

Gianfranco Pasquino

Quel che manca alle democrazie

(doi: 10.1402/90457)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 3, maggio-giugno 2018

Ente di afferenza:

UNIVERSITA STUDI CAGLIARI BIBLIOTECA (unicadm)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Quel che manca alle democrazie

Una democrazia perfetta non esiste e non è mai esistita. A tutte le democrazie manca sempre qualcosa e ogni democrazia ha i suoi deficit. Tuttavia nulla vieta di cercare la perfezione nelle democrazie al contempo criticando, come ha fatto Giovanni Sartori¹, i perfezionisti. Su una linea non dissimile si situano anche le molte promesse non mantenute della democrazia² che forse – Bobbio torna realista – non si potevano mantenere. Tuttavia, una promessa le democrazie realmente esistenti mantengono sempre. Cercano di porre rimedio ai deficit di funzionamento che si presentano di volta in volta. Mostrano capacità di autoriforma. Sono regimi che imparano e traducono le lezioni in pratiche. Però, come gli esami, anche i «deficit democratici» non finiscono mai. Cambiano i tempi, arrivano nuovi protagonisti, fanno la loro comparsa sfide dei più vari tipi. Subito, insieme a eventuali miglioramenti, ne seguono anche deficit, più o meno imprevisti e imprevedibili. Poi, appaiono tentativi di soluzione coronati da qualche successo talvolta parziale talvolta pieno: deficit risolti a metà. Domani è un altro giorno anche per le democrazie reali, forse persino per la democrazia ideale.

In contemporanea, naturalmente, sempre pensosamente insoddisfatti, orgogliosamente indignati, superficialmente informati, i *nouveaux pundits* non hanno dubbi. Da tutti gli schermi televisivi ai quali hanno frequente accesso, ma anche in streaming e su Twitter, dichiarano: è la crisi della democrazia. Altrove ho suggerito, ma mai abbastanza spesso, di distinguere fra *la crisi della democrazia* e *le crisi* (i problemi) *nelle democrazie*. Aspirante *pundit*, temo di non avere (ancora) avuto (il meritato) successo. Allora, ricomincio quasi da capo facendomi forte dell'insegnamento di due studiosi della democrazia che sono stati miei (ovviamente nient'affatto solo miei) maestri, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori, del quale mi affretto a

citare una frase fulminante: «La crisi della democrazia è magnificamente aiutata dall'inconsistenza del sapere che la dovrebbe capire e far capire»³. Ovvero, qualche volta, i deficit democratici stanno, come la bellezza, negli occhi di chi guarda.

COME GLI ESAMI, ANCHE I «DEFICIT DEMOCRATICI» NON FINISCONO MAI

Da Bobbio e da Sartori ho imparato che c'è sempre una distanza fra la democrazia ideale e le democrazie realmente esistenti e che esistono molte promesse non mantenute della democrazia. Sia la distanza sia le promesse possono rivelarsi molto feconde per il pensiero e per l'azione dei democratici. Da entrambi questi giganti del pensiero ho avuto non soltanto una lezione di realismo, ma anche il chiaro invito a esplorare e discutere le promesse della democrazia, le sue variazioni nel tempo, le modalità con le quali le democrazie effettivamente funzionano e si trasformano, le loro più o meno inevitabili carenze⁴. Ho anche imparato che bisogna essere approfonditamente documentati sul tema che si affronta, partire da concettualizzazioni precise e procedere a ogni passo alle opportune distinzioni e specificazioni. Invece, da più di vent'anni, discutere di democrazia è diventato, non soltanto in Italia, un'impresa alla Sisifo (e per fortuna che Camus scrisse che «bisogna immaginarsi Sisifo felice»: io non riesco proprio a esserlo). Sembra non esistere una base comune di conoscenze dalla quale fare iniziare una riflessione sui problemi generali e specifici della democrazia in quanto tale e dei sistemi politici democratici realmente esistenti. Addirittura, si nota nel dibattito pubblico una vera e propria regressione, spesso frutto di manipolazione più o meno consapevole, direi meno poiché i manipolatori già in partenza non conoscono abbastanza l'argomento. Il test chiave è facile: chiedere loro quale libro, almeno uno, hanno letto sulla democrazia.

Per interrogarsi fruttuosamente su che cosa manca alle/nelle democrazie reali oggi è importante sapere che cosa promette la democrazia ideale: il potere del popolo. È una promessa grande che, in qualche modo, sussume tutte le promesse di Bobbio: fine delle oli-

*Occorre distinguere fra
«la» crisi «della» democrazia
e «le» crisi (i problemi)
«nelle» democrazie*

garchie e del potere dei tecnici, controllo degli interessi organizzati, trasparenza dei processi decisionali e contenimento degli apparati, a cominciare dalla burocrazia. Questa semplice e essenziale definizione etimologica, potere del popolo, è stata variamente tradotta in norme costituzionali e in pratiche politiche. La Costituzione italiana afferma che la «sovranità appartiene al popolo», ma subito aggiunge «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Alla luce di molti svolgimenti contemporanei, due elementi meritano di essere congiuntamente precisati e chiari: popolo e forme e limiti. Al popolo, al suo consenso, al suo sostegno espresso senza mediazione istituzionale alcuna fanno riferimento i populistici che desiderano che il popolo si esprima senza limiti e senza curarsi delle forme. Nella chiave di lettura dei deficit, la democrazia populista, secondo i suoi fautori ed estimatori, ridurrebbe o eliminerebbe del tutto il deficit di potere politico del popolo. Secondo i critici, la democrazia populista costituisce una distorsione grave della democrazia costituzionale e, in tempi relativamente brevi, conduce alla sua sovversione (*Venezuela docet*). Forse, l'insorgenza contemporanea del populismo è la spia di uno o più deficit nelle democrazie costituzionali⁵. Il popolo che il populismo sostiene di valorizzare nelle democrazie contemporanee che si asserisce siano scivolate, se non nell'elitismo, almeno nella separazione fra popolo ed élite, aprendo un deficit di influenza politica, non è, però, «tutto il popolo».

Come ha intelligentemente notato Jan-Werner Müller⁶, il più importante tratto distintivo del populismo è la contrapposizione fra il popolo puro e giusto che appoggia il leader populista e gli altri, gli

oppositori, che sono i nemici del popolo. Ad ogni buon conto, la «democrazia populista» – al di là del bisticcio di parole, inesorabilmente colpito e affondato già più di trent'anni fa da Sartori – non

Oggi è importante sapere che cosa promette la democrazia ideale: il potere del popolo

è tale poiché nel migliore dei casi è esclusivamente elettorale e non riconosce spazi per le istituzioni. Il popolo non si esprime per eleggere un Parlamento, ma per plebiscitare un leader. Il consenso plebiscitario conferisce al leader tutto il potere esecutivo con l'obiettivo di porlo al di sopra delle altre istituzioni, a cominciare dal Parlamento, ma soprattutto del potere giudiziario.

 UN DEFICIT DI LIBERALISMO

Spariscono così le due componenti del liberalismo che stanno a fondamento delle democrazie costituzionali: da un lato, la separazione dei poteri e la loro autonomia, dall'altro, il riconoscimento e la promozione dei diritti dei cittadini. In questo caso, il deficit è chiarissimo: deficit di liberalismo. Mentre gli studiosi a partire da Fareed Zakaria s'interrogano sul fenomeno, il Primo ministro ungherese Viktor Orbán si vanta di avere fatto del suo Paese una «democrazia illiberale».

Curiosamente, coloro che si dicono liberali in Italia non sembrano curarsi abbastanza della separazione e dell'autonomia dei poteri. Al contrario, desiderano un governo che domini il Parlamento e vanno pericolosamente vicini a negare il ruolo autonomo del potere giudiziario (che, per molti di loro, potere non dovrebbe affatto essere/avere). Quegli stessi liberali non si sono dimostrati per nulla preoccupati dai conflitti d'interesse fra quei governanti che usano il potere politico per ottenere vantaggi propri e darli a parenti, a collaboratori, gruppi di sostegno. L'esistenza/persistenza di conflitti d'interesse è in qualsiasi democrazia il segnale che c'è un deficit, un deficit di regolazione che intacca, quantomeno, la democraticità dei processi decisionali e l'eguaglianza di opportunità fra i e dei cittadini.

Certo, le democrazie illiberali fanno molto peggio che non vedere, non affrontare, non risolvere i conflitti d'interesse. Non si curano dei diritti dei cittadini a cominciare da quello a una ampia e imparziale informazione, ma, soprattutto, travolgono le linee di separazione fra le istituzioni. È sempre utile ricordare i due principi che stanno a fondamento della democrazia presidenziale statunitense: *separate institutions sharing (competing for) power* e *checks and balances*. È opportuno farlo per distinguere nettamente quella democrazia dalle democrazie parlamentari, a cominciare, naturalmente, dalla madre di tutte loro: la democrazia inglese.

*Solo in Italia si è
pensato di comprimere
la rappresentanza per
ottenere governabilità*

Il principio cardine delle democrazie parlamentari, quando si parla delle istituzioni di rappresentanza e governo, non è la separa-

zione, ma la fusione dei poteri. Il governo – espressione del Parlamento ovvero, più precisamente, di una maggioranza parlamentare – diventa capo di quella maggioranza che si fonde con lui. Toccherà all'opposizione far valere i freni e i contrappesi all'azione del governo. Naturalmente, nell'ambito della democrazia parlamentare inglese esercitano freni e contrappesi anche il sistema giudiziario e, in non pochi casi, la Camera dei Lords. In entrambi i contesti, Stati Uniti e Regno Unito, abbiamo assistito al potenziamento periodico dell'esecutivo a scapito del Congresso e del Parlamento. Nell'uno e nell'altro contesto si sono espresse critiche nei confronti della presidenza imperiale (ma anche imperiosa) e dell'eccessivo potere personale del Primo ministro, acquisito sopra e, talvolta, contro il Gabinetto formato da alcuni, pochi, sei-otto ministri più importanti. Analizzando questi andamenti, non propriamente ciclici, è facile notare come, in alcune fasi, sia comparso un deficit di decisionalità, negli Stati Uniti conseguenza del «governo diviso», nel Regno Unito attribuito alla debolezza politica del Primo ministro e del suo Gabinetto, talvolta collegata alla frammentazione della società. Da nessuna parte è emersa la contrapposizione fra rappresentanza e governabilità. Da nessuna parte, tranne in Italia, si è pensato di comprimere la rappresentanza, rendendola deficitaria, per ottenere governabilità.

GOVERNABILITÀ VO CERCANDO

Prima di tentare di conseguire la tanto cara governabilità democratica, bisognerebbe definirla con precisione. Sulla scia di Sartori – il quale, quando scrive di «democrazia governante»⁷, si riferisce a situazioni ideali nelle quali è raggiunto un equilibrio fra il potere dei governanti e il potere del popolo, dei cittadini – credo si possa sostenere che la governabilità è l'esito, peraltro sempre soggetto a variazioni (e a deficit), della combinazione «stabilità istituzionale e efficacia decisionale». Questa definizione consente di cogliere due categorie di deficit: quelli relativi alla stabilità e quelli concernenti la decisionalità.

La governabilità non sta in nessun modo fra le promesse non mantenute della democrazia di Bobbio né si trova nelle ampie elaborazioni sulla democrazia di Robert A. Dahl⁸. Ne offre, invece, una

intelligente, ma a suo tempo aspramente criticata, interpretazione Samuel P. Huntington⁹, facendone la conseguenza sempre mutevole di una relazione fra la quantità di domande espresse in un tempo dato da una società e la capacità dei circuiti istituzionali colà esistenti di processarle con successo. Troppe domande non processate travolgono le istituzioni. Quindi, la soluzione di Huntington consiste sia nel contenere le domande sia nell'accrescere il grado di istituzionalizzazione di un sistema politico. Per rimanere in tema, il surplus di domande va scoraggiato. Il deficit di istituzionalizzazione va colmato. Governabilità, dunque, è la capacità di raggiungere, mantenere, ricreare punti di equilibrio in società/sistemi politici che cambiano. Quanto di più lontano dalla misera concettualizzazione di quei politici italiani che sostengono che la governabilità si consegue con un premio in seggi che consenta a un partito di avere da solo la maggioranza in Parlamento, quindi.

SISTEMI DEMOCRATICI A LENTO CAMBIAMENTO

In generale, le democrazie parlamentari dell'Europa occidentale e quelle di derivazione anglosassone sparse per il mondo non mostrano deficit istituzionali particolari. È sempre opportuno ricordare e evidenziare che, con pochissime eccezioni (ad esempio, la Svezia che è passata nel 1970 dal bicameralismo al monocameralismo), gli assetti istituzionali delle democrazie occidentali sono rimasti fino ad oggi simili a quelli con i quali diversi sistemi politici dell'Europa occidentale e della diaspora anglosassone entrarono più di cent'anni fa nel mondo democratico. Persino le leggi elettorali proporzionali utilizzate all'inizio dei loro percorsi democratici sono state ritoccate in maniera minima e non nella loro formula di traduzione di voti in seggi. Le due novità più rilevanti sono state quelle della Germania, con la sua Costituzione del 1949, e della Quinta Repubblica francese (1958)¹⁰. Nel primo caso, l'introduzione del voto di sfiducia costruttivo si è rivelato un meccanismo tanto semplice quanto efficace per garantire la stabilità dei Cancellieri e dei loro governi contribuendo enormemente alla governabilità del sistema politico tedesco. Nel secondo caso, con modalità diverse – sistema elettorale maggioritario a doppio turno in collegi uninominali e elezione popolare del Presidente della Repubblica – è stata acquisita la stabilità degli esecutivi

e conseguita una efficacia decisionale nettamente superiore a quella della Quarta Repubblica.

Alla luce dell'esperienza positiva della Germania e della Francia, è lecito interrogarsi sul perché gli uomini politici italiani che si sono variamente occupati di riforme istituzionali non abbiano assunto l'uno o l'altro caso come modelli di riferimento. Insistere su proposte indigene senza precedenti, quindi non controllabili nei loro potenziali effetti (il controllo comparato sta al cuore dell'insegnamento di Sartori¹¹), quasi che esistesse in loro una più originale e superiore conoscenza delle istituzioni e dei meccanismi, dovrebbe già da tempo essere considerato un grave errore di presunzione. Il deficit di cultura politico-istituzionale non soltanto fra i politici, ma anche fra la grande maggioranza dei commentatori e dell'opinione pubblica costituisce parte non marginale del problema del mediocre funzionamento del sistema politico italiano.

Nel bene, che è stato davvero molto, e nel male, che pure ha regolarmente fatto la sua comparsa, le democrazie come le abbiamo finora conosciute si sono fondate sui partiti e dai partiti sono

state fatte funzionare. Purtroppo, non esistono analisi comparate che abbiano collegato natura e competizione fra i partiti e qualità della democrazia. Tuttavia, non è azzardato sostenere che laddove i partiti continuano a essere strutture capaci di svolgere i loro com-

Le democrazie come le abbiamo conosciute si sono fondate sui partiti e dai partiti sono state fatte funzionare

parti, spesso non fungibili, la democrazia funziona ragionevolmente meglio che in un sistema politico con partiti deboli e con un sistema di partiti destrutturato.

Per stabilire se i partiti e i sistemi di partiti manifestino deficit di funzionamento è indispensabile tornare alle radici e ricordare, seppur sinteticamente, quanti e quali compiti i partiti hanno avuto e svolto e che cosa fanno attualmente. In estrema sintesi, i partiti sono il *tramite* essenziale fra la società e il sistema politico, ma, talvolta, come già nel lontano 1967 notava Norberto Bobbio, possono costituire un *diaframma*. Per i troppi che denunciano le malefatte dei partiti, potrebbe, però, essere utile ricordare che non sembrano esistere strutture o modalità alternative di svolgere i compiti essenziali

in una democrazia ai quali i partiti hanno dato una risposta, spesso molto meno inadeguata di quanto pensino i loro critici.

I partiti d'un tempo reclutavano iscritti, spesso li educavano politicamente, li selezionavano e li promuovevano a cariche interne, ma anche nelle amministrazioni locali, fino al Parlamento. Adesso, assistiamo, da un lato, a procedure di cooptazione che premiano la prossimità al cooptatore e la fedeltà, per non dire servilismo, senza necessità di una qualsivoglia previa esperienza. Addirittura, nel Movimento 5 Stelle, qualsiasi precedente esperienza politica costituisce criterio di esclusione. Per quel che riguarda la presentazione di alternative politiche e elettorali, formalmente, certo, è sufficiente inventarsi una lista, un nome, un logo e scribacchiare un programma, ma che tutto questo sia sufficiente a informare adeguatamente gli elettori è una neppure tanto pia illusione.

Quanto al compito della rappresentanza politica, presuppone una campagna elettorale condotta, non attraverso la Rete, neppure nelle sue molteplici varianti, ma da candidati che si rapportano ad elettori in carne e ossa, con i quali interloquiscono informando, ascoltando, replicando e ai quali torneranno spiegando che cosa hanno fatto, non fatto, fatto male e perché. Se il circuito della rappresentanza non si completa con la *accountability*, vale a dire, con la rendicontazione, ne deriva un chiaro deficit democratico: il popolo che non è in condizioni di esercitare il suo potere di premiare/punire. Tanto governare quanto fare opposizione richiedono l'esistenza di compagni coese di persone che hanno ottenuto un mandato elettorale con riferimento al programma del partito che le ha candidate e, in una certa misura, sostenute per elegerle. Non implica affatto la totale sottomissione dei rappresentanti ai dirigenti del partito e del gruppo parlamentare, ma accettazione della disciplina quasi esclusivamente per tutto quello che riguarda il programma del partito e, eventualmente, del governo di coalizione.

Il trasformismo configura una situazione di deficit che colpisce la rappresentanza e non possono essere biasimati gli elettori che ritengono che la transumanza dei parlamentari da loro eletti è fenomeno grave e imperdonabile. Tuttavia, non è possibile andare al polo opposto e imporre un vincolo di mandato incompatibile con la democrazia rappresentativa la quale implica che il rappresentante a fronte di fenomeni, problemi, sfide impreviste nel programma del

partito elabori una sua risposta personale di coscienza e in/conscienza, vale a dire con riferimento a quello che sa e che ha appreso. Si ha rappresentanza politica, ha sempre sostenuto Sartori, soltanto attraverso libere elezioni. Dunque, qualsiasi analisi della rappresentanza deve tenere grandissimo conto della legge elettorale utilizzata nella piena consapevolezza che i meccanismi di qualsiasi legge elettorale agevolano o ostacolano una buona rappresentanza, incoraggiano o no i rappresentanti e gli elettori a stabilire e mantenere contatti, sanzionano positivamente o negativamente i comportamenti degli eletti. Mi pare quasi offensivo per i lettori sottolineare che la legge Rosato, con le sue candidature multiple, calate dall'alto, paracadutate, impedisce nella maniera più assoluta qualsiasi possibilità di effettiva, decente rappresentanza politica.

IL RUOLO DIROMPENTE DEI MOVIMENTI

Fino a tempi recenti, spesso le alternative ai partiti, soprattutto in termini di rappresentanza, venivano cercate, e secondo non pochi studiosi sarebbe stato possibile trovarle, nei movimenti. Erano impennate movimentiste di partecipazione della società (civile) che avrebbero vivificato partiti burocratizzati, adagiatisi compiaciuti nelle cariche da loro conquistate. Da allora abbiamo capito (qualcuno, avendo letto Max Weber, lo ha capito molto prima di altri) che i mo-

vimenti possono avere una forza dirompente contro assetti consolidati – mi limito a segnalare il caso più recente e drammatico di ascesa e rapido declino: le primavere arabe – ma, se non riescono a isti-

tuzionalizzarsi, sono controllabili dai poteri costituiti e finiscono per disperdersi in rivoli (anche di repressione e sangue). I movimenti segnalano deficit di apertura e di libertà, anche al plurale, senza le quali qualsiasi processo di democratizzazione è tanto improbabile quanto fragile e illusorio. Affinché la democratizzazione proceda e sia portata a compimento è indispensabile una trasformazione dei movimenti o di buona parte di loro in veicoli e strutture ampiamente simili ai partiti e in grado di svolgere i compiti sopra delineati.

Da ultimo sembra a qualcuno degli studiosi della democrazia de-

*I partiti, i movimenti, la Rete:
nuove forme di partecipazione
e vecchi deficit di democrazia*

liberativa che estendendo, diffondendo e approfondendo le modalità deliberative sia possibile non soltanto integrare le attività dei partiti, facendo fronte ai loro deficit, ma quasi renderli attori residuali¹². Non entro nella tematica della democrazia della Rete, che mi pare non ancora sufficientemente maturata e consolidata. Vedo tutti gli strumenti «partecipativi» di cui si parla come sussidi importanti per la comunicazione politica, ma meno utili e meno appropriati a colmare eventuali deficit democratici. La democrazia si arricchisce quando i cittadini dispongono di una molteplicità di strumenti e li utilizzano. Una democrazia fondata soltanto su partiti, per di più indeboliti da un insieme di fenomeni sociali e strutturalmente evanescenti, mostrerà molti deficit di rappresentanza e di funzionalità che potrebbero essere in parte, ma solo in parte, colmati dall'effervescenza dei movimenti e dalla diffusione politica della Rete. Dei movimenti vale sempre la pena esplorare le dinamiche interne, ad esempio, le modalità di affermazione e di azione della leadership, carismatica o no, e di effettivo coinvolgimento e influenza sulle decisioni.

È noto che spesso molti partecipanti esprimono delusione e frustrazione ricordando le loro esperienze¹³. Quanto coloro che dedicano tempo e energie alla Rete si sentano concretamente partecipanti e soddisfatti del loro ruolo oppure sfruttati e manipolati è alquanto problematico. Che anche in questi processi si annidino deficit è comunque scontato. Quello che, invece, scontato non è, se vogliamo evitare qualsiasi idealizzazione, riguarda le aspettative riguardanti i comportamenti del cittadino democratico non soltanto per se stesso, ma anche per i suoi concittadini.

In ossequio a un postulato quantomeno discutibile, purtroppo raramente messo in discussione, molti sostengono che gli elettori non sbaglierebbero mai: per fare esempi recenti e clamorosi, né quando votano per la Brexit né quando eleggono Donald Trump né quando danno milioni di voti all'autocrate Viktor Orbán (e, in Italia, qualcuno aggiungerebbe, al Movimento 5 Stelle). Naturalmente, tutti quei voti contano soprattutto se le elezioni sono state libere, eque, competitive, ma è tempo che il postulato sia analizzato e criticato senza timori ipocritamente democraticisti. Sul punto, Bobbio è chiarissimo: il cittadino non educato, colui che non è stato politicamente migliorato dai diritti e dalla libertà di cui ha goduto, è la prova provata di una delle promesse non mantenute della democrazia¹⁴. Se-

condo Sartori, quel cittadino è addirittura peggiorato, non riuscendo più a ragionare per concetti¹⁵. Qui, il deficit diventa gravissimo e ferisce profondamente l'opinione pubblica, garanzia di un controllo democratico non più esercitabile.

QUANDO GLI ELETTORI SBAGLIANO (SE DAVVERO SBAGLIANO)

Possiamo ipotizzare che gli elettori sbaglino da almeno due punti di vista. Il primo: quando non si recano alle urne poiché non ritengono la tematica importante oppure poiché pensano che il loro voto sia ininfluenza. Il secondo: quando non posseggono sufficienti informazioni. Elettori non interessati, quindi astensionisti, e elettori non informati commettono errori. I loro deficit di conoscenze e di partecipazione si trasferiscono su esiti che sono non voluti e spesso anche non graditi¹⁶.

Naturalmente, non è corretto pretendere che gli elettori abbiano un elevato livello di conoscenze sulle tematiche politiche. Sappiamo anche che buona parte degli elettori fa ricorso nella misura del possibile a scorciatoie cognitive, con riferimento non a preve conoscenze politiche, ma a preferenze e, talvolta, a concezioni derivanti da una qualche ideologia (quel che rimane) e che, anche se non sempre, almeno molto frequentemente, è all'opera un processo di comunicazione fra opinion leader e suoi follower, ascoltatori, che serve ad orientare il voto. Pur tenendo conto di tutto questo e con la nota di cautela che, da qualche tempo, gli opinion leader potrebbero essere diventati i talk show televisivi e i loro protagonisti, rimane che la democrazia è esigente nei confronti dei cittadini. Li desidererebbe interessati alla politica, informati sulla politica, partecipanti alle associazioni e alle attività politiche, in possesso della convinzione di esercitare influenza politica. Manifestamente non è così. Nelle parole di Sartori riferite al funzionamento della democrazia, «i macchinisti sono i cittadini, e non sono granché. Però, la macchina è buona»¹⁷ (fanno eccezione alcuni, relativamente pochi, regimi democratici, quelli di lunga data, dai Paesi nordici ai sistemi politici che chiamo anglosassoni: oltre al Regno Unito, l'Australia, il Canada, la Nuova Zelanda). Molto spesso la variabile interveniente cruciale è il sistema dei partiti, costruito e organizzato da partiti che svolgano in maniera soddisfacente tutti i compiti che ho indicato in

precedenza. Merita accennare che in alcune democrazie, nel corso del periodo cinquantennale trascorso dalla pubblicazione della ricerca comparata pionieristica di G.A. Almond e S. Verba¹⁸, i cittadini democratici sono passati dal riconoscimento e sostegno pieno alle norme, alle procedure, alle istituzioni dei rispettivi regimi all'accentuazione dell'importanza del loro ruolo, all'*assertività*: farsi valere come cittadini attraverso la critica e talvolta, se necessario, con la contrapposizione alle istituzioni e alle loro modalità di funzionamento¹⁹.

La qualità dei cittadini influenza in maniera decisiva la qualità della democrazia rendendo minimi e insignificanti gli eventuali possibili deficit comportamentali e facendo funzionare al meglio le strutture, a cominciare da quelle partitiche, e le istituzioni di rappresentanza e di governo. Tuttavia, in alcune condizioni e situazioni è possibile che questi stessi cittadini di «alta qualità» e di alto livello si trasformino da elemento positivo, *asset*, a elemento non necessariamente negativo, ma problematico. È probabile che i cittadini con alto livello di istruzione, che spesso si accompagna ad un'occupazione prestigiosa e ottimamente retribuita, si convincano che per loro è più che sufficiente scegliere volta per volta se, come e quanto partecipare; e che pensino di avere risorse personali tali da respingere eventuali interferenze della politica sulle loro attività e, se necessario, da influenzare come desiderano le scelte politiche. Le azioni individuali dei cittadini definibili come «post-materialisti» indeboliscono le strutture di rappresentanza collettiva, come, principalmente, i partiti, e aprono la strada alla comparsa di diseguaglianze non soltanto politiche, ma soprattutto socio-economiche. I possessori di voci «post-materialiste» sono in grado di farle sentire più alte e più forti nella assegnazione e nella distribuzione delle opportunità e dei beni. Queste considerazioni valgono sia per la democrazia rappresentativa sia per la democrazia diretta. È un errore grave pensare che la democrazia diretta sia più facile da praticare e che, quindi, si adatti meglio a cittadini che dispongono di meno informazioni politiche, di una cultura politica embrionale. Forse, al contrario, la democrazia diretta, se intende esercitarsi su tutte le decisioni, ha assoluta necessità di fare affidamento su una cittadinanza preparata, in grado di rispondere in tempi brevi a domande spesso molto delicate. I rappresentanti sono in grado di semplificare la vita

degli elettori: referendum, iniziative legislative popolari, eventuali revoche degli eletti richiedono ai cittadini acquisizione di conoscenze e esercizio intenso e frequente di partecipazione. Non è fuori luogo immaginare che molti deficit farebbero/faranno irruzione nelle forme e modalità di democrazia diretta. Alcuni li abbiamo già visti in non poche consultazioni eseguite dal Movimento 5 Stelle.

La democrazia è certamente «potere del popolo» e il popolo esercita il suo potere periodicamente nello scegliere la leadership del sistema politico e nel sostituirla senza spargimento di sangue. Nella democrazia ideale la leadership rappresenta il meglio della cittadinanza²⁰. I migliori governano salvo essere sconfitti e rimpiazzati da coloro che si dimostrano migliori di loro. Da qualche tempo, un po' ovunque, non soltanto in Europa, si sente acutamente che esiste un deficit di leader, ovvero che mancano leader paragonabili per qua-

La democrazia è potere del popolo e questo esercita il suo potere nello scegliere la leadership del sistema

lità a quelli degli anni Cinquanta-Ottanta del XX secolo. Nella letteratura non ho finora trovato tentativi convincenti di spiegazione di un fenomeno indubbiamente di grande importanza e portata. Dunque, azzardo. Le leadership

di cui sentiamo la mancanza sono state tutte leadership di partito, espressione di un partito e della competizione fra partiti, formate nei partiti attraverso processi di rinnovamento intergenerazionale. A loro volta, ciascuno dei partiti, proprio a causa della competizione, cercava di selezionare i migliori. La «rottamazione» dei peggiori, sulla base di un giudizio di merito e non di età, era una logica conseguenza, non una strategia o un vanto di chi delle sue superiori qualità non aveva ancora dato prova. Il declino dei partiti, della loro capacità di reclutamento, del loro *appeal* sociale e politico, ha condotto un po' dappertutto, ma soprattutto in Europa, alla scarsità di persone ambiziose disposte a cimentarsi con la politica.

LA MANCANZA DI LEADERSHIP ADEGUATE

Pur attribuendo grande importanza alle leggi elettorali nello stimolare la competizione politica, anche nei collegi uninominali, fra candidature, e nel mantenerla nel tempo (com'è noto non è questa la

situazione italiana dalla Legge Calderoli alla Legge Rosato, entrambe deliberatamente coniate per non avere nessuna competizione fra persone), credo che la mancanza di leadership politiche all'altezza derivi anche da fattori sociali. Lascio da parte la davvero stantia polemica contro il «complesso del tiranno», secondo il quale gli italiani nutrirebbero tuttora sospetti e timori nei confronti dell'emergere di leadership energiche e incisive, spiegazione inadeguata anche perché non è in grado di rendere conto di quello che è avvenuto nelle altre democrazie europee. Mi pare che una spiegazione più convincente sia che i cittadini post-materialisti scelgono di impegnarsi e di cercare soddisfazione e autorealizzazione in special modo in ambiti diversi e lontani dalla politica. Motivarli all'impegno politico richiederebbe una ristrutturazione della sfera politica che non è in corso da nessuna parte.

Mi pare, più che opportuno, doveroso concludere questa escursione nei deficit democratici facendo riferimento a quell'entità sovranazionale troppo spesso accusata di soffrire proprio di scarsità/mancanza di democrazia in Europa, vale a dire al circuito delle istituzioni dell'Unione europea e dei loro rapporti con i cittadini. Il tema è molto complesso e qualsiasi trattazione è finora risultata largamente controversa. Mi permetto di rinviare al mio saggio sul deficit democratico²¹ laddove distinguo, sulla scia di alcuni studiosi, fra i quali David Easton e Giovanni Sartori, fra democrazia come *input*, le domande, e democrazia come *output*, le risposte (che non sono soltanto le politiche pubbliche, consistendo anche in simboli), e accolgo l'acuto suggerimento di Vivien Schmidt²² di tenere conto e di cercare di spiegare quanto avviene nella cosiddetta «scatola nera» per tradurre gli input in output. La studiosa americana sostiene che il deficit democratico si annida laddove i decisori offuscano e nascondono le procedure con le quali sono pervenuti alle scelte.

Dovremmo saperne di più sul *throughput*, vale a dire su quello che viene fatto nei passaggi fra i luoghi dove le decisioni sono effettivamente prese, che, invece, è ricoperto da un mantello di opacità burocratica, forse anche tecnocratica, mai democratica, mentre richiederebbe il massimo di trasparenza e di possibilità di verifica delle modalità decisionali alle quali si è fatto ricorso, degli attori che vi hanno partecipato, delle alternative e delle numerose ricomposizioni/scomposizioni. Pur essendo consapevoli che, sicuramente, il

circuito decisionale può essere illuminato, cambiato, reso più aperto e sostanzialmente migliorato, come si fa a non chiamare in causa i cittadini europei, chiedendo loro quanto interesse hanno per gli «affari» dell'Unione europea; quante informazioni e conoscenze possiedono, ritengono necessarie, intendono acquisire; come e quanto partecipano, a cominciare dal voto per i parlamentari europei, se hanno fiducia nelle loro capacità di influenzare le scelte dell'Unione? Le risposte dell'Eurobarometro non sono affatto lusinghiere per donne e uomini europei.

Da ultimo, si è manifestato il discorso, di stampo sostanzialmente sovranista, relativo alla superiorità della democrazia nazionale, pure spessissimo criticata, rispetto alla democrazia dell'Unione e nell'Unione europea. Il deficit democratico si situa all'intersezione delle molteplici sfere nazionali con quella dell'Unione. Le democrazie na-

Il discorso, sempre più diffuso, della presunta superiorità del nazionale sul sovranazionale

zionali non sono più in grado di rispondere efficacemente alle sfide che unificherò sotto il termine «globalizzazione». Al tempo stesso, l'Unione europea non appare agli occhi della grande maggioranza dei cittadini europei il luogo di

una democrazia di qualità comparabile a quella che hanno conosciuto e di cui hanno goduto a livello nazionale. Forse, però, a livello nazionale la democrazia ha iniziato processi di atrofizzazione che hanno aperto la strada a movimenti populistici, mentre a livello dell'Unione europea la democrazia sovranazionale è in corso di costruzione, tuttora *in fieri*, ancora *in progress*.

CONCLUSIONE

In coerenza con la mia prospettiva non catastrofista e con la mia convinzione, suffragata da dati e fatti, che le democrazie hanno grandi potenzialità di autocorrezione, penso che si possa e si debba rilevare che effettivamente tutte le democrazie presentano deficit di funzionamento. Sono di tipi diversi, si manifestano in modi diversi, hanno intensità e gravità diverse. Nessuno di quei deficit è incolmabile. Nessuno, singolarmente, ha portato a crolli delle democrazie²³. Peraltro, nessuno dei deficit deve essere sottovalutato.

Aggregandosi, sommandosi e presentandosi simultaneamente, alcuni pacchetti di deficit potrebbero, in pratica, diventare esiziali per qualche sistema politico democratico. Se le democrazie sono state costruite e, come ho scritto sopra, fatte funzionare dai partiti, i deficit più preoccupanti emergono proprio dal declino dei partiti, dalla destrutturazione dei sistemi di partiti, dallo scollamento fra partiti e società. Purtroppo, quello che (mi) sembra il deficit democratico più grave, non soltanto in Italia, risulta al momento il meno rimediabile, addirittura, secondo alcuni studiosi, oramai non più rimediabile.

.....
¹ G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987, vol. I, pp. 58-59 e *passim*.

² N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

³ G. Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Milano, Mondadori, 2008, p. 98.

⁴ Tali carenze ho variamente esplorato nel mio *Deficit democratici*, Milano, Egea, 2018, spec. capp. IV-V.

⁵ O, almeno, così leggo la stimolante riflessione di M. Tarchi, *Il popolo nella teoria democratica di Giovanni Sartori*, «Rivista di Politica», luglio-settembre 2017, pp. 43-54.

⁶ J.-W. Müller, *Che cos'è il populismo?*, trad. it. Milano, Egea, 2017.

⁷ Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, cit., pp. 120-123.

⁸ Criticamente analizzate da D. Fisichella, *Robert Dahl e la poliarchia democratica*, in *Maestri della scienza politica*, a cura di D. Campus e G. Pasquino, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 21-52.

⁹ I cui saggi ho raccolto e introdotto in S.P. Huntington, *Ordine politico e scontro di civiltà*, Bologna, Il Mulino, 2013.

¹⁰ Cfr. G. Pasquino e S. Ventura (a cura di), *Una splendida cinquantenne. La Quinta Repubblica francese*, Bologna, Il Mulino, 2011.

¹¹ Cfr. in particolare G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000⁴.

¹² Nel suo ottimo libro *Un'idea deliberativa della democrazia* (Bologna, Il Mulino, 2017), Antonio Floridia mette grande impegno nel non spingersi fino a questo punto.

¹³ Magistrale, in proposito, è il saggio di A.O. Hirschman, *Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003².

¹⁴ Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 20-22.

¹⁵ G. Sartori, *Homo videns*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

¹⁶ Questa è anche la tesi di C.H. Achen e L.M. Bartels, *Democracy for Realists. Why Elections do not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016, i quali sono, però, più interessati a mettere in evidenza come i governanti non riescano a soddisfare le preferenze di elettori che non sanno neppure con ragionevole approssimazione quello che desiderano.

¹⁷ Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, cit., p. 99.

¹⁸ G.A. Almond e S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes in Five Western Democracies*, Princeton, Princeton University Press, 1963.

¹⁹ R.J. Dalton e C. Welzel (a cura di), *The Civic Culture Transformed. From Allegiant to Assertive Citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

²⁰ Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, cit., vol. I, pp. 163-171.

²¹ G. Pasquino, *Il deficit democratico*, in *Europa: un'utopia in costruzione*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2018, pp. 577-591.

²² V. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

²³ Su questo fenomeno il volume curato da J.J. Linz e A. Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1978), rimane indispensabile. Su come le democrazie possono difendersi da attacchi interni, che sono più che «semplici» deficit, si veda G. Capocchia, *Defending Democracy. Reaction to Extremism in Interwar Europe* (Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 2005). Infine, è un peccato che il molto pubblicizzato studio di S. Levitsky e D. Ziblatt, *How Democracies Die. What History Reveals about Our Future* (New York, Penguin Random House, 2018), non discuta nessuno dei problemi che ho enucleato sotto forma di deficit.

.....
Gianfranco Pasquino è professore emerito di Scienza politica nell'Università di Bologna. Socio dell'Accademia dei Lincei, socio dell'Associazione «il Mulino», ha diretto questa rivista dal 1980 al 1983. Molti dei suoi lavori sono usciti con il Mulino: tra questi ricordiamo *Partiti, istituzioni, democrazie* (2014).