

Salvare la democrazia dai suoi limiti

di Carlo Donolo



Illustrazione di Olivier Deprez

Sono i difetti della democrazia, le sue aporie, le sue contraddizioni, come diceva Bobbio, le sue mancate promesse, che condannano la democrazia a un verosimile fallimento di fronte ai compiti di governare in modo democratico un mondo sempre più complesso e difficile. Indubbiamente da un lato siamo portati istintivamente a difendere la democrazia dai suoi avversari, d'altra parte dobbiamo anche considerare i difetti intrinseci della democrazia politica come l'abbiamo conosciuta fino adesso che sono in gran parte causa dei suoi mali. Il discorso diventa più complesso rispetto alla tradizionale letteratura scientifica in materia: da un lato la democrazia è stato giudicato come un regime abbastanza razionale, ragionevole e legittimato con tanti argomenti a suo favore, mentre dall'altro i suoi avversari l'hanno denigrata contrapponendo a essa modelli alternativi di governo della società. Vi era sempre un gioco tra progresso e reazione, parole ormai fuori uso, ma che una volta costituivano una dicotomia. Per cui, in passato, era facile essere amici e difensori della democrazia dato che si avevano di fronte questi avversari di vario tipo, spesso ottusi e violenti. Si pensi ai totalitarismi del Novecento o anche di quelle che si possono, in generale, chiamare forze conservatrici che, anche nei momenti migliori, hanno portato avanti una visione molto limitata dei compiti del governo democratico: volevano poco stato e molto mercato oppure molta proprietà e poco intervento pubblico nell'economia, o ancora accettavano la democrazia politica, ma con delle riserve di censo e di ceto.

Guardando retrospettivamente i tempi veramente felici per il regime democratico, nei paesi occidentali, sono stati limitati nel tempo. In particolare l'Italia ha vissuto, tra il secondo dopoguerra e l'inizio degli anni ottanta, la fase di complessivo consolidamento ed espansione della democrazia, diventata senso comune di massa, pur tra tanti rischi autoritari. Ci sono i partiti di massa, il sindacalismo e altre forme di associazionismo molto diffuso, i diritti politici sono, sia pure con eccezioni, sostanzialmente riconosciuti e così i diritti civili. Gli anni settanta sono un periodo di riforme che estendono il diritto di famiglia, il sistema sanitario, lo statuto dei lavoratori. Questi aspetti sono sintomi del fatto che il modo democratico di governare diventi plausibile e anche, tutto sommato, condiviso. Scompaiono anche dalla letteratura, o finiscono proprio ai margini, argomenti antidemocratici. Inoltre con il processo di decolonizzazione, a livello mondiale, molte ex-colonie assumono la forma di governo democratica. Sembra che il modello occidentale democratico si affermi nel mondo e su questo fiorisce una letteratura su una democrazia vincente, perché soddisfa bisogni in qualche modo antropologici di libertà, di desiderio, di benessere e di autocontrollo sulle proprie vite. Gli altri regimi politici non permettono questo e sembrano sempre più improbabili. Il crollo sovietico ha confermato ancora di più questo discorso, tanto che la democrazia, ancora da definire nei suoi contenuti, sembra diventare l'unico modello possibile. Si constata che, a partire da un certo momento, praticamente tutti i regimi politici si autodefiniscono democratici perché più o meno tutti prevedono: un processo elettorale, più o meno libero, e un parlamento che concede la fiducia a un governo. Sebbene non ci siano strutture normative e la divisione dei poteri in democrazia non funzioni, ad esempio che la magistratura sia asservita al potere politico, oppure che non regga lo stato di diritto in molti paesi (cioè non ci sia reale sostanza dei processi democratici all'interno dei vari paesi, compresa l'Europa), tutto ciò non scalfisce l'immagine di un modello democratico, astratto e generico, preferibile agli altri. La democrazia, che ha questa forma essenziale, sembra essere adottata da tutti, anche nei regimi che sappiamo essere autoritari. Quindi non ci si deve ingannare su questa

espansione del modello democratico che può essere un evento dovuto a un'egemonia culturale, occidentale, sul mondo globalizzato che impone a tutti di adottare delle soluzioni istituzionali formalmente identiche e non dice niente sulla sostanza di come questa democrazia effettivamente funziona.

La democrazia funziona come democrazia costituzionale, grazie a un patto costitutivo in cui viene sancito che il popolo detiene il potere ma lo esercita nelle forme previste dalla legge e quindi entro i limiti stabiliti dalla costituzione stessa. La costituzione ha quindi un ruolo molto importante, anche attraverso il sistema delle nazioni unite tutti i paesi sono stati dotati di testi scritti costituzionali. Sarebbe difficile oggi trovare una costituzione che non abbia una configurazione democratica, nei fatti però sembra che il regime democratico per funzionare abbia bisogno soltanto di una seria garanzia che le libertà politiche siano garantite e esercitabili in pratica e non solo in teoria; e poi che ci sia uno stato di diritto funzionante, tale da garantire la effettività dei diritti garantiti nella costituzione. Questo nel diritto italiano non è tanto vero, per esempio quando ci si lamenta dei tempi della giustizia penale e civile in Italia si intende dire che i diritti fondamentali dei cittadini non sono sicuri, affidati a una processualità giudiziaria indeterminata senza alcuna protezione per le vittime. Esiste dunque un forte danno ai diritti, anche fondamentali, derivato dal sistema giudiziario, tanto che l'Unione Europea ha dovuto sanzionare l'Italia perché su questo terreno elementare è insoddisfacente. C'è poi il problema della divisione dei poteri: abbiamo bisogno di poteri giudiziari indipendenti dal potere politico ed è abbastanza evidente che in molti paesi di nuova democrazia questa indipendenza non è garantita. Ovviamente la democrazia non si esaurisce nella sua costituzione formale. La democrazia è un processo sociale, quindi presuppone la possibilità che si formi una società civile, quindi una pubblica opinione, mezzi di comunicazione di massa, associazionismi, una forma anche di controllo sociale sul potere politico, non soltanto mediato dalle procedure della rappresentanza (partito, elezione, parlamento), ma anche nelle forme quotidiane di controllo su quello che la politica e l'amministrazione fanno. Nelle fasi più mature anche della democrazia in Italia, anni sessanta e settanta, ciò è avvenuto più di quanto non ci sia oggi. Anche quando nei libri di storia si legge di un paese definito come democratico, ciò indica in realtà che la sua storia di democrazia è oscillante nel tempo, in funzione del fatto che effettivamente la società civile sia più o meno robusta e capace di esprimersi, che i partiti siano capaci di rappresentare gli interessi generali, che ci sia la divisione dei poteri, che l'amministrazione pubblica sia efficace. La democrazia è, pertanto, una cosa oscillante: in che cosa questa oscillazione può essere riportata a una dato fondamentale? Qual è il rapporto che si stabilisce tra regime democratico e sistema economico? Sostanzialmente a queste domande si può rispondere con una formula: la democrazia storica ha bisogno del capitalismo mentre il capitalismo come lo conosciamo non ha bisogno della democrazia. A seconda delle fasi storiche questo rapporto cambia molto. La democrazia, oggi, dipende da un fattore a lei esterno, il funzionamento dell'ordinamento economico sul quale ha poca presa. In teoria viviamo in regimi democratici che hanno lungamente stratificato regolazioni per il mercato, però se da una parte queste regolazioni hanno facilitato e reso difficile l'attività economica, dall'altro non hanno impedito la formazione di poteri oligo-politici, tali da essere il decisore finale. Nel passaggio all'Unione Europea questo rapporto a discapito della politica si è formalizzato: la Banca centrale europea e la Commissione, per esempio, sono diventate, insieme ad altre istituzioni sovranazionali, entità di governo dell'economia globale e nazionale. Le loro decisioni vanno a incidere su società che formalmente si dicono democratiche. Si è aperto un chiasmo insanabile tra le decisioni di natura economica e le decisioni di natura politica, perciò la politica diventa in realtà una forma svuotata di contenuti. Una delle fonti cruciali della legittimazione democratica è quella per cui tutti i processi sociali ed economici in un regime democratico sono in un modo o nell'altro, magari indirettamente, sottoposti a un criterio democratico di valutazione. Questo era vero nelle democrazie giovani e liberali, mentre nelle democrazie mature e globalizzate si è accentuata la subordinazione all'economia. Quest'espropriazione dei contenuti decisionali, da parte dei poteri economici, avviene ovunque perché è tipico del mondo globale.

In paesi che hanno una storia di democrazia problematica, come sono molte delle democrazie continentali, le istituzioni formali di riferimento sono robuste e possono reggere. Questo vale solitamente per i paesi di più lunga storia social-democratica, negli altri paesi invece la fragilità delle istituzioni democratiche, la fragilità delle regolazioni economiche, la prevalenza in molti casi della rendita sul profitto, fanno sì che la crisi della democrazia appaia ancora più virulenta. La politica non rappresenta più interessi collettivi, ma eventualmente riesce a rappresentare soltanto interessi particolaristici, il contrario della sua base di legittimazione. È chiaro che questa è una situazione anomala per i principi democratici. Per fare un esempio, un principio fondamentale della democrazia parlamentare è quello del divieto di mandato imperativo: il deputato quando è eletto non rappresenta più il suo elettorato, ma rappresenta tutta la nazione. Questo perché, idealmente, il parlamento dovrebbe essere composto da persone che si occupano dell'interesse generale. Ora il singolo deputato è una sorta di foglia al vento che deve pensare alla propria rielezione e deve perciò essere in grado di soddisfare interessi particolaristici. Si pensi a casi emblematici di interessi legati a case farmaceutiche, si tratta di interessi molto forti in cui il lobbismo è sistematico. Oppure quelli che fanno fornire alla pubblica amministrazione. È abbastanza evidente che questa situazione fa sì che interessi particolaristici, prettamente di natura economica o del sistema di imprese o di corporazioni anche professionali, fanno agio su qualsiasi tentativo di discussione generale. Per i discorsi generali si evocano scenari un po' televisivi forse, cioè crisi, emergenze, scenari cupi, complicati in cui non si capisce bene il dove, il come e il quando. Con questo sistema la parte generale che si occupa del bene collettivo resta non elaborata e opaca, mentre quello che riguarda l'interesse specifico, che dev'essere soddisfatto, viene elaborato in modo preciso.

In Italia il processo è più esplicito poiché l'implosione dei grandi partiti di massa è avvenuta velocemente e in modo quasi totale, mentre altrove sono rimasti dei residui dei grandi partiti storici. Ovunque i sistemi dei partiti sono in evoluzione con l'apparizione di nuovi soggetti politici. Il caso tedesco è emblematico da questo punto di vista, giacché nuovi soggetti appaiono o all'estrema sinistra o sullo spettro populistico o anche addirittura in forme neo-naziste. Quest'evoluzione mostra che il vecchio sistema, che rappresentava in forme seppure problematiche un tentativo di rappresentare gli interessi generali del paese anche su lungo o medio periodo, sta venendo meno: si susseguono soggetti molto labili che, probabilmente, sono destinati a mutare velocemente. Tutto ciò è esemplare in Italia dove il centro destra sta implodendo, il Pd non si sa più bene cosa sia e i 5 stelle sono in continua evoluzione senza che si sappia la direzione. La democrazia ha presentato dei limiti proprio sul suo punto fondamentale, cioè la rappresentatività dei partiti e del parlamento, visto che queste strutture non hanno più avuto la capacità di rappresentare interessi e in parte anche identità.

Il principale fattore problematico rimane il rapporto di dipendenza univoco tra regime democratico e sistema capitalistico. Se, infatti, il capitalismo ha effettivamente, nelle diverse fasi della storia, avuto più o meno bisogno o tolleranza nei confronti del sistema democratico, questo è, invece, pressoché dipendente. Il sistema economico ha delle sue particolarità di cui l'Europa tiene conto e cerca di compensare gli andamenti del ciclo economico, ad esempio in termini di politica occupazionale o altri meccanismi, però sempre elaborando in rimessa: il dato è proposto dal sistema economico e la politica europea tenta di barcamenarsi lavorando ai margini. Ci sono stati dei periodi in cui, anche per bisogni intrinseci del sistema economico, si chiedeva alla politica più di questo. In passato c'è stato un ruolo importante di strutture di intervento nella creazione di un sistema di welfare in senso lato, che si realizzava nell'organizzare il prelievo fiscale in un certo modo così da poter finanziare dei servizi collettivi molto estesi sia nell'assistenza sia nella previdenza. Già questo incideva fortemente nel sistema economico e cambiava la composizione della domanda effettiva. Questa politica ai primi accenni di una difficoltà economica ha iniziato a essere scardinata: va ripetuto che ciò è avvenuto quando le economie nazionali si sono dovute aprire all'economia globale. In primo luogo c'è stata l'apertura al mercato unico europeo dalla moneta unica e dal trattato di Maastricht, si sono imposte delle norme molto stringenti per il funzionamento delle economie nazionali con cui i poteri politici nazionali sono stati espropriati di queste decisioni, perché quei criteri sono stati stabiliti in modo arbitrario, compreso il cambio lira-euro. La morale è che la politica nazionale ha potuto incidere sempre di meno sui processi economici e ha delegato il governo dell'economia a potenze sovranazionali, a queste si devono aggiungere le grandi istituzioni globali che governano l'economia come l'Organizzazione mondiale del commercio (Wto), la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale e anche le forme intermedie che governano le economie macro-regionali, compreso il trattato transatlantico tra nord-America e Europa. Le decisioni sono affidate sostanzialmente a tecnocrati di cui non si conoscono nemmeno i nomi, poi ovviamente c'è il sigillo politico fatto dai capi di governo che è però sempre successivo, la sostanza della decisione è già stata presa. La regola

sembra, quindi, che la democrazia deperisca una volta che molte decisioni sono state portate a livello sovranazionale. Questo fornisce forti argomenti di tipo populistico a posizioni anti-europeiste affinché si recuperi a livello nazionale il potere di decisione esaurito. C'è un forte dibattito su questo tema: è auspicabile una mossa di ritorno a una forma di nazionalismo – separandoci da quelle forme di unificazione continentale o regionale che sono state la forma di legittimazione della democrazia stessa nella sua fase iniziale, quando dopo la guerra c'era l'esigenza di rendere impossibile un conflitto tra le nazioni europee –, oppure dobbiamo rilanciare un discorso di Europa diversa? Habermas sostiene che bisogna rilanciare un discorso europeo, ri-democratizzare l'Unione europea, unica possibilità di trasferire la democrazia dal livello nazionale a quello sovranazionale o macro-regionale. Mentre il ritorno a una dimensione puramente nazionale da un lato potrebbe essere illusorio e d'altra parte comporterebbe la rinascita di idiosincrasie nazionalistiche, e in certi paesi potrebbero essere anche scioviniste o con connotati xenofobi e razzisti. Il problema è che non esiste un'opinione pubblica europea ma solo tante opinioni pubbliche nazionali. Proprio Habermas, teorico dell'opinione pubblica, si è reso conto che l'Europa non ha un terreno di comunicazione condiviso. Ciò è dovuto un po' per le differenze linguistiche, un po' per differenze culturali, un po' perché ci sono residui di idiosincrasie nazionalistiche. È un terreno di irriducibilità reciproca. È una forma molto infantile. Chi viaggia come turista si rende conto quanto poco basta per infrangere un codice tacito. D'altra parte anche le forze politiche hanno fatto poco, finora, per proiettarsi nella dimensione sovranazionale. Naturalmente lo stesso può valere per la giustizia a livello comunitario, ci sono moltissimi ricorsi in tema di diritti civili alla Corte Europea che è una ulteriore forma di garanzia laddove i sistemi nazionali falliscono però si immaginino i tempi, i costi e le difficoltà di queste procedure.

Quando si parla di democrazia si pensa ad alcune società come tali e altre no, formalmente tutte sono democratiche, ma la verità è che la democrazia è sempre stata una cosa dentro un'altra cosa più grande. Le società democratiche hanno un regime politico definito, ma l'insieme della società non è molto democratica perché, ad esempio, la democrazia è poco compatibile con il tipo di disuguaglianza sociale che constatiamo oggi. Democrazia vuol dire "isonomia" (uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge), eppure oggi non siamo dominati da leggi ma da rapporti di forza spesso molto brutali che sono quelli imposti dal mercato. Nelle costituzioni, nel recente passato, si è provato ad aggiustare per far convivere capitalismo e un sistema di welfare: questo tentativo, in cui era garantita una certa coesione, è stato chiamato modello sociale europeo. C'era un po' di democrazia e, soprattutto, un capitalismo rampante, riconoscendo più brutalmente il fatto che la democrazia nelle società cosiddette democratiche non è il tutto ma una parte perché il sistema economico non è democratico. Anche le istituzioni che la democrazia sarebbe chiamata a governare non sono democratiche, infatti la burocrazia, per definizione, non è democratica ma tecnocratica, basata su competenze, in teoria su concorsi pubblici, che marginalizzano i cittadini. Bobbio diceva che nella democrazia resistono molte delle caratteristiche degli stati assoluti, per esempio il segreto di stato che in democrazia non è giustificabile. Si dovrebbe discutere su come mai la democrazia abbia potuto decadere fino al punto di privarsi degli strumenti di autocorrezione. Partendo dalla decisione per cui "la democrazia è l'unico sistema politico in grado di autocorreggersi, è un sistema pensato per un apprendimento collettivo nel tempo".

Ripartendo da questa ultima affermazione sarebbe possibile immaginare un'evoluzione del regime democratico in cui la dimensione dell'apprendimento collettivo e istituzionale viene estesa sistematicamente. Ciò del resto corrisponde alle esigenze di una società della conoscenza in cui da tempo siamo entrati. Posso solo accennare a questa possibilità. In sostanza la democrazia rappresentativa o parlamentare non è più sufficiente, e il processo democratico deve manifestarsi in nuove forme, che al momento si fanno valere solo ai margini ed occasionalmente: democrazia partecipata, deliberativa, come anche una progressiva democratizzazione (in forme che devono essere molto misurate e rispettose degli equilibri costituzionali) dei poteri e delle istanze istituzionali al momento al di fuori del quadro democratico: burocrazia pubblica, tecnica, alla fine la stessa economia a livello aziendale e territoriale. Mi viene in mente qui una bella formula di W. Withman in *Democratic vistas* (1871) che dice a ragione: "la democrazia non sarà mai comprovata oltre ogni dubbio, finché non trova e fa crescere vigorosamente sue proprie specifiche forme di arte, di poesia, istruzione, teologia, sostituendosi a tutto ciò che esiste". Solo pratiche democratiche diffuse e rese più quotidiane socializzano ai principi e alle regole della vita democratica, e permettono quel processo di capacitazione individuale e collettiva, che oggi è così carente. È questo dato che desertifica il regime democratico.