

*“La dicotomia tra sicurezza e libertà, e dunque quella tra comunità e individualità, non sarà probabilmente mai risolta e pare dunque destinata a perpetrarsi ancora a lungo; il mancato approdo alla soluzione ideale e la frustrazione suscitata da quella sperimentata ci induce a non abbandonare la ricerca, bensì ad intensificare gli sforzi. In quanto esseri umani, non possiamo né realizzare la speranza, né smettere di sperare”.*

(da Zygmunt Bauman, *Voglia di comunità*, 2001)

1991  
Carlo Maria Martini

Francesco Saverio Borrelli

Alberto Guariso

Vittorio Sammarco

Giorgio Campanini

Stefano Ceccanti

Sergio De Carli

Giovanni Bianchi

Sergio Slavazza

Guido Formigoni

CAS  
CAMERA DEI DEPUTATI  
31 SET 2002  
BIBLIOTECA

# Appunti

di cultura e politica

2

anno XXV  
marzo - aprile 2002

## Focus: Democrazia in difficoltà?

# Peccato originale e salvezza: tensione decisiva della democrazia

Stefano Ceccanti<sup>1</sup>

La democrazia ha dietro di sé, come suo postulato, il dogma del peccato originale e quindi l'accettazione del limite della politica stessa. La politica democratica non può avere come ambizione quella di costruzione dell'«uomo nuovo», né in senso religioso, né laico secolarizzato. Qui, soprattutto nel costituzionalismo inglese che ha vincolato da sempre le autorità a un diritto pre-esistente, nei suoi aspetti essenziali non modificabile a piacimento dalle autorità politiche (la legge che nasce dai diritti e non viceversa, l'impero delle leggi rispetto all'impero degli uomini<sup>2</sup>), troviamo una linea di demarcazione soprattutto con le eresie anti-democratiche di sinistra, col filo rosso che dalle correnti giacobine della Rivoluzione francese giunge fino ai regimi dell'Est europeo caduti nel 1989, e capiamo anche meglio come l'eresia non sia una negazione totale della verità, ma la separazione assolutizzata di una sua parte.

La democrazia ha però anche una tensione verso il futuro, verso la salvezza comune: la consapevolezza del limite della

politica non può significare resa all'ordine sociale dato, da preservare a qualsiasi costo, che si rivela invece sempre come «disordine costituito» (Emmanuel Mounier). La politica democratica è ispirata al «principio di non appagamento» (Aldo Moro), che è l'altra faccia del limite della politica, la faccia che porta ad accompagnare i necessari mutamenti. Qui la linea di demarcazione è nei confronti delle eresie anti-democratiche di destra, della loro sottolineatura unilaterale dell'ordine, spesso protetto anche con l'uso strumentale della religione fino alla fine dei fascismi europei e alla crisi di quelli sud-americani (anche se questi ultimi hanno spesso steso un'ombra pesante sulle democrazie ad essi subentrate).

Per proseguire con metafore religiose cristiane (non improprie, giacché, come ricordava Carl Schmitt, tutti i concetti giuridici sono concetti teologici secolarizzati) la consapevolezza del peccato, della impossibilità e inopportunità di costruire mediante la politica il Regno di Dio sulla terra, non può essere utilizzata come alibi

per l'immobilismo sociale e politico, per nascondere i talenti anziché per rischiararli con coraggio nella storia. Non c'è politica democratica senza un intento di contribuire laicamente e parzialmente alla redenzione del mondo.

Una volta messi i paletti di confine, cioè vista come ineliminabile e positiva la tensione tra i due termini evocati dal titolo di questa relazione, peccato originale e salvezza, e mantenuta una vigilanza seria perché quelle o simili eresie non si ripetano, visto che la storia, come ci insegnano anche alcune transizioni post-1989, non procede sempre e comunque verso il meglio, ciò non significa affatto (per fortuna) che le posizioni all'interno della democrazia si equivalgano.

Esisteranno sempre, in competizione tra di loro, destre e sinistre democratiche, centro-destra e centro-sinistra, se preferiamo, che corrispondono nelle classi dirigenti e nelle loro culture politiche a caratteristiche costanti di fondo, invariante, delle nostre società, anche se buona parte degli elettori decide laicamente da un'electione all'altra di mettere in discussione la propria scelta. La distinzione tra le posizioni, al di là delle concrete questioni programmatiche che variano a seconda dei luoghi e dei tempi, sta appunto nel posizionarsi più verso l'istanza di «redenzione del mondo», di tensione verso il cambiamento sociale, che spinge verso sinistra, o più verso l'ordine da preservare, la consapevolezza del peccato come non scindibile dall'esperienza umana, che porta a destra.

### Le finalità della politica democratica: garantire i diritti e separare i poteri

Come enunciato dall'art. 16 della Dichiarazione dei diritti francese del 1789

(depurata delle sue asperità giacobine), in sintonia in questo caso col costituzionalismo inglese, il programma del costituzionalismo, di un sistema democratico nel suo insieme, non può che essere identificato nel binomio «garanzia dei diritti-separazione dei poteri».

Ciò che è radicalmente cambiata è la cornice in cui realizzare tale binomio. Ieri essa era sicuramente identificata nella sovranità dello Stato e all'interno degli Stati nella centralità delle camere elettive (questo secondo aspetto viene esaminato nel punto seguente). Oggi essa è complicata su più livelli di governo (anche sopranazionali e sub-nazionali con forza autonoma) che faticano a star dietro ai processi reali, a poteri privati (e non) di tipo economico-finanziario già globalizzati a differenza delle istituzioni prevalentemente ancora statali.

L'economia globalizzata non è affrontabile dai soli obsoleti (per quanto ostinati) poteri nazionali; chi rivendica contro le necessarie cessioni di sovranità verso l'alto le piccole patrie, le vestigia tradizionali della sovranità, difende molto spesso una scatola vuota, già irreversibilmente erosa. Ricostruire diritti e poteri in modo simultaneamente efficiente e responsabile sul piano sovra-nazionale è la chiave del nostro problema. L'avverbio simultaneamente non è casuale giacché spesso oscilliamo tra due polarità opposte, entrambe sbagliate.

La prima è quella di «visioni tecnocratiche» che propongono integrazioni solo sulla base dell'efficienza, scambiando i semplici mezzi con i fini. Non è la stessa cosa, ad esempio, in termini democratici che l'Europa proceda più su un asse federale che dagli elettori giunge al parlamento e quindi alla Commissione responsabile di

<sup>1</sup> Intervento al corso di formazione sulla democrazia promosso dalle Acli, Forlì, 15 gennaio 2002.

<sup>2</sup> Vedasi riguardo a questi aspetti di «genesi della democrazia» il volume: Aa. Vv., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, a cura di A. Barbera, Laterza, Roma-Bari 1997.

fronte ad esso, col voto a maggioranza come regola, come a mio avviso si dovrebbe, o più su un asse confederale per trattative intergovernative e sulla base dell'unanimità come regola ordinaria, metodo tradizionale che, oltre che meno efficiente, pone soprattutto problemi seri di democraticità.

La seconda polarità è quella di visioni semplicistiche di «assemblearismo internazionale» che traspone in modo indebito metodi di decisione adatti ad un contesto democratico condiviso ad uno diverso non comparabile. Ad esempio di chi pensa che per superare la crisi dell'Onu, anche legata al diritto di veto delle potenze vincitrici della seconda guerra mondiale, quest'ultimo debba essere soppresso e che debba semplicemente subentrare il voto a maggioranza in cui ciascuno Stato pesa in modo uguale, senza considerare che così facendo prevarrebbero agevolmente maggioranze basate su paesi non democratici. Sono ancora due terzi del totale, nonostante gli eventi post '89 nell'Est europeo e in America Latina e peraltro, nel restante terzo, soprattutto in queste aree di più recente democratizzazione, si parla spesso e giustamente di «semi-democrazie»<sup>3</sup>.

### Le democrazie maggioritarie e le loro ragioni

L'altro aspetto del mutamento di cornice è quello della crisi della centralità dei parlamenti, con la cui vitalità in un certo periodo storico (quello della lotta all'assolutismo e con l'estensione del suffragio, agli stessi caratteri oligarchici del liberalismo non democratico) si è identificato l'ideale democratico.

Non esiste però un legame indissolubile tra centralità del parlamento e democrazia. Non solo perché un parlamento con pretese di onnipotenza (come dimostra la storia costituzionale francese) può essere ugualmente pericoloso, anche se eletto a suffragio universale, di un sovrano assoluto (la legge può essere sì l'espressione della volontà generale come diceva la Dichiarazione francese, ma nel rispetto della Costituzione, come aggiungono da qualche decennio gli stessi francesi, ormai non più dissimili dagli inglesi) o perché maggioranze parlamentari si sono rivelate storicamente propense a uscire per via legale dalla democrazia (Italia, Germania e Francia tra gli anni '20 e '40 ce lo dimostrano).

La ragione principale di questa non identificazione è un'altra. La crescita del ruolo dei governi è un corollario necessario della crescita dei compiti dello Stato, che è a sua volta collegata all'espansione del suffragio. Uno Stato che si fa carico del benessere della popolazione (sia nelle forme più tradizionali di gestione diretta, sia in quelle più moderne di regolatore degli interventi di un pluralismo di gestori pubblici e privati) ha bisogno di fare perno su un organismo relativamente ristretto, capace di decisioni veloci e dettagliate, che un governo può certo meglio impersonare dei parlamenti. Ciò tende, sin dagli anni '30, a prodursi di fatto in tutti gli Stati contemporanei, a cominciare da quelli di dimensione medio-grande. Di conseguenza l'esigenza di una democrazia maggioritaria o immediata, cioè di una democrazia in cui gli elettori si pronuncino direttamente sui governi per la legislatura, non è primariamente un'esigenza di efficienza

<sup>3</sup> Su questo tema rinvio più ampiamente al bel libro di M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino 2000.

del sistema, che sarebbe da garantire a discapito della democraticità, identificata erroneamente come la più perfetta fotografia delle opinioni degli elettori, ma di democraticità. E' pertanto da ritenere datato quello schema ideologico che bloccherebbe la memoria storica della democrazia al periodo in cui si rivendicava il suffragio universale e i governi erano ancora quelli del Re, per cui espandere la democrazia significava rafforzare la rappresentanza di fronte al potere.

La tendenza verso democrazie maggioritarie è in primo luogo una risposta pur imperfetta e con esiti qualitativamente diversi a seconda delle soluzioni adottate (più equilibrata nelle forme parlamentari, più squilibrata in quelle semi-presidenziali a preminenza del presidente) perché responsabilizza il nuovo perno del potere, in quanto gli elettori, una volta che si riconosca la necessaria primazia politica del governo, non possono essere convocati solo per votare il parlamento, ma almeno di fatto, attraverso la sua elezione, debbono potersi esprimere sovraneamente anche per l'organo in cui si concentra la dose più significativa di indirizzo politico.

Sempre che, evidentemente, non ci si trovi di fronte a democrazie così potentemente lacerate per fratture sociali, culturali, religiose o anche ideologiche (come erano quelle italiane dal '48 fino agli anni '70) da motivare invece, come scelta di necessario ripiego, un'opzione consociativo-unanimistica, una sorta di confederazione non tra Stati sovrani, ma dentro lo Stato, tra etnie rigidamente separate e che si percepiscono come compatte, o nella forma più lineare di una compartecipazio-

ne al governo delle forze maggiori (come spesso in Austria) o in quella più nascosta di una centralità del parlamento, cioè dei partiti che si accordano tra di loro e che ratificano tali decisioni nelle aule parlamentari, nei casi in cui fattori diversi (come quelli internazionali della guerra fredda nel nostro paese) impediscano la condivisione del governo<sup>4</sup>. Le fratture ideologiche dovute a cause geo-politiche internazionali sono però per loro natura transeunti ed allora possiamo capire come mai dopo l'89 non solo l'Italia, ma anche la Finlandia, l'Austria, l'Olanda e il Belgio abbiano conosciuto la crisi delle formule consociative e la stessa Svizzera ha visto una destabilizzazione elettorale degli accordi tra le forze maggiori.

Troviamo qui, nella scelta preferenziale delle democrazie consolidate per modalità maggioritarie, immediate, il moderno punto di sintesi, pur imperfetto e parziale, tra la democrazia rappresentativa (di cui valorizza il ruolo significativo dei mediatori della volontà popolare, oggi incarnati nei partiti politici, senza però gli aspetti oligarchici, di delega in bianco agli eletti, che la rappresentanza comporta) e la democrazia diretta (di cui utilizza l'idea di scelta diretta, potendo però evitare buona parte delle scorciatoie semplicistiche, demagogiche che essa comporterebbe, oltre ai problemi organizzativi non facilmente superabili).

### Il problema dei contropoteri e le specificità della transizione italiana

Come si recupera però, in un contesto del genere, la doppia esigenza da cui eravamo partiti, la garanzia dei diritti nel suo versante negativo (cioè di difesa da un

<sup>4</sup> Rinvio qui alle pagine chiarificatrici dei vari scritti di Sergio Fabbrini e in particolare a *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Laterza, Roma Bari 1997.

governo invadente o che smantelli diritti, specie quelli di minoranze) e la separazione dei poteri?

Rispetto alla garanzia dei diritti in senso positivo, essa non è affatto in contraddizione rispetto alla tendenza verso la democrazia maggioritaria, in quanto tale garanzia richiede comunque, come condizione necessaria, anche se non sufficiente, un governo efficiente in grado di disporre di un orizzonte di tempo non brevissimo, checché ne pensino studiosi vicini a forze politiche che hanno la vocazione di opposizione permanente. Gli esecutivi democratici, nell'interesse dei cittadini e soprattutto delle fasce deboli della popolazione, non debbono essere soggetti a molteplici poteri di veto, a potenti feudalità che ne limitino la forza.

Ciò non significa, però, come invece credono teorici e politici decisionisti, che debbano essere esenti da «contro-poteri» e controlli di varia natura, da quelli sovranazionali a quello della magistratura indipendente a quello dei giudici costituzionali a quello dell'opposizione e delle altre minoranze, parlamentarizzate e non.

Le «eresie anti-democratiche» tendono in realtà oggi a manifestarsi in questa forma più debole e più subdola (forse faremmo meglio a parlare, per distinguerle bene, di «eresie semi-democratiche»), che tende a negare l'equilibrio nei sistemi informativi, l'equità delle competizioni elettorali, la serietà e l'effettivo rispetto delle normative sui requisiti di ineleggibilità e incompatibilità, l'uso disinvolto ed estensivo del sistema delle spoglie in corso di mandato e così via. Se moltissimi sono i paesi in cui si vota, disuguali sono gli standard di effettiva democraticità e grande è obiettivamente la quantità delle democrazie a basso rendimento, o semi-democra-

zie che dir si voglia, dai paesi della Csi ad alcuni dell'America Latina e rischi di questo tipo non sono affatto alieni alla nostra delicata transizione.

Che esistano infatti forze politiche significative che in passato hanno avuto un rapporto non sempre coerente coi principi democratici non è un fatto realmente anomalo, che impedisce la fisiologia nel presente di una vita democratica: nessuno può realmente diffidare del *premier* spagnolo Aznar perché capeggia un partito post-franchista, che è l'evoluzione democratica del regime golpista e fascista del generale Franco, né dei socialisti polacchi e ungheresi che sono l'evoluzione democratica degli ex partiti comunisti dei loro Paesi che detenevano il monopolio del potere in raccordo con l'ex Urss prima del crollo del Muro di Berlino.

Le anomalie per l'Italia stanno nel rapporto col presente, nella difficoltà da una parte ad accogliere fino in fondo e simultaneamente il responso delle urne (il cui significato non è quello della scelta del migliore governo, ma, come ricordava Popper, della possibilità di giudicare retrospettivamente e di potere potenzialmente cacciare senza spargimento di sangue un governo che alla prova dei fatti si sia dimostrato dannoso) e dall'altra nel non compromettere con una visione estremizzata dell'idea che il vincitore «prende tutto», la possibilità di esprimere con efficacia una critica dei governanti in modo da poter realisticamente predisporre un'alternativa per la legislatura seguente e da poter, in raccordo con l'opinione pubblica, indurre la maggioranza a ritirare alcune proposte nel corso del suo mandato.

C'è quindi una cultura della legittimazione reciproca e dell'alternanza democratica che non risulta ancora pienamente

metabolizzata dalle classi dirigenti. Del resto l'Italia nella sua storia costituzionale ha conosciuto sino ad anni recenti solo alternanze di regimi e combinazioni trasformistiche e consociative. La transizione è fatalmente un parto delicato e non improvviso.

Debbo però, in conclusione, per onestà intellettuale, pur volendo svolgere una riflessione non di parte in questa sede, segnalare che non tutto si equivale da questo punto di vista delle anomalie presenti. C'è un macigno che pesa all'interno e all'estero, anche se l'opinione pubblica interna tende a sottovalutarlo: si chiama «conflitto di interessi». Non facile da risolvere perché nelle altre democrazie ciò è risolto in modi drastici, a cominciare da precise norme di ineleggibilità e risulta difficile immaginare mezze misure che vogliano essere davvero efficaci.

La nostra democrazia ha però dimostrato in molte occasioni in questo cinquantennio una grande capacità di trasformazione positiva dei suoi attori: si tratta in fondo di una crisi di crescita. Si transita ad una democrazia maggioritaria perché il consociativismo precedente, pur con i suoi difetti, per essere durato troppo a lungo, ha creato quelle condizioni di unità del Paese che rendono possibile il salto di qualità. Credo, sulla base della nostra storia repubblicana, della sua difficile ma positiva evoluzione, che non saremo condannati a scegliere tra la palude trasformista e una semi-democrazia a basso rendimento con poteri eccessivamente concentrati. Ci aiuterà soprattutto il legame con l'Europa, col suo embrionale sistema partitico e istituzionale, specialmente se sceglieremo di rafforzare i legami e non di allentarli.

## Nota Bene

**Come avete naturalmente notato, la transizione organizzativa della rivista ha comportato una serie di problemi tecnici e burocratici, che hanno fatto slittare di alcuni mesi l'invio del numero 1 del 2002. Questo secondo numero vi perviene invece sollecitamente a ridosso del primo: è il simbolo della nostra promessa di recuperare tutto il tempo perduto entro l'anno 2002!**