

Capitolo undicesimo  
La democrazia tra crisi e trasformazione

1. *Il disagio della democrazia.*

Un ragionamento sullo stato di salute della democrazia<sup>1</sup> non può che partire da un incontestato dato di fatto: il tasso di credibilità, ovvero la fiducia che i cittadini nutrono nelle istituzioni tradizionali della democrazia rappresentativa, è sempre più basso<sup>2</sup>. Alla questione sono stati dedicati, nell'ultimo quindicennio, molti studi<sup>3</sup>, e oggi si può dire che essa sia esplosa in tutta la sua forza e drammaticità. La sfiducia, lo scontento, il disagio, sono messi in evidenza dai più attenti politologi (mi riferisco a Rosanvallon, Mastropaolo, Galli<sup>4</sup>); ma non ce ne sarebbe bisogno, perché il fenomeno risulta ormai del tutto evidente e manifesto. E non si tratta, giova precisarlo, di una questione tutta italiana: anche se a casa nostra la crisi è più acuta, essa è da molto tempo oggetto di studi ad ampio spettro che indagano panorami internazionali.

Più che constatare questa crisi bisognerebbe comprenderne le cause: se la gente ha sempre meno interesse verso i partiti e le elezioni, se ha sempre meno fiducia nei suoi rappresentanti, delle ragioni devono pur esserci; e dunque è necessario indagarle<sup>5</sup>. La mia convinzione è che la crisi di fiducia sia ben motivata: che risponda cioè a un'ineffettiva situazione critica della democrazia contemporanea, almeno in Italia e in Europa; dal mio punto di vista si tratta di capire quali mutazioni o processi involutivi sono all'origine dell'insofferenza o del rifiuto che i cittadini manifestano nei confronti delle istituzioni o delle pratiche della democrazia rappresentativa da qualche lustro a questa parte.

2. *La regressione oligarchica.*

Se si vogliono decifrare e ordinare le molte dimensioni caotiche dei mutamenti politici contemporanei lungo un asse di comprensibilità, il primo aspetto che si deve mettere in rilievo (e che costituisce una delle dimensioni più profonde della disaffezione e dello scontento) è il processo di *regressione oligarchica della democrazia*: intendo con ciò (perché su questo punto è necessario essere chiari e non generici) lo spostamento verso l'alto dei rilevanti centri decisionali, in forza del quale le decisioni politiche scivolano via dalle sedi più ampie e partecipate e si ritirano in luoghi meno accessibili, per lo più riservati a ristretti gruppi oligarchici<sup>6</sup>. Questo processo di vera e propria de-democratizzazione<sup>7</sup> delle nostre società costituisce a mio avviso una chiave di lettura delle trasformazioni contemporanee assai comprensiva, perché le dinamiche a cui esso allude si riscontrano in numerosi ambiti e snodi della vita politico-sociale.

Se guardiamo ai mutamenti del sistema politico, tenendo presente soprattutto l'Italia, salta subito agli occhi quanto siano pervasive le tendenze che vanno in questa direzione. Per dirla schematicamente possiamo ricordare i seguenti aspetti:

a) svuotamento del ruolo dei Parlamenti a favore degli esecutivi (una tendenza in atto già da molto tempo, e che oggi si è radicalizzata) e centralizzazione leaderistica e personalistica dei poteri di governo (accompagnata dalla diffusione di ideologie presidenzialistiche);

b) sganciamento e deresponsabilizzazione degli eletti rispetto agli elettori (che in Italia arriva fino all'imposizione di candidati precostituiti) con la conseguente formazione della «casta» separata dove, come insegna ogni visione realistica della politica, gli interessi comuni di casta e quelli individuali di potere tenderanno sempre a prevalere sull'impegno a rappresentare la volontà degli elettori;

c) svuotamento della discussione interna ai partiti, e loro caratterizzazione sempre più leaderistica (supportata dalla mediatizzazione della politica sulla quale torneremo).

In sostanza la tendenza sembra quella di uno *spossamento dei cittadini rispetto agli eletti, della base di partito rispetto ai leader, dei parlamentari rispetto all'esecutivo, dell'esecutivo stesso rispetto al premier*. I luoghi di decisione più partecipati vengono progressivamente svuotati a favore di una verticalizzazione sempre più spinta. E proseguendo sulla stessa linea, ma forse è questo il processo più rilevante, agli stessi esecutivi vengono sottratti larghi ambiti di decisione, avvocati da vari tipi di organismi sovranazionali caratterizzati da una più o meno marcata natura «tecnica» o sedicente tale. Non vogliamo qui approfondire ulteriormente questo aspetto specifico, sul quale comunque torneremo. Basti rimarcare che, in linea generale, lo scivolamento verso l'alto dei poteri decisionali rende sempre più labili le catene della responsabilità che legano i decisori ai cittadini e le possibilità di quest'ultimi di esercitare un condizionamento effettivo sulle scelte politiche: se un parlamentare non è scelto da me, e non dispone di alcun margine di intervento

per cambiare le decisioni governative, con chi me la posso prendere? Sembra che le trasformazioni in corso siano la fase finale di un lungo processo di riduzione della rappresentatività democratica, il cui inizio si può far risalire al rapporto sulla *Crisi della democrazia* redatto nel 1975 da Crozier, Huntington e Watanuki per la commissione Trilateral<sup>8</sup>. Al sovraccarico di domanda che secondo questi autori appesantiva la vita delle democrazie si è risposto, attraverso un processo durato decenni, esattamente nel modo da loro auspicato: verticalizzazione delle decisioni, rafforzamento degli esecutivi, instaurazione di quello che gli estensori definivano «un più equo rapporto tra autorità statale e controllo popolare», concentrazione dei poteri decisionali nelle mani di più ristrette élite.

Questo processo di oligarchizzazione ha investito anche l'accesso alla competizione politica, diventato sempre più ristretto a causa della crescente quantità di risorse economiche che è necessario mettere in campo. Le modalità del dibattito pubblico mediatizzato degli ultimi decenni, inoltre, sono per alcuni aspetti in perfetta sintonia con i processi di riduzione e di oligarchizzazione del dibattito democratico. Il passaggio dalla centralità della carta stampata e della comunicazione diretta *face to face* all'uso massiccio del mezzo televisivo, mentre incoraggia la fissazione leaderistica sull'immagine di un uomo solo al comando, opera – e questo è un punto decisivo – una radicale selezione non solo delle voci che hanno accesso a questo tipo di dibattito pubblico generalista ma anche, e forse soprattutto, dei contenuti che i diversi protagonisti del dibattito possono veicolare. L'accesso è limitato a piccoli gruppi di leader e di personaggi pubblici, ed esclude di regola le minoranze e le voci dissidenti; il messaggio deve essere a sua volta semplificato e consono al generale conformismo che si suppone caratterizzi il pubblico della televisione generalista.

Quanto ai contenitori che ospitano queste voci e questi messaggi – in barba a qualsiasi idea di apertura e simmetria del dibattito pubblico –, essi appartengono, quando non sono di proprietà pubblica, a un ristretto gruppo di imprenditori che, operando in diversi paesi, sono protagonisti di quei massicci processi di concentrazione che nell'ultimo decennio hanno visto una potente accelerazione. Arrivati a questo punto possiamo dire che oggi il sistema ha caratteristiche più oligarchiche di quelle che aveva nei primi decenni del dopoguerra. È bene ricordare però (anche contro le recenti tesi di Habermas) che persino l'epoca d'oro, quella in cui la carta stampata era la regina del dibattito pubblico, aveva i suoi limiti. Non solo perché i grandi quotidiani erano, come sono tuttora, espressione di pochi gruppi proprietari e imprenditoriali (l'ingresso di competitori alternativi era però ancora possibile), ma soprattutto perché – come abbiamo visto – il modo in cui il giornale quotidiano filtra i messaggi, a prescindere dalle intenzioni esplicite, e in virtù della stessa *forma-quotidiano*, è inadatto a supportare un'autentica discussione pubblica, in quanto al

quotidiano interessa davvero solo ciò che l'oggi ha di diverso rispetto allo ieri, mentre una riflessione in profondità e sulla lunga durata resta in ogni caso esclusa.

Se si mette in risalto la tendenza verso l'oligarchizzazione delle democrazie contemporanee, non si possono tacere i fenomeni che vanno in direzione inversa, e in modo particolare, come abbiamo visto nel capitolo precedente, lo sviluppo delle nuove modalità di comunicazione orizzontale e interattiva che la rete rende possibili, dando luogo a quella che Manuel Castells ha chiamato «autocomunicazione di massa»<sup>9</sup>. Un autorevole studioso della comunicazione politica osserva:

La comunicazione interattiva permessa dai media on line, offre la possibilità di inviare messaggi *many-to-many*, connettendo in tempo reale un numero di persone potenzialmente alto, quindi raggiungendo «masse critiche» di individui che possono assumere un peso rilevante nell'arena politica<sup>10</sup>.

A mio avviso, c'è un altro fattore determinante sul quale è necessario soffermarsi se si vuole comprendere la crisi di fiducia che investe molte democrazie contemporanee: bisogna prendere atto che è saltata la rispondenza tra le forze politiche democraticamente confliggenti secondo la discriminante destra/sinistra e le aggregazioni delle classi e dei gruppi sociali; questa omologia era uno snodo fondamentale per la rappresentanza degli interessi, soprattutto degli interessi dei gruppi svantaggiati di cui la sinistra costituiva l'interlocutore «naturale». E il fatto che essa sia ormai sostanzialmente venuta meno lascia alcuni settori sociali – quelli in cui la sinistra aveva attinto i propri consensi (dai lavoratori dell'industria agli abitanti delle periferie urbane) – privi di rappresentanza politica.

La stessa questione può essere osservata da un'altra prospettiva. A mio modo di vedere crisi della democrazia e crisi della sinistra politica non si possono separare. E la ragione di ciò è molto semplice: la sinistra non è solo *una* parte politica del gioco democratico alla quale se ne contrappone simmetricamente un'altra, la destra. Piuttosto, la sinistra è la parte politica che crede nel ruolo decisivo e positivo della politica, mentre la destra liberale o conservatrice è, in generale, la parte politica che svalorza la politica, perché la vede come un male necessario che va ridotto al minimo possibile. La soluzione ideale, per la destra, è una società a meno della politica; ma se non è possibile eliminarla, che la si riduca almeno ai minimi termini. Crisi della politica democratica e crisi della sinistra vanno insieme; e quest'ultima consiste nel fatto che la sinistra non è più riuscita a svolgere il suo compito storico, quello cioè di rappresentare la protesta e l'insoddisfazione degli strati subalterni della società, saldandole con le aspirazioni dei settori più aperti o in ascesa delle élite, intellettuali e non solo.

Questo fatto ha molte ragioni (soggettive e oggettive) che andrebbero indagate con calma e attenzione. Ma alcune saltano agli occhi con tutta la loro evidenza. La prima è che le più importanti forze della sinistra non sono state in grado di proporre alternative vincenti alle avanzanti politiche neoliberaliste, le quali a loro volta comportavano (e comportano) una sostanziale riduzione sia dei benefici del welfare, sia dei diritti che i lavoratori avevano conquistato negli anni del secondo dopoguerra (stabilità del posto di lavoro, robusti sistemi pensionistici, assistenza sanitaria gratuita, accesso all'istruzione di massa, edilizia pubblica ecc.). Essendo incapaci di una proposta alternativa, le sinistre hanno finito per avallare, sia pure in versione più morbida e con molti distinguo, opzioni politiche che penalizzavano le loro aree sociali di riferimento, e hanno visto indebolirsi i legami che le univano a esse. La seconda ragione, connessa per molti aspetti con la prima, è che a subire gli svantaggi maggiori della globalizzazione economica sono state alcune aree di insediamento storico della sinistra (i lavoratori industriali e il popolo delle periferie urbane): gli addetti del settore manifatturiero hanno visto il loro potere contrattuale sbriciolarsi di fronte alla concorrenza dei produttori asiatici (che percepiscono salari dieci volte inferiori) e alle massicce delocalizzazioni; e nello stesso tempo la popolazione delle periferie metropolitane vedeva peggiorare le sue condizioni di vita ed era tentata di darne la colpa ai massicci flussi migratori, inevitabili in un mondo sempre più piccolo e mal gestiti dalle amministrazioni pubbliche. Mentre il bacino tradizionale della sinistra veniva a subire tutti gli effetti negativi della globalizzazione, le forze di sinistra non erano in grado di offrire risposte credibili, perché la loro tradizione «universalista» impediva di far proprie parole d'ordine di chiusura dei mercati e di blindatura delle frontiere, e una volta scartata l'opzione antiglobalista non venivano individuate linee alternative capaci di affrontare in modo positivo il crescente disagio sociale. La conseguenza è stata un restringimento, se non una chiusura, dei canali di rappresentanza attraverso i quali le istanze del malessere sociale possono arrivare al sistema politico per influenzarne le decisioni.

### 3. *Inadeguatezza della politica domestica.*

Questo processo non può essere compreso indipendentemente dall'altra grande tendenza che ha segnato gli ultimi decenni, cioè la crescente *inadeguatezza delle arene democratiche nazionali* ad affrontare i problemi che trascendono la capacità di incidenza dei singoli Stati. Su questo punto basterà qualche rapido cenno, perché nell'ultimo ventennio è stato al centro di un'infinità di dibattiti dedicati alle conseguenze politiche della globalizzazione economica. In sintesi si può dire, riprendendo le lucide riflessioni di David Held (uno degli autori che per primi e con maggiore attenzione hanno toccato questi temi), che le comunità politiche non costituiscono più (se mai lo

sono state) dei «mondi discreti»<sup>11</sup>, ma sono al contrario attraversate da una gran quantità di dinamiche che ne trascendono i confini e che, di conseguenza, tendono a marginalizzare o comunque a depotenziare le capacità di controllo dei poteri democratici «domestici».

Il governo delle dinamiche globali è stato di fatto assunto, prima della crisi e a maggior ragione in seguito ad essa, da istanze e agenzie sovranazionali, che dettano agli Stati le regole di comportamento «virtuose» dalla cui osservanza dipende il finanziamento del loro debito pubblico da parte di chi controlla i flussi finanziari globali. Su molti temi decisivi la dialettica democratica appare «sospesa», perché i diversi schieramenti di destra e di sinistra possono solo applicare con piccole distinzioni delle ricette che sostanzialmente vengono loro imposte<sup>12</sup>. E questa è un'altra delle grandi ragioni della sfiducia o del disinteresse che i cittadini nutrono per la politica. Ma, anche quando non sono esplicitamente esautorate, le democrazie nazionali devono comunque confrontarsi con problemi che sfuggono alle loro capacità di controllo e gestione: dai movimenti migratori ai flussi della comunicazione globale, dai problemi di approvvigionamento energetico agli spostamenti dei capitali in tempo reale, solo per fare alcuni esempi. Inoltre, e questo forse è ancora più grave, non si possono più affrontare attraverso una chiave «domestica» quei grandi processi che potrebbero minacciare la stessa sopravvivenza della specie<sup>13</sup>: dall'impatto delle attività umane sull'ambiente e sul clima<sup>14</sup> alle conseguenze non previste e potenzialmente disastrose degli sviluppi scientifico-tecnologici, per loro natura globali e non iscrivibili dentro quadri di regolazione nazionale.

Queste trasformazioni, strettamente connesse con i processi di oligarchizzazione di cui prima parlavamo, non si possono ricondurre a una chiave esplicativa univoca: per un verso sono il risultato di un accrescimento inintenzionale della connettività e della mobilità che tende a fare della Terra un ambiente sempre più pieno e saturo, fitto di connessioni che travalicano i confini degli Stati e che si sottraggono al loro dominio; per altri versi sono il risultato dell'azione cosciente di attori politici e sociali che, attraverso questi processi, ridisegnano il loro potere e lo *ridislocano in spazi meno attaccabili da parte delle resistenze popolari*. Non tutta, ma una parte consistente di verità veniva colta dal sociologo Pierre Bourdieu quando scriveva che

la «globalizzazione» economica non è un effetto meccanico delle leggi della tecnica o dell'economia, ma il prodotto di una politica messa in atto da un insieme di attori e di istituzioni e il risultato dell'applicazione di regole appositamente create per fini specifici, cioè la liberalizzazione del commercio (*trade liberalization*), ovvero l'eliminazione di ogni regolazione nazionale che frena le

imprese e i loro investimenti. Detto altrimenti, il «mercato mondiale» è una creazione politica (come lo era stato il mercato nazionale), il prodotto di una politica più o meno scientemente concertata<sup>15</sup>,

i cui obiettivi fondamentali sono stati la liberalizzazione dei movimenti di capitale, la deregolamentazione del mercato del lavoro, la riduzione in numerosi settori – sanità, previdenza, istruzione ecc. – dell'intervento pubblico degli Stati nazionali<sup>16</sup> e l'apertura al capitale privato di servizi pubblici primari, come ad esempio le forniture energetiche, le ferrovie o i telefoni.

Il combinato disposto di questi processi ha finito per cacciare la politica democratica in un *cul de sac*. Essa infatti rischia di ritrovarsi schiacciata tra due alternative speculari e complementari. Da un lato la risposta a una *sinistra senza popolo*, e quindi a un *popolo senza rappresentanza*, è stata la rinascita del vecchio fantasma del *populismo*, che altro non è, come sapeva bene Gino Germani<sup>17</sup> – uno dei suoi maggiori studiosi di qualche tempo fa –, se non la capacità di elaborare una proposta politica in grado di scavalcare la dialettica democratica destra/sinistra. Si tratta di una proposta che può assumere una grande varietà di forme: il partito degli onesti contro i corrotti, dei cittadini comuni contro i politici, di coloro che lavorano e producono contro i parassiti; l'importante è che intercetti una discriminante capace di coagulare lo scontento, la rabbia o il risentimento di ampi strati della cittadinanza. Fondamentale però è comprendere che stigmatizzare il populismo non basta, anzi, è un'operazione autoassolutoria e dannosa: occorre piuttosto capire che il rancore cui il populismo dà voce non è altro che il prodotto di un'incapacità di rappresentare e dare risposte al disagio sociale che, abbandonato a se stesso dalle forze politiche "razionali", trova ascolto soltanto nei profeti del risentimento.

Ai populistici che cercano il consenso a qualunque costo (e che ipotizzano pseudosoluzioni come la cacciata dei migranti, l'uscita dall'euro o il non pagamento del debito) fa da contraltare la soluzione opposta e speculare della *tecnocrazia*: che scavalca anch'essa la dialettica democratica tra destra e sinistra, ma nel segno dello slogan «non c'è alternativa», cioè spacciando per scelte tecniche inevitabili alcune linee politiche ben precise (e, nella sostanza, stabilite al di fuori dei confini nazionali).

Così se ne vanno all'aria sia la legittimità di *input* sia la legittimità di *output* (per riprendere una fortunata dicotomia) della democrazia, in quanto molte decisioni politiche non sono legittimate né *ex ante* dal voto popolare, né *ex post* dai buoni risultati che producono (in tempi di crisi, questo secondo tipo di legittimazione non è, in effetti, facilmente conseguibile).

#### 4. Quali terapie per una democrazia in affanno.

Se questo quadro, invero non positivo, è abbastanza attendibile, la conseguenza che se ne deve trarre è molto semplice: è inevitabile porsi la domanda su quali strategie, quali riassetamenti potrebbero risultare utili a sanare, o almeno a rendere più gestibili, i problemi che fin qui abbiamo individuato. Proviamo a elencare, sia pure in modo del tutto schematico, una serie di punti attorno ai quali si dovrebbe ragionare nella prospettiva di una dinamica di democratizzazione della democrazia o, se si preferisce, di un nuovo costituzionalismo democratico.

a) *Principi*. Il primo punto sul quale dovrebbe insistere un nuovo costituzionalismo democratico riguarda i principi: incorporando i risultati della migliore riflessione di politica normativa (da John Rawls a Amartya Sen, da Martha Nussbaum a Axel Honneth) si dovrebbe chiarire che il fine dell'associazione politica (come già recepito da alcune costituzioni moderne) è lo sviluppo e la fioritura della persona umana, con tutto il seguito di diritti che ciò comporta: il che è incompatibile non solo con il primato liberale dei diritti «negativi», ma anche e soprattutto con ogni politica di restrizione liberista delle garanzie sociali. Si dovrebbe aggiungere però che nell'età globale il principio dello sviluppo e fioritura della personalità non è separabile dalla co-responsabilità di tutti i popoli nei confronti dei problemi planetari e dalla responsabilità della generazione presente verso le generazioni future (alle quali si dovrebbero lasciare altrettante possibilità di scelta di quelle che ha avuto la generazione attuale). Come primo passaggio sarebbe necessario compiere un salto in avanti nel modo in cui si pensano i principi della democrazia – un salto necessario perché non si possono ignorare né i cambiamenti degli assetti del globo, né i grandi passi avanti compiuti dalla teoria politica normativa nei sessant'anni postbellici. Non basta più pensare la democrazia kelsenianamente come unione di libertà ed eguaglianza e neanche habermasianamente come sistema dei diritti; la si dovrebbe pensare come un ordine politico dove si stringono indissolubilmente insieme le procedure e le finalità, la partecipazione paritaria di tutti alle decisioni politiche e i fini di sviluppo umano e cooperazione solidale per la soluzione dei problemi comuni.

b) *Rappresentanza e partiti*. Quello della rappresentanza e dei partiti è il primo nodo concreto che un nuovo costituzionalismo democratico dovrebbe affrontare. Qui le questioni da porre all'ordine del giorno sono numerose: studiare le modalità per ricostruire la democrazia interna ai partiti; ristrutturare la rappresentanza in modo che sia effettivamente espressione della società (con la sua pluralità di interessi e ideali anche conflittuali) e non casta separata; recuperare non il mandato imperativo, ma istituti più praticabili come ad esempio quello della revoca o *recall* (già sperimentato in diversi sistemi politici democratici). Infine, ma non in ordine di importanza, integrare la democrazia rappresentativa con quella deliberativa e partecipativa: giurie di cittadini, fori di discussione composti anche attraverso il sorteggio (quindi imparziali e disinteressati) e

istituti simili dovrebbero affiancare le tradizionali modalità rappresentative, determinando una feconda tensione tra la legittimazione che deriva dal consenso maggioritario e quella che nasce dalla ricerca degli argomenti migliori. Su questo terreno moltissimo si potrebbe fare, e la più recente teoria democratica ha già elaborato numerose indicazioni da tradurre in pratiche e in istituzioni<sup>18</sup>.

c) *Media e potere*. Le costituzioni moderne risalgono all'era premediatica o, per meglio dire, all'era precedente allo sviluppo della società dello spettacolo. Poiché con l'espansione gigantesca e tuttora in atto di nuovi media è cambiato alla radice il rapporto tra comunicazione e potere (su questo punto si può registrare un'ampia convergenza, anche senza arrivare alla tesi "estrema" secondo la quale la comunicazione è oggi la chiave fondamentale del potere), e poiché l'universo della comunicazione multimediale è ormai dominato a livello globale da quattro o cinque grandi potentati, l'esigenza sollevata da molti (penso ad esempio a Bruce Ackerman<sup>19</sup>) di una *nuova separazione dei poteri* non sembra più procrastinabile.

Se in un regime democratico l'opinione pubblica funge da istanza di controllo delle azioni dei decisori politici, la formazione dell'opinione pubblica e ancora di più la sua adeguata informazione è uno snodo fondamentale della democrazia. Se il processo comunicativo con cui l'opinione pubblica si forma viene distorto ... allora viene distorto il funzionamento stesso della democrazia<sup>20</sup>.

Dal momento che nella società contemporanea potere e comunicazione sono inscindibili, la conseguenza logica da trarne è che la democrazia nel XXI secolo non è possibile senza una nuova Costituzione dei media, che dovrebbe assicurare un vero pluralismo e un effettivo diritto di parola per le voci minoritarie e dissenzianti. I fronti su cui operare sono molti: tra i principali, come osserva Ferrara, «trasparenza nella comunicazione pubblica e istituzionale, allocazione dei canali e delle frequenze per le trasmissioni, canoni etici della comunicazione in ambito pubblico, regolazione antimonopolistica dei media, assetto proprietario dei media»<sup>21</sup>.

d) *Democratizzare la cosmopolis?* Se è vero che molte problematiche e altrettante decisioni sfuggono oggi ai poteri di controllo degli Stati nazionali, le conseguenze da trarne riguardano anche il raggio d'azione dei poteri democratici. Su questo punto il dibattito è completamente aperto. Molte voci si sono levate, negli ultimi anni, per sostenere la necessità di una democrazia cosmopolitica che proietti su scala globale almeno alcune delle classiche procedure di votazione e legittimazione democratica delle decisioni politiche fin qui sperimentate nelle arene

domestiche<sup>22</sup>. Ma non sono mancate riflessioni più scettiche, che hanno fatto rilevare come le procedure rappresentative già abbastanza logorate a livello dei singoli Stati risulterebbero probabilmente ancora più vane e deboli se proiettate su scenari di dimensioni più ampie<sup>23</sup>. Con buone ragioni, perciò, si è sostenuto che, se si vuole pensare qualcosa di simile alla democrazia su scala globale, è necessario imprimere al significato di questo termine una torsione notevole, simile a quella che la democrazia ha subito passando dalla piccola scala della *polis* a quella dei grandi Stati nazionali. Sarebbe quindi necessario sganciarsi dalla ricerca di procedure globali analoghe a quelle nazionali e indirizzarsi piuttosto verso nuove modalità di *governance*: dove le decisioni non scaturiscono da classiche procedure di voto, ma da processi di consultazione e coordinamento delle parti interessate; dove l'apporto delle competenze e dei saperi può essere più incisivo di quanto accada nelle procedure democratiche tradizionali; e dove, infine, il potere impositivo non è più quello rigido e sanzionatorio della *hard law*, ma ha caratteristiche *soft*, perché si affida di più alla *moral suasion* e alla consapevolezza dei vantaggi della mutua cooperazione<sup>24</sup>.

Ma quali che siano le forme più adeguate, il punto fondamentale da risolvere è come riportare sotto un certo controllo democratico processi decisionali che si sono resi sempre più autonomi e che al tempo stesso vanno allargando sempre di più i loro ambiti di competenza. Decisivo rispetto a questi problemi sarà il corso che prenderà lo sviluppo dell'Unione Europea; senza poter affrontare, in questa sede, un tema che meriterebbe una specifica indagine, ci basta rilevare che il futuro della democrazia (per riprendere la fortunata locuzione bobbiana) è legato a doppio filo con la possibilità di costruire processi di legittimazione democratica delle decisioni a livello macroregionale e globale; l'Europa ha intrapreso, da questo punto di vista, un cammino difficile e per molti versi parziale e insoddisfacente, ma la questione è comunque sul tappeto, e non è eludibile per chi voglia ragionare sulle prospettive della politica democratica nel medio o lungo periodo.

e) *Democrazia ed economia*. Uno dei nodi più complicati da districare rimane sicuramente quello che riguarda nel suo insieme l'intreccio tra politica democratica, potere economico e (a questo connesso) potere mediatico. Da un punto di vista normativo e di principio si potrebbe dire, riprendendo una felice idea di Michael Walzer<sup>25</sup>, che l'obiettivo da perseguire è la non convertibilità delle risorse di cui gli attori dispongono nei diversi ambiti sociali. In sostanza, si dovrebbero porre degli argini alla *convertibilità* del potere economico e di quello mediatico in potere politico<sup>26</sup>. In questa direzione molte cose si potrebbero fare, a partire, come propone Luigi Ferrajoli<sup>27</sup>, dallo studio e dall'implementazione di un articolato e robusto sistema di incompatibilità e di prevenzione dei conflitti di interesse, che eviti situazioni come quelle che si sono determinate in Italia (e in misura minore anche altrove), dove nella stessa persona si sono

concentrati i tre ruoli di leader politico, grande imprenditore e proprietario di un importante impero mediatico. Le incompatibilità e i casi di ineleggibilità già previsti da molte legislazioni (anche da quella italiana per quanto riguarda, ad esempio, i titolari di «concessioni o autorizzazioni amministrative di notevole entità economica») dovrebbero essere sistematicamente aggiornati e ripensati, e soprattutto, come sottolinea Ferrajoli, si dovrebbe prevedere che queste incompatibilità siano vagliate da un potere imparziale di natura giudiziaria e non, come accade in Italia, da organismi interni alle istituzioni rappresentative.

Altro grande nodo è quello che riguarda i finanziamenti alla politica: si dovrebbero contingentare in modo preciso i finanziamenti di privati e di aziende ai partiti e alle campagne elettorali (incentivando quelli di importo contenuto dei cittadini privati e limitando quelli dei grandi potentati). E si dovrebbero altresì prevedere, come accade nel sistema britannico<sup>28</sup>, limiti alle somme che ogni forza politica può spendere non solo nell'insieme di una campagna elettorale, ma per ogni singola circoscrizione o collegio.

Resta il fatto che i nessi e gli intrecci più o meno occulti tra potere economico e potere politico nei diversi ambiti sono tali e tanti che la migliore o la più rigorosa regolazione può certamente arginarli, ma in una misura limitata.

Norme e regole hanno senz'altro un valore imprescindibile, e devono essere sempre rielaborate con intelligenza e fantasia istituzionale, ma non bastano ad assicurare l'equità delle procedure democratiche quando queste hanno luogo all'interno di una compagine sociale segnata da asimmetrie di potere e da ineguaglianze di ricchezza e cultura. In primo luogo, infatti, le regole funzionano se dietro di esse vi è una cittadinanza decisa a difendere i valori dell'eguaglianza democratica, altrimenti possono essere facilmente svuotate e aggirate. In secondo luogo, per quanto si tenti di arginare l'invasione dei potentati non democratici rispetto al potere democratico dei cittadini, al di là di ogni pur indispensabile tentativo di separazione delle sfere e degli ambiti, i grandi squilibri di potere sociale costituiscono comunque un limite e una contraddizione rispetto al principio (sia pure regolativo) della democrazia, quello cioè del potere ugualmente condiviso da tutti i cittadini. C'è da chiedersi perciò, giunti alla conclusione del nostro viaggio, come il rapporto tra democrazia, potere e ineguaglianza debba essere pensato.

##### 5. *Democrazia, potere e ineguaglianza.*

Per tentare di rispondere a questa difficile questione occorre, a mio avviso, riprendere il problema dal principio, cioè dalla domanda preliminare: su che cosa si basa la giustificazione razionale della democrazia? A me pare che nei più convincenti teorici delle basi normative della

democrazia (da Robert Dahl a David Held, da Jürgen Habermas a Iris Marion Young) emerga chiaramente un tema di fondo: presupposto di base dell'orientamento democratico è una sorta di principio etico basilare, in forza del quale i bisogni, gli interessi e le pretese di ciascuno hanno diritto a pari considerazione e rispetto. Dahl pone esplicitamente alla base della sua giustificazione il principio di pari considerazione degli interessi, mentre da un punto di vista habermasiano il punto di partenza è l'idea che ciascuno ha diritto a che le sue pretese, interessi e bisogni vengano trattati in modo paritario, e resi compatibili con quelli degli altri attraverso un processo di deliberazione pubblica razionale e imparziale. Sulla base di questo principio si può dire, restando sempre a un puro livello normativo, che le decisioni politiche sarebbero giuste qualora venissero prese da tutti i cittadini sulla base di un processo deliberativo paritario, imparziale, e rispondente a requisiti di ragionevolezza, informazione ecc.<sup>29</sup>.

Ma fin qui abbiamo a che fare solo con un modello ideale. Se traduciamo questo modello in istituzioni politiche strutturate, ne risulta che il principio al quale esse dovrebbero ispirarsi è il principio democratico della eguale condivisione della sovranità politica tra tutti i cittadini, che dovrebbero essere tutti parimenti autori, secondo le regole e le norme che essi si danno, delle decisioni politiche che impegnano la collettività.

Le istituzioni della democrazia fanno riferimento, come loro principio legittimante, al principio della eguaglianza politica, che nelle costituzioni moderne viene anche formulato come principio della sovranità popolare. Per dirla con Iris Marion Young, «as normative ideal, democracy means political equality»<sup>30</sup>. Ma questo inevitabile riferimento ideale comporta delle conseguenze complesse; per un verso esso agisce come potente fattore di legittimazione delle procedure decisionali che vengono adottate nelle democrazie pluraliste: le decisioni sono legittime in quanto prese da tutti i cittadini egualmente titolari della sovranità politica.

Per altro verso esso contiene una forte se non dilacerante tensione: da un lato infatti le decisioni valgono come se fossero state prese da tutti su un piano di parità; ma dall'altro è evidente che, in tutte le democrazie esistenti, quelle che Dahl chiama «risorse politiche», cioè gli strumenti idonei a influenzare il processo democratico (ad esempio denaro, informazione, cultura, tempo, intelligenza, relazioni sociali), sono distribuite in modo fortemente ineguale. Quindi l'eguaglianza politica, intesa come eguale possibilità di influenzare le decisioni politiche, risulta un obiettivo estremamente difficile se non impossibile da raggiungere, e scarsamente compatibile con la presenza di assetti economici basati sul capitalismo di mercato. È ancora Dahl a sostenere che «producendo grandi disparità di risorse, il capitalismo di mercato favorisce fatalmente anche le diseguaglianze politiche tra i cittadini di un Paese democratico», sebbene affermi al tempo stesso che «in un Paese democratico moderno non vi sono alternative reali a un'economia di mercato

capitalistica»<sup>31</sup>. Sugli stessi temi ha insistito anche David Held, mettendo in evidenza come le nostre società siano attraversate da «concentrazioni di potere che producono asimmetrie di opportunità di vita le quali, direttamente o indirettamente, erodono le possibilità dell'autonomia democratica»<sup>32</sup>.

Si può dire dunque che, in un certo modo, la democrazia politica pluralistica moderna vive di un paradosso: per un verso rinvia all'ideale di eguale sovranità dei cittadini, per un altro si intreccia in mille modi con ordinamenti sociali ed economici che minano fortemente questa eguaglianza.

Ma c'è di più. Non si deve dimenticare, infatti, che l'eguale sovranità politica dei cittadini è a sua volta un istituto che trae legittimazione dal fatto che, attraverso di essa, gli interessi e i bisogni di tutti dovrebbero essere ugualmente rispettati e promossi. Ma se le possibilità di influenza politica sono distribuite in modo sistematicamente diseguale, non solo questo risultato non sarà attingibile, ma anzi le decisioni politiche finiranno per privilegiare coloro che già in partenza dispongono di maggiori risorse, consolidando le loro posizioni di potere. Il rischio di questo circolo vizioso viene denunciato con forza da Iris Marion Young: «Where there are structural inequalities of wealth and power, formally democratic procedures are likely to reinforce them, because privileged people are able to marginalize the voices and issues of those less privileged»<sup>33</sup>. In altre parole si potrebbe dire che, in presenza di ineguaglianze strutturali di potere e ricchezza, le decisioni che il popolo sovrano prenderà attraverso i suoi rappresentanti eletti tenderanno perlopiù a tradurre in un risultato giuridico o istituzionale le costellazioni di potere e i rapporti di forza o di egemonia che vigono all'interno della società. Sulla scorta di queste considerazioni Iris Young afferma che ci troviamo di fronte a un vero e proprio circolo vizioso: il processo democratico potrà produrre decisioni giuste (cioè rispettose parimenti degli interessi e dei bisogni di tutti) solo se avrà luogo nel contesto di una società che è già una società giusta: potrà al massimo replicare la giustizia del punto di partenza, ma non potrà produrre giustizia a partire da una società ingiusta. Come rapportarsi a questa difficoltà?

Una prima possibilità è quella di sostenere che la difficoltà non sussiste, in quanto l'eguaglianza politica democratica richiede che tutti dispongano del diritto di voto e dei connessi diritti politici, ma non che tutti possano parimenti determinare o influenzare le decisioni politiche. Ragionando così si priverebbe la democrazia di quella che a noi sembra una sua tensione costitutiva; ma si tratterebbe di un impoverimento inaccettabile, perché l'eguaglianza dei diritti politici trae la sua giustificazione proprio dall'esigenza di assicurare a tutti una pari influenza sulle decisioni politiche. E perciò la democrazia non può essere indifferente alle disparità che sorgono in questo ambito e alle conseguenze che ne derivano.

Ma allora, tornando al problema sollevato da Iris Young, il processo democratico è davvero prigioniero di un circolo vizioso, oppure se ne può emancipare? Young sostiene, e a nostro avviso con ragione, che il circolo vizioso non è tale da non poter essere spezzato, perché la discussione, la mobilitazione e il conflitto democratico possono generare risultati che, anziché riprodurre le differenze di potere e di influenza politica date in partenza, le modificano dando luogo ad assetti sociali meno ineguali e più democratici<sup>34</sup>.

Ma il ragionamento deve compiere ancora qualche passo avanti. Se si assume il dato di fatto che nelle moderne società di mercato l'eguaglianza politica è realizzata sempre e solo in modo parziale, è necessario aggiungere alla riflessione sulla democrazia un ultimo fondamentale tassello, e comprendere che questa è da intendersi non solo come un insieme di regole circa il modo in cui la comunità politica deve essere governata, ma anche come l'orientamento politico volto a realizzare un determinato scopo, quello della condivisione paritaria del potere politico tra i cittadini. Alla democrazia appartiene, insomma, anche una dimensione finalistica, perché essa nasce per conseguire determinati obiettivi (dai quali trae la sua legittimità), e quindi deve porsi il problema di eliminare gli ostacoli o le limitazioni che rendono questi obiettivi difficilmente raggiungibili (o conseguibili in modo parziale). La democrazia non è solo democrazia procedurale e sostanziale, come abbiamo visto discutendo dei diritti fondamentali; essa assegna all'ordine politico anche una determinata finalità; e videro bene i costituenti italiani quando scrissero nell'art. 3 della Legge fondamentale che è compito della repubblica «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini. La democrazia vive di procedure, contenuti e fini; e perde il suo significato se rinuncia a una di queste sue dimensioni.

Per quanto riguarda il fine che, dal punto di vista democratico, dovrebbe orientare l'azione politica, esso consiste essenzialmente nell'operare affinché si raggiunga un più alto livello di eguaglianza politica, ovvero nel contrastare tutte le disparità tra i cittadini che si traducono in diseguaglianze di influenza politica<sup>35</sup>. Questa finalità, però, non può essere altro che di tipo orientativo<sup>36</sup>; e questo perché anch'essa comporta una tensione o difficoltà interna. Il problema infatti è che l'attuazione di una piena eguaglianza politica sembra esigere un severo contenimento delle ineguaglianze, e dunque un deciso imbrigliamento della dinamicità sociale in un quadro che potremmo dire rigidamente roussoiano. Ma noi sappiamo, quantomeno in base all'esperienza storica, che la democrazia può crescere solo in ambienti economicamente e socialmente dinamici che, proprio in quanto tali, generano ineguaglianze politiche. Volendo stringere concettualmente questo punto si potrebbe dire che, nell'aspirazione a essere perfetta, la democrazia distruggerebbe se stessa, perché dovrebbe comprimere la dinamica sociale finendo per trasformarsi in autoritarismo; pertanto essa deve convivere con la discrasia, con la tensione interna rispetto ai suoi ideali

o alle sue promesse, che non saranno mai pienamente mantenute, ma che dovranno sempre agire da stimolo o da pungolo critico. Non si comprende la democrazia fino in fondo se non la si intende anche come forma di organizzazione politica che porta sempre dentro di sé lo scarto tra ideale e reale, la tensione perennemente irrisolta a mettere in questione le cristallizzazioni non legittime del potere sociale.

<sup>1</sup> In questo capitolo riprendo per alcuni aspetti le considerazioni che ho svolto in *Crisi di legittimità, potere e democrazia*, in «Parole chiave», n. 43 (2010), pp. 99-108; in *Democratizzare la democrazia. È ancora possibile?*, in G. Cesarale, M. Mustè e S. Petrucciani (a cura di), *Filosofia e politica. Saggi in onore di Mario Reale*, Mimesis, Milano 2013, pp. 175-185; e, meno recentemente, in *Democrazia nella globalizzazione. Una agenda di problemi*, in V. Marzocchi e S. Petrucciani (a cura di), *Democrazia e diritti nell'età globale*, manifestolibri, Roma 2004, pp. 9-35.

<sup>2</sup> Per un'eclatante dimostrazione di questo dato si può vedere il Rapporto Italia elaborato dall'Eurispes nel 2013: <http://www.eurispes.eu/content/la-fiducia-dei-cittadini-nel-le-istituzioni-rapporto-italia-2013>.

<sup>3</sup> Tra i molti studi si possono ricordare: P. Norris (a cura di), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford 1999; S. J. Pharr e R. D. Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton University Press, Princeton 2000; S. J. Pharr, R. D. Putnam e R. J. Dalton, *A Quarter Century of Declining Confidence*, in «Journal of Democracy», n. 2 (2000).

<sup>4</sup> Cfr. P. Rosanvallon, *La politica nell'era della sfiducia*, Città aperta, Troina (En) 2009; A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa?* cit.; C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino 2011.

<sup>5</sup> Un'interessante riflessione su questi problemi è sviluppata da Y. Sintomer, in un paragrafo del suo libro *Il potere al popolo*, Dedalo, Bari 2009, che indaga «Sei cause strutturali» di quella che l'autore considera una «crisi di legittimità», pp. 24-33.

<sup>6</sup> Una dura critica della regressione oligarchica della democrazia è stata formulata, tra gli altri, da Jacques Rancière: «I mali di cui soffrono le nostre "democrazie" sono innanzitutto i mali legati all'insaziabile appetito degli oligarchi ... Non viviamo in una democrazia. Non viviamo nemmeno in un campo, come sostengono certi autori che ci vedono tutti sottomessi alla legge d'eccezione del governo biopolitico. Viviamo in uno stato di diritto oligarchico»; J. Rancière, *Lodio per la democrazia*, Cronopio, Napoli 2007 (ed. or. 2005), p. 89. Molto critico anche il quadro che emerge dal volume *In che stato è la democrazia*, Nottetempo, Roma 2010 (ed. or. 2009), contenente saggi di Agamben, Badiou, Bensaïd, Brown, Nancy, Rancière, Ross, Žižek. Da leggere anche le diagnosi contenute nel libro a cura di M. Zanardi, *La democrazia in Italia*, Cronopio, Napoli 2011, con saggi di Borrelli, Genovese, Moroncini, Pezzella, Romitelli, Zanardi.

<sup>7</sup> Sul concetto di de-democratizzazione si può vedere Ch. Tilly, *La democrazia*, il Mulino, Bologna 2009 (ed. or. 2007), per il quale si ha de-democratizzazione quando (tra gli altri fenomeni) vi è il rendersi autonomi dalla sfera politica dei maggiori centri di potere.

<sup>8</sup> M. Crozier, S. Huntington e J. Watanuki, *La crisi della democrazia: rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione Trilaterale*, prefazione di G. Agnelli, Franco Angeli, Milano 1977.

<sup>9</sup> Cfr. M. Castells, *Comunicazione e potere*, Università Bocconi Editore, Milano 2009 (ed. or. 2009).

<sup>10</sup> G. Mazzoleni, *La comunicazione politica* cit., p. 166.

<sup>11</sup> D. Held, *The changing contours of political community*, in B. Holden (a cura di), *Global Democracy*, Routledge, London 2000, pp. 17-31: 26-27.

<sup>12</sup> Per un lucido esame critico di queste problematiche si vedano i lavori di L. Gallino, e in particolare *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2013.

<sup>13</sup> Un'interessante proposta su questo tema è il libro di Y. Ch. Zarka, *L'inappropriabilité de la Terre. Principe d'une refondation philosophique*, Armand Colin, Paris 2013.

<sup>14</sup> Per una lettura filosofico-politica del tema del riscaldamento globale si veda F. Cerutti, *Sfide globali per il Leviatano. Una filosofia politica delle armi nucleari e del riscaldamento globale*, Vita e Pensiero, Milano 2010.

<sup>15</sup> P. Bourdieu, *Controfuochi 2. Per un nuovo movimento europeo*, manifestolibri, Roma 2001 (ed. or. 2001), p. 108.

<sup>16</sup> Cfr. D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, Roma-Bari 2004.

<sup>17</sup> «Il populismo in sé tende a rifuggire ogni identificazione o assimilazione alla dicotomia destra/sinistra» scriveva già nel 1978 Gino Germani, citato in E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza, Roma-Bari 2008 (ed. or. 2005), p. 5.

<sup>18</sup> Sull'integrazione delle procedure democratico-rappresentative con elementi deliberativi e partecipativi si veda D. Della Porta, *Democrazie*, il Mulino, Bologna 2011. Sulla positiva funzione della democrazia di prossimità insiste P. Rosanvallon nel suo *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Editions du Seuil, Paris 2008. Per una riflessione sulle applicazioni pratiche dei modelli deliberativi si vedano i molti lavori di Luigi Bobbio e il volume di A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma 2012.

<sup>19</sup> Cfr. B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma 2000.

<sup>20</sup> Sul tema si sofferma anche, sviluppando le considerazioni di Ackerman, A. Ferrara, *Democrazia e apertura* cit., pp. 94-95.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 94.

<sup>22</sup> Su questo punto hanno insistito molto D. Held e D. Archibugi; del primo si veda soprattutto il volume *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, il Mulino, Bologna 2005 (ed. or. 2004); di Archibugi si legga *Cittadini del mondo. Verso una democrazia cosmopolitica*, il Saggiatore, Milano 2009.

<sup>23</sup> Cfr. ad esempio R. A. Dahl, *Can international organizations be democratic? A skeptic view*, in I. Shapiro e H.-C. Casiano (a cura di), *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge 1999, pp. 19-36; e N. Urbinati, *Ai confini della democrazia. Opportunità e rischi dell'universalismo democratico*, Donzelli, Roma 2007.

<sup>24</sup> Sulla valorizzazione positiva di queste modalità di decisione insiste A. Ferrara, *Democrazia e apertura* cit., pp. 67 sgg.

<sup>25</sup> Cfr. M. Walzer, *Sfere di giustizia*, Laterza, Roma-Bari 2008 (ed. or. 1983).

<sup>26</sup> Come scrive Adam Przeworski: «Barring the access of money to political influence would be perhaps the most consequential reform in several countries» (A. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, Cambridge University Press, Cambridge - New-York 2010, p. 170).

<sup>27</sup> Cfr. L. Ferrajoli, *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna* cit., p. 54.

<sup>28</sup> Traggio il riferimento da A. Ferrara, *Democrazia e apertura* cit., pp. 93-94.

<sup>29</sup> Cfr. I. M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford - New York 2000, p. 33.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 23 [«come ideale normativo, democrazia significa eguaglianza politica»].

<sup>31</sup> R. A. Dahl, *Sull'uguaglianza politica* cit., p. 64.

<sup>32</sup> D. Held, *Democrazia e ordine globale*, Asterios, Trieste 1999, p. 191.

<sup>33</sup> I. M. Young, *Inclusion and Democracy* cit., p. 34 [«In presenza di ineguaglianze strutturali di ricchezza e potere, è probabile che procedure formalmente democratiche le confermino, perché gli individui privilegiati sono in grado di marginalizzare le voci e le tematiche di quelli sottoprivilegiati»].

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>35</sup> Come hanno mostrato le importanti ricerche di Leonardo Morlino, un aspetto di cui si deve tener conto nel valutare la qualità di una democrazia è, accanto a quelli procedurali, la dimensione sostantiva, e in modo particolare la capacità di una democrazia di ridurre progressivamente le ineguaglianze politiche, sociali ed economiche. Cfr. ad esempio, tra i molti lavori dell'autore, *Assessing the Quality of Democracy. Theory and Empirical Analysis*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 2005.

<sup>36</sup> Si può condividere quanto scrive su questo punto Adam Przeworski: «Perfect political equality is not feasible in economically unequal societies. Democracies cannot fail, however, in their commitment to political equality. Even if some dose of political inequality may be inevitable, even if we do not quite understand how economic resources affect political outcomes, the corrupting influence of money is the scourge of democracy» (A. Przeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government* cit., p. 98).