

CRISI DEL GOVERNO RAPPRESENTATIVO E MODELLI ALTERNATIVI

Cesare Salvi

*Il problema del parlamento non è il numero degli eletti
ma la progressiva espropriazione dei suoi poteri costituzionali.*

Una questione non solo italiana ma di tutto l'Occidente.

Governi elitari, postdemocrazie e neoautoritarismi nell'Est europeo.

Tendenze aggravate dalla pandemia. I rimedi possibili.

Sorteggi, referendum, pratiche deliberative. Il ruolo strategico del web.

Nel recente referendum costituzionale poco si è parlato di quello che è oggi il problema principale del parlamento italiano (e non solo); che non è, a mio avviso, il numero dei suoi componenti, ma la progressiva espropriazione dei suoi poteri costituzionali (anzitutto quello di legiferare) avvenuta nell'ultimo ventennio e accentuata dalla pandemia, a opera e a vantaggio di molti soggetti nazionali (il governo, le autorità e agenzie amministrative c.d. indipendenti) e sovranazionali (l'Unione europea, anzitutto, ma non solo).

Fino a tempi recenti si contrapponevano gli idealtipi della democrazia decidente (e quindi la legge elettorale maggioritaria) e della democrazia rappresentativa (e quindi il sistema proporzionale). Ancora oggi se ne discute, ma le ragioni del dibattito sembrano più legate alla convenienza di partiti e schie-

ramenti, che alla prevalenza dell'una o dell'altra idea di democrazia.

La verità è che oggi abbiamo un parlamento che non decide né rappresenta – per usare una sintesi volutamente forzata. Indicherò più avanti le ragioni di questo giudizio.

Il parlamentarismo debole non è una peculiarità italiana, e mi sembra esprimere una crisi del governo rappresentativo, presente, in maggiore o minore misura, in tutto l'Occidente. Se è così, il problema è serio: la democrazia dei moderni si identifica infatti con la rappresentanza e quindi la crisi del governo parlamentare implica la crisi dei caratteri fondativi della democrazia. È questa la ragione per la quale da qualche tempo si diffondono teorie, progetti, prassi che tendono a sostituire, o a integrare, la democrazia della rappresentanza con altri sistemi e meccanismi, considerati maggiormente idonei a realiz-

zare una “democrazia sostanziale” (come si diceva, in passato, a sinistra).

Beppe Grillo ha rilanciato il tema subito dopo il referendum, ma attenzione: non è il solo, né necessariamente tutte le teorie e i progetti ai quali ho accennato sono immeritevoli di attenzione, o da collocare nel campo dell'antidemocrazia (se si assume il significato filologico di democrazia, e non la si identifica con il parlamentarismo). Naturalmente, rischi e pericoli vi sono; ma sono presenti anche nei sistemi parlamentari, dal governo elitario della postdemocrazia al neoautoritarismo dell'Est europeo.

Rivitalizzare la democrazia rappresentativa non richiede le nuove modifiche costituzionali ventilate nel centrosinistra, ma piuttosto regole chiare e rigorose sul finanziamento della politica, una legge sui partiti, sistemi elettorali che assi-

curino la scelta (o almeno la conoscenza!) del rappresentante da parte del rappresentato (e quindi preferenze o collegio uninominale). Ma, per le ragioni che ho prima sintetizzato, non credo che ciò sia sufficiente per dare “sostanza” alla democrazia parlamentare. Spero di essere scusato se per motivare questa opinione la prenderò un po’ alla lontana.

Il governo rappresentativo nasce in Inghilterra e Olanda nel Seicento, per assicurare la partecipazione al potere politico del nascente ceto capitalista. A suo fondamento era il suffragio censitario, riservato ai proprietari. Ne spiegano le ragioni gli uomini di Cromwell ai livellatori nei dibattiti di Putney e lo teorizzò Locke nel Secondo trattato sul governo. Fu criticato da Rousseau (l’inglese è libero solo il giorno delle elezioni, è una sua frase famosa), ma la proposta alternativa era poco chiara: egli stesso riconosceva che la democrazia diretta era possibile solo in uno “Stato piccolo”.

A partire dalla Rivoluzione francese, si generalizzò – nella teoria e nella prassi – l’idea che la democrazia coincide con il sistema rappresentativo: l’elezione dei parlamentari. Contestualmente, si pose il tema dell’estensione del suffragio. A partire dalla fine dell’Ottocento, il suffragio universale (a lungo solo maschile) diviene progressivamente il meccanismo di formazione della rappresentanza. A questo punto si pone un altro quesito: il voto è efficace per controllare il potere proprietario?

Con il suffragio universale, ha scritto M.S. Giannini, lo Stato diventa “pluriclasse”: nelle istituzioni democratiche sono rappresentate tutte le classi sociali. E possiamo dire che i testi costituzionali europei del secondo dopoguerra sono “pluriclasse” anche nei contenuti, che prospettano un compromesso tra ragioni della proprietà e interessi dei ceti non proprietari.

Alla clausola sociale sulla proprietà e sulla libertà economica si aggiunge una nuova concezione dei diritti garantiti costituzionalmente. Ai tradizionali diritti civili, politici e di libertà si affiancano i diritti sociali: una “seconda generazione di diritti”, per usare le parole di N. Bobbio.

Ma lo Stato pluriclasse è realmente tale per la presenza del soggetto che pure è tenuto fuori, o ai margini (come in Italia) delle costituzioni scritte: i partiti politici novecenteschi. «La moderna democrazia – scriveva H. Kelsen nel 1929 – si fonda interamente sui partiti». Anzi, aggiunge, la loro «importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico». La democrazia può esistere infatti soltanto «se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche», fondate su una “comunione di interessi».

Kelsen polemizzava con le critiche ai partiti e alla “classe politica” diffuse a Weimar (e non solo). Schmitt scriveva nel 1923 che la politica è “l’occupazione discretamente disonesta di una classe di uomini discretamente disonesti”. Anche

Kelsen riconosceva che la democrazia può portare al potere «gli smargiassi e i demagoghi che speculano sui peggiori istinti delle masse». Ma vedeva l’antidoto in partiti strutturati (“di massa”, si disse poi), che elaboravano e diffondevano una visione del mondo, e proponevano politiche coerenti agli interessi rappresentati.

Si è però constatato criticamente da tempo che lo Stato pluriclasse ha un limite, posto non dalla costituzione formale ma da una costituzione sostanziale: «l’avvento alla guida dello Stato di forze politiche intese a porre limiti troppo pesanti alla proprietà privata o ad abolirla» provoca un “blocco” dei sistemi liberaldemocratici, determinandone la crisi o il crollo (per usare le parole di M. Salvadori). Del resto, i liberali erano espliciti. Salvadori cita uno scritto del 1934 di L. Einaudi: «La società tollera chiacchiere socialistiche più o meno interessanti e consente talvolta che in nome di ideali socialisti si compiano ai margini esperimenti più o meno costosi intesi a tener quiete le moltitudini. Ma le chiacchiere e gli esperimenti non devono andare oltre un certo segno, non devono toccare la proprietà [...] Se il suffragio universale, il parlamento, la stampa sono accaparrati dai discorritori, dagli agitatori [...], la società abbatte gli antichi strumenti legali e crea nuovi organi che la tengano in vita».

Tra democrazia e proprietà esiste, insomma, una tensione sotterranea, che riemerge alla luce del sole quando la prima sembra andare troppo in là.

Limitare la proprietà o la democrazia?

Negli anni Settanta del secolo scorso si ripropose esplicitamente il dilemma di Putney: limitare la proprietà, o limitare la democrazia?

Di limiti sociali della democrazia parlavano in quegli anni, in termini poi non molto differenti, studiosi di destra e di sinistra (salvo naturalmente proporre strategie opposte). Comune è la “teoria del sovraccarico”: la democrazia dei partiti crea condizioni più favorevoli ai ceti non proprietari (con lo Stato sociale), fa crescere le loro aspettative, tenta di soddisfarle. Si determina così un sovraccarico di domande sulle istituzioni rappresentative, che ne mette in pericolo la stabilità.

R. Dahl e C. Lindblom vedono le origini del problema nell'eccessivo potere della grande proprietà imprenditoriale (che squilibra la “poliarchia” teorizzata dal primo). La soluzione è per loro chiara: “la proprietà privata, anche in questa fase dello sviluppo del Welfare State, non è di casa nella democrazia” (Lindblom). Anche Dahl auspica «una struttura economica alternativa», che «rafforzi la democrazia mediante la riduzione delle disuguaglianze originate dalle forme di proprietà delle imprese».

Per un altro studioso di sinistra, C. Offe, la crisi è causata dalla contraddizione tra la «razionalità amministrativa dello Stato sociale» e il «processo anarchico e naturalistico dell'accumulazione» capitalistica. Per lui (a quanto sembra di

capire), che pure prende le distanze dall'analisi di Marx, la soluzione non è molto diversa da quella della più coerente tradizione marxista: il problema è l'esistenza stessa della proprietà capitalistica, non la sua (impossibile) regolazione.

Come si sa, vinse la soluzione neoliberista. E le ragioni di questa vittoria erano state individuate proprio dagli studiosi progressisti. O' Connor aveva lucidamente descritto nel 1973 la crisi fiscale dello Stato, e ne aveva individuato i rischi politici per la democrazia. Qualche anno dopo, Lindblom constatava che il mix tra inflazione e disoccupazione, da una parte, e la “rivolta contro le tasse”, dall'altro, determinavano problemi di consenso alla sua idea di democrazia economica; e riconosceva la rilevanza del quesito: «i costi della democratizzazione del sistema americano sono troppo alti»?

La risposta (positiva) alla domanda di Lindblom la diedero i teorici del neoliberismo: va limitata la democrazia, non la proprietà. Il massimo esponente dell'autoritarismo liberista è stato F.V. Hayek, che negli anni Settanta (quando riceve il c.d. premio Nobel per l'economia) si prende la rivincita sull'antico rivale Keynes. Le radici (e il termine stesso) dell'autoritarismo liberista risalgono agli anni Trenta del Novecento, negli ambienti dell'opposizione conservatrice al nazismo, ma hanno ritrovato attualità (e attuazione in concrete politiche istituzionali) di fronte alla “crisi di sovraccarico” degli anni Settanta.

La tesi di fondo di questo filone di pensiero è che il mercato libero deve essere protetto dalla democrazia, o quanto meno dai suoi “eccessi”, e quindi richiede uno Stato forte, sottratto all'influenza della partecipazione popolare. Von Hayek propose a tal fine un nuovo ordinamento costituzionale, nel quale il potere doveva essere delegato a corpi politici («un'assemblea di uomini e donne di età matura») isolati dal popolo (eletti per quindici anni, «sicché non debbano preoccuparsi di essere rieletti»).

L'altro testo fondativo della nuova tendenza è *La crisi della democrazia*, titolo del *Rapporto sulla governabilità della democrazia alla Commissione trilaterale* (1975). Secondo questo testo, la crisi della democrazia è determinata dall'eccesso di domande e di conflitti sociali, con la conseguente abnorme e insostenibile crescita dell'intervento pubblico, «incompatibile» con il corretto funzionamento del mercato. Occorreva quindi reagire alla «marea democratica» che stava investendo, secondo il principale autore del *Rapporto*, Samuel Huntington, gli Stati Uniti e l'Europa occidentale; a tal fine era considerato indispensabile il sostegno a una cultura «di orientamento tecnocratico e politico», alternativa alla «cultura antagonista» degli intellettuali critici del sistema.

L'endiade proprietà-libertà ridiviene centrale. V. Hayek lo aveva detto da tempo: «Il denaro è uno dei maggiori strumenti di libertà che siano mai stati inventati dall'uomo», suscitando la (non difficile) ri-

sposta di Kelsen: «Si tratta della libertà del ricco e non della libertà del povero». Anche secondo M. Friedman, la libertà economica «promuove la libertà politica perché separa il potere economico dal potere politico e in questo modo consente all'uno di bilanciare l'altro». La storia dimostra, egli aggiunge, la connessione tra libertà politica e libero mercato.

Per la verità la storia è più complessa: pochi anni dopo la pubblicazione del libro di Friedman, i suoi allievi della scuola di Chicago furono chiamati da Pinochet a privatizzare e liberalizzare l'economia cilena, ed elogiati dal loro maestro. Vicenda non isolata: la Spagna di Franco negli anni Sessanta del secolo scorso ha vissuto la stessa esperienza. E l'applicazione estrema delle ricette liberiste nella Russia degli anni Novanta non ha portato con sé la libertà politica (e nemmeno il benessere economico).

Governo rappresentativo ed elitismo liberaldemocratico

Gli anni Settanta sono anche (e non casualmente) gli anni in cui si teorizza la fine delle «grandi narrazioni» (per usare le parole di Lyotard). Si avvia così il processo, che oggi vediamo giunto a compimento, del deperimento di quella democrazia dei partiti, teorizzata da Kelsen, che era stata l'elemento centrale della costituzione materiale del Novecento sociale. E con la democrazia dei partiti scompaiono le soggettività politiche organizzate della cui visio-

ne del mondo faceva parte la volontà di rappresentare i ceti non proprietari, e persisteva (sempre più affievolita!) la critica della proprietà privata dei mezzi di produzione.

Si è diffusa negli ultimi anni una letteratura, ormai sterminata, sulla crisi della democrazia politica contemporanea. Ha avuto fortuna il termine «postdemocrazia», usato qualche anno fa da Colin Crouch per indicare sistemi «formalmente» democratici, ma nei quali è una ristretta élite (che secondo l'autore rappresenta quasi esclusivamente interessi della grande proprietà) a prendere decisioni che contano.

Per stare in Italia, M. Salvadori parla di «governi a legittimazione popolare passiva», e A. Schiavone di una crisi della rappresentanza che investe la forma generale della democrazia nell'Occidente, perché, se «la rappresentanza non è la democrazia», è anche vero che la ha «costituita nella modernità». Fin dalle origini della modernità, i critici del capitalismo avevano contestualmente criticato il governo rappresentativo: una democrazia borghese, «formale» e non sostanziale. Una genealogia che parte da Rousseau, e prosegue con Babeuf, Marx (il modello della Comune di Parigi e la teoria dell'estinzione dello Stato), i soviet di Lenin, i consigli operai della Luxemburg e del giovane Gramsci.

La critica non riguarda più l'esclusione dei non proprietari dal diritto di voto, superata dal suffragio universale; torna di attualità la sua dimensione più radicale: ha efficacia quel voto sul controllo del pote-

re proprietario? Il governo rappresentativo è (è diventato?) governo delle élites (la casta), dicono i cd populistici. Sappiamo però che la critica (o la constatazione) del carattere elitario della democrazia rappresentativa (un ossimoro, per qualcuno) attraversa l'intero pensiero politico del Novecento.

Nasce come pensiero conservatore (la «legge ferrea delle oligarchie» di Michels ne è una delle più compiute espressioni), e talvolta reazionario, ma è poi recepita e rielaborata dalla teoria politica liberaldemocratica. Pensiamo alla riflessione semisecolare di N. Bobbio. Per l'elitismo democratico di Bobbio, le democrazie si distinguono dai governi non democratici non per aver soppresso le oligarchie, ma perché consentono a diverse oligarchie di concorrere nella competizione elettorale al governo della società. Non bastano però le elezioni: sono necessari presupposti perché la partecipazione che si manifesta nel voto sia «libera». E questi presupposti sono le libertà di parola, di stampa, di riunione, l'essenza dello stato liberaldemocratico.

Ma questi presupposti sono mai stati davvero garantiti? Gramsci nei *Quaderni* non dubitava che «esistono davvero governati e governanti, dirigenti e diretti», e ciò «anche nel seno dello stesso gruppo, anche socialmente omogeneo». E aggiunge che «i partiti sono finora il modo più adeguato per elaborare i dirigenti e la capacità di direzione». Il «moderno principe» certo; ma Gramsci sembra parlare in generale di quelli che poi saranno

chiamati “partiti di massa”. La crisi di questa soggettività politica è un colpo duro alle varianti (compresa quella gramsciana) dell’elitismo democratico.

L’influsso della ricchezza

Per Kelsen «una democrazia senza opinione pubblica è una contraddizione in termini». Ma Gramsci osserva che «le opinioni dei singoli non “nascono” spontaneamente nel cervello di ogni “singolo”: hanno avuto un centro di formazione, di diffusione, un gruppo di uomini che le ha elaborate». E aggiunge: «la razionalità del consenso numerico è sistematicamente falsificata dall’influsso della ricchezza».

L’“influsso” della ricchezza sulla democrazia, di cui parla Gramsci, si manifesta in due modi. Il primo è quello della «doppia fiducia» di cui devono godere i governi. Lo aveva amaramente constatato O. Bauer nel 1936, parlando della “crisi della democrazia” nell’Europa del suo tempo. Era accaduto in Inghilterra con il primo governo laburista di R. MacDonald (1924), e in Francia con il cartello delle sinistre caduto nello stesso anno per il «mur d’argent» contrappostogli dalle banche; il governo di L. Blum del Fronte popolare dopo le elezioni del 1936 durò un anno. Governi di sinistra, dotati di solide maggioranze parlamentari, erano caduti perché sfiduciati dal capitale; il potere era stato “consegnato ai partiti e agli uomini che godono la fiducia della Borsa”.

Il secondo è l’«influsso della ricchezza» sulla formazione dell’opinione pubblica, di cui parlava Gramsci. Entrambi i fenomeni erano evidenti quando ne scrivevano le due personalità della sinistra che ho citato. Ma oggi hanno raggiunto un carattere parossistico.

Iniziamo dal primo. Come ha spiegato T. Padoa-Schioppa in un libro scritto durante la sua esperienza di ministro nel secondo governo Prodi, i governi devono rispondere a due elettorati: quello politico, e quello economico: «i plebisciti permanenti» (in Italia misurati con il c.d. spread) cui i mercati sottopongono le politiche nazionali. Fu un plebiscito di questo tipo che nel 1984 costrinse F. Mitterrand a rinunciare all’ultimo tentativo in Europa di un controllo sul sistema proprietario, avviato due anni prima all’inizio della sua presidenza (la vicenda è raccontata in un recente libro di F. Morin). Più di recente, la sfiducia al governo Berlusconi (2011) fu formalizzata con una lettera di due banchieri centrali.

Quanto al secondo aspetto, si può sintetizzare in una constatazione e in un quesito. La politica costa, per i singoli e per i partiti. Chi deve pagare questo costo?

La *Magna Charta del popolo*, la petizione per il suffragio universale redatta nel 1838 e sottoposta l’anno dopo al Parlamento inglese (che non la esaminò nemmeno) chiedeva uno stipendio per i deputati. Solo così i non proprietari avrebbero potuto svolgere l’attività di rappresentanti. Volendo, si può ricordare il pagamento delle diarie

previsto per chi partecipava alle assemblee nella democrazia ateniese (la sua abolizione fu tra le prime decisioni del regime reazionario che prese il potere nel 411 a.C.).

L’indennità parlamentare è stata una storica rivendicazione della sinistra, accolta nella nostra Costituzione. Oggi è diventata sinonimo della “casta” (anche se poi, entrati in parlamento, i nemici della casta si sono guardati bene dall’abolirla). È stato invece abolito, in Italia, il finanziamento pubblico dei partiti (con un decreto legge nel 2013 da parte di un governo alla ricerca di una popolarità che non riuscì a ottenere). Si è escogitato, in alternativa, il meccanismo che consente a ciascun contribuente di destinare ad un partito il 2x1000 dell’imposta sul reddito. In questo modo però, è stato osservato da J. Cagè, si assegna un peso proporzionale alla capacità contributiva di ciascun cittadino.

Nell’epoca della democrazia dei partiti prevaleva invece l’idea che fosse compito dello Stato garantire, anche con risorse pubbliche, eque condizioni finanziarie nella competizione politica ed elettorale. E gli italiani erano d’accordo: negli anni Settanta confermarono con un referendum la legge sul finanziamento pubblico dei partiti. Con il deperimento dei partiti, il giudizio popolare si è capovolto venti anni dopo, nel referendum del 1993. Ma il “costo della democrazia” rimane. Se le risorse non sono pubbliche, non possono che essere private.

Senza limiti? Questa è la tendenza odierna: di fatto (aggirando

la legislazione, come in Italia) o di diritto. Così negli Usa, dopo la sentenza della Corte suprema Usa Citizen Unite del 2010, che ha affermato il diritto delle corporations di spendere liberamente per sostenere (o criticare) piattaforme politiche e singoli candidati. R. Dworkin ha parlato di una “decisione che minaccia la democrazia”. Oggi «money is speech», ha scritto Crouch (*Il potere dei giganti*). Il costo delle campagne elettorali Usa, che supera oggi i 6.000 miliardi, è la manifestazione di un grande e irrisolto problema.

La democrazia dei greci

È banale dirlo, ma è vero che il crescente squilibrio del rapporto tra democrazia e ricchezza ha una sola soluzione: introdurre maggiori elementi di democrazia nei soggetti regolatori, a livello sovranazionale e negli Stati nazionali. Meno banale è domandarsi cosa debba intendersi, oggi, per maggiore democrazia. Il dubbio investe la logica stessa del governo rappresentativo.

Finita la democrazia dei partiti novecentesca, quella logica non appare infatti sufficiente a suscitare e rendere vitale la partecipazione dei cittadini, che è l'indispensabile supporto di progetti di tutela degli interessi collettivi e dei beni comuni, che contrastino l'odierno dominio del neoproprietarismo. La democrazia politica, pare ormai a molti, non può più esaurirsi nel governo rappresentativo, che ne è stato la forma dominante negli ultimi

due secoli. Si comprende così il crescente interesse per modalità diverse, e non necessariamente alternative, di partecipazione politica dei cittadini, a cominciare dalla c.d. democrazia diretta.

L'archetipo dell'alternativa al governo rappresentativo è la democrazia dei greci, basata sulla “parola tra tutte la più bella”: isonomia, che vuol dire eguaglianza dei diritti, ma anche coincidenza tra governanti e governati. Ne riassume l'essenza il persiano Otane nel racconto di Erodoto (III, 80), il celebre logos tripolitikòs: la democrazia è preferibile e si caratterizza per il sorteggio delle cariche, il rendiconto pubblico del potere esercitato, le decisioni prese in comune dopo un dibattito pubblico.

La critica storica della modernità si è esercitata nella demistificazione del modello, da M.I. Finley a L. Canfora. Anche ad Atene in realtà governava «una élite che accettava di dirigere la democrazia accettandone le sfide». Inoltre, la grande maggioranza della popolazione (gli schiavi e i non cittadini, per tacere delle donne) ne era esclusa (quando, dopo la sconfitta di Cheronea contro i macedoni – 338 a. C. – Iperide propose la liberazione degli schiavi, venne subito sottoposto a processo). Infine, solo una parte minoritaria dei cittadini partecipava alle assemblee.

Tutto vero. Ma è anche vero che l'autogoverno dei greci, la “democrazia diretta”, resta un archetipo che affascina, come ha scritto A. Schiavone.

La più solida obiezione alla de-

mocrazia diretta riguarda l'ordine di grandezza (come territorio e popolazione) che la rende possibile. La polis greca (come oggi i cantoni svizzeri) non può costituire un modello per i grandi Stati della modernità.

L'argomento è molto diffuso; forse l'elaborazione più sottile rimane quella di J.S. Mill. Al di fuori dei confini di una città, non esistono «le condizioni fisiche per la formazione e la propagazione di una pubblica opinione». È questo il punto, più che l'assenza di uno spazio fisico per la deliberazione di un grande numero di persone. E si è visto come il dibattito pubblico sia elemento essenziale (per i teorici della liberaldemocrazia) perché un governo rappresentativo possa considerarsi democratico. J.S. Mill dice che è la stampa (libri e giornali) l'equivalente moderno dell'agorà; anche se, aggiunge (con un pizzico di nostalgia per l'antica Atene), «not in all respects an adequate one».

Ma oggi che le distanze fisiche (per discutere e per deliberare) non ci sono più, grazie alla rete (e che tutti gli uomini e le donne sono “cittadini”) le obiezioni alla democrazia diretta hanno ancora fondamento? Ed è possibile un'integrazione con le istituzioni della rappresentanza, a cominciare dal Parlamento?

La crisi del parlamentarismo

Il parlamento è un'istituzione in crisi. In Italia, le norme costituzionali che gli affidano l'esclusiva del-

la funzione legislativa sono aggirate e vanificate. Decide il governo: maxiemendamenti e voti di fiducia. Il parlamento può solo fare cadere il governo, con la sfiducia; non può, di fatto, decidere sulle leggi. La pandemia ha aggravato la situazione. Il contrasto tra questa “prassi” e le regole costituzionali per la formazione delle leggi è evidente. Esso è stato sottoposto negli ultimi anni alla Corte costituzionale, la quale peraltro ha finora negato (con opinabili argomenti) che nei casi concreti sottoposti al suo esame esistesse una “palese violazione” delle funzioni parlamentari.

Nella decisione più recente (26 marzo 2020, n. 60) è andata oltre: le “nuove prassi”, come chiama quanto prima descritto, “non sono di per sé espressione di violazioni costituzionali, in assenza di un irragionevole squilibrio” tra esigenze del governo e rispetto della Costituzione. È una soluzione che lascia perplessi di fronte alla palese violazione di precise norme costituzionali.

Oggi la funzione del parlamento sembra ridotta alla conta dei voti per formare un governo e poi sostenerlo nei voti di fiducia; una conta che deve tener conto del fenomeno, crescente, della transumanza dei parlamentari dal partito che li ha eletti ad altri lidi. Non è che il parlamento lavori poco (secondo una vulgata demagogica). Lavora molto; ma decide poco.

Il fenomeno non è solo italiano.

In Francia il meccanismo è costituzionalizzato con la “procedura speciale”, alla quale il governo può ricorrere: se il parlamento non sfi-

ducia il governo, la legge è automaticamente approvata. E le difficoltà del “modello Westminster” sono emerse con evidenza, fino al limite della crisi istituzionale, nelle vicende parlamentari che hanno accompagnato la Brexit. Il premier B. Johnson ha annunciato una legge costituzionale che rafforzi il governo. Il bicameralismo statunitense rischia lo stallo, con il “governo diviso”. E la comparazione potrebbe continuare.

Alternative: il sorteggio

La crisi del parlamentarismo spiega perché siano oggi prospettate forme di democrazia che vanno oltre la logica della rappresentanza, e sia ripresa l’idea del vincolo dei mandati per i rappresentanti, che fu propria dei cartisti inglesi e di K. Marx a proposito della Comune di Parigi.

Si propone (e si comincia a praticare) il sorteggio; si indicano le vie per rivitalizzare il referendum.

Il sorteggio si iscrive nella tradizione democratica nata ad Atene. E per Montesquieu (l. II, cap. II), il sorteggio «è della natura della democrazia, il suffragio per scelta è di quella dell’aristocrazia». Secondo Aristotele (ma la sua è la descrizione di un tipo costituzionale, non un giudizio di valore) era «considerato democratico che le magistrature siano attribuite dalla sorte, e come oligarchico che siano elettive» (*Politica*, 1269a). La selezione aleatoria ritorna nei comuni italiani me-

dievali, a Venezia dal 1268 (dove rimase fino alla conquista napoleonica), a Firenze dal 1328, e altrove. Scompare con le rivoluzioni del Settecento, quando l’elezione dei rappresentanti è considerata l’unica fonte di legittimità politica.

Talvolta il sorteggio è abbinato al referendum. Nel 2013 l’Irlanda ha sottoposto la riforma di otto articoli della costituzione a una convenzione di 100 persone (33 eletti, 66 sorteggiati dai cittadini e il presidente nominato dal parlamento). Il governo non era obbligato ad accogliere le proposte della convenzione, ma era tenuto (come ha fatto) ad esprimere la propria opinione e a sottoporle al parlamento. Su tre proposte è stato indetto il referendum; sono state approvate quelle sul matrimonio omosessuale e la eliminazione del reato di blasfemia della costituzione. È stata respinta invece la proposta di ridurre l’età per l’elezione a presidente da 35 a 21 anni.

Qualcosa di simile sta tentando in Francia il presidente Macron. Dopo la rivolta dei gilet gialli, è stata formata (per sorteggio) una “convenzione per il clima” di 150 componenti, che hanno lavorato per nove mesi. Il Presidente (giugno 2020) si è detto pronto ad accogliere 146 su 149 proposte, e a indire un referendum sulle più significative. Il sorteggio è peraltro effettuato tra volontari, che probabilmente sono più interessati al tema della media dei cittadini.

Crescono anche gli studiosi favorevoli al sorteggio per la formazione di una parte delle assemblee,

o di una delle due camere. Lo ha proposto, per il Senato, il fondatore del movimento 5 stelle nel 2016. Secondo i fautori sarebbe così possibile innovare il sistema di formazione delle elites politiche, superando il carattere di “professione” che ha assunto la funzione parlamentare. Lo sostengono, tra gli altri, J. Gastil e E.O. Wright; ne hanno parlato con favore Ainis e Schiavone e altri; critici invece N. Urbinati e L. Vandelli, nel recente *La democrazia del sorteggio*.

Idee e meccanismi più o meno condivisibili, ma che hanno in comune l’obiettivo di ridare un’anima alle assemblee rappresentative, attraverso un “rapporto più diretto tra popolo e sovranità”. E comunque è significativo che se ne discuta e lo si sperimenti con inedita intensità. Sempre meglio del rimedio opposto, che propone il suffragio limitato ai competenti: secondo J. Brennan dovrebbe avere il diritto di votare solo chi ha ottenuto la “patente di elettore” con un esame di economia e scienza politica.

Il referendum

Quanto al referendum, è certamente il principale strumento della democrazia diretta. Nella sua versione italiana è stato quasi abrogato da una giurisprudenza costituzionale ostile. Se ne auspica un rilancio, una riforma. In particolare, referendum non solo abrogativi, ma anche positivi.

Un recente libro di J.G. Matsusaka li indica come lo strumento

decisivo per colmare la distanza tra government e people, e contrastare le “tensioni populiste”. Alcuni Stati Usa vi ricorrono con crescente frequenza. In particolare la California: la “proposition” può essere proposta dal 5% (per una legge) e l’8% (per un emendamento costituzionale) dei votanti alle ultime elezioni. In Francia, il progetto di legge costituzionale del Presidente Macron (2019) propone di ridurre a 1 milione il numero di firme richieste (oggi sono un decimo degli elettori). Il suo obiettivo è introdurre “meccanismi di rilegittimazione politica” nell’intervallo tra le elezioni, senza mettere in discussione la democrazia rappresentativa (se il Parlamento approva la proposta entro un periodo determinato, il referendum non ha luogo). Ma ora vuole andare (a quanto sembra) oltre, “spersonalizzando” il referendum (che è costato caro a De Gaulle, e, si parva licet, a Matteo Renzi), e abbinandolo alla democrazia partecipata (per le proposte della commissione per il clima di cui si è detto).

C’è chi teme che per queste vie si possa giungere a soluzioni aberranti, come le distopie a suo tempo immaginate dalla fantascienza: il governo mondiale scelto attraverso una sofisticata lotteria nel *Disco di fiamma* (*Solar Lottery*) di P.K. Dick (1955), o l’elettore unico individuato da un calcolatore in un racconto di I. Asimov dello stesso anno.

Ma allora bisogna intervenire sulle ragioni che sono alla base della crisi di legittimazione del governo rappresentativo, dal finanzia-

mento privato della politica alla de-democratizzazione della vita interna dei partiti; e tener conto, con tutte le cautele del caso, delle potenzialità offerte dalle tecnologie digitali.

Democrazia deliberativa e tecnopolitica

Democrazia diretta e governo rappresentativo sono soluzioni alternative? In realtà entrambe incrociano il tema della democrazia deliberativa, e si misurano con la rivoluzione digitale.

La democrazia deliberativa è lemma che richiama approcci culturali diversi, ma che hanno in comune una critica radicale alle forme attuali della rappresentanza. Le origini risiedono nella più moderata idea (propria di alcuni filoni del pensiero liberaldemocratico, e approfondita soprattutto da J. Habermas) che l’essenza della democrazia non risiede nella conta dei voti, ma nella discussione argomentata. Questa va svolta, si dice oggi, tra tutti i soggetti interessati alla decisione da prendere. E tale discussione dovrebbe condurre a una decisione consensuale (nelle prospettazioni estreme, l’accordo di tutti).

Habermas aveva segnalato l’importanza del dibattito pubblico come processo che precede e legittima la deliberazione, senza però contrapporlo alla democrazia rappresentativa. E del resto questa dovrebbe essere la funzione propria delle assemblee rappresentative,

per le quali vale infatti la regola della pubblicità delle sedute (esclusa invece dai meccanismi decisionali delle istituzioni della globalizzazione, a cominciare da quelle della Unione europea).

La democrazia deliberativa chiede però qualcosa di più e di diverso, di fronte alla crisi del parlamentarismo. Se ne propongono vari modelli. Sono esportabili al di fuori dell'arena pubblica informale? Qui il percorso si biforca. C'è chi la vede come alternativa alla democrazia rappresentativa, chi si richiama alle "convenzioni di cittadini" (di cui abbiamo già parlato), chi la indica come "metodo" della decisione "pubblica", da adottare poi con le regole del governo rappresentativo. Si tende infatti con meccanismi vari (l'inchiesta pubblica su progetti aventi impatto sul territorio in Francia, analoghi istituiti previsti da leggi regionali in Italia) a inserire forme di democrazia deliberativa nel sistema decisionale del procedimento legislativo.

«L'idea deliberativa della democrazia» (titolo di un libro di Floridia) ha una forza attrattiva che attiene alla crisi odierna della democrazia rappresentativa: non pare una moda passeggera, né che debba essere contrapposta alla democrazia rappresentativa o a quella diretta (così invece ha argomentato F. Pallante); si può integrarla con l'una o con l'altra.

L'orizzonte nel quale si iscrive la nuova fase (in atto o progettata) della democrazia è la tecnologia informatica (S. Rodotà ha parlato di "tecnopolitica"); con le sue po-

tenzialità e con i suoi rischi. Potenzialità: la rete elimina la principale obiezione (lo spazio fisico) alla democrazia diretta. Ma rischi: anzitutto, perché la democrazia digitale, istantanea, può eliminare in tutto o in parte il previo dibattito pubblico, essenziale già nella democrazia ateniese.

È vero che le nuove tecnologie aprono spazi inediti non solo di decisione, ma anche di dibattito. Ma le modalità dell'uno e dell'altra non possono essere affidate alle decisioni dei padroni della rete. Agli entusiasti può essere riproposta la domanda che pare Fidel Castro abbia rivolto a un gruppo rivoluzionario latino-americano: davvero volete le elezioni politiche senza avere il controllo delle televisioni?

Internet è sempre meno spazio libero, sempre più spazio normalizzato. Il sistema planetario privato, che controlla la rete, decide le sorti della libertà di espressione, concordandone i limiti con gli stati autoritari, e pretendendo di decidere quali ne siano i confini "politicamente corretti" nelle società democratiche. D'altra parte, le tecnologie digitali rendono possibili forme di intervento attivo dei cittadini, che "rompono il silenzio" tra un'elezione e l'altra (Rodotà), e consentono di organizzare il conflitto sociale: la gran parte delle mobilitazioni e manifestazioni popolari di questi anni sono state possibili attraverso la rete.

Si conferma l'importanza del tema della proprietà della "rete", del suo ritorno alla sfera "pubblica", dalla quale era nata.

La riforma della democrazia è necessaria per evitare gli opposti scogli del neoautoritarismo e del parlamentarismo debole (che poi sono meno distanti di quanto talvolta appaia). È necessaria per tutti, ma soprattutto per i più deboli socialmente ed economicamente, le vittime della globalizzazione e della pandemia, i quali non hanno altri modi per far sentire e valere la propria voce.

Bibliografia

- M. Ainis, *Privilegium*, Milano, 2012.
 I. Asimov, *Diritto di voto* (1955), tr. it. in Id., *Tutti i racconti*, Milano, 1991.
 O. Bauer, *Tra due guerre mondiali?* (1936), tr. it., Torino, 1979.
 N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, 2a ed., Torino, 1991.
 J. Brennan, *Contro la democrazia*, tr. it., Roma, 2018.
 J. Cagè, *Il prezzo della democrazia*, Milano, 2020.
 L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2008.
 C. Crouch, *Postdemocrazia* (2004), tr. it., Bari-Roma, 2009.
 Id., *Il potere dei giganti*, tr. it., Roma-Bari, 2014.
 R.A. Dahl, *La democrazia economica*, tr. it. Bologna, 1989.
 P.K. Dick, *Disco di fiamma* (1955), tr. it., Milano, 1986.
 R. Dworkin, *The Decision that Threatens Democracy*, in *New York Review*, 2010, n. 8.
 M.I. Finley, *Politics in the Ancient World*, Cambridge (Mass.), 1983.
 A. Floridia, *Un'ideologia deliberativa della democrazia*, Bologna, 2017.
 M. Friedman, *Capitalismo e libertà* (1962), tr. it., Milano, 2010.
 J. Gastil, E.O. Wright, *Legislature by Lot*, New York, 2019.

- M.S. Giannini, *I pubblici poteri negli stati pluriclasse*, "Riv. trim. dir. Pubbl.", 1979.
- J. Habermas, *Fatti e norme. Contributo a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, tr. it., Roma-Bari, 2009.
- S. Huntington, *The Crisis of Democracy*, in *Report on the Governability of the Democracy to the Trilateral Commission*, New York, 1975 (tr. it. Milano, 1977, con prefazione di G. Agnelli). *I dibattiti di Putney (1647)*, tr. it., Roma, 2012.
- J. Locke, *Due trattati sul governo (1689)*, tr. it., Torino, 1948.
- J.F. Lyotard, *La condizione post-moderna (1979)*, tr. it., Milano, 2002.
- A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, a cura di V. Gerratana, Torino, 1975.
- H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato (1945)*, tr. it., Milano, 1952.
- H. Kelsen, *La democrazia (1929-1956)*, tr. it., Bologna, 1984.
- C.E. Lindblom, *Il potere di mercato come potere politico*, in A. Baldassarre (cur.), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, 1985.
- Id., *La democratizzazione del sistema politico americano e i suoi problemi*, in AA.VV., *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982.
- K. Marx, *La guerra civile in Francia (1871)*, tr. it., Roma, 1973.
- J.G. Matsusaka, *Let the People Rule*, Princeton, 2020.
- J.S. Mill, *Considerations on Representative Government (1861)*, New York, 2014.
- C.L. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi (1748)*, tr. it., Torino, 1952.
- R. Michels, *La sociologia del potere politico (1911)*, tr. it., Bologna, 1966.
- F. Morin, *Quand la gauche essayet encore*, Montréal, 2020.
- J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, tr. it. Torino, 1977.
- C. Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo*, tr. it., Milano, 1977.
- F. Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020.
- S. Rodotà, *Tecnopolitica*, in *Rivista critica diritto privato*, 2019, pp. 335 ss.
- J.J. Rousseau, *Il contratto sociale (1762)*, tr. it., Torino, 1966.
- M. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2011.
- C. Salvi - M. Villone, *Il costo della democrazia*, Milano, 2006.
- A. Schiavone, *Non ti delego*, Milano, 2013.
- C. Schmitt, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo (1923)*, tr. it., Torino, 2004.
- F. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà (1981)*, tr. it. Milano, 2010. Id., *Le vie della schiavitù (1944)*, tr. it., Macerata, 2011.
- N. Urbinati, L. Vandelli, *La democrazia del sorteggio*, Torino, 2020.