013), “Modeling the rise in Internet-based petitions”, *CERN Document Server*, <https://arxiv.org/pdf/1308.0239.pdf> (ultimo accesso 30 dicembre 2019).

Francesca Graziani
e Annachiara Rotondo*

**Il *right to the truth*:
un nuovo diritto emergente
nel diritto internazionale?**

I. INTRODUZIONE

In linea di prima approssimazione, il *right to the truth* è concepito come il diritto delle vittime, dei loro familiari e della collettività nel suo complesso di conoscere le cause e le circostanze all'origine di *gross violations*. Nelle società che si confrontano con la pesante eredità di violenze generalizzate l'accertamento di una verità ufficiale e condivisa su quanto accaduto mira a conseguire diversi obiettivi, tra i quali contribuire al processo di riconciliazione nazionale, combattere l'impunità, favorire l'instaurazione di un regime democratico, prevenire le violazioni gravi dei diritti umani¹.

Le funzioni assegnate al diritto alla verità sono dunque molteplici e tutte ambiziose. Resta tuttavia da chiarire la natura giuridica e il contenuto del *right*

* Francesca Graziani ha curato i §§ 1, 4-8; Annachiara Rotondo ha curato i §§ 2 e 3.

¹ Nel 2011, in occasione della Giornata internazionale per il diritto alla verità, l'allora Segretario generale dell'ONU ha così sintetizzato gli obiettivi assegnati al *right to the truth*: «Victims of gross human rights violations and their families are entitled to know the truth about the circumstances surrounding the violations, the reasons they were perpetrated and the identity of the perpetrators. [...] Knowing the truth offers individual victims and their relatives a way to gain closure, restore their dignity and experience at least some remedy for their losses. Exposing the truth also helps entire societies to foster accountability for violations. And since the process of determining the truth often involves fact-finding inquiries and public testimony by victims and perpetrators, it can provide catharsis and help produce a shared history of events that facilitates healing and reconciliation» (SG/SR/13465-HR/5048-OBV/969, 22 March 2011).

to the truth nel diritto internazionale. Sotto questo profilo, evidenziate le origini del diritto alla verità nel diritto umanitario e la sua graduale estensione al contesto delle sparizioni forzate, prima, e a tutte le gravi violazioni dei diritti umani, poi, il presente contributo intende analizzare in chiave critica la tesi secondo cui il *right to the truth* integrerebbe, nella sua dimensione individuale e collettiva, un diritto autonomo e inalienabile previsto dal diritto consuetudinario o in via di emersione nel diritto internazionale generale. È questa una tesi che, a partire dallo *Study on the Right to the Truth* redatto nel 2006 dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, ha acquisito progressiva consistenza nel dibattito dottrinario. Pare invece a chi scrive che l'esame della prassi internazionale debba indurre a una maggiore cautela. È senza dubbio logico sostenere che la tutela dei diritti umani intanto può dirsi concreta ed effettiva in quanto è diretta ad assicurare alle vittime di violenza o ai loro familiari un adeguato accesso alla giustizia, lo svolgimento di inchieste preordinate all'accertamento dei fatti e al perseguimento dei responsabili e forme di ristoro dei pregiudizi subiti. Non sembra però potersi spingere più in là da questa affermazione e ricavare, sia pure in una prospettiva *de iure condendo*, l'esistenza nel diritto generale di un diritto soggettivo alla verità autonomamente tutelato da norme giuridiche. È quanto si cercherà di dimostrare nelle pagine che seguono.

2. LE ORIGINI DEL DIRITTO ALLA VERITÀ: DAL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO ALLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE SULLE SPARIZIONI FORZATE

Il *right to the truth* nasce nell'ambito del diritto umanitario. Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 si limitano a prevedere in capo ai belligeranti l'obbligo di acquisire tutte le informazioni atte a identificare i feriti, i malati e i morti della parte avversaria e di comunicare a quest'ultima i dati raccolti². Nel 1974 l'Assemblea generale dell'ONU adotta la Risoluzione 3220 che, senza contemplare un diritto alla verità, enfatizza nel preambolo che «the lack of information on persons [...] who are missing or dead in armed conflicts» costituisce un tragico effetto della guerra e, conseguentemente, stabilisce che

² Art. 16 della I Convenzione; artt. 18-20 della II Convenzione; artt. 120-122 della III Convenzione; e artt. 129-131 della IV Convenzione di Ginevra del 1949.

il desiderio dei familiari di conoscere ciò che è accaduto ai propri cari «is a basic human need»³.

È solo con il I Protocollo addizionale del 1977, relativo alla disciplina dei conflitti armati internazionali, che si riconosce ai familiari dei defunti e dispersi il diritto di conoscere la sorte dei propri cari: l'articolo 32 del I Protocollo dispone infatti che le attività poste in essere dalle alte parti contraenti, dalle parti in conflitto e dalle organizzazioni umanitarie internazionali in relazione alle persone decedute e disperse «shall be prompted mainly by the right of families to know the fate of their relatives»⁴. L'analisi dei lavori preparatori del I Protocollo indica che la norma in esame ha dato luogo ad un acceso dibattito tra le delegazioni e che alcuni stati, pur dichiarandosi a favore della necessità di mitigare le sofferenze della guerra sui civili, hanno contestato che il «basic need» dei parenti delle persone scomparse o decedute integrasse «truly a “fundamental right”» (ICRC 1987, 344). Va in ogni caso rimarcato che l'articolo 32 è stato adottato all'unanimità «after careful reflection, and [...] in full consciousness», segnando in tal modo «an important step forward in the field of international efforts to protect human rights» (ICRC 1987, 345-346).

Dalla metà degli anni Settanta, il *right to the truth* conosce un primo sviluppo in relazione al fenomeno delle sparizioni forzate negli stati dell'America latina. Nell'ambito delle Nazioni Unite è l'Assemblea generale a valorizzare l'importanza dell'accertamento della verità in tale specifico contesto, in particolare con la Risoluzione 33/173 del 1978. La Risoluzione non menziona il diritto alla verità. Più semplicemente, nel preambolo, essa rileva la difficoltà «in obtaining reliable information from competent authorities as to the circumstances» delle sparizioni e, riguardo ai familiari delle persone scomparse, l'Assemblea generale si dice «deeply moved by the anguish and sorrow» che le sparizioni forzate generano a causa dell'incertezza circa la sorte dei dispersi e le circostanze delle sparizioni⁵.

³ UN General Assembly, Res. 3220 (XXIX), 6 November 1974.

⁴ Ai sensi dell'art. 33, le parti contraenti sono chiamate a ricercare i dispersi, facilitare a tale scopo la raccolta di tutte le informazioni utili e trasmettere gli esiti di tali ricerche. Ai sensi dell'art. 34 gli stati hanno l'obbligo di rispettare i resti dei defunti, curare e contrassegnare i luoghi della sepoltura e facilitare il ritorno dei resti delle persone decedute e dei loro effetti personali nello stato di origine.

⁵ UN General Assembly, Res. 33/173, 20 December 1978.

Nel 1981 il primo Rapporto del Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances delle Nazioni Unite, istituito l'anno precedente, muovendo dall'articolo 32 del I Protocollo addizionale⁶, sottolinea l'esigenza «as a matter of priority» della Comunità internazionale di affrontare il problema delle sparizioni forzate anche allo scopo «of determining the whereabouts and fate of the missing or disappeared persons»⁷. Nel Rapporto il diritto alla verità sembra ottenere una prima investitura ufficiale al di fuori del diritto umanitario: consapevole del «deep sorrow and pain felt by the relatives of missing persons in their quest to find their family members», il Working Group afferma con decisione («strong believes») che i familiari dei *desaparecidos* hanno il diritto «to learn what happened to their relatives»⁸.

Nella prima metà degli anni Ottanta è poi l'Assemblea generale dell'Organizzazione degli stati americani (OSA) a esortare «in those States in which disappearances of persons have occurred to clarify their situation and inform their families of their fate»⁹. In seguito, il diritto alla verità trova dapprima un esplicito riconoscimento in una risoluzione adottata dal Consiglio permanente dell'OSA nel 2005¹⁰ e, quindi, pieno riconoscimento nella Convenzione ONU per la protezione delle persone dalle sparizioni forzate del 2006¹¹.

Tra gli obiettivi della Convenzione vi era quello di giungere a una chiara definizione del diritto dei familiari delle persone scomparse «to learn the truth, with all the attendant legal consequences», tenuto conto del fatto che «whether the members of a disappeared person's family should also be considered victims under international law and, as such, enjoy indepen-

⁶ UN Commission on Human Rights, *First Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances*, E/CN.4/1435, 26 January 1981, § 187.

⁷ Ivi, § 190.

⁸ Ivi, §192.

⁹ OAS General Assembly, Res. 666 (XIII-0/83), AG/RES.666 (XIII-0/83), 18 November 1983, § 5; OAS, General Assembly, Res. 742 (XIV-0/84), AG/RES.742 (XIV-0/84), 17 November 1984, § 5.

¹⁰ OAS Permanent Council, Res. OES/Ser. G CP/CAJP-2278/05/rev.4, 23 May 2005.

¹¹ UN General Assembly, Res. 61/177, adopted on 20 December 2006, A/RES/61/177, 12 January 2007. Sulla nozione di “sparizione forzata” v. l’art. 2 della Convenzione.

dent rights, was [...] controversial»¹². Si evince dai lavori preparatori della Convenzione che l'inserimento di un diritto alla verità è stato oggetto di un intenso dibattito in sede negoziale. Più nello specifico, a fronte di proposte tese a riconoscere esplicitamente un *right to know the truth* in capo alle vittime delle sparizioni forzate, non sono mancate voci contrarie che ne hanno messo in dubbio l'esistenza e hanno perciò proposto di sostituire il riferimento a un tale diritto con la previsione di un obbligo in capo agli stati «to provide all possible information in accordance with the law» circa la sorte dei dispersi e le circostanze delle sparizioni¹³. Comunque sia, all'esito dei negoziati la Convenzione ONU del 2006 sancisce il *right to the truth*, oltre che nel preambolo, nell'articolo 24. Il § 1 della disposizione fornisce una nozione ampia di "vittima" che include, in aggiunta alla persona scomparsa, tutti coloro che abbiano subito un pregiudizio in conseguenza diretta di una sparizione forzata. È poi il § 2 dell'articolo 24 a contemplare il diritto delle vittime di conoscere le circostanze dei fatti relativi alla scomparsa dei congiunti e di essere informati sugli sviluppi e i risultati delle relative indagini. In particolare, la Convenzione impone agli stati sia di adottare tutte le misure necessarie finalizzate alla liberazione dei soggetti scomparsi e, in caso di morte, al ritrovamento dei cadaveri (§ 3) sia di prevedere meccanismi di riparazione e di indennizzo rapido, equo e adeguato (§ 4)¹⁴. Il rico-

¹² UN Commission on Human Rights, *Report of the Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Normative Instrument for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, E/CN.4/2003/71, 12 February 2003, § 28.

¹³ UN Commission on Human Rights, *Report of the Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Normative Instrument for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, E/CN.4/2005/66, 10 March 2005, § 14. V. anche UN Commission on Human Rights, *Report of the Intersessional Open-ended Working Group to Elaborate a Draft Legally Binding Normative Instrument for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance*, E/CN.4/2004/59, 23 February 2004, §§ 78, 138 e 170.

¹⁴ Il diritto di ottenere una riparazione comprende i danni materiali e morali nonché, laddove opportuno, altre forme di riparazione, quali: *restitutio in integrum*; riabilitazione; soddisfazione, compresa la restituzione della dignità e della reputazione; e garanzie di non ripetizione (§ 5). Inoltre, ogni stato parte è chiamato a prendere le iniziative opportune per quanto riguarda lo *status* giuridico delle persone scomparse di cui ancora si ignora il destino e quello dei loro parenti, in ambiti quali le prestazioni previdenziali, la condizione finanziaria, il diritto di famiglia e lo stato patrimoniale (§ 6). Infine, ai parenti delle vittime è garantito il diritto di associarsi e organizzarsi per collaborare alla

noscimento di un diritto alla verità in capo alle vittime di sparizioni forzate rappresenta, come è stato opportunamente rilevato in dottrina, «one of the most significant developments of international human rights law» (Citroni e Scovazzi 2009, 102).

3. (SEGUE): LA DIMENSIONE UNIVERSALE DEL DIRITTO ALLA VERITÀ

Verso la fine degli anni Novanta e con una netta accelerazione negli anni Duemila il *right to the truth* sembra estendere il perimetro di applicazione a tutte le violazioni gravi dei diritti umani (crimini internazionali, tortura e trattamenti inumani e degradanti, esecuzioni segrete, *extraordinary rendition*) e porsi quale diritto invocabile, oltre che dalle vittime di *gross violations*, dalla collettività nel suo complesso.

Con la Risoluzione 66/2005, la Commissione delle Nazioni Unite sui diritti umani rileva la necessità di approfondire la correlazione esistente tra il *right to the truth* e gli altri diritti umani rispetto ai quali esso presenta elementi di interconnessione e di sovrapposizione¹⁵ e, a tale scopo, richiede all'Alto Commissario ONU per i diritti umani di redigere uno studio¹⁶. Come accennato in premessa, lo *Study on the Right to the Truth* del 2006 stabilisce che il

ricerca della verità in ordine alle circostanze in cui sono avvenute le sparizioni forzate e per assistere le vittime delle sparizioni forzate (§ 7). V. anche l'art. 15 della Convenzione, ai sensi del quale «States Parties shall cooperate with each other and shall afford one another the greatest measure of mutual assistance with a view to assisting victims of enforced disappearance, and in searching for, locating and releasing disappeared persons and, in the event of death, in exhuming and identifying them and returning their remains». L'art. 18 dispone che ogni stato parte s'impegna a garantire a ogni persona che possa vantare un interesse legittimo l'accesso ad alcune informazioni rilevanti concernenti, *inter alia*, l'autorità che ha ordinato la privazione della libertà e che è responsabile della vigilanza sulla privazione della libertà, nonché i luoghi in cui la persona privata della libertà si trova e i dettagli relativi al suo stato di salute. È comunque previsto che, in casi eccezionali, il diritto alle informazioni possa essere limitato «where strictly necessary and where provided for by law, and if the transmission of the information would adversely affect the privacy or safety of the person, hinder a criminal investigation, or for other equivalent reasons in accordance with the law» (art. 20 § 1).

¹⁵ UN Commission on Human Rights, Res. 2005/66, *Right to the Truth*, E/CN. 4/RES/2005/66, 20 April 2005, preambolo.

¹⁶ Ivi, § 5.

diritto alla verità è un «inalienable and autonomous right» cui corrisponde l'obbligo in capo allo stato «to protect [...] human rights [...], to conduct effective investigations into gross human rights violations and [...] to guarantee effective remedies and reparation»¹⁷. Secondo l'Alto Commissario, il diritto alla verità rinviene storicamente «its roots in international humanitarian law»¹⁸ ma gli sviluppi della prassi internazionale consentono di dire che tale diritto «applies to all gross human rights violations»¹⁹ e ha anche una «societal dimension»²⁰.

A tal fine, l'Alto Commissario richiama una serie di dati provenienti dalla prassi, concentrandosi anzitutto su: il *Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity* del 2005, ai sensi del quale «every people» ha l'inalienabile diritto a conoscere la verità «about past events concerning the perpetration of heinous crimes and about the circumstances and reasons that led [...] to the perpetration of those crimes»²¹; i *Guiding Principles on Internal Displacement* che, nel solco dell'articolo 32 del I Protocollo addizionale, impegnano gli stati «to establish the fate and whereabouts of internationally displaced persons» e, in caso di morte, «to collect and identify the mortal remains [...] and facilitate the return of those remains to the next of kin»²²; e i *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, adottati dall'Assemblea generale nel 2006, che, pur non menzionando il diritto alla verità, individuano nel «victims' right to remedies» l'accesso equo ed effettivo alla giustizia, forme di ripa-

¹⁷ UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth*, E/CN.4/2006/91, 8 February 2006, Summary e §§ 55-56.

¹⁸ Ivi, § 5.

¹⁹ Ivi, § 34.

²⁰ Ivi, §§ 14, 36, 58.

²¹ UN Commission on Human Rights, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 February 2005, Principle 2; UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 4.

²² UN OCHA, *Guiding Principles on Internal Displacement*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 2001, § 16; UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 9.

razione efficaci e tempestive del danno subito e l'accesso alle informazioni relative alle violazioni e alle riparazioni²³.

Indicazioni importanti a sostegno dell'esistenza del diritto alla verità proverebbero altresì, per l'Alto Commissario, dalla prassi degli organi ONU, con particolare riferimento al Consiglio di sicurezza e all'Assemblea generale – che, senza menzionare il *right to the truth*, hanno reiterato che la ricerca della verità in ordine alle *gross violations* «is necessary for the consolidation of peace and part of the process of reconciliation» – e al Segretario generale che ha più volte messo in luce l'importanza dell'accertamento della “verità storica” al fine di prevenire il verificarsi di future violazioni e di promuovere i processi di riconciliazione nazionale²⁴. In ambito regionale, il «right to know the fate of missing relatives» è richiamato in una serie di risoluzioni adottate in ambito OSA, Consiglio d'Europa e Unione europea²⁵. Analisi privilegiata nello *Study* del 2006 è poi assegnata alle pronunce degli organi di controllo sui diritti umani e, soprattutto, della Commissione e della Corte interamericana sui diritti umani²⁶. Afferma infine l'Alto Commissario ONU che le commissioni per la verità e la riconciliazione, i tribunali penali internazionali (Tribunali per l'ex Jugoslavia e il Ruanda e Corte penale internazionale) e i processi penali instaurati a livello di singoli stati «may constitute important tools for ensuring the right to the truth»²⁷.

In anni più recenti, alcuni atti adottati dalle Nazioni Unite sembrano fornire supporto alla tesi per cui il *right to the truth* sarebbe configurabile quale autonomo diritto riconosciuto, in caso di *gross violations*, alle vittime e alla collettività nel suo complesso. Si è espresso in termini molto netti nel 2010 il Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances che, nel

²³ UN General Assembly, Res. 60/147, A/RES/60/147, 21 March 2006, §§ 11 ss., spec. § 22 e § 24: «victims and their representatives should be entitled to seek and obtain information on the causes leading to their victimization and on the causes and conditions pertaining to the gross violations [...] and to learn the truth in regard to these violations»; UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 9.

²⁴ UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., spec. §§ 13, 18.

²⁵ Ivi, §§ 19-20.

²⁶ Ivi, §§ 25-30. Sul punto v. *infra*, § 7.

²⁷ Ivi, § 61.

Commento generale sul diritto alla verità in relazione alle sparizioni forzate, ha concluso: «The right to the truth – sometimes called the right to know the truth – [...] is now widely recognized in international law. This is witnessed by the numerous acknowledgements of its existence as an autonomous right at the international level, and through State practice at the national level. The right to the truth is applicable not only to enforced disappearances»²⁸. Anche l'Assemblea generale dell'ONU nella Risoluzione 68/165 sul *Right to Truth*, adottata nel 2013, sottolinea «the importance of respecting and ensuring the right to the truth so as to contribute to ending impunity and to promote and protect human rights»²⁹.

Tuttavia, i documenti sopra esaminati paiono ricavare il diritto alla verità, più che da un esame articolato della prassi, dalla natura imperativa delle norme che vietano le *gross violations*. Che la commissione di gravi crimini violi lo *jus cogens* è fuori discussione. Quest'assunto non è però da solo sufficiente a giustificare l'emersione di un nuovo diritto umano alla verità distinto da altri diritti già tutelati a livello internazionale. Un tale salto potrebbe ammettersi solo a patto di chiarire la fonte giuridica del *right to the truth* nel diritto internazionale, il concetto di verità ritenuto meritevole di protezione e, soprattutto, il contenuto specifico di questo diritto.

4. LA FONTE DEL DIRITTO ALLA VERITÀ: CRITICA ALLA TESI DELLA NATURA CONSUETUDINARIA DEL *RIGHT TO THE TRUTH*

Parte della dottrina accoglie senza riserve l'esistenza nel diritto consuetudinario di un diritto alla verità, nella sua dimensione individuale e collettiva, o quanto meno ne evidenzia la natura di principio emergente nel diritto internazionale (Taxil 2007, 139; Szoke-Burke 2015, 528; Ferrer Mac-Gregor 2016, 121; Sullo 2018, 99). Pare invece a chi scrive che la natura giuridica del *right to the truth* resti largamente imprecisa.

²⁸ UN Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, *General Comment on the Right to the Truth in Relation to Enforced Disappearances*, A/HRC/16/48, 2010, preambolo.

²⁹ UN General Assembly, Res. 68/165 adopted on 18 December 2013, A/RES/68/165, 21 January 2014, § 1; v. anche §§ 12-14.

Si può senz’altro sostenere che l’articolo 32 del I Protocollo addizionale del 1977 ha acquisito natura consuetudinaria e che, come chiarito dal Comitato internazionale della Croce Rossa, è applicabile anche ai conflitti armati interni (ICRC 2005, vol. I, 421). Più difficile è ricavare da tale norma gli esatti contorni di un diritto soggettivo in capo ai familiari «to know the fate of their relatives». Risulta infatti dai lavori preparatori del I Protocollo che il contenuto dell’obbligo imposto agli stati in conflitto, alle altre parti contraenti e alle organizzazioni umanitarie «is not easy to determine»; ciò perché da un canto «it cannot be denied that there is no individual legal right for a representative of a family to insist that a government or other organization concerned undertake any particular action» e dall’altro canto perché la sezione del Protocollo dedicata alle persone disperse e decedute (artt. 32-34) «does not impose on any High Contracting Party or Party to a conflict obligations with regards to its own nationals» (ICRC 1987, 346 e 342).

Assai più incerta è poi la rilevazione di una norma consuetudinaria sul diritto alla verità nel diritto internazionale dei diritti umani.

L’articolo 24 della Convenzione del 2006 costituisce una prima formalizzazione esplicita del *right to the truth*. Ma la Convenzione ONU, che è ben lontana da un’effettiva universalità – essendo stata ratificata da 63 stati su un totale di 98 firmatari – produce effetti giuridici solo tra le parti contraenti ed è circoscritta *ratione materiae* alle sparizioni forzate, non potendo quindi darsi per scontato, a meno di azzardate interpretazioni, che le previsioni in essa contenute vincolino tutti gli stati della Comunità internazionale e possano essere estese a qualsiasi altra grave violazione dei diritti umani.

Sotto questo profilo, risposte determinanti non sembrano provenire dalla prassi degli stati. Gli strumenti istitutivi delle commissioni per la verità e la riconciliazione non prevedono un diritto soggettivo alla verità, stabilendo piuttosto che l’accertamento dei fatti è funzionale al conseguimento di altri fini, quali la pacificazione nazionale, la lotta all’impunità, il rafforzamento dello stato di diritto e della democrazia. Inoltre, se in alcuni ordinamenti degli stati latino-americani il *right to the truth* è garantito dalle Costituzioni (spesso nel preambolo) o da leggi specifiche, va detto che nella maggior parte dei casi tale diritto è tutelato nell’ambito della libertà di informazione e del diritto di accesso ai documenti pubblici (ICRC 2005, vol. II, 2766 ss.)³⁰.

³⁰ Lo stesso Alto Commissario ONU per i diritti umani nello *Study on the Right to the Truth* sottolinea: «The right to the truth of victims of human rights violations and their rel-

Il *right to the truth* è quindi per lo più riconosciuto in atti non vincolanti adottati nell'ambito delle organizzazioni internazionali. Si tratta di strumenti di *soft law* che ben potrebbero assumere il ruolo di significative espressioni dell'*opinio juris*. Tuttavia, i documenti devono essere letti con attenzione, non potendo da essi far discendere più di quanto i testi si limitano ad affermare. Così, se – come si è detto – non mancano atti che fanno esplicito richiamo al diritto alla verità, non può negarsi che molti degli strumenti invocati dalla dottrina come prova dell'esistenza nel diritto consuetudinario del *right to the truth* contempla la “verità” in termini distanti dal diritto, ricostruendola ora come “desiderio” o “bisogno umano fondamentale”, ora, e più spesso, in termini di “necessità” di far luce sugli eventi passati al fine di promuovere la riconciliazione politica e sociale e contribuire per questa via al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale³¹.

atives has not generally been explicitly recognized in national constitutions. Even though, for some countries the right to the truth is implicitly protected under its constitutions. However, the majority of constitutional acts recognize and protect freedom of information, including the right to seek information. In several countries, the right to seek and impart information is the legal basis of the right to the truth. The right to access to justice, together with the right to a remedy and reparation may also constitute a domestic means of ensuring the right to the truth. Some countries have passed national legislation recognizing and guaranteeing the right to the truth» (UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 31; v. anche § 32).

³¹ V. per esempio UN General Assembly, Resolutions: 48/149, A/RES/48/149, 7 March 1994, § 4; 55/118, A/RES/55/118, 1 March 2001, § 7; 57/161, A/RES/57/161, 28 January 2003, § 17; 57/105, A/RES/57/105, 13 February 2003, § 12. V. soprattutto UN General Assembly, Res. 60/147 cit. V. anche UN Security Council Resolutions: 1593 (2005), S/RES/1593 (2005), 31 March 2005, § 5; 1606 (2005), S/RES/1606 (2005), 20 June 2005; UN Secretary General, *Report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies*, S/2004/616, 23 August 2004; UN Human Rights Council, *Joint Study on the Contribution of Transitional Justice to the Prevention of Gross Violations and Abuses of Human Rights and Serious Violations of International Humanitarian Law, Including Genocide, War Crimes, Ethnic Cleansing and Crimes against Humanity, and their Recurrence*, Report of the Special Rapporteur on the Promotion of Truth, Justice, Reparation and Guarantees of Non-recurrence and the Special Adviser to the Secretary-General on the Prevention of Genocide, A/HRC/37/65, 6 June 2018.

5. QUALE VERITÀ PER IL RIGHT TO THE TRUTH?

Lo *Study on the Right to the Truth* del 2006 rileva che il diritto alla verità è tutelato attraverso diversi strumenti che vanno dall'instaurazione di processi penali a carico dei responsabili di *gross violations*, a livello statale e internazionale, all'istituzione di commissioni per la verità e la riconciliazione³². Non può però essere sottaciuto che ciascun mezzo indicato è diretto ad assicurare una verità differente.

In sede processuale, la proclamazione di un diritto umano alla verità pare quantomeno ambiziosa. È indubbio che nel processo la verità – intesa come verità materiale/empirica – costituisce un criterio guida e un ideale regolativo che orienta l'attività del giudice. D'altra parte è pur sempre possibile che il procedimento penale contribuisca a illuminare i fatti del passato, così come può accadere che il giudizio si confronti con fatti storici sui quali è possibile raggiungere una conoscenza ragionevolmente certa, non potendosi cedere all'abbraccio di un nichilismo giuridico esagerato e arrivare a dire che la verità è sempre sfuggente e irraggiungibile. Ma – ecco il punto – nessuna confusione è possibile tra “verità storica” e “verità processuale”. Non fosse altro che per il naturale difetto di onniscienza del giudice, costretto a esprimersi sempre in termini probabilistici, la verità conseguibile nel processo è costitutivamente relativa, una verità “per quanto ne sappiamo”, condizionata, di volta in volta, dai mezzi di prova di cui il tribunale dispone, oltre che punteggiata dalle garanzie processuali invocabili dall'imputato, tra le quali rientra il diritto di mentire, quale corollario del diritto inalienabile di difesa.

La ricostruzione della dimensione storico-collettiva delle passate violazioni è al centro del mandato assegnato alle *truth commission*. Tuttavia, la verità cui esse tendono non è la verità storica. Non si tratta qui di acclarare i fatti quanto piuttosto di proclamare, a partire dai racconti delle vittime, una verità pubblica e il più possibile condivisa, che restituiscia dignità alle vittime e ne ristori il torto e consenta in tal modo di stilare un nuovo patto di convivenza per le società segnate da conflitti e desiderose di pace; con il risultato che la finalità ultima della pacificazione del sostrato sociale potrebbe comportare

³² UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., §§ 47 ss. V. anche per esempio UN High Commissioner for Human Rights, *Report on the Seminar on Experiences of Archives as a Means to Guarantee the Right to the Truth*, A/HRC/17/21, 14 April 2011, § 5.

una flessione nello stabilimento di come sono andati effettivamente i fatti³³. Senza contare che, come l'esperienza dimostra, le commissioni per la verità e la riconciliazione sono spesso soggette a molte restrizioni (in relazione alla competenza *ratione materiae* e alla durata del mandato) e soprattutto che la loro istituzione ha proceduto parallelamente all'adozione di provvedimenti di amnistia³⁴.

6. QUALE CONTENUTO PER IL DIRITTO ALLA VERITÀ?

L'esame della prassi non consente soprattutto di ricostruire in termini precisi il contenuto del diritto alla verità. Emerge anzi dalla lettura dei documenti internazionali un diritto versatile, liquido e a contenuto variabile (Sweeney 2018, 353 ss.).

Nell'ambito del diritto umanitario il *right to the truth* è volto a conoscere una verità basica ed elementare: si tratta di sapere se le vittime dei conflitti sono vive o morte e, in quest'ultima ipotesi, di provvedere, laddove possibile, alla restituzione del corpo. La Convenzione ONU del 2006 sancisce poi un diritto alla verità riguardo alle «circumstances of the enforced disappearance, the progress and results of the investigation and the fate of the disappeared person», impegnando gli stati sia ad adottare tutte le misure del caso per rintracciare le persone scomparse e, in caso di morte, per restituire le loro salme sia a riconoscere alle vittime la riparazione e un indennizzo rapido, equo e adeguato.

Più complesso è andare oltre queste verità minime e individuare un contenuto unitario del diritto alla verità nell'ipotesi di *gross violations*. In alcuni

³³ V. UN Secretary General, *Report on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies* cit.; UN Human Rights Council, *Joint Study on the Contribution of Transitional Justice to the Prevention of Gross Violations* cit.

³⁴ In merito alle commissioni per la verità e la riconciliazione, il Commissario dell'ONU per i diritti umani rileva: «(t)hese mechanisms have varied greatly in terms of mandate, procedure, composition and purpose. Most have sought to investigate events and to analyze the reasons for them, with a view to making a credible historical record and thereby to prevent the recurrence of such events. Some provide a cathartic forum for victims, perpetrators and the broader society to publicly discuss violations, often with the ultimate aim of reconciliation and sometimes to achieve a measure of justice» (UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., §§ 14-15).

documenti il *right to the truth* è concepito quale diritto individuale (delle vittime e dei congiunti) e dell'intera collettività di conoscere le circostanze e le ragioni che hanno condotto alle violazioni gravi dei diritti umani³⁵. Deriverebbe da ciò l'obbligo per lo stato di consentire l'accesso agli archivi, di declassificare i documenti e di ricercare le informazioni; deriverebbe altresì un vero e proprio *duty to remember* in capo alle autorità statali, quale premessa per difendere la memoria collettiva da manipolazioni della storia e da tentativi di revisionismo/negazionismo. In altri atti il *right to the truth* è invece ricostruito in termini più estesi, richiedendo allo stato di attivare inchieste giudiziarie, di perseguire penalmente gli autori dei crimini e di provvedere alla riparazione in favore delle vittime³⁶.

È la stessa Risoluzione 2005/66 sul *Right to the Truth*, adottata dalla Commissione sui diritti umani, a suggerire l'immagine di un diritto caleidoscopico (Naftali 2016, 25), nel punto in cui stabilisce, da un lato (preambolo), che il diritto alla verità «may be characterized differently in some legal systems as the right to know or the right to be informed or freedom of information», e dall'altro lato, che il diritto alla verità contribuisce «to ending impunity and to promote and protect human rights» (§ 1)³⁷. La polisemia della nozione “diritto alla verità” pare potersi ricondurre all’evoluzione del *right to the truth* nel diritto internazionale: un diritto che ha gradualmente esteso il suo ambito di applicazione a settori per il quale non era in origine concepito e ha quindi finito per assumere un contenuto fluttuante in funzione dei diversi contesti in cui è stato invocato.

³⁵ V. per esempio UN Commission on Human Rights, *Questions of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political)*, Revised Final Report Prepared by Mr. Joinet Pursuant to Sub-Commission Decision 1996/119, E/CN.4/Sub 2/1997/20/Rev. 1, 2 October 1997, §§ 17, 25. V. anche UN Commission on Human Rights, *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity* cit., Principles 3, 5; UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 38.

³⁶ V. per esempio UN High Commissioner for Human Rights, *Study on the Right to the Truth* cit., § 39.

³⁷ UN Commission on Human Rights, Res. 2005/66 cit. V. anche UN General Assembly, Res. 68/165 cit., preambolo.

7. IL DIRITTO ALLA VERITÀ IN RAPPORTO AD ALTRI DIRITTI FONDAMENTALI: LA MANCANZA DI UNA SUA SPECIFICITÀ

Non mancano voci in dottrina che qualificano il diritto alla verità come un nuovo diritto di ultima generazione (Callejon 2006, 348) o come un diritto che, combinando tra loro diversi diritti, li arricchirebbe di contenuto (Antkowiak 2002, 977 ss.; Aldana-Pindell 2004, 605 ss.; Groome 2011, 175 ss.). Sembra invece che il *right to the truth* non abbia una propria specificità in rapporto ai diritti umani già esistenti (Naqvi 2006, 255 ss.)³⁸. Lo stesso Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite, pur affermando che il diritto alla verità è un «unalienable [...] autonomous right with its own legal basis», ha comunque riconosciuto che esso è «closely linked to» altri diritti umani³⁹.

Sono poi soprattutto le pronunce degli organi di garanzia sui diritti umani a mettere in luce l'assenza di autonomia del *right to the truth* nel diritto internazionale. Il diritto alla verità è infatti da tali organi ricondotto nell'ambito della tutela offerta dai diritti già contemplati negli strumenti internazionali di cui sono chiamati a garantire il controllo, quali *inter alia*: il diritto di accesso alla giustizia; il diritto a un rimedio effettivo; il diritto all'integrità personale e a non essere sottoposto a tortura e a trattamenti inumani e degradanti; il diritto di ricevere e cercare informazioni; e il diritto alla riparazione. È quanto si ricava dalla prassi del Comitato ONU sui diritti umani⁴⁰, del Comitato ONU contro la tortura⁴¹, della Commissione interamericana dei diritti umani⁴² e soprattutto

³⁸ V. al proposito UN General Assembly, Res. 68/165 cit., preambolo, nel punto in cui l'Assemblea generale riconosce la necessità «to study the interrelationships among the right to the truth and the right to access to justice, the right to obtain effective remedy and reparation and other relevant human rights».

³⁹ UN High Commissioner for Human Right, *Study on the Right to the Truth* cit., §§ 41 e 42.

⁴⁰ V. per esempio UN Human Rights Committee: Views of 21 July 1983, Comm. No. 107/1981, CCPR/C/19/D/107/1981, § 14; Views of 3 April 2003, Comm. No. 887/1999, CCPR/C/77/D/950/2000, § 9.2; Views of 30 March 2006, Comm. No. 1196/2003, CCPR/C/86/D/1196/2003, § 9.6; Views of 19 July 2013, Comm. No. 1865/2009, CCPR/C/108/D/1865/2009, § 8.4.

⁴¹ UN Committee Against Torture, *General Comment No. 3: Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: Implementation of Article 14 by States parties*, CAT/C/GC/3, 13 December 2012, §§ 16 e 17.

⁴² V. IACHR, *Annual Report for the Inter-American Court of Human Rights, 1985-1986*,

della Corte interamericana dei diritti umani e della Corte europea dei diritti umani, la cui giurisprudenza occorre analizzare più da vicino.

La Corte di San José ha sostenuto che il diritto alla verità non figura nella Convenzione interamericana del 1969, anche se «it may correspond to a concept that is being developed in doctrine and case law»⁴³. Il *right to the truth* è stato ricondotto principalmente agli articoli 8 (equo processo) e 25 (protezione giudiziaria) – quale dimensione processuale del più ampio diritto di accesso alla giustizia⁴⁴ – agli articoli 4 (diritto alla vita), 5, §§ 1-2 (diritto all'integrità personale) e 7 (diritto alla libertà personale)⁴⁵, nonché all'articolo 13 della Convenzione (libertà di pensiero e di espressione, comprensiva del diritto di ricevere informazioni)⁴⁶.

La Corte interamericana ha più volte affermato che il *right to the truth* comporta l'obbligo per gli stati di appurare i fatti e condurre indagini tempestive ed efficaci tese all'individuazione dei colpevoli (Frisso 2018, 161 ss.)⁴⁷. In aggiun-

OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8, rev. 1, Cap. V, 28 September 1986, pp. 192 ss.; *The Right to the Truth in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II.152, Doc. 2, 13 August 2014.

⁴³ IACrtHR, *Castillo-Páez v. Peru*, Judgment (Merits), 3 November 1997, Ser. C, No. 34, § 86.

⁴⁴ Le sentenze sono numerosissime. V. per esempio IACrtHR, *Bamaca Velasquez v. Guatemala*, Judgment (Merits), 25 November 2000, Ser. C, No. 70, § 197; *Barrios Altos v. Peru*, Judgment (Merits), 14 March 2001, Ser. C, No. 75, § 48: «the right to the truth is subsumed in the right of the victim or his next of kin to obtain clarification of the events that violated human rights and the corresponding responsibilities from the competent organs of the state, through the investigation and prosecution that are established in Articles 8 and 25 of the Convention»; *Pueblo Bello Massacre v. Colombia*, Judgment (Merits, Reparations and Costs), 31 January 2006, Ser. C., No. 140, § 219; *Caso Comunidad Campesina de Santa Barbara vs. Peru*, Sentencia (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), 1 septiembre 2015, Serie C., No. 299, § 267.

⁴⁵ V. per esempio IACrtHR, *Blake v. Guatemala*, Judgment (Merits), 24 January 1998, Ser. C, No. 36, §§ 114-116; *Villagrán-Morales and Others v. Guatemala*, Judgment (Merits), 19 November 1999, Ser. C, No. 63, § 117; *Anzualdo Castro v. Peru*, Judgment (Preliminary Objection, Merits, Reparations and Costs), 22 September 2009, Ser. C, No. 202, §§ 113-114.

⁴⁶ IACrtHR, *Claude-Reyes and Others v. Chile*, Judgment (Merits, Reparations and Costs), 19 September 2006, Ser. C, No. 115, spec. §§ 76 ss.

⁴⁷ V. per esempio IACrtHR, *Castillo-Páez v. Peru* cit., § 90; *Chitay Nech and Others v. Guatemala*, Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs), 25 May 2010, Ser. C, No. 212, § 209; *Gomes Lund and Others v. Brazil*, Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs), 24 November 2010, Ser. C, No. 219, §§ 108-109; *Case of Osorio Rivera and Family Members v. Peru*, Judgment (Merits), 26

ta, secondo la Corte l'accertamento della verità e il suo riconoscimento ufficiale rappresentano la premessa di qualsiasi forma di riparazione fino a costituire essi stessi una misura di riparazione⁴⁸. Muovendo dagli articoli 1 (*Obligation to respect rights*) e 2 (*Domestic Legal Effect*) della Convenzione interamericana, la Corte ha ritenuto che la semplice constatazione della violazione (*declaratory judgment*) non è da sola adeguata a riparare i danni sofferti in presenza di gravi violazioni dei diritti umani e ha conseguentemente sviluppato una ricca giurisprudenza sulle modalità di riparazione: alla *restitutio in integrum* e alla compensazione monetaria si aggiungono infatti altre forme di riparazione non materiale; è in questo contesto, per esempio, che la Corte interamericana ha disposto pratiche sociali volte a preservare la memoria degli eventi passati (apposizione di lapidi e targhe, creazione di cimiteri dove onorare i resti senza nome delle vittime, svolgimento di pubbliche commemorazioni, creazione di banche dati per il DNA), ha imposto agli stati di accettare i fatti del passato e di recuperare le salme delle vittime a proprie spese e con mezzi propri e ha dichiarato l'invalidità con effetti diretti ed *ex tunc* delle leggi di amnistia che lasciano le vittime prive di difesa e perpetuano l'impunità (Zanghì 2002, 9 ss.)⁴⁹.

La Corte europea dei diritti umani ha ricondotto il *right to the truth* essenzialmente alla dimensione procedurale degli articoli 2 (diritto alla vita) e 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) della CEDU. In virtù della tecnica di protezione *par ricochet*, la Corte di Strasburgo ha ricavato dai suddetti articoli oltre che l'obbligo negativo di astenersi dal commettere atti lesivi dei diritti tutelati dalla CEDU, l'obbligo positivo per gli stati di assicurare ai diritti in questione una tutela che abbia carattere di concretezza e non sia invece puramente formale. È per tale via che la Corte EDU è arrivata

November 2013, Series C, No. 274, § 178.

⁴⁸ V. anche UN General Assembly, Res. 60/147 cit.

⁴⁹ V. per esempio IACrtHR, *Barrios Altos v. Peru* cit., § 41: «This Court considers that all amnesty provisions, provisions on prescription and the establishment of measures designed to eliminate responsibility are inadmissible, because they are intended to prevent the investigation and punishment of those responsible for serious human rights violations such as torture, extrajudicial, summary or arbitrary execution and forced disappearance, all of them prohibited because they violate non-derogable rights recognized by international human rights law». V. anche IACrtHR, *La Cantuta v. Peru*, Judgment (Merits, Reparations and Costs), 29 November 2006, Ser. C., No. 162, § 226; *Case of Barrios Altos and La Cantuta v. Peru*, Monitoring Compliance with Judgment, 30 May 2018.

a individuare in capo alle autorità statali l'obbligo di avviare un'indagine approfondita, efficace, tempestiva, imparziale e soggetta al controllo pubblico, ogni qualvolta vi sia la denuncia o il sospetto ragionevole che abbia avuto luogo un comportamento contrario alle norme precitate⁵⁰. È sempre per tale via che la Corte EDU si è espressa sia contro la prescrizione, allorché questa è conseguenza dell'ingiustificata procrastinazione del procedimento penale, sia contro la concessione di indulti e di amnistie, come recentemente ribadito dalla Grande Camera della Corte nel caso *Marguš c. Croazia* del 2014⁵¹.

Merita da ultimo una breve riflessione la dimensione collettiva del *right to the truth*. Nel contesto latino-americano, è stata per prima la Commissione interamericana a riconoscere la proiezione pubblica del diritto alla verità⁵²; dal canto suo, la Corte di San José ha in principio rilevato la mera portata individuale-processuale del diritto alla verità, concepito sul piano delle ga-

⁵⁰ V. per esempio ECtHR, *Ay v. Turkey*, App. No. 30951/96, Judgment, 22 March 2005, §§ 59-60. In origine l'obbligo positivo di avviare una procedura di inchiesta è stato ricostruito a partire dall'art. 13 della CEDU che sancisce il diritto a un ricorso effettivo (v. per esempio ECtHR, *Aksoy v. Turkey*, App. No. 21987/93, Judgment, 18 December 1996, § 9). In seguito un tale obbligo è stato fondato direttamente sugli artt. 2 e 3 della CEDU (v. per esempio già ECtHR [GC], *McCann and Others v. the United Kingdom*, App. No. 18984/91, Judgment, 27 September 1995, § 161; *Cestaro v. Italy*, App. No. 6884/11, Judgment, 7 April 2015, §§ 204 ss.; *Nasr and Ghali v. Italy*, App. No. 44883/09, Judgment, 23 February, § 263; *Blair and Others v. Italy*, Apps. Nos. 1442/14, 21319/14 and 21911/14, e *Azzolina and Others v. Italy*, Apps. Nos. 28923/09 and 67599/10, Judgments, 26 October 2017, rispettivamente §§ 116 ss. e §§ 147 ss.

⁵¹ ECtHR [GC], *Marguš v. Croatia*, App. No. 4455/10, Judgment, 27 May 2014, §127: «The obligation of States to prosecute acts such as torture and intentional killings is thus well established in the Court's case-law. The Court's case-law affirms that granting amnesty in respect of the killing and ill-treatment of civilians would run contrary to the State's obligations under Articles 2 and 3 of the Convention since it would hamper the investigation of such acts and necessarily lead to impunity for those responsible. Such a result would diminish the purpose of the protection guaranteed under Articles 2 and 3 of the Convention and render illusory the guarantees in respect of an individual's right to life and the right not to be ill-treated. The object and purpose of the Convention as an instrument for the protection of individual human beings require that its provisions be interpreted and applied so as to make its safeguards practical and effective». V. anche la giurisprudenza della Corte EDU richiamata al § 126.

⁵² IACHR, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1985-1986*, OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8, Rev. 1, 26 September 1986, Chapter V.

ranzie offerte al singolo, per poi invece affermare nel 2003 che la società «as a whole must be informed of everything that has happened in connection with said violations»⁵³. Dal canto suo, la Corte europea dei diritti umani ha in un primo momento evitato di pronunciarsi sulla questione⁵⁴; invece, nel caso *El-Masri* del 2012, la Grande Camera ha sottolineato «the great importance of the present case not only for the applicant and his family, but also for other victims of similar crimes and the general public, who had the right to know what had happened»⁵⁵ (Vedaschi 2017, 178 ss.). Il principio è stato ribadito nelle recenti pronunce *Abu Zubaydah c. Lituania* e *Al Nashiri c. Romania* del 2018⁵⁶.

Le sentenze della Corte interamericana e della Corte di Strasburgo sono di sicuro e immediato interesse, giacché evidenziano l'importanza assunta dalla ricerca della verità nella conduzione delle indagini, oltre che per i soggetti direttamente coinvolti, anche per il *grand public*. Ciò in quanto l'effettivo accertamento dei fatti consolida una memoria collettiva degli eventi, rafforza la fidu-

⁵³ V. per esempio IACtHR, *Myrna Mack Chang v. Guatemala*, Judgment (Merits, Reparations and Costs), 25 November 2003, Ser. C, No. 101, § 274; *Claude-Reyes and Others v. Chile* cit., spec. § 77.

⁵⁴ ECtHR [GC], *Varnava and Others v. Turkey*, Apps. Nos. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 1609/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90, Judgment, 18 September 2009; *Janowiec and Others v. Russia*, Apps. Nos. 55508/07 and 29520/09, Judgment, 16 April 2012.

⁵⁵ ECtHR [GC], *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, App. No. 39630/09, Judgment, 13 December 2012, § 191.

⁵⁶ ECtHR, *Abu Zubaydah v. Lithuania*, App. No. 46454/11, e *Al Nashiri v. Romania*, App. No. 33234/12, Judgments, 31 May 2018, rispettivamente § 610 e § 641: «where allegations of serious human rights violations are involved in the investigation, the right to the truth regarding the relevant circumstances of the case does not belong solely to the victim of the crime and his or her family but also to other victims of similar violations and the general public, who have the right to know what has happened. An adequate response by the authorities in investigating allegations of serious human rights violations may generally be regarded as essential in maintaining public confidence in their adherence to the rule of law and in preventing any appearance of impunity, collusion in or tolerance of unlawful acts. For the same reasons, there must be a sufficient element of public scrutiny of the investigation or its results to secure accountability in practice as well as in theory». V. anche nel medesimo senso ECtHR, *Husayn (Abu Zubaydah) v. Poland*, App. No. 7511/13 e *Al-Nashiri v. Poland*, App. No. 28761/11, Judgments, 24 July 2014, rispettivamente § 489 e § 495.

cia dei cittadini nelle istituzioni e contribuisce a prevenire analoghe violazioni. Tuttavia, pare assai complicato poter ricavare da queste pronunce l'esistenza di un *right to know the truth* in capo alla collettività concepito quale diritto che legittimerebbe ciascun membro della società ad agire in giudizio. È noto, infatti, che i diritti collettivi faticano a farsi largo in un sistema processuale a impronta fortemente individualistica. Non è un caso che le corti regionali hanno sempre ritenuto la dimensione collettiva del diritto alla verità complementare, e mai sostitutiva, rispetto a quella individuale⁵⁷.

8. CONCLUSIONI

È stato efficacemente scritto che il diritto alla verità pare collocarsi nel diritto internazionale «somewhere on the threshold of a legal norm and a narrative device» (Naqvi 2006, 273).

L'accertamento dei fatti in ordine alle *gross violations* costituisce una precondizione per un reale processo di pacificazione e di riconciliazione, un obiettivo politico di sicura importanza, un valore pubblico e un bisogno/interesse individuale e collettivo. Tuttavia, rispetto alla domanda che si è posta in premessa – e quindi se sia possibile configurare un nuovo diritto umano alla verità nel diritto internazionale generale – la risposta non può essere positiva. Sembra infatti arduo concepire la verità, intesa come rivendicazione, aspettativa e interesse del singolo e della società nel suo complesso, come l'oggetto di un diritto autonomo e inalienabile, riconosciuto e tutelato *ex se* dall'ordinamento giuridico. È poi lecito chiedersi in cosa consista la specificità di un (presunto) nuovo diritto alla verità rispetto ai diritti umani già tutelati dalle norme internazionali. La giurisprudenza delle corti regionali – anche quella avanzatissima della Corte interamericana che ha avuto un ruolo fondamentale nello scardinare il muro di silenzio e di impunità che circondava le *gross*

⁵⁷ ECtHR[GC], *El-Masri v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* cit., Joint Concurring Opinion of Judges Casadevall and López Guerra, 85, secondo cui «irrespective of the relevance or importance of the particular case for the general public», la sola verità alla portata della Corte è una verità processuale riconosciuta, in quanto tale, unicamente al ricorrente e non anche alla società nel suo complesso. V. *contra* ECtHR [GC], *El-Masri v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia* cit., Joint Concurring Opinion of Judges Tulkens, Spielmann, Siciliano and Keller, 82 ss.

violations negli stati dell’America latina – suggerisce che la ricerca della verità è una componente essenziale dei diritti umani, con specifico riferimento al diritto al giusto processo, il quale implica il diritto a un ricorso effettivo che a sua volta comporta l’obbligo in capo allo stato di accertare i fatti e le responsabilità e di approntare strumenti di riparazione efficaci per le vittime, i loro familiari e la società. Il *right to the truth* è in definitiva una formula enfatica, efficace e riassuntiva, che chiama a raccolta una costellazione assai variegata di diritti già esistenti; una formula di chiusura del sistema che si pone quale epicentro dei principi di legittimità, trasparenza e buon governo a tutela della democrazia e dello stato di diritto.

BIBLIOGRAFIA

- Aldana-Pindell R. (2004), “An Emerging Universality of Justiciable Victims’ Rights in the Criminal Process to Curtail Impunity for State-Sponsored Crimes”, *Human Rights Quarterly*, vol. 26, n. 3, pp. 605 ss.
- Antkowiak T.M. (2001-2002), “Truth as Right and Remedy in International Human Rights Experience”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 23, pp. 977 ss.
- Callejon C. (2006), *Une immense lacune du droit international comblée avec le nouvel instrument des Nations Unies pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, *Revue trimestrielle des droits de l’homme*, vol. 66, pp. 337 ss.
- Citroni G., Scovazzi T. (2009), “Recent Developments In International Law to Combat Enforced Disappearances”, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 3, pp. 89 ss.
- Ferrer Mac-Gregor E. (2016), “The Right to the Truth as an Autonomous Right under the Inter-American Human Rights System”, *Mexican Law Review*, vol. IX, n. 1, pp. 121 ss.
- Frizzo G.M. (2018), “The Duty to Investigate Violations of the Right to Life in Armed Conflicts in the Jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights”, *Israel Law Review*, vol. 51, n. 2, pp. 161 ss.
- Groome D. (2011), “The Right to the Truth in the Fight Against Impunity”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 29, n. 1, pp. 175 ss.
- ICRC (1987), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949* (ed. by Y. Sanzoz, C. Swinarski, B. Zimmermann), Geneva, Martinus Nijhoff.
- (2005), “Rule 117”, in *Customary International Humanitarian Law*, Vol. I, *Rules*, Vol. II, *Practice*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Naftali P. (2016), “Crafting a ‘Right to Truth’ in International Law: Converging Mobilizations, Diverging Agendas?”, *Champ pénal/Penal field*, vol. XIII, <https://journals.openedition.org/champpenal/9245>.

- Naqvi Y. (2006), “The Right to the Truth in International Law: Fact or Fiction?”, *International Review of the Red Cross*, vol. 88, pp. 255 ss.
- Sullo P. (2018), *Beyond Genocide: Transitional Justice and Gacaca Courts in Rwanda. The Search for Truth, Justice and Reconciliation*, The Hague, Asser Press.
- Szoke-Burke S. (2015), “Searching for the Right to Truth: The Impact of International Human Rights on National Transitional Justice Policies”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 33, n. 2, pp. 526 ss.
- Sweeney J.A. (2018), “The Elusive Right to Truth in Transitional Human Rights Jurisprudence”, *International Comparative Law Quarterly*, vol. 67, pp. 353 ss.
- Taxil B. (2007), “À la confluence des droits: la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées”, *Annuaire français de droit international*, vol. 53, pp. 129 ss.
- Vedaschi A. (2017), “Il diritto alla verità e le misure antiterrorismo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo”, in L. Forni, T. Vettor (a cura di), *Sicurezza e libertà in tempi di terrorismo globale*, Torino, Giappichelli, pp. 167 ss.
- Zanghì C. (2002), “Gli effetti ‘diretti’ delle sentenze della Corte interamericana. Una svolta “epocale” nella giurisprudenza? (Il caso ‘Barrios Altos’)”, *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, vol. 2, pp. 9 ss.

Costanza Marcellino

What does Neorealism Imply for Transatlantic Security Relations?

I. INTRODUCTION

In International Relations, neorealism – or also called “structural realism” – is regarded as one of the most important and theoretically well-grounded theories that have passed the history of international politics.

Realist perspectives around the concepts of power, anarchy and distribution of capabilities had already got a foothold in the earliest forms of our society through figures such as Thucydides, Machiavelli and Hobbes, who designed for the first time the “classical realism” theory by analysing the interaction between states, the characteristics of the international system and finally the security dilemma.

Starting from the “classical realism” conceived by these authors, the theory then evolved in the so-called “neoclassical realism” theory, sustained by scholars like Wohlfarth and Schweller, and finally reached its sharpest and most well-defined version in the “neorealism” theory.

But, first of all, before starting to present the topic of neorealism and its application to transatlantic relations, it is necessary to define what a theory is and its characteristics related to the real world. “Theories are collection or sets of laws pertaining to a particular behaviour or phenomenon” (Waltz 1979, 2). Laws, indeed, must pass through procedures of observation in order to be verified and considered valid. And it’s precisely through theories that this can happen: they interpret these laws and give an explanation to them.

In this regard, the neorealism theory gives an interpretation of the condition of the international arena and states’ behaviour (of international politics)

in terms of anarchy, power and a self-interests-based approach. In particular, it accounts for transatlantic relations between the United States (US) and the European Continent (EU), starting from its theory of balance and of capabilities' distribution. But how does this theory apply to their relations? Which special contribute does it give with its predictions and explanations to the subject of transatlantic security relations?¹

This question will be inquired throughout this article by the main thinking of the neorealists Waltz, Mearsheimer, Walt, Gilpin and Layne.

While neoliberal institutionalists (Baldwin 1993; Keohane 1986 and 1989; Nye 1988) and neoclassical realists (Ratti 2006; Rose 1998) criticize extensively the neorealist position and its compatibility with historical facts regarding the transatlantic relations and the evolution of NATO, here this article aims at explaining how and why the neorealism theory still accounts more closely and accurately for the historical trajectory of EU-US relations compared to the other international relations theories. Concretely, it seeks to show the persistent validity of neorealism theory against the common view of international relations theories which considers it as an obsolete paradigm with a constantly diminishing explanatory power.

The article's structure proceeds as follows. In the 2nd section the article's state of the art will be introduced, along with the aims and objectives of this work. In the 3rd section, the core concepts and characteristics of neorealism will be explained, by focusing on its main hypotheses and on its origin from the theories of classical and neoclassical realism. Later, an analysis of the application of neorealism to transatlantic relations (4th section) will be conducted, by taking into consideration the evolution of NATO and EU-US relations in three main historical periods: after the Cold War (4.2-4.4 sections), during the Bosnian, Kosovo and Iraq wars (4.5 section), and finally during the latest 21st century developments characterized by a further fragmentation of the international system and the re-nationalization of Europe (4.6 section). Lastly, a criticism of the neorealist interpretation will be provided by relying

¹ In this article, with the term "transatlantic relationship" I mean the EU-US relations. Others could argue that transatlantic relations are broader than the one between these two continents, but most of the research and bibliography available (Cox 2003; Kagan 2002; Kaufman and Dorman 2011) uses this term to define the partnership between the United States and the European countries. As a result, in this paper, I will employ this term in the same way.

on other optimal theories like neoliberal institutionalism and neoclassical realism (5th section). The final part (6th section) provides a conclusion which summarizes the findings of the analysis in light of the neorealist theoretical framework provided.

2. STATE OF THE ART, AIMS AND OBJECTIVES OF THE ARTICLE

Among scholars from neoliberal institutionalism (Baldwin 1993; Keohane 1986 and 1989; Nye 1988) and neoclassical realism (Ratti 2006; Rose 1998), there is the firm belief that neorealism failed to provide an adequate evaluation of transatlantic security relations' developments and NATO's evolution after the end of the Cold War. The reasons for these critics are manifold, depending on the theory chosen.

Neoliberal institutionalists, in particular, focus mainly on the inability of neorealism to predict the future of NATO as a transatlantic alliance. In this regard, they claim that neorealists have underestimated the effect of international economic processes and institutions on states' behaviour (Nye 1988, 241). For this reason, they argue that the explanatory power of neorealism theory is hindered by the continuous existence of NATO as the prominent transatlantic security alliance and by the adjustment of its focus from the defense of Western Europe to the stabilization of the Continent as a whole (Hellmann and Wolf 1993, 25).

Along with the neoliberal institutionalist account, neoclassical realists blame the neorealist thesis of overlooking the influence of domestic variables on foreign policy. Among several domestic variables, national interests constitute the cardinal factor and for this reason national governments employ institutions as a tool for the fulfilment of their national interests (Ratti 2006, 96). In this respect, neoclassical realists maintain that neorealism failed to see that NATO's evolution is mainly influenced by national interests of its member states, and not by the presence of a common threat, such as the Soviet Union power (Ratti 2006, 98). Hence, since its establishment in 1949, the alliance provided a multilateral framework for the legitimisation and exercise of American power, camouflaged as a setting aimed at containing the Soviet Union.

Nevertheless, neorealism remains the primary theory in accounting for security affairs and transatlantic relations (Legro and Moravcsik 1999). Compared to the other international relations theories, the predictions laid down by the neorealist paradigm accounts for most of the current transatlantic develop-

ments between the EU and US. Indeed, a more attentive analysis of the theory suggests that the latest neorealists (Layne 2003) already recognized that the main driving factor behind NATO's evolution have been, besides the presence of a common threat, the national interests (especially U.S. interests) and objectives of its member countries, and not the ability of the institution to influence effectively the historical events, as theorized by neoliberal institutionalists. Moreover, whilst NATO has not yet been dismantled, its ability to operate as an international regime which influences the preferences of member states is not unambiguous and it was questioned by neorealists in several occasions, such as during the U.S. conduct following the terrorist attacks of 9/11.

Therefore, NATO undoubtedly serves the objectives and interests of member countries: when there is a threat, transatlantic partners will employ NATO to negotiate and cooperate; when the threat ceases to be detrimental, they will keep looking at finding the best tools to enhance their relative gains by avoiding alliances and favouring unilateral action (Hellmann and Wolf 1993, 8). Notably, this focus on national interests and relative gains considerations lies at the foundation of all the truthful predictions of neorealism: the changes of the international system into a multipolar setting, the conflicts derived from the disagreements on the Bosnian, Kosovo and Iraq wars, and lastly the current developments with Trump's American presidency and the steady renationalization of European countries.

For these reasons aforementioned, this article's special contribution lies in the corroboration of the neorealist paradigm as the most accurate and valid account for the explanation of transatlantic historical patterns. Whilst few initial attempts to apply neorealist predictions to transatlantic relations developments have been made (Hellmann and Wolf 1993), a comprehensive framework of this applicability from the post-cold war era to the current 21st century events is still missing. Through a historical analysis of the transatlantic partnership between the EU and US, this article will show how the historical happenings are more faithfully explained by the neorealist account compared to neoliberal institutionalist and neoclassical realist narratives.

3. THE NEOREALISM THEORY AND ITS MAKING

Neorealism constitutes a theory of international politics. As all the theories, its function is to sketch a pattern in this complex mix of events in order to

analyse it. It explains whether there is any relationship between events occurring in the international arena. As Waltz says in one of his main works, “Theories indicate what is connected with what and how the connection is made. They convey a sense of how things work, of how they hang together, of what the structure of a realm of inquiry may be” (Waltz 1979, 12). The product of theories is usually an explanation of a previous event and/or a prediction for a scenario that could occur in the future. By relying on its explanations and predictions, it’s possible to judge and evaluate the significance of a theory.

Naturally, these rules apply to neorealism and, since the latter constitutes a theory of international politics, it operates by attempting to explain the outcomes of state interactions and to predict the following passages. It first analyses the different existent international systems and it attempts to predict their robustness and longevity, as in the case of the Cold War bipolar system; furtherly it seeks to understand how the international system influences the interaction of the individual units and vice versa, as in the case of the relations between the NATO members within an anarchical system.

Until now, the functions of a theory and how this relates to the neorealism theory have been defined. But what is precisely neorealism? From where did it originate and what are its main assumptions?

Neorealism was not originated suddenly from a simple bunch of assumptions or a couple of ideas. The development of its theoretical framework already started with the so-called “classical realism” initiated by Thucydides and his analysis on the relations between Sparta and Athens (which resembles the ones between US and EU), continued with the Machiavelli’s conceptualization of state and Hobbes’ Leviathan, and finally pushed ahead by authors such as Carr and Morgenthau (Brown 2009, 262). According to this approach, it’s indeed human nature or the urge to influence and pursue self-interests which determines conflicts and war among the international actors and affects more broadly the international system. In this respect, Morgenthau in *Politics among Nations*, claims that politics is dominated by specific laws which originate from human nature (Morgenthau 1993, 2).

Later, this classical realism gave rise to the neoclassical realist approach, which was promoted by scholars such as Rose, Wohlfarth and Schweller. This theory establishes its basis on the combination of classical- and neo-realism. On one hand, it certainly considers human nature as a variable that could affect the international system; on the other, it holds that relative material power capabilities drive and determine the purpose and the intention of any state’s

policy (Rose 1998, 146). Moreover, they furtherly assert that it's not the relative total amount of material resources, but rather the perception of relative power capability, which is how political leaders and elites show up within the international system, that shapes foreign policy choices (Rose 1998, 147).

Nevertheless, neorealism was born primarily upon the distinction from the classical realism of Morgenthau, based on the corrupted human nature which leads to conflict. Hence, Mearsheimer in his work *The Tragedy of Great Power Politics*, clarifies this main difference by highlighting the two different perspectives of the two theories. According to Morgenthau, states attempt to reach the power due to their natural desire for power itself; for Waltz, instead, it's not a desire of power which leads states to aim at influencing and controlling, but rather it is the way in which the international system is structured that obliges states to enhance their power capability (Mearsheimer 2001, 15). Indeed, states are forced to compete in pursuing power if they want to survive. As a result, classical realists consider power as an ultimate aim in itself; instead, neorealists regard it as a mean in order to reach their final goal, that is their survival and security.

Therefore, the whole theory of structural realism rests upon the concept of power. As Mearsheimer claims, "power is the currency of international politics" (Mearsheimer 2010, 72). Great powers consider their economic, strategic and military power capability in relation to the one of the others. Neorealists don't take in consideration the differences about culture or society among states, because in the end, whatever will be the characteristics of domestic policy of any state, all the great powers would have the same incentives to attack or either defend themselves in order to enhance their possibility of endurance (*ibidem*). In this regard, for a nation it is not only important to acquire a certain amount of power, but it's also essential to prevent others to acquire more power and influence in the international scenario (Mearsheimer 1994, 12). The power capability of a state can be mainly measured according to the material assets and the other socio-economic factors it owns. Material capability, indeed, constitutes the most essential determinant of international politics.

Within the structural realist theory, Mearsheimer has identified five main assumptions that characterize and describe how this doctrine conceptualizes the international system (Mearsheimer 2010, 73).

The first assumption holds that states represent the major actors within international politics, and they intervene and work under a condition of anarchy. The international system is indeed depicted as a "jungle", with a con-

fictual nature and a tendency towards regarding sovereignty as inherent in states (Mearsheimer 1994, 10). In an anarchical system, cooperation among states is usually hard and demanding, due to a general mistrust and prudence the international actors have towards each other. Since there is no central authority in the international context which could provide defence and security or either oblige states to conform to international agreements, states are more willing to renege on their alliances or coalitions (Hellmann and Wolf 1993, 7). Therefore, as Gilpin claims, in this international realm “anarchy is the rule; order, justice, and morality are the exceptions” (Gilpin 1984, 290).

The second assumption asserts that all the states within the international system usually own some military capability (Mearsheimer 2010, 73). Having military capability means that nations are able to attack or defend themselves from other actors. Naturally, not all the states have the same military capability; the latter varies according to several shifts or changes in the international scenario.

However, as the third assumption asserts, states don't know precisely the intentions and the ambitions of the other great powers. This variable makes the relations between states more uncertain and unsure. For this reason, states operate as “defensive positionalists” who attempt to hinder a decrease in their capabilities (Hellmann and Wolf 1993, 8). States care about absolute as well as relative gains: they indeed have to worry not only about the fact that the other great powers could try to escape from alliances, but also that their allies could take more benefits and advantages than themselves (Mearsheimer 1994, 9). This perspective undermines the role of international institutions. Certainly, the latter can reduce the incentive to cheat or withdraw; however, their role seems insufficient to prevent the states to do so. Indeed, relative gains constitute the independent variable for great powers: relative gains of a state inhibit cooperation and erode the efficacy of institutions (Hellmann and Wolf 1993, 8). As a result, this relative distribution of capabilities helps to establish how the states conceptualize their interests, rather than to estimate the goals and intentions of the other powers.

The fourth assumption defines what is the most important aim of nations. States are worried mostly about their own survival. They attempt to maintain a certain independence from other states' military and economic capability and seek to keep a certain liberty within domestic politics. The key to a state's survival is, again, its power compared to the one of the other states (Waltz 2001, 211). The last and fifth assumption goes hand in hand with the

fourth one: realists assert that states are rational actors and, as their primary goal is their survival, they will act strategically and in the best way in order to increase the probability of their longevity. Moreover, the type of the international system in which these great powers operate is a “self-help system”.² This primarily implies that, in a world where the scarce quantity of resources available leads nations to fight for the distribution of these resources, each nation looks after and provide for itself (Waltz 1993, 59). It cannot rely on the help of others for its survival; the other powers represent potentially a threat, and in case of attack, there is no authority to appeal to for help.

This is the logic that drives states to take decisions to enhance their power and their likelihood of survival.

However, before starting to outline how this structural realist theory applies in concrete to the transatlantic security relations, we first need to make a brief distinction between two different types of neorealism: offensive, supported by John Mearsheimer and defensive, sustained instead by Kenneth Waltz (Mearsheimer 2010, 72). Offensive realists claim that states aim at maximizing their power in relation to others to ensure their survival. And the best way to maximize their power is to pursue hegemony. On the contrary, Waltz claims that trying to maximize their power and material capabilities is imprudent: this attempt to achieve such great power could lead to disadvantageous consequences due to a punishment from the system itself. He instead suggests that states are stimulated by the anarchical system to keep their policies inhibited and moderate in order to accomplish security (Mearsheimer 2010, 72).

This distinction is important to understand how different perspectives on the same historical facts that have shaped the transatlantic relations, give different explanations and interpretations. However, the aim here is not to analyse the different thoughts within neorealism, but rather apply them to the fundamental steps which led EU-US relations to be as we know them nowadays. Moreover, the predictions advanced by neorealism around transatlantic relations are numerous and multifaceted; therefore, here I take into consideration only those predictions that the predominant literature has discussed and considers as the most salient.

² This term “self-help system” was used for the first time by Kenneth Waltz, who employed it to indicate the fact that, in an anarchical international system as the one provided, an ally of today could become an enemy of tomorrow. Indeed, there is no guarantee of protection by any state within the system. For the use of this term, see Waltz (1979).

4. NEOREALISM WITHIN THE TRANSATLANTIC SECURITY RELATIONS

4.1. *The evolution of NATO*

In an anarchical system, security is indeed the pivotal goal of states. The latter compare themselves and their general capability with the one of the other great powers (Hellmann and Wolf 1993, 6). The fear rests upon the fact that stronger states would try to control weaker states. As a consequence, weaker states try to ally themselves with other weak states to monitor the power of the stronger ones. Defensive alliances are, therefore, a way to ensure security against the state enemies (Hellmann and Wolf 1993, 10). And it's only the presence of a common threat that can truly encourage states to enter an alliance. Indeed, without a common adversary there is no warranty that the alliance will continue to exist (*ibidem*).

But how does this theory apply to transatlantic security relations? What does it say about the intersection of European and U.S. interests? As most social theories, neorealism cannot run controlled experiments that ultimately lead to some accurate predictions. Therefore, Waltz suggests that a good social science theory should give a valid explanation of phenomena rather than a prediction (Waltz 1979, 39). Indeed, predictions are rare, since determining the weight of different causal variables does not represent an easy task to fulfil. Nevertheless, predictions also help scientists to check the accuracy of their theories and to improve their explanatory power (Hellmann and Wolf 1993, 6). In this regard, neorealists agree on undertaking new tests in order to prove the validity of their hypotheses and assumptions. And they focus on making these inquiries on actual and real relations between states, regions and continents. In particular, neorealists maintain that, due to the absence of a common threat such as the Soviet Union, the partnership between Europe and the United States is going to collapse. In this case, as Hellman and Wolf assert, "NATO is a good test for neorealism" (Hellmann and Wolf 1993, 4). Hence, neorealists account for transatlantic relations precisely from the creation of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and its evolution after the end of the Cold War, in order to predict the destiny of EU-US relations according to the present condition.

As an alliance is primarily an agreement made by different states for security aims, the North Atlantic Alliance (NATO) represents and constitutes the most evident example of how the transatlantic relationship between Europe

and the United States developed. Founded in 1949 with the Washington Treaty, it seeks to secure peace in Europe, ensure freedom and security of its members, and promote cooperation among them in political and military terms (NATO 2017). It relies on the main idea of collective defence, where an attack against one ally is considered as an attack to all the other allies.

For a long period of time, several scholars have regarded NATO as one of the most successful military alliances in modern history. Hence, it was able to survive at the Soviet threat collapse, to ensure peace to a continent devastated from the war, and finally to create an international scenario where European political and economic integration could flourish (Walt 1998, 5). At the time it was founded, it had four main reasons d'être:³ it was an organization designed to provide a collective defence, to exercise a role of internal pacifier, founded on transatlantic principles and values, and finally responsible for the European cooperation in security and military terms (Van Ham 2001, 395).

4.2. NATO at the end of the Cold War and its effects on EU-US relations

However, at the end of the Cold War, NATO's utility and function as an organization started to be not so straightforward and unambiguous as before. Once the Warsaw Pact ceased to exist and the Soviet Union disappeared as a threat, the importance and significance of NATO started crumbling. The disappearance of the “common threat” of Soviet Union which in the past permitted the unification and share of EU and U.S. interests, now doesn't hold anymore and it seems to put NATO in a corner.

In this regard, neorealists such as Waltz, Jervis and Mearsheimer explain the reasons for an eventual collapse of NATO and its relative consequences. Since there is no more common threat which jeopardizes states in the international scenario, and differences in the organization of security start emerging among NATO members, neorealists claim that NATO will have a short time of existence and eventually, in a gradual way, it will dissolve (Mearsheimer 1990, 5). They assert that states enter into an alliance only after having calculated and compared the costs and the benefits of being

³ The first three basic needs of NATO were already explained in Michael Cox's article as “to keep Russian out, the Germans down and the Americans in”. See Cox (2003, especially p. 524).

allied; in this calculation their priority are the effects that this alliance will ultimately have on the security of the state (Jervis 1978, 171). These costs and benefits depend on the distribution of capabilities of the states and on their disagreements and conflicts with other enemies (Hellmann and Wolf 1993, 11). Therefore, “when the capabilities of its adversary decline, the cohesion of an alliance declines as well” (*ibidem*). In the case of NATO, since the Soviet threat was declining, the utility of the alliance diminished as the allies no longer needed to depend on the protection from one another to safeguard themselves (Ratti 2006, 83). As a result, the principles and the values on which NATO was founded are not anymore valid, since its credibility has vanished.

Therefore, in order to counter-balance, NATO tried to adopt a new strategy for the changed post-cold war context, and it revised its principles, values and procedures by intertwining new cooperation agreements with non-member countries, by promoting enlargement to previous Soviet states and by attempting to establish a possible coexistence with Russia (Ratti 2006, 81). At that time indeed, a clear and transparent ultimate aim of NATO was still lacking, and it was necessary to define it sharply. Some had defined the Atlantic Alliance as a “problem-solving community”, others like a “transatlantic bargain” and others again like an entity that is “helping manage ethnic and national conflicts” and “extending the scope of security cooperation to the new democracies of Europe” (Walt 1998, 7).

Looking at the condition of the North Atlantic Alliance in the post-cold war era, neorealists assert that this transatlantic partnership between Europe and the United States is now at a crossroads. Indeed, a big shift in material capabilities of the international actors have ultimately led to a shift of their interests and objectives: Western countries and the United States are no longer threatened by the Soviet Union and they have no interest in balancing it because its material capabilities are decreasing. Consequentialy, the United States has no longer incentives to be the peacekeeper of the European Continent, since the threat that was imperilling the U.S. power has dissolved.

Given that, in order to understand how this transatlantic partnership will develop, it's necessary to consider the security problems and the constraints these two continents had to face after the Cold War and the future of NATO as an international organization.

4.3. Developments of Transatlantic relations after the Cold War

According to Stephen Walt's thought and many other neorealists, after the Cold War the international system was characterized by two fundamental developments that would have affected the nature of this transatlantic partnership: a return to multipolarity and a transformation in the security program and agenda (Walt 1998, 12).

4.3.1. A return to multipolarity

The glue that held NATO together for more than 40 years now has disappeared due to the collapse of the USSR power (Mearsheimer 1990, 52). The bipolar structure that characterized Europe from the end of World War II now has been replaced by a multipolar system. Indeed, the order and peace spread out widely in Europe after the war, has come to an end. But the reasons why the peace in Europe lasted for such a wide period from 1945 on, trace back, according to the neorealist view, to three main conditions: the existence of a bipolar system and an equal distribution of power between the United States and the Soviet Union, a rough military equality between them, and finally the control by both the superpowers of a large arsenal⁴, including mainly nuclear weapons (Mearsheimer 1990, 6). The result has been a marriage of convenience: in the presence of the Soviet threat, Europe was militarily weak and needed U.S. protection (Simoni 2008, 60).

Consequently, according to Walt, a change in the number of international actors had led to a change in the problems states identify, in the goals they try to achieve and finally in the means they use to reach them (Walt 1998, 13). The outcome would be the following: The United States would keep winning the economic primacy over any other major player. They would be regarded as the first among the great powers economically and militarily (Bergsten 1990). Hence, only a deep and complete unification of European countries or a sudden growth in the Chinese economy could truly undermine the U.S. power (Walt 1998, 13).

⁴ In this article, I will not explain in detail these three conditions that led to peace and stability since they are not essential to understand the logic argumentation I am making. However, to know more about it, see Mearsheimer (1990, especially pp. 6-13).

Anyhow, this return to multipolarity had profound consequences specifically for the future of transatlantic relations. In the past, a combination of forces and events made the intersection between U.S. and European interests possible, such as the Soviet power, its geographical position close to Europe, its goal to spread the revolution and its threatening military force (Walt 1998, 15). So, both the continents had incentives to set apart their differences in culture, tradition and strategic orientation, in order to balance against this sheer power. However, the disappearance of this threat has deleted the “overriding security interest”⁵ they had in common; as a result, even if other common aims were shared between these two major powers, the latter were not remarkable and prominent as the one of containing the Soviet threat (Waltz 2000, 19). Therefore, European countries now don’t depend and don’t need to be protected by the US; on the other side, the United States has no incentive to promote European security and stability. Hence, throughout history it often happened that the U.S. presence has been constant in Europe only in so far as a great power was threatening to become the regional hegemon within Europe; however, as soon as this threat disappeared, also the United States was gone (Walt 1998, 15). This is a clear explanation of how the European and U.S. interests are determined by the presence of a threat that could harm the material capabilities of the other major players. Therefore, taking on the neorealist view, these transatlantic relations constitute a dynamic process, where both Europe and the United States build and re-build their bound according to the rise of any threat that could harm their security and economy (Simoni 2008, 15). Hence, in the presence of a threat, we will have the intersection of EU and U.S. interests; otherwise, the United States would not interfere in the European security agenda.

This logic had effects not only on the transatlantic partnership in general, but also on the structure of NATO. Indeed, within the North Atlantic Alliance, neorealists expected a decline in the military as well as the economic integration between its members, since they would be less willing to take on cooperation projects and they would try to be as independent as possible from the other NATO members (Hellmann and Wolf 1993, 18). Therefore,

⁵This term “overriding security common interest” was used several times by Walt in his works, such as in *The Precarious Partnership* (1998) and in *The Origin of Alliances* (1987) to define the balance against the Soviet threat as a common aim for both Europe and the United States. I indeed use it here to define the USSR power.

the overall expected outcome would be an increase of conflicts within Europe, a declining congruence of interests between Europe and the US and a more challenging and difficult cohesion and strength within the alliance.

Moreover, this declining congruence of interests between Europe and America would have the effect of worsening the credibility not only between the two continents, but also within the alliance itself. If before the U.S. interest in keeping peace within Europe was a “first-order” concern, now instead represents a “second-order” concern (Walt 1998, 17). Indeed, during the Cold War, the Soviet threat and its offensive military forces in Europe were regarded dangerous for the safety and integrity of the United States; now instead the possible re-emergence of conflicts within Europe in security terms is certainly unpleasant for the US, but it doesn’t represent such a vital threat to the American security.

Another important effect can be derived from the presence of a multipolar system: the geographical boundaries for the alliance are more unclear and blurred. During the Cold War, where bipolarity characterized the international system, the iron curtain defined sharply the division within Europe between the East, represented by the Soviet bloc states, and the West. In the post-cold war era, it’s not clear which are the boundaries of the alliance and what the latter should comprehend or include (Walt 1998, 19). In particular, a clear example of this alliance’s erosion is whether NATO’s expansion should be implemented or not. Certainly, NATO’s expansion could prevent or reduce the likelihood of conflicts in Eastern Europe, promote European and U.S. interests and assure that no great power would once again acquire its sphere of influence over other players (Clinton 1995, 27). Indeed, Clinton administration firmly asserted that NATO could become the instrument through which the principle of democracy could be spread out in the post-cold war era, mainly in the communist countries of Eurasia (Mandelbaum 1995). By contrast, neorealists resolutely object that a possible enlargement of the alliance could lead to an improvement of the relations between NATO and Russia. First of all, NATO’s enlargement towards the previous Soviet bloc states could lead to a new Cold War within Europe, draw new divisions in Europe and could strangle some Russian inclination towards democracy and liberalization (Ratti 2006, 84). Furthermore, neorealists state that an expansion of the alliance could threaten the existence and the role of other international institutions, mainly the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the European Union (EU) more broadly. The

coexistence of all these organizations seems not feasible for realists (Waltz 2000, 23). Moreover, in order to be part of NATO, the new members would need to increase their spending in defence and security; this would permit more integration within the alliance.

Enlargement would also make the possibility to reach decisions and resolutions more complicated: as the number of members increases, the difficulty to take unanimous decisions increases as well (Reiter 2001, 51). As a result, NATO's enlargement would alienate some of its members, weaken its cohesion and eventually bring the alliance to its demise.

Finally, the inclusion of potential members within NATO does not anymore depend on whether they share the same common threats of the other members, but rather on whether they comply to certain social, political and economic criteria. By contrast, the criteria adopted for the exclusion or the inclusion of member countries are not so clear and strictly defined: indeed, Poland, Hungary and the Czech Republic got the possibility of starting the negotiations, but to Romania and Ukraine the access was initially denied (Walt 1998, 19). This is a clear sign of the multipolarity effect: the latter indeed brings to disorder and a lack of systemic clarity.

Multipolarity also brings to a wider range of options. The intimidating action of the Soviet Union didn't give many alternatives to NATO's members when they had to deal with other states. Indeed, the action of European NATO members was constrained and restricted as they wanted to preserve the integrity of NATO and they feared to lose U.S. defence and protection (*ibidem*). However, the range of possibilities became wider and broader.

A first proof of this increase in the freedom to operate was given by the German reunification, which was clearly opposed by Great Britain (UK) and France because of a possible renewed danger of German expansion (Van Evera 1999, 187). Indeed, German latitude started to be wider, due to the collapse of the threat of the Soviet Union.

Another important evidence of this latitude expansion was the German attitude towards the trade with Iran: with the disagreement of the United States, Germany attempted to maintain détente and constructive engagement with Iran (Lane 1995, 77). Both Germany and the United States had established to accomplish the same objectives in Asia: prevent Iran to produce further nuclear weapons and sustain terrorism. However, the means they used were different: the US adopted a policy of diplomatic isolation to suffocate its economy; Germany with Europe instead applied a policy of

favour engagement, also called by Bonn “critical dialogue”, which relied on a trade and investment relationship.

For this reason, if during the Cold War both US and Europe shared as a common goal the containment of the Soviets, notwithstanding the different ways of trading with the Soviet Union, in the post-Cold War era there was no common enemy that ties Europe and America together. Therefore, the strategy adopted by both the Continents was again the one of opportunism: indeed, the United States under President Bush administration has tried to exploit the German relationship with Iran to make the release of the last American hostages in Lebanon possible (Lane 1995, 79).

4.3.2. The transformation in the security agenda

As the Soviet danger has disappeared, now the Alliance must face several other security threats. The absence of only one common enemy for all as before with the Soviet Union, makes the possibility of a shared and collective response from all the NATO's members more unlikely. So, what are the new threats? And how, according to neorealists, is better to address them?

One first threat would be political instability: the collapse of the Soviet Union has left uncertainty in the international scenario. Indeed, this political instability would bring threats that are not suited for collective action by a security organization such as NATO. Moreover, the absence of a common shared threat would lead to an inequality of perception of the other threats: these new threats will not affect all the members in the same way, therefore it will be more difficult to convince the other members not interested about the urgency of the danger and the necessity of a counter-balance (Walt 1998, 27). Evidence for this problem has been found in the Bosnian War: several discussions were made whether NATO should intervene or not in the conflict and whether its troops should be kept there. In particular, the support for intervention suddenly dropped due to U.S. consideration of the risk to be not worth it (Sobel 1998, 255).

A second significant threat would be the out-of-area-problems, that is the security dangers outside Europe. Certainly, with the Gulf War in 1992, NATO proved to be truly effective in its mandate and in the ability to organize a unanimous military response in regions outside the European sphere of influence and its boundaries (Walt 1998, 28). Nevertheless, these missions and actions in extra-regional areas are not a symbol or a valid argumentation

for the longevity of this transatlantic partnership. Indeed, it's even more convenient to cooperate and take on initiatives outside the NATO region without the help of NATO's organization (Ratti 2006, 84). Hence, its members are free to discuss with each other about the action in out-of-area disputes. As a result, these out-of-area threats do not guarantee to bond NATO, and neither EU-US relations, together.

Finally, the possibility of re-nationalization of some European countries represents a real threat to the stability and peace of Europe. The question would be whether European countries will continue to use a collective approach to defend themselves from the threats, or whether they will decide to act independently (Walt 1998, 30). Most neorealists expect a re-nationalization of the European members: the latter indeed will be less willing to coordinate their defence and security policies, and this would lead to a further and further incompatibility between each other objectives and projects (Hellmann and Wolf 1993, 17). Until now, however, NATO seems to be the best institution through which it's possible to counter-balance this phenomenon.

Nevertheless, as Waltz declared, the years of NATO are counted (Waltz 1993, 76). Hence, "without a clear and present threat, neither European politicians nor U.S. taxpayers are likely to support a large U.S. military presence in Europe" (Hellmann and Wolf 1993, 18). NATO, indeed, continues to be the only organization which regulates the daily communication between America and Europe mainly at the governmental levels. Therefore, if NATO collapses, the communication between the United States and Europe will no longer be necessary. There will be no interests to keep the alliance alive, since the major threat has dissolved.

4.4. U.S. interests on Europe: beyond the absence of a common threat

Nevertheless, this neorealist view doesn't fit with the facts: NATO continues to exist and to be effective, as the two rounds of expansion undertaken by the organization suggest. As a result, the reason behind its existence and longevity cannot be related, at least not only, to the absence of a common threat. Indeed, if it was the case, after 1991, U.S. troops should have been withdrawn from the European Continent.

In this regard, there are several and different perspectives on the question of the transatlantic partnership's future. According to the neorealist Christopher Layne, the real reason why NATO will eventually dissolve is not the col-

lapse of the Soviet Union, that is the disappearance of a common threat. The reason behind the fact that NATO still exists is due to the economic, strategic and hegemonic interests the United States has in intertwining relations with Europe (Layne 2003, 19). At that time indeed, NATO was defined as a military as well as a political organization aimed at ensuring a collective defence and a condition of peace within Europe (Layne 2003, 21). However, the Alliance was mainly a strategic way to maintain the American control over the policies of the European states in military and political terms (Waltz 2000, 20). Hence, one of the American objectives after the Cold War was precisely the one to establish its hegemony over Europe, by keeping NATO alive.

However, what the United States was fearing the most was a politically unified and nationalized Europe. Indeed, only a unified Europe could really threaten the immense power of the United States. Evidence of this strategy is given by facts: America supported Europe in its projects of a Common Market, a European Defence Community and a European Coal and Steel Community (ECSC), but it attempted to prevent the possibility of a political unification of Europe (Layne 2003, 22). It favoured an economic integration but prevented a political one. In this regard, the Bush and Clinton administration contribute to demonstrate the U.S. will to keep dominating the European states (Waltz 2000, 21). As a result, the United States tried to impede Europe to acquire advanced military capabilities that could counter-balance the U.S. power or either avoid U.S. involvement in Europe. However, after the Cold War, Europe started to outline its own community based on a Single Market, on a single currency and on a single identity. Indeed, NATO's organization started to decline in importance, because overcome by the formation of a European community. As Waltz assert, for the United States and their power "a united Europe would be troublesome" (Waltz 1979, 202).

Therefore, some of the neorealist predictions turned out to be right. The explanation of Christopher Layne is indeed self-explanatory: the still existing alliance of NATO is due to U.S. interests, – in the way Morgenthau defines them –, which were already well pictured by the neorealist approach. As a result, it seems that the complementarity between the two continents is not part of a long-term objective or pre-defined strategy, but rather a question of coincidence and shared short-term goals. Indeed, as soon as these shared interests give out, the entire transatlantic relations fail consequently. It's no longer needed to keep them alive. As long as the United States will have interests in Europe, then their relations will still be consistent but always

following the path of opposition between one another: the “New Europe” (Poland, Hungary, the Czech Republic and Romania) with America against the “Old Europe” (France and Germany) (Layne 2003, 25). This explanation for the events and behaviours of both Europe and US grounds its basis on this rift between the two continents, that is due to a non-complementarity of goals and of the organizations of European Self-Defence Policy and NATO.

However, not all realists firmly assert that the political unification of Europe is likely or is going to happen. Hence, Waltz claims that this European Community (EC) cannot go further than what it has achieved:

“Economic unity is not easily achieved, but the final decision to form a single, effective political entity that controls foreign and military policies as well as economic ones is the most difficult, made more so because the number of states the EC comprises has now grown to twelve, and an additional four have candidate status” (Waltz 1993, 70).

The reason behind this thinking is that there are some states such as France and Britain that will never finally surrender their sovereignty, and that only a qualified majority can make possible the approval of common foreign and defence policies. Moreover, a continuous inclusion of potential members to the EC certainly obstacles the consistency and the strength of a unified Europe.

4.5. The Bosnian, Kosovo, and Iraq Wars

As it was shown in the former paragraphs, the neorealist approach considers possible a continuance of the transatlantic relations between Europe and the US only providing that a new common threat rises or that U.S. interests over Europe are maintained. Neorealists base this reasoning on their expectations about the international system’s future condition: indeed, multipolarity and the transformation of the security agenda could permanently alter the EU-US relations.

A first evidence of these neorealist predictions about the features of the international system is the Bosnian War. On one hand, certainly, NATO established itself as the peacekeeper of the conflict, by giving part of its military forces to the UN and by offering to control the no-fly zone previously established by the latter (Hellmann and Wolf 1993, 25). By contrast, since the main common threat of the Soviet Union was gradually dissolving, the Bosnian episode

was paradoxically a (forced) proof of the United States to demonstrate their loyalty to their Western allies (Walt 1998, 18). Nevertheless, this attitude led to jeopardise their partnership by enhancing domestic resentments and initiatives. Moreover, after President Clinton's assertion that the US would be in favour of a policy of "lift and strike" against the Serbs, the United States completely diverted from the plan and started outlining different approaches towards the conflict together with their partners: France, Russia, Spain and United Kingdom (Harland 2017, 15). As a result, the responses to this crisis in Yugoslavia were not well coordinated: there were contradictions between UN forces and different opinions on how to proceed between Germany and the other European states. The Bosnian War was indeed one proof of the dilution of the EU-US relations, which were undermined by the European desire to keep U.S. involvement in the Continent at all costs on one side, and if kept, the risk of giving the US a subordinate and almost vain role, on the other.⁶

These military and political lessons learnt during the Bosnian conflict were applied in Kosovo almost four years later (Bennett 1999, 13). Indeed, on one hand, the NATO intervention in Kosovo in 1999 shows how NATO constitutes, first, the main anchor when dealing with ethical and moral issues, such as the ones to promote democracy and protect human rights and freedom. Subsequently, it also illustrates that NATO represents the main bond between America and Europe as it engages them in a defence and security partnership (Van Ham 2001, 395). On the other hand, however, the Kosovo War also helped the European members to understand that the United States was not considering seriously the EU because of the absence of a clear and unified defence, and they were already shifting their focus from Europe. As a result, in 1999 EU members for the first time were prompted to create a separate but unified military force, with the name of "European Security and Defence Policy" (ESDP)⁷, that was independent of U.S. help and military forces (Kissinger 1999).

⁶ Paradoxically, doubts about the U.S. loyalty from the European members of the Alliance have increased the U.S. power and influence, because the risk of a U.S. withdrawal has prompted Europeans to give more and more concessions to the United States in order to keep them within Europe. For this paradox, see Walt (1998, especially p. 18).

⁷ The ESDP was re-baptized as "Common Security and Defence Policy" (CSDP) with the Treaty of Lisbon in 2009. To know more about the contrast between ESDP/CSDP and the NATO, see Duke and Vanhoonacker (2015); Dover and Friis Kristensen (2013, 3rd ed., pp. 241-253).

This European defence was enhancing the possibility to bypass the NATO: it aimed at increasing European autonomy and diminish the U.S. presence in the European Continent, but also at balancing against the U.S. power (Dumani 2017, 118). Indeed, there was a significant overlap of strategic roles of peace-keeping and conflict management between the ESDP and NATO, and this was certainly threatening the role of NATO and enhancing the shift of US to Asian countries (Duke and Vanhoonacker 2015, 153).

Consequently, the Kosovo War could be regarded as a watershed for this transatlantic partnership: from one point of view, NATO left its former definition of defensive coalition, and on the other, the Kosovo conflict posed a political dilemma to NATO about what type of state should be Kosovo, whether a NATO protectorate or either an independent state (Kissinger 1999). It put NATO in crisis concerning the distinction between humanitarian and national interests, whether it has the duty to intervene because of a humanitarian or ethical reason, or because of a hidden interest of its members. Indeed, it seems necessary a reaffirmation of the centrality of the Atlantic Alliance, after having defined what are the threats to the order of the world, what are the risks the Alliance will be able to take on, and for what humanitarian reasons it will have the duty to intervene or project its military forces.

But the most important issue, which in some ways persists today, and that is a clear and evident example of the divergence in policies and approaches between the Europeans and the Americans, is the Iraq War. Starting even before the Iraq conflict, this divergence of interests and strategies was already clear and transparent with the 1956 Suez crisis, the two Arab-Israeli Wars, and the Camp David Accords (Kaye 2004, 9). Indeed, after the end of the Cold War, these differences between the two Continents were highlighted by the controversies around the security of Israel and the weapon of mass destruction (WMD) proliferation, and around the Gulf area, with the containment of Iran and the sanctions to Iraq. The conflicts and divergencies over the Middle East indeed brought the EU and the US to a point of crisis. This divergence of interests and approach was already visible with the Clinton administration, which in 1997 increased pressure on Baghdad and was contrasted by France and Great Britain's (UK) action (Kagan 2002, 10). Moreover, the events of 9/11 changed radically the perspectives of both EU and US on the current threats. If the Soviet Union somehow unified the two continents of Europe and the United States, the Middle East conflicts and the war against terrorism have started separating them (Kaye 2004, 11).

Nevertheless, the Iraq conflict started with the President Bush administration, that had to deal with the phenomenon of terrorism in Afghanistan and the figure of Saddam Hussein in Iraq. The real reason to contrast and halt Iraq was the massive use of WMD; however, it was clear that without removing Saddam Hussein from Iraq's scenario, the conflict with Iraq would have never ended (Kaye 2004, 12). On the other side of the conflict, European members of NATO were not regarding the threat of terrorism as urgent as Americans were considering it. As a result, after the UN Security Council resolution about the Iraq disarmament and the non-compliance of the latter, the Bush administration took a decision in the interest of the United States: in 2003 it attacked Iraq in order to pursue Saddam Hussein without the UN consent (Kaufman 2017, 258). This provoked a divide between the European members of NATO and the US: since the US and the UK didn't find logical evidence for the real presence of a WMD threat or a real connection between the terrorist attacks and the Iraqi government, countries like Germany and France strongly opposed the establishment of any conflict in Iraq (Dumani 2017, 178). As a result, the division within the transatlantic relations started to be defined as a "double containment": the "Old Europe" (France and Germany, and possibly supported by Russia) attempted to slow down U.S. ambition for global hegemony, and the United States and its "New European" allies in central and Eastern Europe (Czech Republic, Poland and Hungary, with the support of Great Britain) aimed at containing the power of France and Germany and their objective to create a European cohesive and unified defence (Layne 2003, 11).

As a result, the Iraq War has revealed the intentions and the interests of the United States under Bush Administration, which clearly were not to protect or to be the guarantor of peace in Europe, but rather to keep establishing its hegemony in the European Continent. The Iraq War is therefore a turning point in transatlantic relations: despite the prediction that eventually through a UN resolution Great Britain and the United States would have got the permission to forcibly disarm Iraq, in the end France and Germany "stuck to their guns" (Layne 2003, 13).

4.6. A neorealist perspective on EU-US current developments

Even after the end of the war, this drift between Europeans and Americans has been maintained. As the 21st century arrived, the military and economic growth of countries like India, China and Russia broke into the international

system and boosted furtherly its fragmentation. As a consequence, the advent of new state and non-state actors in the global arena underscores even more heavily the U.S. decentralisation and its power loss, along with Europe's relative decline (Simón 2017, 186).

Nevertheless, this appearance of new global actors in the game did not only signify a relative lessening of the U.S. great power and a transformation from a "Ptolemaic" to a "Copernican" world; it also brought about new U.S. interests in other developing corners of the world (Murray 2013, 2). Hence, after the Harmel Report of 1967, the attacks of 9/11, and the Obama's stated "pivot to the Pacific", the United States has indeed started to shift their focus from Europe to countries like Iraq, Afghanistan and China, undermining the relationship with Europe. Moreover, it appears that the new American President Donald Trump has adopted policies which suggest a more unilateral than multilateral approach. He indeed seems to follow the footsteps of the Bush administration. Trump's support for the Russian President Putin, his questions about the relevance of NATO and his conviction that America is supporting at overstated levels the European security and defence, are widening this rift of EU-US relations (Shapiro and Pardijs 2017). These circumstances are also furtherly worsened by the withdrawal of the US from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) in 2018, undermining a possible collaboration with European countries like France, United Kingdom and Germany to dominate Iran nuclear power.

Another evidence of this rift in EU-US relations is provided by the current more inclusive approach of NATO. An organization born initially to ensure peace in the Euro-Atlantic area, now it embraces a much wider area of countries (NATO 2008). Consequently, the presence of new incoming members at the organization resulted in a more diluted relationship between Europe and the US. It also led to further difficulties in organizing a unanimous response to global challenges (Kupchan 2009). The final output of this inclusive approach therefore was the following: a blurring of the original aims and principles of NATO along with an unstructured system of intervention and response.

In addition to this framework, the neorealist prediction concerning the re-nationalization of European countries seems to have encountered substantial evidence: countries like Hungary with the Prime Minister Viktor Orbán, France with the Front National (FN) President Marine Le Pen and lastly Italy with the former Deputy Prime Minister Matteo Salvini, have stirred up a

strong nationalism in the citizens and consequently provoked a detachment from a European sentiment. This indifference towards the interests of a bigger Union led to a prioritization of the national security and defence interest, and the belief in the possibilities of competing in the global arena thanks to a sufficient strength in the national defence and military force.⁸

These three current developments witness the validity of neorealist predictions: several neorealist indeed predicted the rise of an international system fragmentation, characterized by the presence of new actors on the stage; they foresaw a transformation in the approach of NATO, featured by an unsystematic response approach and a revision of its aims and principles; and lastly they envisioned the renationalisation of European members' security policies.

5. THE SHORTCOMINGS OF NEOREALIST PREDICTIONS AND THE COMPARISON WITH OTHER OPTIMAL THEORIES

As this paper shows, neorealism predicts an expansion of this drift between Europe and the United States, due to an increasing divergence of interests, strategies and security aims. To illustrate the validity of this prediction, neorealism employs historical facts, such as the Bosnian, the Kosovo and the Iraq War, and defence policies and strategies implemented by both the Continents, such as the ESDP and the "double containment".

However, a strong disagreement on this neorealist prediction was shown by both neoclassical realists and neoliberal institutionalists. According to the latter, NATO is not a normal alliance, but rather it constitutes a highly institutionalized partnership. Therefore, given this definition of NATO as a military as well as an institutionalized alliance, neoliberal institutionalists predict that only a structural change in the European security and defence could make the NATO collapse (Hellmann and Wolf 1993, 20).

And this neoliberal prediction has found evidence: indeed, notwithstanding its diluted cohesion, NATO still exists and remains the main security

⁸The re-nationalisation of European countries is a recent phenomenon that is developing currently within the whole Europe. The effect of this reawaken nationalism in countries such as France and Italy was tested in one of the quantitative research analyses that I have conducted personally as a result of the 2019 European elections (Marcellino 2019).

organization within Europe, by playing the role of transatlantic link between Europe and America and their communications.

A second important critique is provided by neoclassical realists. NATO indeed, after the Cold War, has renewed its missions and security aims by trying to adapt itself to the continuously changing circumstances. By doing so, it acquired an even more prominent role as pacifier in territories outside the alliance, such as the Balkan area. Its durability, its improvements in establishing good relations with Russia, and in integrating and including the former Soviet bloc states within the alliance, have proven the shortcomings of the neorealist predictions and expectations (Ratti 2006, 85). Moreover, the divergences EU and US had on the Yugoslavian conflict and the Bush administration's decision to attack Iraq in 2003 are not a symbol or a consequence of the collapse of the Soviet threat. Hence, NATO's members had their divergencies even during the Cold War, where strong disputes characterized the United States and France over the Middle East with the Suez Canal crisis in 1956 (*ibidem*). Furthermore, the opposition of Germany to any attack to Iraq was not due to the demise of the Soviet threat, but rather on a domestic costs and benefits calculation made in front of the possibility to start a war.

Nevertheless, these apparent little tiffs encountered during the wars in Bosnia, Kosovo and Iraq found substantial evidence and a boost in the following developments of the EU-US relations, due to the obstructionism of Trump and a change in the U.S. security interests. Moreover, it's also necessary to account for another central hypothesis of the neorealist paradigm that turned out to be true: the different national interests of NATO's members have proven to be more prominent and effective than the role of the Alliance in influencing and shaping the preferences and the security policies of the states.

Overall, it's possible to evaluate the neorealist theory as compatible with the historical trajectory: its predictions concerning the post-cold war era fragmentation of the international system, NATO's loss of cohesion, and the widening rift between the two Continents boosted by a diversion of U.S. interests towards Asia and Middle East territories and a re-nationalization of European countries seem to be sufficiently consistent with the path history has undertaken.

6. CONCLUSION

The neorealism theory mainly focuses on the distribution of power and material capability, which affects and influences the states' preferences. Only the presence of a common threat prompts states to cooperate and ally with each other.

The entire theory of neorealism, indeed, relies on the essential hypothesis that, once the Soviet threat collapsed, the entire partnership between Europe and the United States started crumbling. The diminished utility of NATO is nothing but the result of the collapse of the Soviet Union. Consequentially, the partnership of the EU and US was simply a marriage of convenience: on one side Europe needed protection from the Soviet threat, on the other, the United States couldn't allow the Soviet Union to become a regional hegemon and concurrently they aimed at maintaining their sphere of influence over Europe (Simoni 2008, 60). Once this overriding security interest has dissolved and no other interests in the respective areas of the globe are at the horizon, it's no longer needed to maintain this transatlantic partnership.

In this regard, neorealists provide evidence for these main predictions, by relying first on the changes in the international system after the Cold War, such as multipolarity and the transformation of the security agenda, secondly on the conflicts derived from the disagreements on the Bosnian, Kosovo and Iraq issues, and lastly on the current developments originated from the coming of the American President Trump and the renationalization of European countries.

This constitutes the main special contribute that neorealists added to the earlier theories of international politics and for which it is possible to detect a compatibility with the historical events of EU-US relations.

Moreover, a further implication could be deduced from this neorealist approach: since the absence of a common threat or of shared interests makes the EU-US relations disappear, this transatlantic partnership does not seem part of a long-term objective or a pre-defined strategy, but rather a question of coincidence and shared short-term goals. Indeed, neorealists have illustrated how the United States remains within the European area only and solely to keep and maintain its hegemony over Europe.

As this article aimed to show, notwithstanding its shortcomings delighted by neoliberal institutionalists and neoclassical realists, neorealism still constitutes and represents among the international politics' theories, the most scientific paradigm, with the most specified predictions and hypotheses, and finally with the most substantial evidence and proof for its predictions.

REFERENCES

- Baldwin D.A. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press.
- Bennett C. (1999), "The Peacekeeping Challenge", *NATO Review*, n. 2, pp. 2-34, retrieved February 20, 2019, from <https://www.nato.int/docu/rev-pdf/eng/0102-en.pdf>.
- Bergsten C.F. (1990), "The World Economy After the Cold War", *Foreign Affairs*, vol. 69, n. 3, pp. 96-112.
- Brown C. (2009), "Structural Realism, Classical Realism and Human Nature", *International Relations*, vol. 23, n. 2, pp. 257-270.
- Clinton B. (1995), *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Secretary of Defense Department of the White House, pp. 1-33.
- Cox M. (2003), "Commentary: Martians and Venutians in the New World Order", *International Affairs*, vol. 79, n. 3, pp. 523-532.
- Dover R., Friis Kristensen A. (2013), "The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies", in M. Cini, N.P.-S. Borragán (eds), *European Union Politics*, New York, Oxford University Press, 3rd ed., pp. 241-253.
- Duke S., Vanhoonacker S.M. (2015), "EU-NATO relations: Top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation", *UACES 45th Annual Conference Bilbao*, Bilbao, pp. 153-168.
- Dumani A. (2017), *The Trans-Atlantic Relations after the Cold War: Past, Present and Future*, Tirana, University of New York Tirana, pp. 1-349.
- Gilpin R. (1984), "The Richness of the Tradition of Political Realism", *International Organization*, vol. 38, n. 2, pp. 287-304.
- Harland D. (2017), *Never Again: International Intervention in Bosnia and Herzegovina*, Geneva, Centre for Humanitarian Dialogue, pp. 1-33.
- Hellmann G., Wolf R. (1993), "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO", *Security Studies*, vol. 3, n. 1, pp. 3-43.
- Jervis R. (1978), "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, vol. 30, n. 2, pp. 167-214.
- Kagan R. (2002), "Power and Weakness: Why the United States and Europe See the World So Differently", *Policy Review*, vol. 113, n. 1, pp. 3-29.
- Kaufman J.P. (2017), "The US Perspective on NATO under Trump: Lessons of the Past and Prospects for the Future", *International Affairs*, vol. 93, n. 2, pp. 251-266.
- Kaufman J.P., Dorman A.M. (2011), *The Future of Transatlantic Relations: Perceptions, Policy and Practice*, Stanford, Stanford Security Studies.
- Kaye D.D. (2004), *Mind the Gap: The United States, Europe and the Middle East*. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, pp. 5-55.

- Keohane R.O. (1986), *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press.
- (1989), “Multilateralism: An Agenda for Research”, *International Journal*, vol. 45, n. 4, pp. 731-764.
- Kissinger H. (1999), “The End of NATO as We Know It?”, *The Washington Post*, 15, 7.
- Kupchan C.A. (2009), “Decision time: NATO’s hard choices”, *NATO Review*, retrieved February 20, 2019, from <https://www.nato.int/docu/review/articles/2009/03/26/decision-time-nato-s-hard-choices/index.html>.
- Lane C. (1995), “Germany’s New Ostpolitik”, *Foreign Affairs*, vol. 74, n. 6, pp. 77-89.
- Layne C. (2003), “America as European Hegemon”, *The National Interest*, n. 72, pp. 17-29.
- Legro J.W., Moravcsik A. (1999), “Is Anybody Still a Realist?”, *International Security*, vol. 24, n. 2, pp. 5-55.
- Mandelbaum M. (1995), “Preserving the New Peace: the Case against NATO expansion”, *Foreign Affairs*, vol. 74, n. 3, pp. 9-13.
- Marcellino C. (2019), *The demobilizing force of populist parties: a real influence on European elections?*, Maastricht, Maastricht University (Not published).
- Mearsheimer J.J. (1990), “Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War”, *International Security*, vol. 15, n. 1, pp. 5-56.
- (1994), “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, n. 3, pp. 5-49.
- (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton & Company.
- (2010), “Structural Realism”, in T. Dunne, M. Kurki, S. Smith (eds), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford University Press (2nd ed.), pp. 77-94.
- Morgenthau H.J. (1993), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York, McGraw-Hill.
- Murray S. (2013), “US Adjustments to Global Power Shifts and Diffusion: An Analysis of Selected Security Issues”, *Transworld*, n. 28, pp. 1-38.
- NATO (2008), *Study on NATO enlargement* (September 3), retrieved March 13, 2020, from https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.
- (2017), *What is NATO, why does it still exist, and how does it work?* (July 6), retrieved February 15, 2019, from Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=3vN-4r2hg0Os>.
- Nye J. (1988), “Neorealism and Neoliberalism”, *World Politics*, vol. 40, n. 2, pp. 235-251.
- Ratti L. (2006), “Post-cold war Nato and international relations theory: The case for neo-classical realism”, *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 4, n. 1, pp. 81-110.

- Reiter D. (2001), "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy", *International Security*, vol. 25, n. 4, pp. 41-67.
- Rose G. (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol. 51, n. 1, pp. 144-172.
- Shapiro J., Pardijs D. (2017), "The transatlantic meaning of Donald Trump: a US-EU Power Audit", *European Council on Foreign Relations*, pp. 1-45.
- Simoni S. (2008), *Beyond Paradise and Power. Contending Arguments on the Future of Transatlantic Relations and the West (1991-2001)*, Los Angeles, University of Southern California.
- Simón L. (2017), "Neorealism, Security Cooperation, and Europe's Relative Gain Dilemma", *Security Studies*, vol. 26, n. 2, pp. 185-212.
- Sobel R. (1998), "Trends: United States Intervention in Bosnia", *The Public Opinion Quarterly*, vol. 62, n. 2, pp. 250-278.
- Van Evera S. (1999), *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, London, Cornell University Press.
- Van Ham P. (2001), "Security and Culture, or, Why NATO Won't Last", *Security Dialogue*, vol. 32, n. 4, pp. 393-406.
- Walt S. (1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1998), "The Precarious Partnership: America and Europe in a New Era", in K. Charles (ed.), *Atlantic Security: Contending Visions*, New York, Council on Foreign Relations Press, pp. 5-44.
- Waltz K.N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading (MA), Addison-Wesley.
- (1993), "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18. n. 2, pp. 44-79.
- (2000), "Structural Realism after the End of the Cold War", *International Security*, vol. 25, n. 1, pp. 5-41.
- (2001), *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press.

Jack Birner

The Quiet Revolution in Dutch Politics. How Economics Changed the Norms for Dutch Electoral Programs*

I. INTRODUCTION

Until recently, The Netherlands was the only country in the world where political parties voluntarily submitted their election programs to an economic and econometric audit by an independent agency, which evaluates the internal consistency of the programs and their expected economic effects. This tradition has gradually evolved over a period of more than 40 years and it has profoundly changed the behavior of political parties and improved the quality of Dutch democracy: it constitutes a quiet revolution. The procedures that have evolved now constitute a tradition that is firmly embedded in Dutch society. Even though this practice is not devoid of disadvantages, other countries have started introducing similar procedures in the last decade.

The article consists of four parts. The first part is descriptive and tells the history of how this tradition, which is interesting in its own right, has evolved. The second part complements other recent accounts by discussing how the unique phenomenon of political parties' voluntarily accepting an independent scrutiny of their electoral programs could arise in The Netherlands after the Second World War. I will argue that for the answer three factors are of importance. One is the profound influence of Jan Tinbergen, one of the fathers of

¹ I thank em, prof. Flip de Kam for precious hints and references, the employees of the Dutch Royal Library (Koninklijke Bibliotheek) in The Hague and the editor of ESB for their kind assistance and anonymous referees for their criticism and suggestions. None of them are responsible for what I did with them.

econometrics and co-recipient of the first Nobel prize in economics. Another has to do with the role of the Dutch press from the early 1970s onward. A third factor is the unique place of the economy in Dutch society, the so-called polder model, and exogenous economic developments that were not unique to the country. The ways in which these three factors have interacted goes a long way towards explaining how this quiet revolution came about.

The third part of the article discusses some aspects of the particular relationship, or symbiosis, between economics and econometrics on one hand and politics on the other in general, and how it has improved the quality of Dutch democracy in particular.

The final part discusses the question whether the Dutch experience, despite its unique history, may be used to introduce the habit of imposing a minimum of financial and economic discipline on electoral programs in Italy. Why Italy? First, Italy is the country where the author, who is Dutch, has lived and worked for the last 25 years. Second, *Biblioteca della libertà* is an Italian journal that seems like a good platform for launching the idea that Italian politics may stand to gain from an attempt to rationalize and discipline the programs with which parties try to attract the favors of the electorate. Last but not least, during the recent negotiations on a European post-coronavirus recovery package The Netherlands and Italy have found themselves on radically opposed sides of the negotiating table. The story that I tell contains the elements to see the Dutch position in a broader historical and cultural perspective that may help to make it better understood.²

My conclusion will be that in a reduced and partial form it should be possible to start introducing the habit of evaluating the internal consistency and expected economic effects of Italian election programs.

THE DUTCH EXPERIMENT

In the months before the national elections of 1977, three journalists of the Dutch weekly *Haagse Post*, Frans Nypels, Kees Tamboer, and Flip de Kam, published a series of interviews with the leaders of the four main politi-

² In keeping with Tinbergen's idea that a better knowledge of facts contributes to a better understanding of other circumstances, opinions and nations. Cp. the last sentence of Tinbergen 1950, 13.

cal parties of the time and their staff, the Christian-democratic *CDA*, the conservative-liberal *VVD*, the social-democratic *PvdA* and the communist *CPN*. They questioned them critically and in great detail on their election programs. Using simple quantitative forecasts based on official economic data, they specifically asked their interlocutors to respond to criticism of the economic and financial compatibility and feasibility of the policies proposed in their programs.³ They had planned four “election specials,” which were published in the weeks leading up to the general elections of 25 May, but decided at the last moment to add a fifth interview, with chairman (and future prime minister) Wim Kok and vice-chairman Wim Spit of the biggest trade union *FNV* and their staff. It was published a few days after the elections.

The interviews reflect “the spirit of ’68.” Before 1968, politicians in The Netherlands were highly respected public figures, or were at any rate reverently treated as such, both by the general public and by the press. After 1968 things would never be the same again.⁴ The very titles leave no doubt about that: “Wiegel’s fairy tales” (*VVD*); “The lust to govern of Marcus Bakker” (*CPN*); “Van Agt’s censorious paternalism”⁵ (*CDA*); “Den Uyl’s pessimism” (*PvdA*); and “The powerlessness of the trade unions.” The interviewers’ language and behavior are not exactly deferential, either. They interrupt their interlocutors with comments such as “this is nonsense,” “you’re a utopian,” and “that’s childish.”

The interviews did not stand alone. They are part of a great number of thoroughly-researched articles and interviews on political, social and eco-

³ The Dutch weekly economic review *ESB* had taken a somewhat similar initiative prior to the elections of 1972. It invited seven political parties to answer a series of detailed questions regarding their “economic vision” on wage and price policy, income distribution, employment, economic growth and territorial planning. Both the questions and the answers are in qualitative terms; quantitative measures are neither asked nor provided, with the exception of a few references to inflation figures by D66 and a measure of population density in the reply by another party, DS70. This constitutes an important difference with the interviews of 1977. I owe the reference to Bos and Teulings 2011.

⁴ Cp. also Lijphart 1990, ch. 1, where it is argued that Dutch politics underwent a radical change in 1967.

⁵ To a native speaker of Dutch the original “bedilzucht” has connotations that are difficult to capture in English.

nomic issues that appeared in *Haagse Post* in those years. They were particularly numerous during the election year 1977. The virtues of this journalistic enterprise were their own reward: between 1970 and 1980 the number of copies sold increased by 45%, from 29,000 to nearly 52,000.

Before the next elections, in 1981, Nypels and De Kam conducted another round of interviews. In the meantime, however, the political landscape had changed. The Dutch Communist Party *CPN* was no longer included whereas the progressive-liberal *D66* was. Again, they used simple quantitative forecasts. This time, the interviews were published in the daily *Haarlems Dagblad*,⁶ of which Nypels had become the editor.⁷ What had also changed were the economic conditions. Economic growth had turned negative, unemployment kept rising, and in the eight months before the elections the estimates of the public deficit continued to be revised upward, from 5% of GDP to 8%. These developments caught politicians completely by surprise. All parties agreed that the state of the national economy urgently required cutting public expenditure, increasing public revenue, or both. But this was obviously not a message they were happy to adopt in their election campaigns.

D66 had asked the official *Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis* (CPB) for an estimate of the effects of their policy proposals. CPB replied they were too busy preparing the official forecasts,⁸ suggesting they ask the Ministry of Finance instead. The Ministry complied and produced some figures shortly before the elections.⁹ *D66*'s action was in keeping with their innovative proposal of 1971 to make it compulsory for parties to include the costs of their policy proposals in their programs.¹⁰ In 1980, *CDA*, too, had asked and obtained a quantitative estimate of the effects of their

⁶ They are collected in De Kam and Nypels (1981), which also contains two essays on the general economic and political situation.

⁷ In 1981. In 1977 he had left *Haagse Post* and moved to *Haarlems Dagblad*.

⁸ Cp. De Kam and Nypels 1981, 21.

⁹ Cp. De Kam and Nypels 1981, 21, 24, 32.

¹⁰ *D66* had been founded five years previously. Its main objective was to make the political system more democratic. Other novel proposals included the direct election of the prime minister and mayors, the abolition of the Upper House of Parliament and making referenda a standard part of political decision making.

planned policies from the Ministry of Finance. As to *VVD*, they said in the 1981 interview that the Ministry of Finance had “approved its method of calculating the estimates.” When the journalists pressed the party’s representative for a less elusive answer, he reluctantly admitted that the Ministry had some doubts about the figures themselves.

Another interesting feature of the 1981 elections is that each party used their own expected GDP growth figure for the next four years. These were far more optimistic than the recently published official statistic of -2% and varied from +2.25% (*PvdA*) to 175% (*CDA*) to +1.5% (*D66*) to between 0 and 1% (*VVD*). Apparently, all parties were counting on the positive effects they expected their policy proposals to have. They all agreed that real incomes for most workers would have to fall, though not by how much.¹¹ The two interviewees of *PvdA* even continued to disagree on the specific percentage during the interview. To cut things short, leading candidate (and former prime minister) Joop den Uyl told the party’s financial specialist Hans Kombrink: “Let’s stop juggling with figures. We are talking politics.”¹² That was probably the last time a Dutch politician could say something like that in public and get away with it.

Regardless of the signs and magnitudes of the various estimates, the very fact that the parties of their own accord had asked for external professional help in calculating the effects of their programs was an important step in the history of Dutch politics.¹³

The politicians’ uncertainty about how to react to the unexpectedly grim economic situation had also brought about a change of attitude. They were now well aware that what they said, and how they said it, might have important electoral repercussions. As a consequence, the atmosphere of the interviews was much less cordial than four years earlier. The leader of *VVD*, Hans Wiegel, and the leading candidate of *CDA*, prime minister Dries van Agt, even refused to be interviewed at all.¹⁴ The interviewees of *D66* objected

¹¹ Parties differed as to which income categories would be affected most or at all (public or private sector, minimum wage earners or others).

¹² De Kam and Nypels 1981, 74, my translation.

¹³ The interview with *PvdA* contains no hints that they did so, too, but it is reasonable to presume that they did. Cp. the next section.

¹⁴ It was during Van Agt’s term of office that the economy and the public accounts had taken such a sudden and catastrophic turn.

that their opinions were not correctly represented in the published text, even though it had been submitted to them for possible corrections. None of the parties were satisfied with the published articles. This is what the journalists had to say about their pre-publication comments:

Why this surliness and irritation? Is it perhaps because one is not supposed to confront politicians with their powerlessness? Or is it perhaps because one is not allowed to critically test the promises politicians make? Or is it perhaps because one may not check the politicians' sums? Or is the cause the expressed doubts, sometimes disbelief, as to the feasibility of the policies that are promised in the programs?

Doubts if the expected economic growth will be realized? Doubts as to the number of prospected jobs? Doubts if it is possible to make people forcefully accept the deeply negative cuts in real income that is assumed in all programs, four years long?

Such thoughts bubble up irresistibly, after the waves of protective aversion from "The Hague." (De Kam and Nypels 1981, 91, my translation)

Yet, the seeds of irritation they had sown had fallen on fertile soil. That may be concluded from what happened next.

2.1 The parties take over

As we have just seen, three of the parties had already requested an official estimate of the effects of their policy proposals. The fourth, *PvdA*, then in the opposition, when challenged by Prime Minister Ruud Lubbers, also submitted its alternative public budget proposals to a quantitative check by CPB.¹⁵

These experiences helped pave the way to what happened in the run-up to the next elections in 1986. Instead of waiting to be interviewed, *PvdA*, *CDA* and *VVD* took matters into their own hands and asked CPB for an economic and financial audit of their programs. The results were published after the elections and therefore could not influence voters' choices. Yet, the very decision to submit their programs to an independent quantitative check was an important step by itself. In this respect, the journalistic enterprise of Nypels, Tamboer and De Kam had been so successful as to made itself redundant.

¹⁵ Cp. Bolhuis 2017, 15.

For the following elections, in 1989, *D66* joined *PvdA*, *CDA* and *VVD* in their request for an econometric check of their programs. This time the results were published a month before the elections. That time-table was to be stuck to for all subsequent elections.

The parliamentary elections of 1994 and 1998 saw the left-wing green party (*Groen Links - GL*) join the pack. They were willing to participate only on condition that the effects of the election programs on the environment be included. This led to the involvement of the National Institute of Public Health and the Environment (RIVM) in addition to CPB.¹⁶

When the elections of 2001 were announced, all of the eight parties with seats in Parliament seized the opportunity to have CPB assess their programs. They now included the conservative-Protestant *CU* and *SGP* and the socialist *SP* as well.

What had started as a trend had now consolidated itself into a tradition. Henceforth, all serious political parties (i.e., excluding the often short-lived breakaway “splinter parties”) with at least one seat in Parliament submitted their programs to an official check in the run-up to all subsequent elections (2002, 2003, 2006, 2010, 2012, and 2017). In 2012 they numbered 10 out of 21 parties that participated in the elections and 11 out of 28 in 2017.

The Greens were not the only party wanting to broaden the horizon beyond the strictly quantitative economic and financial scrutiny of CPB. This led to the involvement of the Netherlands Institute for Social Research (SCP). Together, CPB, RIVM/PBL and SCP covered both the quantitative and qualitative effects of the election programs on the main economic and financial variables and on the natural and social environment. Table 1 gives an impression of the way the original initiative of three parties evolved.

¹⁶ Bolhuis 2017, 58.

Table 1 • Number of parties submitting their programs to scrutiny, length of report and government agencies involved. The snap elections after the fall of the cabinet in 2003 left too little time for CPB to prepare an audit

<i>Election year</i>	<i>Number of parties</i>	<i>Length of report in pages</i>	<i>Agencies involved</i>
1986	3	16	CPB
1989	4	55	CPB
1994	5	220	CPB
1998	5	155	CPB
2002	8	228	CPB
2003	-	-	CPB
2006	8	220	CPB, PBL
2010	9	218	CPB, PBL
2012	10	454	CPB, PBL
2017	11	374	CPB, PBL, SCP

2.2 Consolidation

The process that had started with two rounds of interviews by a few journalists received a boost when three political parties decided to ask the official CPB for an economic and financial assessment of their election programs. CPB with its considerable resources had the potential to produce much more detailed and reliable results than the calculations that one of the journalists, De Kam, had made practically on the back of an envelope.¹⁷ The involvement of CPB constituted a considerable improvement on the journalists' efforts.

In all subsequent national elections a continuously increasing number of parties followed suit, voluntarily and of their own accord. Over time, the procedure has gradually become more streamlined, standardized, and institutionalized. In addition to this, the topics have been extended beyond the strictly economic and financial sphere. From 2006 onwards, other Planbureaus became involved, too.

The first three audits were published under various names. From 1988 the title has become standardized, too: *Keuzes in Kaart (Charted Choices)*, or *KiK* for short. The acronym has become a standard part of the public-debate jargon in The Netherlands.

¹⁷ Personal communication.

2.3 A standard procedure

The procedure that has established itself over the decades is now as follows.¹⁸ One year before the elections the Ministry of Finance asks the National Budget Study Group (*Studiegroep Begrotingsruimte – SBR*) for an “advice.” This is a report with recommendations on the national budget for the term of office of the next government (that still has to be elected).¹⁹ The timing has been chosen so as to give political parties the opportunity to take these recommendations into account when drawing up their election programs. The minister of finance forwards the report as it is to the two chambers of the States General, the historical name of Dutch Parliament. This is the moment its contents enter the public domain.

When *SBR* receives the request from the Ministry of Finance, it asks CPB to draw up a new medium-term forecast (Middellangetermijnverkenning - MLT) for the next government’s term of office (in principle four years) so that it can base its recommendations on the latest statistics. MLT contains the financial and economic scenario for the next four or five years based on the assumption that existing policies remain unchanged. It is published as soon as it is available. MLT plays a central role both before and after the elections. Before, in the preparation of the election programs; and after, in the negotiations for forming a new government. Usually, the forecasts it contains are considered to be unproblematic and are generally accepted.²⁰ The envisaged effects of most of the policies that parties propose in their election programs, and, later, of the policies of the government program, are expressed in terms of deviations from these “central forecasts.”

2.4 The quiet revolution

Within three decades, an ordinary (yet ambitious) journalistic initiative has succeeded in obtaining the extraordinary effect of revolutionizing

¹⁸ What follows is a summary of the detailed description in Bolhuis 2017, 21 ff.

¹⁹ This has been the task of SBR ever since 1972. The group is composed of high public officials of the Ministries of Finance, Economics, Labour and Welfare, Public Health and Sports, the Interior, the prime minister’s Cabinet Office, and the directors of CPB and the Dutch National Bank. As of 2012 it is chaired by the Secretary General of the Ministry of Finance (formerly the Treasurer General).

²⁰ For a few exceptions, cp. Bolhuis 2017, 22.

the way in which Dutch political parties construct and present their election programs. From an occasional collaboration between politicians on one hand and economists and econometricians on the other, the econometric check of the election programs has turned into a standard procedure. What was an exception has become a norm no serious political party dares to ignore.

The gradual and steady evolution of this process has revolutionized Dutch politics and greatly improved the quality of democracy in The Netherlands. What do I mean by that?

Modern parliamentary democracy may be characterized as a rational and egalitarian political system in which political parties compete for votes.²¹ Rational, because the critical discussion of factual and normative claims is decisive in public decision making; and egalitarian, because all decision makers – voters, political parties, trade unions and employers’ organizations – have equal right of access to information and participation in the public decision processes.²² For both features to be able to function, the existence of an independent press is of fundamental importance. An independent judiciary is necessary for guaranteeing that the rules of the political game are observed and for conflict resolution.

Bos and Teulings 2011 contain a number of elements that can be used to characterize the quality of democracy in general and that of the Dutch system in particular. In the article,

the idea of an independent evaluation of election platforms is related to the credibility and commitment of politics. Since voters have a hard time to evaluate the costs of policy proposals, politicians are tempted to make more promises than is financially viable. Furthermore, politicians are tempted to spend money on specific interest groups today, [so] as to achieve their electoral support, leaving the distribution of the tax burden to finance this spending open for future decision making. (Bos and Teulings 2011, 419)²³

²¹ The classical reference for the rational aspect is Popper 1945. The competitive element is emphasized in Schumpeter 1962 [1942], chapter 22.

²² For a brief description of the institutionalized interaction between the latter three agents, see below, the section on The Dutch economy.

²³ The authors consider the auditing of electoral programs to be an additional task for

Anything within the bounds of the democratic rules that enhances politicians' credibility and commitment may be considered to be an improvement of the quality of democracy. The auditing procedures that have become standardized in The Netherlands are a positive contribution to both.

The authors observe that despite the progressive fragmentation of the Dutch political landscape, "new parties find it indispensable to participate [in the audit of their programs], since non-participation would inevitably send the signal that the party's election platform is economically unsound" (420). They call this the revelation principle. They add: "Though the great majority of the voters will not spend a minute in reading the evaluation, many journalists do, and they report extensively on the evaluation [...]" (*ibidem*). That the Dutch press considers *KiK* to be an important source of information is confirmed by the fact that in 2016 two of the main newspapers, *Volkskrant* and *NRC*, made an explicit plea to continue to publish this document.²⁴

As we have seen above, the audits have become more detailed and standardized. This has made the election programs more comparable. So, the electorate is better equipped to decide which party to vote for.²⁵ This constitutes another improvement of the quality of Dutch democracy.

In addition to these pre-election features, "the evaluation plays a major role in the negotiations on a new government that start immediately after the election. Not all parties participate in these negotiations, but a party of which the platform has not been evaluated would become less attractive as a coalition partner (...)."²⁶ To this should be added that the parties' acceptance of the middle-term forecast by CPB diminishes the transaction costs of forming a new coalition government,²⁷ another improvement of the quality of the democratic process.

So, both before and after each every parliamentary election the audits and the central forecasts by CPB on which they are based play a fundamental role. The fact that all parties make use of the instruments for an independent

fiscal councils. That link will not be pursued here. For some references to the relevant literature, see Bos and Teulings 2011, 419, n. 5 and 6.

²⁴ Cp. Bolhuis 2017, 10.

²⁵ Bos and Teulings 2011, 421-2.

²⁶ *Ibidem*. Cp. also Bolhuis 2017, 9-11.

²⁷ Cp. also Bolhuis 2017, 176.

evaluation of their election programs has led to a levelling of the playing field on which they compete with each other – at a qualitatively higher level than would have been possible without them. That does not mean *KiK* is without its critics, as we will see below. But first I will address the question why this revolution could took place in The Netherlands after the Second World War.

3. BACKGROUND OF THE QUIET REVOLUTION

For 34 years the Dutch experiment has remained unique. The Netherlands was the only country in the world where political parties voluntarily accepted the scrutiny by independent national agencies for policy analysis and forecasting. It was not until 2010 that the United Kingdom followed suit, be it in a different manner. The British private Institute of Fiscal Studies took the initiative to calculate the effects of the programs of the *Labour Party*, the *Conservative Party* and the *Liberal Democrats*. In 2012, Australia established the Parliamentary Budget Office, which is charged with the calculation and publication of the financial and economic consequences of the programs of all parties whose representatives have been elected MP's. In 2014, Belgium adopted a law that makes it compulsory for parties to submit their election programs to the scrutiny of the Federaal Planbureau.²⁸ Other countries may be about to follow these examples.²⁹

The fact that it took other countries so long to adopt a similar procedure raises the question how it could arise, evolve and become institutionalized in The Netherlands. This will addressed in the following sections.

3.1 The Dutch economy

After the Second World War the existing Dutch political system with its corporativist features evolved into a system in which the government, the trade unions and the employers' organizations periodically meet with the aim

²⁸ Bolhuis 2017, 11.

²⁹ The American Congressional Budget Office has a different task. Like CPB it produces long-term economic projections based on the status quo but it only calculates the economic impact of specific bills and not the economic and financial coherence and consequences of election programs.

of reaching a consensus on the way the national economy is managed. The official platform where they frequently meet is the Social-Economic Council or SER. It was founded in 1950 and is the central institutional pillar of the Dutch concertation (or polder) model.³⁰

Right after the war, the three “social partners” in this concertation process agreed to give precedence to profits over wages so as to stimulate investments and accelerate the reconstruction of the production structure, which had suffered heavily from the war. This policy was so successful that it created near-full employment. In their competition for an increasingly scarce labour force enterprises saw themselves compelled to offer more than the officially agreed and rather modest annual wage increases, thus violating the collective labour agreements. In 1964 the rising tension on the labour market led to what has become known as the wage explosion: wages increased on average by more than 15% *per annum*.³¹

Another relevant factor for understanding the situation in The Netherlands is the discovery, in 1959, of seemingly inexhaustible deposits of natural gas in the north of the country. Starting under the predominantly social-democratic coalitions of the 1960s and '70s a quarter of the 211 bn. euros' proceeds (in today's currency) were used to construct and maintain a lavish social welfare system.³² Most of the rest was destined to financing interest on public debt, health care, education and the public administration. A mere 7% – 15 bn. euros – was invested in infrastructure.

Then came the first oil crisis of 1973. It hit the Dutch economy particularly hard and in a drastic reversal of the previous trend unemployment surged. The rapidly worsening economic prospects and rising numbers of people without a job gave rise to an extended period of social unrest. In the attempt to soften the impact of unemployment the welfare system started to be put to an improper use. The provision that was abused most was WAO, officially destined to workers who had become totally or partially unfit to work. The differential between a full WAO disability allowance and the minimum wage was so small as to act as a disincentive for the partially handicapped to seek or accept alternative and more suitable employment, as they were required to do by law.

³⁰ For a detailed description, see Hemerijck and Visser 2001. On the role of CPB in this procedure, cp. also Donders and Graafland 2000, 11. On the SER, see Klamer 1990.

³¹ Cp. Windmuller, de Galan and van Zweeden 1987.

³² Vermeend 2010, Box 102.

In the meantime, the deceleration of global economic growth that was caused by the oil crisis had drastically reduced demand for final products. Many enterprises were forced to cut output and further reduce their workforce. Employers started using WAO even more assiduously for circumventing the bureaucratic complications and reducing the costs of laying off employees. This rapidly inflated the number of WAO beneficiaries. Its costs risked spinning out of control, a danger that politicians were only slow and reluctant to acknowledge.³³

Even though the slowing down of world economic growth had a very negative impact on the export-dependent Dutch economy, workers had become so accustomed to annual real wage increases and a generous welfare system that they were extremely reluctant to abandon them. Three weeks before the elections of 1977 strikes broke out in protest against the partial or full abolition of the mechanism for safeguarding real wages, the “automatic price compensation.” With rising rates of inflation this mechanism was creating a wage-price spiral that posed a major challenge to national economic policy – and political parties. Stagflation was lurking around the corner and the general economic outlook during the second half of the 1970s was bleak. The three “social partners” reluctantly started to accept that the policy of allowing employees’ purchasing power to continue to grow had become a menace to employment and would have to be abandoned.³⁴

3.2 The Tinbergen tradition

The Netherlands was one of the first countries – if not the first – where economic models started to play a role in politics. The central figure in this development was Jan Tinbergen. During the 1930s, Tinbergen had been one of the

³³ The improper use of WAO went on and on. In the end politicians could no longer ignore it. This is shown by the promise Prime Minister Ruud Lubbers made in the Fall of 1990 that he would resign if the number of WAO-beneficiaries would reach one million (on a total labour force of 6 mln!).

³⁴ As might be expected, the employers’ organizations were the first to accept this, followed by political parties. The trade unions followed grudgingly and at a greater distance in time. What is more surprising is the surprise – if not shock – with which economists reacted to the vintage model of Hans den Hartog and Hok-Soei Tjan. One of the conclusions of their article was that higher wages would lead to the adoption of more capital-intensive production methods and hence a loss of jobs (den Hartog and Tjan 1976). Apparently they were not aware of, or had forgotten, the work of economists such as David Ricardo and Friedrich von Hayek.

main contributors to the development of the new discipline of econometrics. Tinbergen started building an econometric model of the Dutch economy that was designed to serve as an instrument for economic policy. This was part of his broader research agenda. It encompassed the construction of a type of socialism that was to be scientific in a radically different sense from Marx's. He abandoned the idea of centralized socialist planning, replacing it by a scientific approach in the form of the novelty of econometric modelling as an important instrument of socialist economic policy. But he did not stop there.

The other novel element, the point that really reversed the idea of scientific socialism, concerned the establishment of goals by scientific methods. Tinbergen took up the very term "scientific socialism," the original tenor of which his generation of Social Democrats had so derisively dismissed, and gradually loaded it with a diametrically opposite meaning. The original idea held that the theory of socialism, and in particular the progression of social relations towards a socialized mode of production, was scientific, and hence had to be valid by necessity. Tinbergen, for his part, proposed instead a "mature socialism," that was scientific in a totally different sense.

The science of welfare economics, he explained, provides us with the conditions that must be fulfilled in order to maximize social welfare, but the real problem is to "interpret these conditions in terms of the institutions which together will enable these conditions to be materialized. This group of institutions may also be called the optimum social order or regime and this I take to be identical with the mature socialist order". (Alberts 1994, 300-1, notes deleted)

In 1929 Tinbergen started working for the National Statistical Office CBS, where, among other things, he did research on the business cycle. In 1945 he was appointed first director of the newly created Centraal Plan Bureau (CPB), a position he would hold until 1955.³⁵ The name reflects the socialist convictions of Tinbergen and Hein Vos, who in 1935, working for the social-democratic party SDAP, wrote the Plan van de Arbeid (Labour Plan), which proposed an alternative to the policies of the conservative Dutch government to combat the consequences of the crisis of 1929.³⁶

³⁵ On how CPB evolved from one of the three departments of CBS into an independent institution see Van den Bogaard 1999.

³⁶ Cf. Van der Steen 2010, 35. The plan was inspired by Keynesian-type ideas even before the publication of *The General Theory*. See also Abma 1977.

Under Tinbergen CPB became a permanent feature of the political landscape of The Netherlands. Its econometric models provided the government with the forecasts on which to base their economic policies and it calculated the likely effects of each government's economic and financial program.

There was another way in which Tinbergen had a profound influence on Dutch economics. In 1931 he was appointed professor of statistics at the University of Amsterdam. From 1933 he held the part-time chair of statistical analysis d mathematics at the Rotterdam School of Economics.³⁷ In 1956 this was transformed into a full-time professorship of development programming. In the same year he founded, together with Henri Theil, The Econometric Institute. In 1973 the School of Economics merged into the newly-founded Erasmus University, where Tinbergen continued to teach and conduct research until his retirement in 1970. In his various academic and non-academic positions Tinbergen educated entire generations of Dutch (and foreign) economists. The last cohorts of these "descendants of Tinbergen"³⁸ have retired only recently.³⁹

Whereas the name Planbureau has its historical roots in the concept of a socialist centrally planned economy, it is a misnomer; CPB was explicitly founded as an independent institute for economic forecasting and policy analysis.⁴⁰ Yet the name caught on. When the Netherlands Institute for Social Research was founded in 1973, it was called Sociaal en Cultureel Planbureau. In 2008, when two existing government organizations dealing with the physical and the social environment, the Ruimtelijk Planbureau and the Milieu- en Natuurplanbureau merged into one, the new organization, the Planbureau voor de Leefomgeving, inherited the name. Despite the fact that none of them produce any policy plans, no one in The Netherlands has ever objected to calling them Planbureaus. That is probably due to Tinbergen's role and the general respect he continues to command in the country.

³⁷ Alberts 1994, 300.

³⁸ This is the title of Klamer and van Dalen 1996, which tells the story of Tinbergen's influence on Dutch economists.

³⁹ For a biography of Tinbergen and his influence on Dutch economic policy, see Don 2019.

⁴⁰ For more information on CPB and its institutional setting, cp. Den Butter and Morgan 2000b, 284-285. From its very beginning the data CPB used have been provided by the national statistical office, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), which was founded in 1899. The independence of this data source has contributed to the trust in CPB. Cp. also Van den Bogaard 1999.

3.3 “Scientific bureaus,” the political parties’ think tanks

In 1934, in addition to his membership of the board of trustees, Tinbergen had also assumed the first directorship of the Wetenschappelijk Bureau (scientific bureau) of the social-democratic party *SDAP*. After the War, other political parties followed the example of *SDAP* and founded their own think tanks. The Netherlands is one of the few countries in the world where most political parties have a research department. The origin and evolution of these “scientific bureaus” merits a separate study. Table 2 gives an impression of the situation of political parties, their research departments, and the approximate number⁴¹ of individuals employed in 2019.

Table 2 • Political parties, their research departments
 and approximate number of collaborators

<i>Political party</i>	<i>Name of research institute</i>	<i>Collaborators</i>
PvdA	Wiardi-Beckmanstichting	4
VVD	Teldersstichting	6
CDA	Wetenschappelijk Instituut voor het CDA	7
D66	Mr. Hans Van Mierlo Stichting	7
ChristenUnie	Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie	8
DENK	Wetenschappelijk Instituut Statera	1
Forum voor Democratie	Renaissance instituut	2
GroenLinks	Bureau De Helling	5
PvdD	Nicolaas G. Pierson Foundation	3
SGP	Guido de Brès Stichting ⁴²	2
SP	Wetenschappelijk Bureau van de SP	5

The existence of these “scientific bureaus” helps politicians to be better prepared discussion partners of both the government and agencies such as CPB.

⁴¹ From their web sites it is not always clear whether or not the director is also actively involved in research and publication activities.

⁴² For an impression of the SGP’s orthodox protestant principles (“politics with the Bible”) – and to illustrate the variety of the Dutch political spectrum, – let me add that when I consulted their web site on a Sunday, it was not active “so as to respect the Day of the Lord.”

3.4 High-quality journalism

Apart from *Haagse Post*, the press landscape of the 1970s Netherlands was populated by good-quality and independent magazines such as *Vrij Nederland*, *De Groene Amsterdammer* and *Elzeviers Weekblad* (to limit myself to the non-daily press). Yet, *Haagse Post* distinguished itself both by the number and the quality of critical articles about contemporary national social-economic developments. These include critical interviews with politicians.

Nypels, Tamboer and De Kam had done their homework. They knew the election programs in all their details and, most important of all, they had calculated the effects of the main proposals.⁴³ As I indicated above, their efforts and those of other *Haagse Post* journalists boosted sales. Other weeklies tried to compete by adopting the critical approach to journalism, too. This resulted in a general improvement of the quality of the Dutch press, including television.

It is not too far-fetched to observe that when the economic conditions made governing the country more difficult than it had been for many decades, more of the necessary conditions for meeting this challenge with the instruments of a parliamentary democracy were in place than they had ever been.

3.5 A unique environment

Together, the factors discussed above created the environment in which the Dutch experiment could take off and become institutionalized. Let me just add as an afterthought that its coming to fruition was also due to the egalitarian culture of the country, which has deep roots in history.⁴⁴ Even during the times that politicians were treated with reverence, “ordinariness” was – and still is today – generally considered to be a positive characteristic of a politician.⁴⁵ The fact that the social distance between Dutch politicians and

⁴³ Or rather, De Kam had. See above, the penultimate paragraph of *The parties take over*.

⁴⁴ Cp. Schama 1987. The book shows, for instance, that even the very rich in The Netherlands were not in the habit of being ostentatious about their wealth. Most still are not and the few who do show off their riches are considered to be vulgar.

⁴⁵ To give an example, apart for introducing the first general retirement pension in 1947, social-democratic Prime Minister Willem Drees is still fondly remembered by some for taking the tram to go to the office and returning home for lunch by the same means. Nowadays, it is perfectly normal to cross a (prime) minister in the street on his or her bike to work –

the general public is perceived as small has no doubt contributed to creating a favorable environment for holding them accountable for their promises. It is no accident that the political concertation model plays a central role in Dutch consensus-orientated society.⁴⁶

4. ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF INSTITUTIONALIZED AUDITS OF ELECTION PROGRAMS

Let us now look in some more detail at the procedures and discuss some of the pros and cons of this rational and quantitative approach to election programs.⁴⁷

The official forecasts by CPB serve as points of departure and reference for the calculation of the effects of the policies that parties propose. They are expressed in terms of the deviations in percentage points from the official forecasts in MLT. These procedures and their outcomes provide a common platform of comparison. Uniformity is boosted further by the standard list of effects of election programs that has been established by CPB over the years. Accepting the whole set is a necessary condition for a party to make use of its services.

In the course of the various election years the following list has been established:⁴⁸

- Net government surplus or deficit (“EMU balance”), ex ante, i.e., excluding macroeconomic effects of policy proposals, and ex post, i.e., including them, in billions of euro’s.
- Public debt, average % per year 2018-2021.
- GDP volume, average % per year 2018-2021.
- Employment, % points.
- Consumer Price Index, average % per year 2018-2021.
- Employment, % points, in the market sector, the public sector and the health care sector.

unescorted. The sober and egalitarian attitudes of the Dutch are summarized in the popular saying “doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg” or “just act normal, that’s crazy enough.”

⁴⁶ Cp. also Lijphart 1968.

⁴⁷ Cp. also Bos and Teulings 2011, Table 3.

⁴⁸ From *Kik* 2017.

- Purchasing power, average % per year 2018-2021 of the employed, recipients of social benefits, pensioners, and all households. In addition, the differences in purchasing power between the lowest and highest incomes.
- Sustainability (% GDP), i.e., the possibility to increase or decrease public expenditure without risking that public debt becomes uncontrollable in the long run.
- Structural employment (% points).
- Effects on the distribution of income after 4 years, on the basis of mutations in the Gini coefficient.

As indicated above, these effects are expressed in terms of the deviation from the standard prognosis produced by CPB of the variables for the next term of office of the government assuming that the proposed policy measures will be fully implemented.⁴⁹

So, the audit of the parties' election programs is uniform and highly standardized.⁵⁰ That has several advantages. One is that it is easy to compare their effects. In principle, this enables voters to decide which program is most compatible with their personal preferences.⁵¹

Another positive feature on which all nearly all commentators agree is that it imposes discipline on the political parties. This includes the fact that they are forced to take into account whether or not their proposals are affordable and compatible with others within the same budget restriction.

Yet another advantage that is mentioned is that the party programs are judged by "state-of-the-art" criteria as the CPB's policy analysis is based on the latest economic theories and on the best available knowledge of how the Dutch economy and institutions work.

Finally, the uniform evaluation framework constitutes - or imposes - a common language. This may be expected to lower political transaction costs, including the costs of negotiation in the formation of a coalition government.

⁴⁹ A detailed description of the procedure followed for the latest elections in 2017 can be found in the first two chapters of the English version of *KiK 2017*. The last paragraph is reproduced in the Appendix.

⁵⁰ That does not exclude further adaptations, as can be gathered from *KiK 2017*.

⁵¹ The rational voter votes for the party whose program coincides most with his or her welfare function. The necessity of forming a coalition government in most democracies and of seeking the approval of Parliament further increases the distance between the voter's welfare function and the results of a particular government's policies.

All of these advantages derive from the practical monopoly of CPB, which is mainly based on the very high costs involved in the construction, maintenance, updating, and operating of very big models.⁵²

Among the possible drawbacks mentioned by critics of the audit⁵³ are the following. Policies that propose radically changes cannot be included in the standard models, that are based on the assumption that the structure of the economy is stable.

Another criticism is that political parties are incentivized to propose policies that are expected to score well within the framework of the CPB models and the list of variables that are taken into account. In other words, they are stimulated to behave strategically.⁵⁴ The preliminary investigation in Bolhuis (2017) fails to confirm this, however.

Econometric checks may be useful for experts, but the electoral public at large fails to understand them.

The procedures also include the submission of the results of the econometric calculations to an assessment of how realistic they are that is based on the informed economic intuition and the common sense of those who carry them out. Some critics signal this element of discretion as a weak point.

Finally, the practical monopoly of CPB makes it difficult if not impossible to introduce an element of scientific competition.

A criticism that I have not mentioned so far is the Lucas critique: the models of CPB do not take into account the possible reactions of economic agents to the introduction of policy measures, or hardly at all.⁵⁵ The audits of election programs are based on the assumption that the proposed policies are carried out in full and that the underlying economic trends remain unchanged. According to critics this produces an unrealistic set of scenario's. Nevertheless, politicians seem to be satisfied to accept them in practice.

⁵² Both in the public and the private sector competing models for forecasting and policy analysis exist. Cp. Van Bergeijk & Van Sinderen 2000, para. 2.2. Yet those of CPB and its sister organizations retain their central role in the production of official forecasts and analyses for the government and in the assessment of election programs.

⁵³ Cp. for instance the contributions in Graafland and Ros 2003 and Den Butter and Morgan 2000a.

⁵⁴ Cp. Bos and Teulings 2011, 434.

⁵⁵ Cp. Pfann 1997.

At the theoretical level the problem does not seem to be unsolvable; the instruments of agent-based modelling offer a promising prospect.⁵⁶

5. RATIONALIZING POLITICS IN ITALY

Would it be possible to introduce the habit of submitting election programs to a systematic and independent audit in Italy? No agency of the dimensions, concentration of competences and independent legal status of CPB exists anywhere else in the world. It is unrealistic to expect that what has evolved in The Netherlands over three decades and in the specific circumstances of The Netherlands can be duplicated lock, stock and barrel elsewhere and in a brief span of time. It should be kept in mind, however, the procedures that have evolved have led to important improvements of the quality of Dutch parliamentary democracy. This makes it worthwhile to try and move in the same direction in Italy. The Dutch experience may serve both as a guide and source of inspiration for creating the instruments for evaluating the financial and economic coherency of election programs in Italy and submitting the promises they to an econometric scrutiny.⁵⁷

There is no lack of home-grown macro-econometric models of the Italian economy. The Italian Central Bank uses its big quarterly model for producing forecasts of the main macro-economic variables and for the analysis of the effects of monetary and fiscal policies.⁵⁸ The National Accounting Office (Ragioneria Generale dello Stato), a department of the Ministry of Economics and Finance, has a set of models for forecasting and analyzing the various categories of government expenditures.⁵⁹ These models are the competence of Sogei, an enterprise that provides assistance in the field of information technology that is fully-owned by the Ministry. The Treas-

⁵⁶ For agent-based simulation models, cp. Gilbert and Terna 2000. For their application to environments where individuals adapt their behavior to policy measures, cp. Mazzoli *et al.* 2019.

⁵⁷ In Bos and Teulings 2011, section 4, the Dutch experience is translated into several sets of general rules that may serve as guidelines.

⁵⁸ Bulligan *et al.* (2017).

⁵⁹ http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/struttura_e_funzioni/la_tutela_dei_conti_pubblici/index.html.

sury, another department of the same ministry, uses its Treasury Dynamic Microsimulation Model (TDYMM) for labour-market and welfare policy analysis.⁶⁰

In the private sector, Prometeia, an enterprise that sells services in the area of risk and wealth management, maintains an econometric model.⁶¹ It publishes a *Quarterly Economic Outlook for the Italian economy*.

This list is not exhaustive.

In principle it should be possible to use one or more of these models for the purpose of calculating the effects of election programs. However, trying to gain access to the models and to the data of these various agencies may be expected to be costly in terms of money, time, or both. The alternative, which I will very briefly sketch below, would have the added advantages that it avoids the additional costs of adapting existing models to the purposes discussed here.

Very sketchily, in order for Italy to be able to benefit from at least some of the advantages of the Dutch experiment, it would be necessary to construct one or more small econometric models of the national economy, explicitly designed as instruments of policy analysis.⁶² They would have to be tested first of all by predicting the past (“retrodiction”). They could then be used to forecast the effects of a selected number of specific policy proposals on a limited number of central macroeconomic variables. In addition to the variables the policy proposals aim to influence, these should at least include GDP growth, net government surplus or deficit, public debt and employment. A more inclusive and ambitious approach could also include the effects these policies are expected to have on the objectives that parties particularly emphasize in their programs. This would constitute a test of their internal coherence.

Small models are less onerous and costly and more transparent than big ones. Convincing economists of their usefulness for policy analysis may be

⁶⁰ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/finanziari_comunitari_ricerca/Final-Report.pdf.

⁶¹ <https://www.prometeia.it/en/research-insights?uniq=1c10b8552b0f5d939905-126008b1ed994>.

⁶² CPB uses a collection of different models, too, but they are not small.

expected to stimulate the development of alternative, competing models. From a scientific point of view this would be a gain. Practically speaking, however, it might open the door to a looser acceptance of the results produced by them on the part of political parties. This seems to be a realistic danger, particularly in Italy, with its weak tradition of an impartial press and in an era in which facts in politics seem to have been relegated to a second-order status. What is desirable from a scientific point of view may be much less so in a practical and political perspective. This is an important trade-off that ought to be taken into careful consideration.

Producing reliable forecasts would be an important contribution to restoring facts to the center of political discussions and deliberations. But instead of following the Dutch practice and closely involving Italian political parties (and by implication their scientific bureaus - as far as they exist at all), one might start by indicating the gaps in Italian election programs. A good example is the promise all parties make to reduce tax evasion. Typically, they only refer to the expected increase in public revenue. The costs of tighter surveillance and enforcement and the secondary effects on economic activity are invariably neglected. This would be a first step in the direction of a more rational approach to economic policy in Italy. It might even stimulate Italian political parties to draw up a full election program at all.

REFERENCES

- Abma R. (1977), "Het Plan van de arbeid en de SDAP", in *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden, BMGN - Low Countries Historical Review*, vol. 92, n. 1, pp. 37-68.
- Alberts G. (1994), "On Connecting Socialism and Mathematics: Dirk Struik, Jan Burgers, Jan Tinbergen", *Historia Matematica*, n. 21, pp. 280-305.
- van Bergeijk P.A.G. van Sinderen J. (2000), "Models and macroeconomic policy in The Netherlands", in den Butter, Morgan (2000).
- van den Bogaard A. (1999), "Past measurement and future prediction," in M. Morrison, M. Morgan (1999), *Models as Mediators: Perspectives on Natural and Social Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bolhuis W. (2017), *De rekenmeesters van de politiek. De doorekeningen van de verkiezingsprogramma's door het CPB*, Amsterdam, Van Gennep.
- Bos F., Teulings C. (2011), "Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice", in *Proceedings*

of the Banca d'Italia Fiscal Policy Workshop on Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis, Perugia, 31 March - 2 April 2011.

Bulligan G., Busetti F., Caivano M., Cova P., Fantino D., Locarno A., Rodano L. (2017), "The Bank of Italy econometric model: an update of the main equations and model elasticities", Banca d'Italia working paper n. 1105.

den Butter F., Morgan M. (2000a, eds), *Empirical Models and Policy-Making: Interaction and Institutions*, London, Routledge.

– (2000b), "What makes the model-policy interaction successful?", in den Butter, Morgan (2000a).

Centraal Plan Bureau (2017), *Keuzes in Kaart 2018-2021 (KiK 2017)*, available in abbreviated version in English as *Charted Choices*.

Don H. (2019), "The Influence of Jan Tinbergen on Dutch Economic Policy", *De Economist*, n. 176.

"Economisch Statistische Berichten ESB" (1972), *Politiek in ESB*, n. 8, November, vol. 57, n. 2874, pp. 1057-1079.

Donders J., Graafland J. (2000), "CPB models and employment policy in The Netherlands", in den Butter, Morgan 2000a.

Gilbert N., Terna P. (2000), "How to build and use agent-based models in social science", *Mind & Society*, vol. 1, n. 1, pp. 57-72.

Graafland J.J., Ros A.J. (2003), *Economic assessment of Election Programmes. Does it Make Sense?*, New York, Springer.

den Hartog H., Tjan H.S. (1976), "Investments, wages, prices and demand for labour. (A clay-clay vintage model for The Netherlands)", *De Economist*, vol. 124, nn. 1-2.

Hemerijck A., Visser J. (2001), "The Dutch model: an obvious candidate for the 'third way'?", *European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie*, vol. 42, n. 1, pp. 221-239.

Klamer A. (1990), *Verzuilde dromen. Veertig jaar SER*, Amsterdam, Uitgeverij Balans.

Klamer A., van Dalen H. (1996), *Telgen van Tinbergen, het verhaal van de Nederlandse economen*, Amsterdam, Uitgeverij Balans.

Lijphart A. (1968), *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in The Netherlands*, 2nd rev. ed., Berkeley, University of California Press.

– (1990), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 8th rev. ed., Haarlem, Becht.

Mazzoli M., Morini M., Terna P. (2019), *Rethinking Macro-economics with Endogenous Market Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.

de Kam F., Nypels F. (1981), *Wie zal dat betalen?*, Leeuwarden, Bert Bakker.

van Leeuwen K., Molema M., Raaijmakers I. (2010, eds), *De rode canon. Een geschiedenis van de Nederlandse social-democratie in 32 verhalen*, Den Haag, Wiardi Beckman Stichting.

- Pfann G.A. (1997), *Investeren en werkgelegenheid*, inaugural address Maastricht University.
- Popper, K.R. (1945), *The Open Society and Its Enemies*, London, Routledge.
- Schama, S. (1987), *The Embarrassment of Riches: an Interpretation of Dutch Culture in the Golden Age*, New York, Alfred A. Knopf.
- Schumpeter J.A.S. (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy* [1942], 3rd ed, New York, Harper and Row.
- van der Steen M. (2010), "Het plan van de arbeid", in Van Leeuwen *et al.* (2010).
- Tinbergen, J. (1950), "Wesen und Bedeutung der Ökonometrie", *Zeitschrift für Ökonometrie*, n. 1, pp. 1-13.
- Vermeend W. (2010), *De Wij Economie. De opkomst van de Wij Economie en de ondergang van de Ik Economie*, Amsterdam, Overamstel Uitgevers.
- Windmuller J.P, de Galan C., van Zweeden A.F. (1987), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Utrecht, Het Spectrum, 6th ed.

APPENDIX

For a first-hand impression and some additional details of the procedures followed, the Appendix reproduces the last paragraph of the part in English of *KiK 2017* (the first two chapters). Notes and have been deleted and typo's corrected.

In its assessment, CPB worked on the hypothesis that the party in question would have the majority in parliament and, therefore, would be in the position to fully implement the measures. Subsequently, the delayed impact of the policy measures on the economy was analysed. In doing so, CPB used models, as do many economists, which are an important tool for CPB's work. Models are a simplification of reality that provides insight into how measures work out in the economy. The mathematics within a model, furthermore, enforce transparency about assumptions and consistency. An empirically estimated model also provides indication about the magnitude of the effects. Similar to storylines, models are a way of explaining connections, and similar to experiments, models offer a way to simulate policy (like car navigation systems (e.g. TomTom) are a simplification of the road network, yet this does not prevent a route planner to make a reasonable prediction of the expected travel time). For the degree to which the analyses provide a correct projection of reality, it is not surprising that parties adjust their proposals on the basis of the analyses. After all, models help to expose causality. Will policy be as effective as expected? Will there be side effects?

Not everything can be covered in one model. A proper indication requires focus. Therefore, in its Charted Choices, CPB uses a set of models instead of only one, each specified for a particular purpose. The macroeconomic model, Saffier II, takes central position in the assessment for the medium term, and ensures a consistent, mutually comparable analysis of the packages of measures, for variables such as economic growth, inflation, employment, unemployment and government finances. Saffier II is fed by input from analyses from other sources on various areas; the MICSIM model provides data on labour supply; empirical research is the source for estimates in the fields of labour market policy and social security. The MIMOSI model produces information about the wedge and replacement ratio; the housing market model provides estimations on the housing market. MICSIM and earlier mentioned empirical work provides information about the effects on long-term structural employment. Purchasing power and Gini calculations are performed using MIMOSI. The sustainability analysis is conducted using the Gamma model. Using models in calculations is more complicated than merely pushing a button. It requires insight into how policy measures could best be translated into model input. It also takes common sense to see whether the results are plausible. In theory, there is the risk of parties taking advantage of the weak spots in the tool set, by submitting measures for which costs will be underestimated or benefits overestimated. We are aware of this possibility. In cases of 'free' policy measures, our first question is a sceptical one: if it is free, then why has it not been implemented already?

In a limited number of cases, parties proposed very far-reaching measures. The results of these policy simulations are surrounded by a greater than usual degree of uncertainty. This is explicitly indicated, where applicable.

FRONTIERE LIBERALI

Book Review

On the Possibility of Partisan Democracy¹

by Chiara Destri

While political science has always looked at parties as a fixture of representative democracy (Muirhead and Rosenblum 2006, 100), political philosophy has long neglected them (Schattschneider 1942, 16; Biezen and Saward 2008). Such a disregard has come to an end, as in the last decade or so partisanship has received wide recognition as a rightful topic of normative analysis. Important contributions have bolstered its intrinsic value (White and Ypi 2016, *contra* see Efthymiou 2018), as well as its compatibility with public reason (Muirhead and Rosenblum 2006; Bonotti 2017) and deliberation (Rosenblum 2008; White and Ypi 2011; Wolkenstein 2016, *contra* see Muirhead 2010). The recent burgeoning literature on political parties and partisanship revolves around three main themes: 1. the opposition between parties and factions; 2. the epistemic and motivational function of partisanship; 3. the role of parties as bridging institutions between citizens and government on one hand (Muirhead and Rosenblum 2012; White and Ypi 2010), and between Rawlsian background culture and public political forum on the other (Muirhead and Rosenblum 2006; Bonotti 2017). Parties are different from factions because they put forward views of the common good rather than sectorial interests in society (White and Ypi 2016) and because they are “shapers and articulators of public reason” (Bonotti 2017, 108), by translating citizens’ comprehensive doctrines into reasons they all can accept. Furthermore, partisanship involves the capacity to develop consistent and systematic views of the common good

¹ The volume here reviewed by Chiara Destri is *Interessi democratici e ragioni partigiane* [Democratic Interests and Partisan Reasons], Bologna, il Mulino, 2018 by Enrico Biale..

as well as the commitment to realise such views in practice by harnessing political power. When political parties work properly, therefore, they are necessary means to achieve the democratic ideal of collective self-rule, because they make possible meaningful political competition and ensure final accountability to the people. Representative democracy without parties is, in short, unthinkable (Schattschneider 1942), impracticable (Muirhead and Rosenblum 2012) and undesirable (Goodin 2008).

Enrico Biale's book *Interessi democratici e ragioni partigiane* [*Democratic Interests and Partisan Reasons*] is both part of this wave and refreshingly original in two ways. Firstly, it is not an express defence of partisanship. Rather, the analysis of partisanship is engraved in a more complex account of the relationship between conceptions of democracy and political agency. Differently put, the author looks at various normative approaches to democracy *through the lenses* of democratic citizens' political agency and argues in favour of a partisan conception of both democracy and agency. Secondly, it is an account of partisan agency that carves out an appropriate and articulated role for interests within democratic politics. While most scholars praise partisanship because – they argue – it is much closer to deliberation on the common good than it has been traditionally thought (White and Ypi 2016; Bonotti 2017), Biale acknowledges the importance of interests and defends their legitimate function in his partisan conception of democratic agency. The resulting theory overcomes the traditional opposition of market and forum while striking the right balance between individual autonomy and commitment to the common good – or so the author claims.

I think it is possible to identify three, important desiderata that Biale employs to assess various approaches. First, a conception of democratic agency must respect citizens as *autonomous agents*, entitled to make final decisions concerning their interests and ideals (8). The underlying concern is that democratic institutions truly respect citizens as free and equals only insofar as they publicly acknowledge what is important *for them* (84-85). Second, it must respect citizens as *political agents*, capable of cooperating with their fellow citizens in order to realise the common good (47). Taking democracy as a mere aggregation of brute preferences denies citizens' capacity to reflect upon and exchange reasons about what to do collectively and neglects the nature of political decisions, which are coercive and impactful and as such ought to be publicly accountable (35). Third, a conception of democratic

agency must encourage citizens to be *actual agents*, by motivating them to exercise their political agency even without taking direct part in the democratic process (76). This last requirement differs from the first one because it is directly concerned with democratic inclusion; a conception of democratic agency that is too demanding or too weak in its motivational appeal lets only those citizens who are already committed and gifted with economic and time-related resources be politically engaged. Therefore, such a conception inevitably fails to include all citizens and hence to really take the interests of all into account (58-59).

The book is divided in three parts. The first two chapters serve to introduce and discard two accounts of political agency that the author dubs “non-political” and “discursive” and that correspond, respectively, to the well-known aggregative and pluralist conceptions of democracy, on one hand, and to the participatory and deliberative conceptions of democracy, on the other. The third chapter hosts the theoretical bulk of Biale’s theory and illustrates the so-called democratic principle of fair consideration of interests, as well as an analysis of the concept of interest itself. Finally, in the last two chapters, the author lays out his conception of partisan agency and its implications in terms of decision-making processes that ought to be considered democratically legitimate. I will tackle each of these parts in the same order.

I.

In the first chapter, Biale examines the aggregative and the pluralist account of democracy, which represent a “non-political” or “subjectivist” conception of democratic agency. Apparently, the value of these theories primarily lies in their recognition of citizens’ autonomy. Since they treat citizens as the only legitimate authors of collective decisions (17), these accounts are compatible with liberalism and pluralism (20) and require that all citizens be included in the decision-making process and attributed an equal say. However, Biale’s assessment of them is quite bleak. Not only do they miss two desiderata out of three, but they also provide a contingent, weak and overly idealized justification of democracy overall. As is well known, the aggregative model compares democracy to the market and views citizens as rational utility maximisers, whose preferences are taken as fixed prior to the political game and

aggregated through the voting process (Arrow 1963; Riker 1982). On the other hand, Robert Dahl's pluralist model of democracy rejects the analogy between democracy and the market, because only the former asks citizens to have an enlightened understanding of their interests, but reduces democracy to a bargaining process among equals where everyone is entitled to act strategically and self-interestedly (Dahl 1989).

Despite their differences, these theories fall prey of similar shortcomings. First of all, they completely miss the second desideratum, as they allow any input into the democratic process, be that personal interests or unaccountable preferences, and they preclude citizens from publicly and mutually assessing them. By translating the respect for pluralism into relativism, they misunderstand the political nature of democratic agency, Biale argues. Indeed, political decisions coercively impact on other people's lives and as such they need to be publicly justified through reference to a certain idea of the common good (35-36). If that is missing, these decisions end up representing only the tyrannous will of a majority, if they represent anything at all. In fact, and contrary to what might at first appear, these approaches also fail to meet the first desideratum, because strategic manipulation of the agenda and the voting process threatens the responsiveness of collective decisions to individual preferences, hence violating the autonomy requirement (29). Additionally, the idealized model of democracy as mere voting procedure with which aggregative accounts work does not provide any guidance concerning how to fix actual democratic procedures falling short of the stylized aggregative ideal (36-36). To be fair, the last two criticisms seem mostly a problem for aggregative accounts, since they flatten democracy on mere voting and cannot prevent the manipulation of individual preferences. Dahls' view however is more articulated and, while it cannot guarantee that the common good or disadvantaged interests be protected, it seems to respect citizens' autonomy as well as to acknowledge how citizens' interests and ideals are shaped by the political process. A fourth objection the author raises against the non-political conception of agency concerns the alarmingly weak justification of democracy it is associated with. As Biale observes following other scholars (Estlund 1997; Martì 2006), if democracy is only meant to give everyone a fair opportunity of influence on collective decisions, then lottery would also do the trick. In the end only the third desideratum is clearly respected by the non-political conception of agency which does not impose demanding requirements on citizens, simply because it imposes no requirement at all.

The second chapter tackles the so-called discursive conception of democratic agency, which groups participatory and deliberative accounts of democracy. They too fail to score all the desiderata. Importantly, they both reject the view of citizens as self-interested and instead expect them to act as political agents, taking part in the democratic process in order to realise the common good. The specific modalities, however, are different. As the name suggests (Barber 1984), participatory theory explicitly requires direct participation. Although the author argues that the participatory approach is not inimical to pluralism, as it has been accused of (54-55), he still thinks that it is too demanding in terms of epistemic, motivational and simply time-related resources (57). For this reason, the participatory model misses both the third and first desideratum. On the one hand, its demandingness prevents it from motivating citizens to exercise their agency and it is hence insufficiently inclusive, specially towards those who are already at the margins (58). On the other, by asking citizens to always replace their personal perspective with the public one (Barber 1984, 200) the participatory approach denies to citizens space and relevance to their personal interests, the understanding of which, Biale argues, is instrumental in order to know what interests they have in common. The objection the author raises is, however, stronger than he lets us think. Indeed, he does claim that the participatory model cannot guarantee “the right balance between autonomy and the common good”, because it cannot guarantee citizens’ knowledge of their own interests, which is “prerequisite for a full exercise of political agency” (60). And yet, if such a knowledge is needed so that citizens can be aware of political decisions’ impact on their life and avoid being manipulated, it seems that their autonomy is not the only thing at risk. For a democratic process where only one part is truly aware of their interests will hardly identify the real common good. Therefore, contrary to the aspirations of the participatory model, the second desideratum is also possibly jeopardised.

The way deliberative theories look at political agency is substantively different. They do not expect that citizens exert direct control over any political decision; rather, citizens are considered political actors insofar as they are included in the deliberative process of opinion and will formation (Habermas 1996; Chambers 2003) and able to reasonably accept its outcomes (64). At the same time, deliberative theories do not fall prey of flaws characterizing the non-political conception of agency, because they impose on the democratic process specific constraints,

which Biale enlists at pp. 62-62 and which guarantee the quality of its outcomes. These constraints confer three significant strengths on deliberative theories if contrasted to non-political and participatory approaches. Firstly, the author observes that the deliberative model gives full recognition to the political nature of the democratic process, through and thanks to which citizens can also gather information about, reflect on and mutually assess and contest their interests and ideals (Manin 1987). Secondly, the aforementioned constraints ensure that democratic outcomes are not merely responsive to individual preferences, but substantively more just and in the interest of all (Martí 2006). Finally, the focus on rational deliberation grants to the least advantaged members of society the opportunity to challenge economic and power inequalities, which characterize any non-ideal democratic setting, by appealing to the force of reason alone (Forst 2012).

Nonetheless, Biale argues that this is not sufficient to endorse the discursive conception of agency. Even though the deliberative model scores better than the participatory one on all three desiderata, it still sits uncomfortably with the first one and straightforwardly fails to meet the third. Clearly, it is too demanding to motivate all citizens to act as political agents because it asks them to respect the procedural constraints of deliberation and draw only on public reasons and generalizable interests. By setting the bar for proper political agency very high, the deliberative model qualifies as exclusive. It is true that the deliberative model has undertaken recent important innovations, which, by loosening deliberative constraints as well as by opening the public sphere to private interests and partisan considerations (Mansbridge *et al.* 2010), may seem to render it more inclusive. However, as Biale claims (81), these innovations rather break with the deliberative model altogether. Therefore, the discursive conception of political agency is necessarily both exclusive, insofar as it fails to motivate all citizens to participation, and at least unsympathetic towards citizens' full self-determination, insofar as it fails to accommodate individual interests and partisan considerations (108).

II.

Biale lays out the theoretical foundations of his proposal in chapter three. Here, he develops an original conception of interest and employs it to flesh out the democratic principle of Fair Consideration of Interests, which he en-

dorses. Interests are neither purely subjective nor objective. They differ from preferences, but at the same time they are not merely egoistic (*contra* Barry 1965); rather in the author's own words "people's interests depend on what these people have decided to be, on the values they have attached importance to, on the opportunities they have chosen to realize" (91, my translation). In short, they depend on people's life plans, which are shaped by the political and social context but also chosen by individuals, and for this reason they are susceptible of being rationally assessed and discussed within the public sphere (97). Furthermore, interests have two crucial features: they are affected by collective decisions and they are cherished by individuals holding them. The first desideratum concerning citizens' autonomy hence prescribes that all interests be taken into account by the democratic procedure. The second desideratum concerning the common good prescribes that interests be considered in a fair or impartial way. The combination of these two gives us the democratic principle of Fair Consideration of Interests. Although this principle might ring a bell for some deliberative theorists (Mansbridge 1992; Christiano 1996), Biale's reading of it bears one similarity and one essential difference with respect to the deliberative model.

First, interests only have an informative and epistemic function, but not a justificatory one (106). Differently put, Biale follows deliberative scholars in recognizing that citizens must know their interests to understand what is at stake in collective decisions but cannot appeal to them in order to justify their stand (Mansbridge *et al.* 2010). However, according to deliberative approaches, this is the case because interests are only legitimate insofar as they are generalizable and hence shared by all. Consequently, citizens have a duty to evaluate each interest at stake, including their own, in a detached and impartial way in order to see how this contributes to the common good (102). On the contrary, the author claims that citizens are required to act differently depending on the issue at stake. Questions of background justice are special, because they deal with the general framework of political and social institutions within which each citizen is allowed to pursue her own life plan. For this reason, when they take decisions over questions of background justice, citizens are expected to follow the principle of Fair Consideration and therefore to treat interests impartially. On the other hand, when dealing with ordinary political questions and within the constraints imposed by background justice all life plans are legitimate and

worth pursuing (105). Although the guiding principle is different, here the author has in mind Rawls's distinction between constitutional essentials and questions of basic justice, for which it is imperative to be guided by public reason, and all other questions of ordinary politics, where citizens might make appeal to non-public reasons as well (Rawls 2005, 215).

Therefore, contrary to the deliberative model, citizens are not required to admit only generalizable interests into the political process; rather, they ought to *politicize* their interests, i.e. translate them into "issues that are acceptable for the political community insofar as they are grounded on some conception of the common good", towards which they are allowed to be partisan (107, my translation). To better understand what it means to politicize rather than generalize one's interests, we need to scrutinize Biale's account of partisan political agency, which he addresses in the last part of the book.

III.

The last two chapters are dedicated to three main topics: the author's partisan conception of political agency, his idea of political justification and a wider account of legitimate democratic decision-making procedures. Importantly, a partisan account allows to fully meet the third desideratum in three significant ways. Firstly, partisan commitments entail a higher motivation to participate in the political process, because they give citizens membership in a political community that has shared values, ideals, as well as a history of achievements and struggles, all of which determine their political identity and a related sense of purpose that prompts them to exercise their agency effectively. Secondly, the ambition to realise these shared values and ideals forces parties to construe their programmes in a coherent, systematic and clear way and to be "bilingual" in the sense of speaking both the language of the street and that of the state (Muirhead and Rosenblum 2006). Such a task will involve a "mindful division of labour": some will elaborate concrete political goals to be pursued in the light of values with which all partisans identify and to which all partisans are able to give a reasoned consent even if they did not take direct part in elaborating them (127-128). Thirdly, the dynamic of party confrontation requires parties to challenge each other's proposals in order to win citizens' support and this in turn empowers all citizens by enabling them to maintain control over political decisions in a less onerous way (124).

As it is clear, Biale follows recent theoretical developments in giving a normative account of parties and in drawing a line between parties and factions. While factionalism entails defending only sectorial interests in an ideological, biased and even fact-insensitive way, true partisanship is a democratic virtue because it requires offering distinctive views, however partial, of the common good. Clearly, this shows how the partisan conception of democratic agency also satisfies the second desideratum, since citizens are expected to balance their interests with those of others and insert them within a wider understanding of the common good. However, as I observed earlier, Biale parts ways with other partisanship scholars in the way he sees the relationship between partisan and deliberative models. Indeed, the former is not a continuation of the latter, as some claim (White and Ypi 2016; Bonotti 2017). Rather, the author highlights three essential differences. First, despite acknowledging the informative role that interests play, deliberative approaches demand that citizens examine political issues in an impartial and detached way, while partisan conceptions let citizens be partial towards their own viewpoints, as long as they recognise the legitimacy, but not the equal value, of others'. Second, deliberation aims at the identification of the true common good through the selection of the best reasons in favour or against policy proposals, while partisans are meant to defend, possibly to win and to realise their own values and programmes (138). Third, underpinning the deliberative view is an idea of public justification, which involves standards of evaluation that are external to partisan proposals and identify objectively correct reasons (141). On the other hand, Biale puts forward a model of political justification, which is substantially different because it is mainly aimed at providing reasons that actual citizens can find convincing. The reasons provided should not only be accessible to all, but also persuasive and motivating for citizens. Standards of evaluation for such reasons are therefore "internal with respect to the democratic system and the values with which the members of the demos identify", the author claims (143).

Although this partisan conception of democratic agency is more nuanced and scrupulous than alternative options, it still falls prey of a major concern. Biale rightly rejects the deliberative view, endorsed by other partisanship scholars (White and Ypi 2016; Bonotti 2017), that partisans should frame political issues in terms of generalisable interests or public reason. This would in fact mean that citizens ought to be impartial towards all claims and support only

those that are truly generalisable to the whole political community. To overcome the weaknesses of the deliberative model, he states that a partisan conception of agency should rather require citizens to *politicise* their interests, i.e. “translate them into issues that the political community can accept because they are based on some conception of the common good” (107, my translation). For citizens it is therefore permissible to be partial towards and to attach more value to their own claims, as long as three conditions obtain: they should draw on acceptable views of the common good (107); they should give justifications that are accessible to their fellow citizens (142); their claims should not entail questions of background justice, because in that case they have to take all interests into account impartially (104). The actual leeway that citizens have is, however, uncertain. How should we evaluate the conception of the common good that they are asked to draw on? If such a conception is to be *acceptable* to all other citizens, as it seems (107), then it is hard to see how it can remain truly partial. Either it will be acceptable to some, but not all fellow citizens, or it will only include those interests that all citizens can accept. In the first case, citizens might be expected to provide reasons that are acceptable to their fellow partisans, but not to others, as the author seems to imply later on (146). In the second case, though, the distinctiveness of the partisan account of democratic agency appears to fade away. After all, when fellow citizens put forward a conception of the common good that is on the opposing side of the political spectrum with respect to my own, it is hard to see how this can be acceptable *from my own perspective*. To preserve the partiality of citizens’ claims and their right to assess political issues from their own viewpoints, then, we should ask something less. Indeed, Biale claims to reject standards that are *external* to the democratic game and only demands that a political justification be *accessible* to citizens (143). The democratic process does not guarantee that the best decision carries the day; rather, it clarifies the issues at stake so that citizens can understand them and act strategically to realise their own values (138). If this is the case, I can put forward my own conception of the common good even if my fellow citizens by judging *from their own perspective* cannot accept it and even if they cannot see how this is a conception of the common good at all. So long as my official reason in support of a policy proposal is not that “the policy is in my interest” but that “it corresponds to my idea of the common good” and so long as my fellow citizens can understand it, this reason will count as admissible in political justifications. Yet, this seems to require too little: what if my conception of the common good is inegalitarian?

Here we see how the third condition is the one carrying most of the normative weight. Questions of background justice, “specifying the political, social and institutional context within which individuals can develop their life plans” (104, my translation), single out the interests that are politically admissible and for this reason these questions are to be settled by citizens impartially. Biale does not spell out precisely which issues pertain to background justice and which do not. In a footnote, he gives an example by drawing a line between norms defining the rights of migrants, which belong to background justice, and policies concerning migrants’ education or accommodation, which do not (105). Later in the book, he argues that partisan justifications cannot undermine or question those ideals upon which the democratic process is grounded and thanks to which the people can exercise control over the process itself (151). Presumably then, background justice has to do with the democratic process and its underpinning ideals, such as freedom and equality of all citizens. Those conceptions of the common good that conflict with these democratic ideals are ruled out. If this is the case, egalitarian conceptions of the common good are prevented from carrying the day. However, this also means that citizens should *not* be partisans on these matters; they should *not* put forward claims *from their own partisan perspective*; rather, they should uphold democratic principles and ideals according to the principle of Fair Consideration of Interests. Partisanship, therefore, is only conditionally valuable, i.e. insofar as it is consistent with democratic principles (Muirhead 2010; Efthymiou 2018). These set up the standards of evaluation for acceptable claims, that is, those claims that all citizens *must* accept because they follow directly from democratic ideals.

Indeed, also the fact that Biale asks partisans to respect two requirements, intellectual honesty and loyal opposition, shows how partisanship is worthwhile only within the limits imposed by democratic principles. Partisans must be intellectually honest, which entails acknowledging both factual reality and the partiality of their own perspective (144-147). Furthermore, partisans must be loyal in their opposition, which means that they ought to commit themselves to three points. First, they must address fellow citizens with proposals they can accept and review them in case of criticism. Second, they must acknowledge that the democratic process serves to take decisions in the interests of all. Third, they must insulate the democratic process from their partisan struggle and respect the principle of Fair Consideration when taking

decisions that impact on democratic procedures' structure (148-149). It is in virtue of these two requirements that partisans can be expected to take collective decisions through negotiation, rather than deliberation, in a way that is nonetheless democratically acceptable. Because they are aware of their partiality, they should be willing to respect others as equals, acknowledge their different claims, maintain mutual cooperation and strike acceptable compromises in order not to impose their partial perspective on each other. All these dispositions constitute the democratic ethos that partisan agents ought to value and embody. The problem is that citizens strongly disagree over how to interpret those democratic ideals on the basis of which they are supposed to lead their partisan struggles. Hence, even when asked to respect the principle of Fair Consideration of Interests, they might follow very different and even opposing readings of it. What should citizens do in such cases? Should they accept all proposals that claim to be consistent with democratic principles, regardless of whether *they* see the connection or not, or should they acknowledge as rightful partisan counterparts only those whose proposals *they* see as compatible with democratic principles? Notice that partisan conception of agency pulls in both directions, since it asks citizens to recognize their partiality and the legitimacy of others' claims as well as to ensure that questions of background justice be settled impartially.

This issue is particularly salient with nowadays populist movements and parties, which indeed put forward a conception of the common good whose compatibility with democratic principles is at least disputable. Perhaps this is just an insurmountable problem in democratic theory. As political theorists we want democratic institutions to be true to normative ideals of democracy and possibly to fulfil basic ideals of justice. Nonetheless, respecting citizens' autonomy also means letting them "identify what the society they live in should do to promote the common good" and "recognize that different people can and must appeal to different values" (176, my translation). Biale's partisan model fares better on all three desiderata and succeeds in showing that democracy is not a market nor a forum, but "a society of equals perpetually unsatisfied" (177, my translation). Perhaps a similar dissatisfaction must affect democratic theorists themselves in their attempt to combine the value of individual autonomy with the pursuit of the true common good.

REFERENCES

- Arrow K. (1963), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- Barber B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, California University Press.
- Barry B. (1965), *Political Argument*, New York, Routledge & Kegan Paul.
- Biezen (van) I., Saward M. (2008), “Democratic Theorists and Party Scholars: Why They Don’t Talk to Each Other, and Why They Should”, *Perspectives on Politics*, vol. 6, n. 1, pp. 21-35.
- Bonotti M. (2017), *Partisanship and Political Liberalism in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Chambers S. (2003), “Deliberative Democratic Theory”, *Annual Review of Political Science*, vol. 6, n. 1, pp. 307-326.
- Christiano T. (1996), *The Rule of the Many*, Boulder, Westview Press.
- Dahl R. (1989), *Democracy and Its Critics*, New Heaven, Yale University Press.
- Efthymiou D.E. (2018), “The Normative Value of Partisanship: When and Why Partisanship Matters”, *Political Studies*, vol. 66, n. 1, pp. 192-208.
- Estlund D. (1997), “Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority”, in J. Bohman, W. Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge (MA), The MIT Press, pp. 173-204.
- Forst R. (2012), *The Right to Justification*, New York, Columbia University Press.
- Goodin R.E. (2008), *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Oxford, Oxford University Press.
- Habermas J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge (MA), The MIT Press.
- Manin B. (1987), “On Legitimacy and Political Deliberation”, *Political Theory*, vol. 15, n. 3, pp. 338-368.
- Mansbridge J. (1992), “A Deliberative Theory of Interest Representation”, in M.P. Petracca, *The Politics of Interests: Interest Group Transformed*, Boulder, Westview Press, pp. 32-57.
- Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Estlund D., Føllesdal A., Fung A., Martí J.L. (2010), “The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 1, pp. 64-100.
- Martí J.L. (2006), “The Epistemic Conception of Deliberative Democracy Defended”, in J.L. Martí, S. Besson, *Deliberative Democracy and Its Discontents*, Aldershot, Ashgate, pp. 27-56.
- Muirhead R. (2010), “Can Deliberative Democracy Be Partisan?”, *Critical Review*, vol. 22, nn. 2-3, pp. 129-157.

- Muirhead R., Rosenblum N.L. (2006), “Political Liberalism vs. ‘The Great Game of Politics’: The Politics of Political Liberalism”, *Perspectives on Politics*, vol. 4, n. 1, pp. 99-108.
- (2012), “The Partisan Connection”, *California Law Review Circuit*, vol. 3, n. 99, pp. 99-112.
- Rawls J. (2005), *Political Liberalism* (1st ed. 1993; expanded ed. 2005), New York, Columbia University Press.
- Riker W.H. (1982), *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, San Francisco, William Freeman Co.
- Rosenblum N.L. (2008), *On the Side of Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton-Oxford, Princeton University Press.
- Schattschneider E. (1942), *Party Government*, New York, Holt, Rinehart & Winston.
- White J., Ypi L. (2010), “Rethinking the Modern Prince: Partisanship and the Democratic Ethos”, *Political Studies*, vol. 58, n. 4, pp. 809-828.
- (2011), “On Partisan Political Justification”, *American Political Science Review*, vol. 105, n. 2, pp. 381-396.
- (2016), *The Meaning of Partisanship*, Oxford, Oxford University Press.
- Wolkenstein F. (2016), “A Deliberative Model of Intra-Party Democracy”, *Journal of Political Philosophy*, vol. 24, n. 3, pp. 297-320.

Book Review

Parties, Partisanship and Democracy: A Discussion of the Book by Enrico Biale¹

by Antonio Floridia

A resumption of studies and theoretical investigations on the issue of parties has taken place for some time. The parties' issue, being for a long time and still very often confined to a dimension dominated by mainstream political science, has often been dealt with in the light of a sort of (pseudo)-sociological determinism, which then influences the current political discourses and the journalistic vulgate in a thousand ways. Several diagnoses on the so-called "crisis of democracy" presuppose, more or less explicitly, that such crisis has its epicentre in the eclipse of parties, in the end of the role they played in the Twentieth Century. To be sure, occasionally, someone recalls the classic statement of the American political scientist Schattschneider, who back in 1942 peremptorily claimed: "modern democracy is unthinkable save in terms of the parties". However, another narrative scheme generally prevails, which goes roughly as follows: twentieth century parties are creatures born and developed in the age of mass democracy and Fordist capitalism, and lived a short season of flourish and success in those "glorious thirty years" marked by the "social democratic compromise", by that fruitful fusion of Post-war capitalist expansion, the building of Welfare, the strength of parties representing the working-class movement – indeed, it was like an interval, as shown by Piketty, a short season which reduced inequalities in the distribution of income and wealth.

¹ The volume here reviewed by Antonio Floridia is *Interessi democratici e ragioni partigiane* [Democratic Interests and Partisan Reasons], Bologna, il Mulino, 2018, by Enrico Biale.

Such a phase was interrupted by the conservative revolution in the eighties, and then, increasingly, because of the great economic, social and cultural transformations brought about by new production technologies and the new, pervasive presence of information and communication technologies. Therefore, parties today are “in crisis”, or in any case they are radically far from the old models: parties with a by now strong leadership-centred character, progressively deprived of a diffused membership; parties putting their destinies at stake on the grounds of electoral marketing, or reduced to electoral machines, at the service of the conquest of public offices. And in Italy – it goes without saying – we have witnessed a peculiar degeneration of such a phenomenology: we have been the country where an unprecedented model of company-party, or of a “patrimonial” party, established itself and where personal micro- and macro-personalistic parties proliferate. Hence, in the best-case scenario, parties are seen as a “necessary evil”, something one cannot do without but can hardly bet on, if one wants to imagine any future for democracy: in fact, many make the effort to imagine how democracy *without* or *beyond* parties can be conceived. Actually, as some recent studies have shown, such a linear narrative about parties appears unfounded: parties are there, they have lived and are living a peculiar crisis of legitimization but they do not seem to be replaceable with regard to their democratic functions.²

Precisely when the contributions of political science about parties abound, and prove to be quite unequal in quality, and the field of empirical studies about parties’ nature and metamorphoses reveals itself as very wide and diverse, precisely for such reason the time for political philosophy to speak seems to have come. In other words, a rethink of a normative theory of parties is necessary: that is, an investigation on the reasons that make the role of parties (and of *partisanship*) crucial to democracy. An attempt must be made to answer certain fundamental questions: how can the role of parties be conceived within our conception of democracy? And how *should* we think about such a role? And how can we prevent a sterile juxtaposition between “ideal” and “real”, between what one thinks parties should be and what one thinks they actually are or have turned into?

² Among the studies in political science, see Scarrow (2015) and Ignazi (2017). For a valuable work on the history of the concept of “party”, see Palano (2013).

From this perspective, some recent contributions, which propose a normative approach to the parties' issue, are to be mentioned, which also hold together the analysis of transformations in contemporary politics and democracies and the principles justifying the role of parties in a democracy. The recent book by Enrico Biale (*Interessi democratici e ragioni partigiane*, 2018), but also other important works, such as those by Mauro Bonotti (2017) and Jonathan White and Lea Ypy (2016), can be traced back to such theoretical approach. It is also worth mentioning the book by Russell Muirhead (2014); while Muirhead (2010), Fabio Wolkenstein (2016) and an essay by Enrico Biale and Valeria Ottonelli (2019) address the relations between parties and deliberative democracy. And perhaps the first work marking the theoretical resumption of the theoretical interest in parties is that by a Princeton University scholar, Nancy L. Rosenblum, with a book (*On the side of Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, 2008), which can be seen as a passionate restatement of the ethics of *partisanship*, obviously with particular attention paid to American history, during which hostility against parties, their identification as *factions*, has been a very present dimension in widespread political culture. These are all works highly recommended to those – and they are many in Italy – who shrug their shoulders with annoyance every time someone dares to *defend* the role and functions of parties. These are works that help us to get out of an embarrassing dilemma: to consider parties *as they are today*, or what they turned into, as the only and unavoidable horizon to adapt to; or, on the contrary, to retreat into a nostalgic and impotent remembrance of what parties used to be. The alternative – hard but perhaps the only practicable one – must be sought in the identification, within the real political processes of our time, of the normative bases on which to rely in order to affirm the possibility of other developments, and the real potentialities of a democracy that still keeps considering parties as one of its constitutive dimensions. In this sense, to get out of the narrowness of our domestic horizon is a healthy exercise: since, on closer inspection, throughout the world not only do parties still exist and work, with more or less efficacy or consensus, but also new ones are born, and with a degree of success: different parties, which can be disliked, but that are still and shall remain parties, and are placed throughout the whole political spectrum, from the xenophobic and nationalist new right wing to the left-wing groups rooted in countries like Spain and Greece.

These considerations can only apparently look extraneous to the ground on which Biale's work is based on: a rigorous reflection, such as the one pre-

sented by Biale, moving fully within the scope of political philosophy, is not without implications also for the *public discourse* about parties, – a discourse that, too often, sees an unjustified shift from empirical to normative level. To say, as often happens, that “parties are what they are *by now*”, neither means nor implies holding that parties can *only* be like we see them today, or that there are not alternatives, or that there is no other way to conceive parties (and make them work). Also because, by passively submitting to what a disappointing present offers us, we legitimate it and make it unavoidable. Here political philosophy can perform one of its fundamental functions of critique and reflection, that is, to analyse the conditions of thinkability and possibility of models different from what the present state of affairs offers us, but above all to grasp, within these processes, the signs and the potentialities of a different normative view. And these signs and potentialities can, with the proper mediations, become elements of a new “public political culture”, as Rawls defined it.

This being said, Enrico Biale’s work puts the theme of a definition and re-evaluation of the idea of *partisanship* at its core. But how exactly *should* the idea of *partisanship* be defined, and which connections can we pinpoint with the idea of democracy itself? Moreover: what idea of democracy do we assume at the very moment we think that it must, so to speak, incorporate a positive conception of *partisanship*?

In a time when the criticism of democracy, and of representative democracy, is raised in the name of resurgent holistic and organicistic views of society (the “people”, as a homogeneous body, opposed *as such* to the various expressions of elites), holding that a “political conception of democracy” (as the subtitle of Biale’s book states) implies a basic assumption: democracy can be defined as a set of procedures of collective choice *presupposing* an irreducible and adversarial pluralism of ideas, interests and values, which cross and divide the social “body”, but aiming at the same time to guarantee freedom and equality to all citizens. Indeed, a system can be called “democratic” when it implies such a constitutive *partiality* of viewpoints, interests and values, confronting each other within society and conflicting (or cooperating) over the sense and the direction to give to their cohabitation and looking for a possible “common good”. “Democracy” is a system enabling the management of this conflict and this cooperation, and presupposing also another requirement: as Biale writes, “a democracy is a set of procedures of choice

which recognise citizens as free and equal by ascribing them the capacity of making collective decisions, that is, to exercise a political *agency*" (7). The issue of *agency* is crucial in Biale's work: to guarantee freedom and equality to citizens is not enough; it must be possible to exercise such freedom and equality in adequate forms. Citizens must be enabled to *act* politically in order to claim and support both their values and their interests. And the different way to conceive *agency* constitutes a sort of implicit normative premise in the different models of democracy confronting each other in the theoretical and philosophical debate, but then also in the more strictly political debate, especially when institutional policies are at stake. The question a conception of democracy must be able to answer is the following: which space, which role, do we conceive for political *agency* of citizens? And what do we demand, what do we expect, from such capacity and freedom to act politically that we want to guarantee to citizens? In the first part of his work, Biale proceeds on the basis of a rigorous argumentative logic: firstly he analyses and contrasts two "deeply alternative" models of democracy, those summarizable in the two images, the "market" and the "forum", as elaborated in the famous essays by Elster (1987). The first model – which Biale considers neither "satisfactory" nor "desirable" – is the one advancing a "non-political" view of democracy, as mere expression and aggregation of "preferences" that an individual thinks should be pursued. A reductive and "impolitic" conception of *agency*, therefore, leading to consider interactions among citizens only as "exchanges among self-interested individuals". Such approaches tend overall to rule out a genuinely *political* dimension of individual agency and provide a view of *common good* merely as summation and resultant of the *self-interest* action of individuals; yet, Biale gives these approaches credit for giving the correct significance to the *autonomy* of individual. Then Biale examines and distinguishes some variants within this model; on the one hand, "subjectivist" versions, deriving from *rational choice theory*; on the other hand, the polyarchal ones, developed by political science, and in particular by the "pluralist" approach and by an author like Robert Dahl.

The second model of democracy brings together all the kinds of approaches definable as "discursive", and here Biale does not hide his judgement: these are definitely more valuable, but not completely persuasive. A discursive approach assumes that democracy must be based on a public "discussion" among citizens, having as its object "what society they live in must do to promote common good", and presuppose that citizens themselves are pre-

pared to “revise their preferences” (which are not, hence, a datum exogenous and unmodifiable by the process of social choice anymore). What is valued by Biale in such models is that, in any case, they “account for the political dimension of democratic process and guarantee the possibility that the latter not only includes the perspectives of each one on the same footing but is also able to promote the common good”(7).

Here too, Biale identifies internal variants: on the one hand, there are discursive versions traceable to an idea of “participatory democracy” (e.g., in an author like Benjamin Barber, 1984), emphasizing the *direct* exercise of some power by citizens; on the other hand, the ones that appeal to an ideal of “deliberative democracy” instead. If the first family of theories ends up assuming a reductive view of political *agency*, on the contrary “discursive” approaches, in different ways, end up presenting an excessively “demanding” view (so also proving to be not very “realistic”): that is, a view of capacities and possibilities of choice and political action that “imposes excessive burdens” to citizens, expects “too much” from them and, therefore, proves to be not very inclusive, disadvantaging those citizens who are already the most “disadvantaged”. While “participatory” approaches trust in a kind of constant public commitment of citizens (an adhesion to a nearly heroic conception of civic virtues of citizens, as it was idealised by classic republicanism, we might add), the genuinely deliberative approaches “are not able to account for those features of democratic process which are not strictly discursive and for how this cannot be characterised by such detachment typical of public deliberations, unless an approach excluding many citizens is adopted” (8).

Given the shortcomings that, for different reasons, both “subjectivist” and “discursive” approaches present, Biale proposes his own solution, a “political conception of democracy”. But how should this expression be intended precisely? This question can be answered by recalling the recapitulatory formulation that Biale provides: on the basis of such “political” conception,

“a democratic system, which wants to recognise citizens as political actors and promote the common good, must fully take into consideration their particular interests and values and enable the members of demos to politicise them, that is, inscribe them in a conception of common good they can identify themselves in. In order to be able to achieve this task, I will argue that it is necessary that a partisan democratic *agency* be developed, according to which citizens can base their proposals on partial interpretations of the common good. Such a perspective will recognise the right space to particular interests

and values without however reducing political issues to interested claims. On the other hand, it will emphasise how, in order to enable the members of *demos* to exercise their political *agency*, they must be enabled to be partial with regard to their own claims, while recognising values of the claims of others and trying to find the right mediation with those claims through fair negotiation processes" (8-9).

Therefore, it seems to me that it can be said one means, by recalling this genuinely "political" dimension, the *public* and *collective* dimension of a democratic process and, at the same time, its intrinsically conflictual nature, that is, a process within which the *partisan reasons* of different actors show and confront. It is evident that a conception of democracy is "political" as it opposes to "impolitical" implications that are distinctive of other conceptions. Indeed, models based on mere aggregation of individual preferences define a democratic process (*if and insofar as* autonomy, freedom and equality are guaranteed to everybody) but produce as an outcome only a composite and often inconsistent summation of individual aims. In their turn, discursive-deliberative models aim at an unlikely and demanding "rationally motivated consensus" among all parties concerned and assume or require that citizens are enabled and capable of "elevating themselves" above their personal preferences and the interests they believe should be pursued. In both cases, to sum up, citizens are indeed "actors", but they are not genuinely "political actors". On the contrary, a genuinely political democratic process is such as it implies the assumption and consideration of values and interests of a whole *demos* and as it assumes the partiality of interests concerned and their full legitimacy. Biale emphasises the fact that the "political" dimension does not originate from a kind of "transcending" of "particular" interests and values of each citizen (or from the unacceptable demand that such interests and values are "bracketed"), but rather from their full "*politicization*". "*Politicization*" is a process of self-understanding of individuals' own values and interests, leading them to interpret such values and interests in the light of a wider and more comprehensive view, and considering them not only as "their own" but also as "common" to other individuals. A process that, starting from this awareness, can be expressed also in the forms of a *partisan agency*, that is, a political action coordinated with other individuals, in respect of whom a process of reciprocal recognition and the sense of a common belonging spring.

The approach suggested by Biale, therefore, aspires to define a conception of democracy that fully complies with the normative standards of freedom and

equality, but also ensures a full and, at the same time, realistic view of political *agency* of citizens: accordingly, democracy is assumed as a set of procedures of choice that fully assume and legitimate “partiality” of interests and values of each individuals and enable the search for satisfactory negotiation solutions as well. *Partisanship* – to be accurately distinguished from “faction spirit” – so becomes a crucial component of democracy, and from a twofold viewpoint: a) since it guarantees “a motivational dimension”, essential “to enable citizens to exercise their political agency...” (124): that is, without the push derived from the awareness of one’s own peculiar “interest” motivations to act are lacking, or are weak, (and the realism of this view lies in this: individuals so “altruistic” that they sacrifice what they see as one of their own “reasons” are not imaginable); and b) since, Biale writes, “constant challenge and contrast among different proposals [...] allow members of the demos to exercise a reasoned control on the decisions made, even if it does not subject them to the same constraints of public justification of the deliberative model, demanding the detachment I emphasised as a very problematic requirement” (*ibidem*).

But the defence of partisanship proposed by Biale is not undifferentiated: in the last part of his work Biale introduces some “constraints”, such as “intellectual honesty” and “loyal antagonism”. Such constraints enable distinguishing between “fruitful partisanship” and “faction spirit”, – a distinction bringing to mind the one proposed by Muirhead (2014), between *low partisanship* and *high partisanship*. Likewise, it seems important and subscribable the difference between “civism” and “partisan spirit” (132): civism aims to “control” political power, partisan spirit aims to exercise it, and from here a strong “motivational function” originates which supports political *agency* of citizens. A political *partisanship* is such, indeed, if it is not “blind”, is able to appreciate factual data, is aware of its partiality, although surely not giving up defending its “reasons”:

If citizens want to behave as political actors they must recognise that the aim of democratic process is to make decisions in the interest of all and then acknowledge that they can exercise their partiality only with regard to aspects that are subjected to interpretation, being aware that their version might be wrong. This imposes constraints to the degree of partisanship in the definition of claims that can be held and in their defence. On the one hand, members of the demos will not be able to mystify reality and will have to be accountable, in case this happens; on the other hand, the comparison among partial interpretations will have to lead to a mediation between different pro-

posals, albeit not necessarily a revision of their partisan values on which such claims are based. [...] Intellectual honesty does not only guarantee that citizens are not blind to reality, but imposes them to be aware of the partiality of their claims and of the ideals they are based on, as well as of the value of the claims of others (144-145).

And here the issue that Biale tackles in the last part of his work comes into light, that is, the forms of *negotiations*, the forms that such *mediation*, which is an unavoidable step, can take, if one wants to move from partiality of interests to the construction of some kind of collective decision, accepted by and acceptable to all the parties concerned. "To decide is to negotiate", Biale writes (152), by proposing on the one hand a distinction between "fully cooperative negotiations" and "integrative negotiations" (that is, solutions "which have had the virtue of recognising the legitimacy of negotiation processes [...] as collective decision-making procedures, without, however, being able to grasp all their features"); and, on the other hand, those that Biale defines as "democratic negotiations", defined as alternative both to mere bargaining and deliberation. While deliberative models

tended to idealise political interactions and to impose too demanding burdens on citizens, democratic negotiations value the partiality and conflictual nature that are characteristic of political interactions. To confirm this, I would like to remind how, while traditional conceptions of deliberative democracy impose to the members of demos to assess with detachment the different proposals and rule out those forms of political calculation that I proved to be characteristic of the exercise of political action, democratic negotiation includes proposals based on partial values and strategic behaviours, provided they are politically justifiable (165).

In defining the specific traits of these forms of democratic negotiation, Biale suggests some criteria, which call to mind the Rawlsian definition of *overlapping consensus*. In particular, two elements are to be considered: "a certain degree of integrity concerning values [citizens] identify themselves in and hope to promote through this agreement and the importance of strengthening democratic institutions and reciprocal trust among their members" (162). "Integrity" means that a citizen can see a compromise as acceptable, if it incorporates and recognises her or his interests and value to some extent; at the same time, in assessing the outcome of a negotiation, a citizen must be able to consider (and here it might be an objection for Biale: is not this "constraint"

quite demanding?) the effects produced on the institutions and on the degree of trust among citizens themselves: “if a certain degree of agreement is so beneficial to some to end up being unstable and put the cooperation among citizens constantly under discussion, then it cannot be accepted” (162).

Hitherto, summarily, the design pursued by Biale in his work: a concise text, but very dense, presenting several aspects worthy of being discussed and developed in all their implications. Here we mention only some examples. The first concerns the notion of “common good” (or “interest of all”), which Biale assumes in his definition of democracy itself. Although in some cases the author adopts formulations presenting some ambiguities (for example, when he writes that “democratic systems aim to promote interventions that are in the interest of all” [43]: but is it really like this?), we believe that the sense of the most recurring formulation in the text (“a democratic system, which wants to recognise citizens as political actors and promote common good...”) is to be interpreted in the light of the dynamic and conflictual view of the democratic process that the author holds. The “common good”, as such, does not exist; it is a *political construction*, which originates from the individual and collective action of who moves from her or his own specific interests and values, but it is produced by the *conflict* with other partial conceptions of the common good: conceptions of what one *believes* to be a good for the whole community, but able to prevail only in virtue of the *consensus they obtain*, that is, by means their ability to *persuade* and *convince* other people.

A capacity that expresses itself also by means of the creation and the spreading of a belief: to succeed in “making someone believe” that a specific set of “one-sided” interests and values are the expression of “general” interests and values. The “common good”, therefore, is not a given or something objectively definable as such, but the ongoing process of *construction of a collective choice originating interactions among citizens, their conflict and negotiations*: “a decisional negotiation process” that – in a *well-ordered* democracy, à la Rawls –, should be “fair and inclusive”, as Biale reminds us in his conclusions (176).

The most problematic point in Biale’s work is, in our opinion, in his definition of the “deliberative ideal”, which Biale assumes as one of his major polemic targets, nearly a litmus to make the traits of his proposal of a “political” conception of democracy stand out.

On these themes we have commented elsewhere³: however, here we can get back to and develop some aspects of this discussion. On the one hand, Biale seems to adopt a version of the “deliberative ideal” that appear a little reductive, that is, a version favouring a strongly idealising dimension, as it was proposed by some authors (in particular, Cohen 1989) and then divulged, also in somewhat “naïve” forms by other theorists and, especially, by many deliberativist *practitioners*. It is a version of the deliberative ideal with regard to which some criticisms appear certainly plausible: its “unrealistic” character, its “intellectualistic” and “hyper-rationalistic” traits, and above all, the depoliticising ones. Biale discusses many objections that were addressed to this idea of deliberative democracy by those who emphasised that it is too “demanding” (the demand that citizens totally abstract from their “partial” viewpoint and display “detachment” from their own interests), or too “intellectualistic” (the demand to strictly conform to a purely argumentative rationality), ruling out other non-discursive forms of political *agency*; and the objections that highlight its not truly inclusive outcomes, which were indeed openly “selective” and discriminatory, for those who do not possess the deliberative capacities that the ideal would require. On the other hand, Biale seems to attribute *tout court*, as a characterising trait of deliberative democracy, that *epistemic* view that actually only some theorists subscribe and is not unanimously accepted. Biale writes (70): “since the deliberative model advocates the necessity of judging the claims of the parties, it implicitly recognises the presence of some standards to make such assessments and to consider some proposals as better than others”. But the thesis that there is the necessity of standards “independent” of the deliberative procedure is held, in particular, by David Estlund (2008); but it does not seem correct to identify such position with the one usually attributable to the whole deliberative theoretical field. And it does not seem correct to hold that the deliberative model requires “judging” the positions at stake.⁴

The issue, here, can be summarised in a claim, simple but full of implications, that here we can only state: deliberative democracy does not propose

³ Floridia 2020, 172-176.

⁴ For a critique of the epistemic conceptions of democracy, cf. Urbinati 2014. As Muirhead wrote, according to such “impolitical” conceptions of deliberative democracy, or according to those views which depict or enhance the image of an “independent” citizen, “ideally, citizens should be impartial, like judges, and objective, like scientists” (2014, 9).

(only) an “ideal”, (ultimately, a “regulative ideal” to try to approach in reality, yet being aware from the beginning that it cannot ever be fully realised), but it presents itself as a *critical-normative* paradigm, active in two directions: as a normative *reconstructive* criterion (in a Habermasian sense) and as a design criterion. That is: on the one hand, as a paradigm enabling interpretation and assessment of the forms, the quality and the legitimacy of *all* the democratic procedures (has a decision really been made by hearing and taking into consideration all the opinions and interests at stake? Has it been accompanied by a rich and inclusive public discussion?); on the other hand, as a paradigm enabling us to orient rules and procedures of the functioning of democratic institutions and to design specific institutions or devices of democratic participation, “deliberative arenas” constructed to promote and realise, as far as it is possible, a public and inclusive democratic deliberation, meeting the normative standards provided by the theory.

For reasons connected to the whole economy of his work, Biale could only marginally take into consideration all the complex developments of deliberative theory⁵, where precisely the reflections on the nature of “interests” at stake in a deliberation (Mansbridge *et al.* 2010) and, especially, on the notion of “deliberative system” (Parkinson and Mansbridge 2012) have assumed great importance. A “deliberative system” can be defined as a *network of discourses* intertwined and combined within the public sphere and between the public sphere and institutions, concerning a political problem or a public issue: like the texture of *discursive interaction* by means of which citizens’ opinions and political judgments form and are modified. It is a deliberative system insofar as, through such network of public discourses, information and knowledge are exchanged, processes of collective learning are triggered, interests, values and individual and collective goals self-clarify. And it is a *system* since it is a process, a sequence, produced and articulated in a multiplicity of places and times. It is a network producing “systemic deliberative effects”, that is, the co-agulation and the definition of cognitive and normative frames (orientations, beliefs, values, “preferences”), which enter a process of discursive formation

⁵ See the recent and very rich in content *Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Bächtiger, Dryzek, Mansbridge, Warren [eds] 2018), providing a vast and complete overview of the theoretical and empirical developments of deliberative democracy. For a genealogical reconstruction of the idea of deliberative democracy, see cf. Floridia 2017a and 2017b.

of opinion and interact, more or less meditately, but always indirectly, with institutional procedures of political decision-making. Within a deliberative system, moreover, the *pure* deliberative quality of a single segment of the network, or of a single *arena*, is not crucial: not all the single moments can fully express all the possible functions of a deliberation (an *epistemic* function, an *ethical* function and a *democratic* function: Parkinson and Mansbridge 2012, 11-12): but what is important is the whole discursive quality *emerging* from the texture of interactions.

This notion is stimulating a remarkable discussion, within which the objections of some scholars must seriously be taken into consideration (*If Deliberation Is Everything, Maybe It's Nothing*, is the title of the contribution by Robert Goodin (2018), in the abovementioned *Oxford Handbook*); it is however a notion making it possible to provide the discussion on deliberative democracy with a way out from a paralysing alternative between “idealism” and “realism”.

The usefulness of such an approach can be seen by getting back to Biale’s book, with reference to a concrete example he gives: the political story of the law concerning “civil union”, approved by the Italian Parliament in 2016, following a lively discussion both in parliamentary chambers and in the wider public opinion. Biale holds, and with excellent reasons, that this law is a positive example of “democratic negotiation”, since the outcome qualifies as an acceptable solution for many parties, and *on the basis of different reasons*: “a mediation which was politically justifiable and sensitive to the values and interests at stake, where everyone decided to lose something compared to what he or she believed to be entitled to get (167).

In this case, we might also say, a “deliberative system” sprang into action indeed: at first in the more or less formal fora where public opinion is formed and transformed, and then in institutional sites, where the deliberative negotiation took place, which succeeded in finding an area of agreement and “overlapping”. During the deliberative sequence, developed in many fora and occasions, different theses were confronted, “good reasons” were presented supporting one or the other solution, “arguments” were offered to the public debate. In this a diffused “deliberative” dimension was, properly, in operation. However, evidently, if a decision has then been made, this has been possible also because, during the public discussion, some orientations proved to be provided with a peculiar resource: the “strength of the best argument”. The well-known Habermasian category, often accused of being only an empty normative claim, here reveals

its critical and counterfactual nature, but also and especially its being concretely *operative*: in the public sphere the “communicative power” of discourses is expressed, which can then affect the formal powers of a democratic rule of law. If, in the case of “civil unions”, a certain decision was made, this evidently happened because some positions, the most extreme, appeared “weak” or “untenable”, their “partiality” proved to be “unilateral”, and not very, if at all, able to interact with other theses, etc., while some “reasonable” positions (for example, those against the definition of a possible “civil union”) could find a space for discussion with other “reasonable positions” (for example, those which were not very interested in a nominalistic dispute on the new institution but focused on the substance of the issue).

In other words, we believe that this example itself can be read as a case where the “deliberative ideal” should not be applied, but rather critical and evaluative paradigms of a deliberative theory of democracy, also taking fully into consideration the *conflictual* dimension characterising the democratic process.

That law on civil unions was a *success story*; but we can adopt such approach also for other situations, which did not have, and are not having, - to keep on about Italian politics – similar success. We are referring to the issue concerning immigration policies, to which Biale devotes a passage in his work.⁶

⁶ Biale introduces the topic with regard to the “intellectual honesty” requirement: “given the complexity of themes that are the object of a collective decision, and given how much they involve elements that are controversial and interpretable in different ways, the participants in the democratic process have a wide space where they can exercise their partiality but they obviously cannot falsify reality in order to defend their position. Who wants, for example, to hold that in our country more controls on migratory flows are necessary cannot claim that the presence of migrants represents an economic cost without any corresponding benefit. Since both these arguments are not supported by factual evidence, they do not belong to those elements they can exercise their partisanship on” (144). And Biale adds: “obviously, this does not mean that it is not possible to legitimately defend in a partisan way the limitation of migratory flows, *it means only that this cannot be done by denying reality*” (*ibidem*, italics mine). But what if this does not happen in the public debate? Biale considers the objection and claims that it is up to the public debate to “dismantle” opinions based on “incorrect factual elements” (*ibid.*, 145). However, the problem persists: if such public debates are lacking in the public sphere, it is clear that opinions based on “incorrect” information risk being rampant and not meet with any resistance.

Also in this case, we are in the presence of a “deliberative system”, including the *everyday talk* of citizens, the debate on (all the) media, the action of organisations and associations of civil society, political parties’ stances, debates in institutional sites, parliamentary and governmental decisions (“security decree” by the Minister Salvini included).

The outcome of such deliberative process-system – until today – proved that evidently a cognitive and normative *frame* prevailed and oriented policies in a certain direction. *Post factum*, we can observe how the competition between ideas, the views regarding the immigration issue, the proposals for a policy facing the problem, brought about a specific reading and interpretation of the migratory phenomenon – the one implicit in the “Salvini decree” – which ended up being and still seems to be – at least until now – more convincing than others. In Gramscian terms, this *frame* seems to have become *common sense* (to be sure, not in a “totalitarian” but probably in a prevalent way), with all the strength and viscosity of common sense and by virtue of the control over the language itself by which a social question or a political conflict is described. Clearly, what led to these conclusions is not a *purely* deliberative system, many democratic and non-deliberative elements are in action and also non-democratic and non-deliberative elements⁷: however we can say that – in certain spaces and/or times in varying degrees -, it is a public discussion including a deliberative dimension as well, that is, it displays traits of an *argumentative exchange*, a “reason”-giving pro or contra a specific policy. It is well known how much this discussion is affected by fully irrational elements, which however appear as such to an external observer provided with a critical viewpoint, but do not appear as such to the participants (on the contrary!). A political conflict on the “immigration” issue developed, assuming also traits of a comparison between arguments, even though such arguments are often, so to speak, *embedded* within a set of interactions appealing to fears, insecurity, and racist and xenophobic impulses. They are “Toxic” elements, to recall the term Mansbridge *et al.* used with regard to the *Tea Party’s* contribution to the United States’ political debate (Parkinson and Mansbridge 2012, 19). Heretofore, the “systemic approach” helps us to interpret the phenomena, but it runs the risk

⁷ For this distinction between a) democratic and deliberative procedures, b) democratic and non-deliberative procedures and c) non-democratic and non-deliberative procedures, cf. Mansbridge *et al.* (2012) and our analysis in Floridia (2013, 68-78).

of reconstructing and “rationalising” *ex post* what happened. The *systemic-deliberative approach* however provides us with an evaluative and normative perspective as well, which can be translated into political action, with its unavoidable strategic dimension. Also in a counterfactual key: what should and could those who hold positions that are, at the moment, weak and unsuccessful have done, and what can they do?

The proposal on *ius soli* is an example: *today*, the failure to adopt such measure when the balance of power in the Parliament would have allowed for it is seen as a mistake of the previous centre-left governments. When it was decided not to “force” this issue, the reasons were clear: it is a “hard” topic, they said, “it will make us lose votes”. Obviously, their motivations were not unfounded: it is probably true that, *at that moment*, there was not adequate support for this legislative measure in the public sphere. But precisely here *partisanship* and the role of parties, and the way their action is understood come into play: was, and is, it a matter of *adapting* to the dominant *frame* and to the given and pre-existent preferences? Actually, it should be clear by now that it is an illusion to chase the dominant *frame*, since the hegemony and the consensus orient themselves neatly and definitely and primarily toward those who are the most credible and original authors and interpreters of this *frame*. It is probably true that to insist on the *ius soli* would not have changed, immediately, the dominant direction in the public sphere. But – and this is the point – a political struggle on that issue would have introduced a new “viewpoint” in the “deliberative system”: new arguments that could have contrasted the dominant ones and that proved indeed to have an easy life, legitimised also by other choices such as those concerning relations with Libya. Therefore, to pass the *ius soli* would have been a choice that perhaps would not have immediately changed the course of events but would make the public discussion on the immigration issue, so to speak, *more deliberative*, by enriching the framework of competing arguments and by facilitating the division of labour of the various agents and collective actors (for example, by putting under a different light the work of NGOs, whose action and presence has been – as it is well known – branded and stigmatised as a factor incentivising the migrants’ arrivals).

And here the role of parties as political actors comes into play, which is or should be a crucial role: to act to form and transform opinions and judgements of citizens, – that is, to act on the premise of the formation and discursive revision of political judgements, which is the characterising trait of a “deliberative” view of democracy. “Spontaneity” of actors acting in the public

sphere cannot be the exclusive factor able to change the hegemonic *frame*: organised political actors, collective subjects of *partisanship* are needed, which are able to *support* and *publicly justify* some positions and arguments, and commit themselves in what was once called the “battle of ideas”.

Here we can also better see the role of “interests”: only parties can “filter” and organise the perception formed in citizens’ conscience of their “immediate” interests. It is (would be, could be) up to parties to aggregate and make a view of individual interests consistent. Therefore, interests that it is nonsense to demand to be “transcended” to become the expression of an improbable “common good”, by invoking a likewise improbable “detachment” or an “independent” and neutral approach; but that can acquire a *greater degree of generality*, be recognised by the individual in their social and collective dimension. In a nutshell, interests that are recognised in their *politicity*. Only parties can articulate a programmatic framework including and giving a public and political “meaning” to individual interests. To go back to our example: many remember that “salience” acquired by the immigration issue is tied to a diffused sense of insecurity and fear. *Against* such feelings, good will, or even worse, a form of external preaching resembling paternalistic reassurance, is not enough: as always, a solid “hegemony” – as suggested by a classic move of rhetoric and oratory – is achieved when one is able to understand the “good reasons” of others, the “elements of truth” which are present in the positions of opponents. Thus, to rationally “dismantle”, in a “deliberative” way, the irrational fear of immigrant, implies several things: to propose another idea of *security*, to defend a universalistic *welfare state*, an *idea of social security* which is not reduced to the one of “public order”; and then many other specific proposals at the level of individual policies, (reform of entry regulations, reception and integration policies; etc.). in other words, proposals that can “speak” to individual interests, enabling them to identify themselves as part of more general interests: *and proposals that can be publicly argued*. If a party does, or were to do, this, it intervenes on the quality of the “deliberative system”, – at the limit, it creates a “deliberative” system, or an embryo of it, where perhaps only a network of public discussions exists, dominated by a low or inexistent level of “communicative rationality”.

As can be noted, the discussion of the book by Enrico Biale led us far from its contents, but, we believe, not arbitrarily. This further proves, instead, the theoretical wealth of this contribution, and its being able to speak about the most complex challenges concerning our democracy today.

REFERENCES

- Bächtiger A., Dryzek J., Mansbridge J.E., Warren M. (eds) (2018), *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Barber B. (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley - Los Angeles - London, University of California Press.
- Biale E. (2018), *Interessi democratici e ragioni partigiane. Una concezione politica della democrazia*, Bologna, il Mulino.
- Biale E., Ottonelli V. (2019), *Intra-party Deliberation and Reflexive Control within a Deliberative System*, "Political Theory", vol. 47, n. 4, pp. 500-526.
- Bonotti M. (2017), *Partisanship and Political Liberalism in Diverse Societies*, Oxford, Oxford University Press.
- Cohen J. (1989), *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin, P. Pettit (eds), *The Good Polity*, Oxford, Blackwell, 1989; reprinted in J. Bohman, W. Rehg (eds), *Deliberative Democracy*, London - Cambridge (MA), The MIT Press, 1997; and in J. Cohen, *Philosophy, Politics, Democracy*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2009.
- Elster J. (1986), *The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory*, in J. Elster, A. Hylland (eds), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 103-132; published in J. Bohman, W. Rehg (eds), *Deliberative Democracy*, London - Cambridge (MA), The MIT Press, 1997, pp. 3-33.
- Estlund D. (2008), *Democratic Authority: A Philosophical Framework*, Princeton, Princeton University Press.
- Floridia A. (2013), *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.
- (2017a), *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, il Mulino.
- (2017b), *From Participation to Deliberation. A Critical Genealogy of Deliberative Democracy*, Colchester, ECPR Press.
- (2020), "Democrazia, spirito partigiano e agency politica", *Politeia*, vol. XXXVI, n. 137, pp. 172-176.
- Goodin R. (2018), *If Deliberation Is Everything, Maybe It's Nothing*, in *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 883-899.
- Ignazi P. (2017), *Party and Democracy. The Uneven Road to Party Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press; Italian ed., *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, il Mulino, 2019.
- Mansbridge J., Bohman J., Chambers S., Estlund D., Føllesdal A., Fung A., LaFont C., Manin B., Martì J.-L. (2010), "The Place of Self-interest and the Role of Power in Deliberative Democracy", *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n. 1, pp. 64-100.

- Muirhead R. (2010), "Can Deliberative Democracy Be Partisan?", *Critical Review*, vol. 22, n. 2, pp. 129-157.
- Muirhead R. (2014), *The Promise of Party in a Polarized Age*, London - Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Palano D. (2013), *Partito*, Bologna, il Mulino.
- Parkinson J., Mansbridge J. (eds) (2012), *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenblum N.L. (2008), *On the side of Angels. An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton-Oxford, Princeton University Press.
- Scarrow S. (2015), *Beyond Party Members. Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford, Oxford University Press.
- Schattschneider E.E. (1942), *Party Government*, New York, Rinehart.
- Urbinati N., *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and People*, Cambridge-London Harvard University Press, 2014; Italian ed. *Democrazia sfigurata. Il popolo fra opinione e verità*, Milano, Università Bocconi, 2014.
- White J., Ypi. L. (2016), *The Meaning of Partisanship*, Oxford, Oxford University Press.
- Wolkenstein F. (2016), "A Deliberative Model of Infra-Party Democracy", *The Journal of Political Philosophy*, vol. 24, n. 3, pp. 297-320.

Abstracts

Jack Birner

The Quiet Revolution in Dutch Politics. How Economics Changed the Norms for Dutch Electoral Programs

For a long time, The Netherlands was the only country in the world where political parties voluntarily submitted their election programs to an economic and econometric audit by an independent agency, which evaluates the internal consistency of the programs and their expected economic effects. This tradition has gradually evolved over a period of more than 40 years and it has profoundly changed the behavior of political parties and improved the quality of Dutch democracy. The article tells the story of how this tradition established itself. It then gives an explanation of how it could arise in The Netherlands after the Second World War. The explanation involves the central position of Jan Tinbergen in Dutch economics and in the institutional environment of the Dutch economy, the political concertation or polder model, the independent and critical press, and exogenous economic developments. The final part argues that the lessons from the Dutch experiment may be used for trying to introduce the habit of imposing a minimum of financial and economic discipline on electoral programs in Italy.

Gabriele Giacomini

From Rousseau to rousseau.it. The Ideal of Direct Democracy (through Digital Technologies) and its (in)Feasibility

The crisis of representation and the innovations of ICT have given new life to the ideal of direct democracy and to its modern creator, Jean-Jacques Rousseau. Rousseau, in Italy, is often evoked by the “5 Star Movement” digital party. In fact, the Movement called its participation platform “Rousseau”, named after

the philosopher. The reference is not accidental, and the analogies between the Rousseau's political philosophy and the identity elements of M5S will be underlined. Generally speaking, the digital party aims at combining, through ICT, referendum and participatory/deliberative methods. However, this project faces some difficulties. This article makes one claim: that Rousseauian ideal through digital technologies, as pursued by parties like the M5S, has unwanted effects: it does not respect the cognitive and social characteristics of the human being and it can decrease the quality of the decision-making outputs. On the contrary, the forms of representativeness are preferable because, at the same time, they allow citizens to participate without asking them for excessively burdensome tasks and promote methods of mediation, decantation and elaboration.

Francesca Graziani, Annachiara Rotondo

The Right to the Truth; an Emergent Right in International Law?

The right to the truth, i.e. the right of victims of gross violations and of their families as well as of the society as a whole to know the full and complete truth about the circumstances surrounding serious violations, has emerged as a key priority in the agenda of United Nations and of regional Organizations. In this context, the right to the truth is commonly understood as a general principle of international human rights law and, specifically, as an autonomous, independent and inalienable right. However, international practice and jurisprudence (Inter-American Court of Human Rights and European Court of Human Rights) hardly support this conclusion as well as the existence of a right to the truth in customary international law.

This paper aims at demonstrating that the "right to the truth" does not seem to be conceived as a right strictu sensu in international human rights law but rather as an emphatic formula gathering other fundamental rights.

Pietro Maffettone, Gaetano Vecchione

Institutional choices and the economic determinants of populism

A spectre is haunting the Western world, the spectre of populism. What do events like Brexit in 2016, the election of Trump in the same year, Syriza and Golden Dawn in Greece, Podemos in Spain, and the growth of right wing movements like the Front National in France, or Germany, Austria, the Netherlands, and in Scandinavia etc. have in common? In the paper we argue that some of their shared and deep roots lie in the functioning of economic institutions over the past forty years. We shall pay particular attention to the distribution of the

burdens and benefits created by global economic integration and by the latest wave of technological change. In addition, we shall claim that a further element that can explain populists' success in Western countries is closely related to the economic policy measures adopted by several Western governments over the past four decades. We shall briefly outline two such policy regimes, namely, the debt driven consumption boom in the US and the resort to the theory (and associated policy measures) of 'expansionary austerity' in Europe. Our claim is that the failure of the latter policy regimes has contributed to magnify the distributive impact of global economic integration and technological change and has thus favoured the emergence of populist movements.

Costanza Marcellino

What does Neorealism Imply for Transatlantic Security Relations?

Ever since its establishment, neorealism has been regarded as one of the most influential approaches to international security relations and a benchmark for following theoretical paradigms. Yet, several neoliberal institutionalists and neoclassical realists have called into question the validity of neorealist predictions concerning transatlantic security relations, underlining the continued existence of NATO and the excessively overlooked salience of domestic variables on states' foreign policy as inconsistencies of neorealism. In order to reply to these contradictions, this article addresses the question: "Which special contribute does neorealism give with its predictions and explanations to the subject of transatlantic (EU-US) security relations?". By taking into consideration the evolution of NATO and EU-US relations, the article conducts a historical analysis of three main periods: the post-cold war era, the Bosnian, Kosovo and Iraq wars and finally the latest 21st century developments characterized by a further fragmentation of the international system and a re-nationalization of Europe. Through this analysis, the research ultimately assesses the special contribute the neorealist account provide to EU-US occurrences, highlights the credibility of its paradigm versus other international relations theories, and fulfils the gap of systematic knowledge around neorealism applicability to international relations developments. The findings of this analysis based on the post-cold war emergence of new actors within the international system, NATO's revised approach and the widening rift between the two Continents show a faithful match between neorealist explanations and the historical path EU-US relations have undertaken, undermining the explanatory power of the critiques of other international relations theories' narratives.

Biographical notes

Jack Birner has studied international business administration, economics and philosophy in the Netherlands and the USA. He obtained a PhD in economics and econometrics from the University of Amsterdam. He has taught and done research at the Erasmus University Rotterdam, the University of Maastricht, Université Louis Pasteur in Strasburg and the University of Trento, where he actually is professor of economics. Recent publications include “How Artificial is Intelligence in AI? Arguments for a Non-Discriminatory Turing test”, CEUR Workshop Proceedings, 2014, and “If bad money is a collective bad, isn’t good money a collective good?”, *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 2012.

Chiara Destri is Marie Curie Fellow at CEVIPOF (Centre of Political Researches of Sciences Po), Paris. She has been Postdoctoral Research Fellow at Justitia Amplificata Centre for Advanced Studies, based at Goethe-Universität of Frankfurt am Main and Freie Universität of Berlin (2018/2019) and Max Weber Fellow at the European University Institute in Fiesole (2017/2018). She received her PhD from the University of Milan with a thesis on democratic legitimacy and citizens’ political obligation.

Francesca Graziani is Associate Professor of International law at the Dipartimento of Political Science Jean Monnet, University of Campania “Luigi Vanvitelli”. She also teaches International and Europea Union law at the Italian Scoiety for International Organization in the Master course for the Competition of the Career in the Diplomatic Service. Currently, her main area of interest concerns evidence before international courts and tribunals.

Antonio Floridia has worked for a long time in an institute of social research, dealing with public policy analysis, political sociology and electoral studies. Since 2005 he has directed the Sector “Policies for Citizens Participation” and the Electoral Observatory of Tuscany. He has teaching assignments at the University of Florence; and was President of Italian Society of Electoral Studies (2014-2017). He has published numerous essays and books on policy analysis, electoral studies, participatory and deliberative democracy. Among his most recent publications, see the volumes *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi* (Roma, 2012); *Un’idea deliberativa della democrazia* (Bologna, 2017); *From Participation to Deliberation. A Critical Genealogy of Deliberative Democracy* (Colchester, 2017); *Un partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico* (Roma, 2019); and the chapters “The origins of the Deliberative Turn”, within *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy* (Oxford, 2018), and “Participatory Democracy and Deliberative Democracy”, within the *Annale Feltrinelli 2019* (forthcoming) on “The Future of Democracy” (edited by N. Urbinati and M. Battini).

Gabriele Giacomini is Post-Doctoral Researcher at the Department of Humanities and Cultural Heritage, Università degli Studi di Udine. His research interests include democracy, representation, participation, Internet, public sphere. Amongst his most recent publications: “Verso la neointermediazione. Il potere delle grandi piattaforme digitali e la sfera pubblica”, *Iride* (2018); “La crisi cronica della democrazia. La razionalità limitata come condizione prepolitica del disagio democratico”, *Notizie di Politeia* (2018); “Habermas e gli studi sperimentali sul ragionamento collettivo. Sulla praticabilità sociale e politica del principio del discorso”, *Politica e Società* (2017).

Pietro Maffettone teaches at the Department of Political Science, University of Napoli Federico II. He received his MSc and PhD from the LSE where he was also Fellow in Government. Before joining Napoli he was Lecturer in Global Politics and Ethics in the School of Government and International Affairs at Durham University.

Costanza Marcellino is currently a Research Master student in European Studies at Maastricht University while she works as a Research Assistant for the EUFINACCO network around EU’s financial accountability. She holds a BA in Politics and Economics from the University of Milan. Her research interests include European identity, political participation and voting behaviour.

Annachiara Rotondo is Postdoctoral Research Fellow in international law at the Dipartimento of Political Science Jean Monnet, University of Campania “Luigi Vanvitelli”. She is in the editorial board of “Tecnologie e Diritto”. Among her main area of interest there is the application of International law to cyber activities.

Gaetano Vecchione is Assistant Professor at University of Naples Federico II, Department of Political Science. He holds a Master in Economics from New York University and a PhD in economics from Parthenope University of Naples. He has a research fellowship at c.MET05, SVIMEZ and IPE University College. His research spans the areas of economics of migration, institutional quality, regional economics, industry.



Centro
di Ricerca
e Documentazione
Luigi Einaudi

«Biblioteca della libertà» è pubblicata nell'ambito dell'attività culturale del Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi di Torino. Il Centro, fondato a Torino nel 1963 da Fulvio Guerrini, è un'associazione privata indipendente. La sua attività si ispira all'einaudiano «conoscere per deliberare».

Direttore Anna Elisabetta Galeotti

Vicedirettore Beatrice Magni

Comitato Editoriale Maurizio Ferrera (Coordinamento, Università di Milano e Centro Einaudi), Enrico Biale (Università del Piemonte Orientale), Michele Bocchiola (Università di Pavia), Giuseppina De Santis (Centro Einaudi), Anna Elisabetta Galeotti (Università del Piemonte Orientale), Ilaria Madama (Università di Milano), Beatrice Magni (Università di Milano e Centro Einaudi), Roberta Sala (Università Vita-Salute San Raffaele), Federica Liveriero (Segreteria editoriale, Università della Campania Vanvitelli)

Comitato Scientifico (*in corso di formazione*) Tiziana Andina (Università di Torino), Dario Antiseri (LUISS Roma), Carla Bagnoli (Università di Modena e Reggio Emilia), Antonella Besussi (Università di Milano), Anna Caffarena (Università di Torino e Centro Einaudi), Emanuela Ceva (Université de Genève), Franca D'Agostini (Università di Milano), Mario De Caro (Università Roma Tre), Margarita Estevez-Abe (Syracuse University), Alessandra Facchi (Università di Milano), Umberto Gentiloni Silveri (Università Roma La Sapienza), Lorenzo Infantino (LUISS Roma), Diego Marconi (Professore emerito Università di Torino), Glynn Morgan (Syracuse University), Angelo Maria Petroni (Università Roma La Sapienza), Richard Posner (University of Chicago), Massimo Occhiena (Università di Sassari e Centro Einaudi), Ferruccio Pastore (Direttore FIERI), Stefano Sacchi (Università di Milano), Michele Salvati (Professore emerito Università di Milano), Giuliano Urbani (Socio fondatore Centro Einaudi), Christian Watrin (Professore emerito Universität zu Köln), Giovanna Zincone (Presidente onorario FIERI), Beppe Facchetti (Presidente Centro Einaudi), Salvatore Carrubba (Past President Centro Einaudi), Giuseppe Russo (Direttore Centro Einaudi)

Coordinamento Anna Maria Gonella (Centro Einaudi)

Cura dei testi e copertina Segnalibro