

NOTE SULLA CRISI DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA¹

Umberto CURI

(Università di Padova)

Abstract: Few remarks about the concept of representative democracy, from its very beginning, in Athens of the fifth century before Christ, up to its various forms of existence in the contemporary societies. It is well known that democracy does not enjoy an excellent reputation by some of the greatest philosophers of the Western thought. Just to give some examples, even if with different arguments, Plato and Aristotle, Marx and Schmitt, underline the limits of the concept itself of democracy. In addition, an etymological examination shows that the term implies a kind of violence (*kratos* indeed means not just power, but above all “power with force”). Furthermore, only a small part of population – i.e., the *demos* – without women, foreigners and slaves, get access to civil rights. After the collapse of communism at worldwide level, the crisis of representative democracy has become more undeniable. Special attention must be reserved to the analysis of the Italian political system. The distinction among the three powers (legislative, executive, judicial) has come to a head. More generally, all the main institutions of the representative democracy are now devastated, so that the Constitution approved in the 1948 is totally wriggled out. Consequently, there is no relationship anymore between the so called *Konstitution*, that is the Constitution in a formal sense, and the *Verfassung*, that is the actual form of the Constitution in a concrete sense. Maybe the new experiences of civic aggregations could allow to get out of this difficult and dangerous situation.

Keywords: *kratos*, *demos*, *Konstitution*, *Verfassung*, civic aggregations.

Alla radice della nozione stessa di democrazia sussiste una contraddizione, in larga misura insanabile. Da un lato, infatti, già dal punto di vista etimologico, democrazia vuol dire “governo del popolo” ovvero coincidenza fra governanti e governati. Dall’altro lato, sia sotto il profilo storico, che dal punto di vista concettuale, intesa come si è detto la democrazia semplicemente non è possibile. A parte la pessima reputazione della quale ha sempre goduto preso grandi pensatori del passato (da Platone a Hobbes, da Marx a Schmitt), per i quali essa è una forma deteriore di governo, lo stesso Jean

Nota al testo. Propongo qui alcune schematiche riflessioni relative a quella che potrebbe essere una più ampia analisi del tema della crisi della democrazia, sulla quale intenderei ritornare in maniera meno cursoria nel prossimo futuro. Per una trattazione più meditata, rinvio ad alcuni miei saggi precedenti, e in particolare a *La politica sommersa. Il sistema politico italiano fra terrorismo e massoneria*, Franco Angeli, Milano 1988; *Lo scudo di Achille. Il PCI nella grande crisi*, Franco Angeli, Milano 1989; *Il farmaco della democrazia*, Christian Marinotti, Milano 2004.

Jacques Rousseau, paladino del concetto moderno di democrazia, doveva riconoscere che in senso proprio essa non è possibile – o almeno non lo è in senso tecnico specifico, e cioè come autogoverno del popolo. Se ci si pensa, infatti, le uniche forme storiche di democrazia effettivamente realizzate sono altrettanti esempi nei quali il popolo non governa direttamente, ma solo attraverso meccanismi indiretti di delega e rappresentanza.

Si potrebbe anche aggiungere un aspetto connesso al significato etimologico del termine greco sul quale è ricalcata l'accezione corrente di democrazia. A differenza di ciò che troppo spesso frettolosamente si sostiene, il termine originario sta a indicare il *kratos* del *demos* – dove *kratos* non è semplicemente il “governo”, ma è il potere esercitato mediante la forza (dove l'inseparabilità di *kratos* da *bia*). A sua volta, il *demos* non è affatto costituito dalla totalità del popolo, ma da quella parte del popolo costituita dai cittadini maschi liberi addetti a mestieri e arti, con esclusione dunque delle donne, degli schiavi e degli stranieri residenti. Per un totale dunque di circa un quinto della popolazione presente sul territorio.

Da tutto ciò linearmente consegue che la democrazia diretta resta un concetto limite, a cui non corrisponde alcuna esperienza storica, sicché si tratta di capire fino a che punto si possa ancora parlare di democrazia quando essa assuma l'unica forma possibile, quella della democrazia rappresentativa. Mi limiterò ad un solo punto, di per sé decisivo. Da un lato, per poter parlare di una democrazia realmente rappresentativa sarebbe necessario che la rappresentanza fosse sempre più estesa e capillare. Ma dall'altro, sempre di più il processo decisionale in società complesse e articolate richiede tempestività e competenze, e dunque tende inevitabilmente alla riduzione e alla semplificazione. Insomma, per dirla rozzamente: se da un lato allargo la platea dei soggetti ai quali riconosco il diritto di far sentire la loro voce, dall'altro lato rendo più lento, intempestivo e quindi inefficace il processo delle decisioni. Correlativamente, se assecondo l'esigenza di una decisione rapida e incisiva, devo necessariamente operare una riduzione della complessità, e dunque un restringimento, anziché una dilatazione, del tessuto della partecipazione. La contraddizione fra queste due tendenze opposte, sempre più evidente nel funzionamento concreto delle democrazie occidentali, ha raggiunto un punto critico, ponendo in questione la possibilità stessa di sopravvivenza della forma democratica di governo. Insomma: la crisi della democrazia, di cui spesso si parla, corrisponde ad una realtà di fatto che accomuna il nostro ad altri paesi dell'Occidente.

Sotto il profilo storico, il collasso dei sistemi politici del cosiddetto socialismo reale ha dato ulteriore incentivo a questa crisi. Solo per leggerezza si è creduto che l'eclisse del totalitarismo dell'Europa orientale potesse liberare le energie positive dei sistemi

democratici occidentali. Mentre è accaduto esattamente il contrario: caduta la prospettiva di una possibile alternativa di sistema, le democrazie occidentali sono state investite di una molteplicità di attese, esigenze, aspettative, che sono servite a far emergere ancor più drammaticamente le contraddizioni latenti nelle democrazie rappresentative. Sarebbe stato necessario accompagnare il crollo del muro di Berlino non con le orge di retorica a cui abbiamo assistito, ma con la consapevolezza di uno scenario nel quale senza più alcun alibi o giustificazione le democrazie sarebbero state chiamate a rispondere a esigenze sempre più impegnative.

Per dirla in grande sintesi, quel crollo esigeva che si ponesse mano a riforme complessive, tali da mettere in condizione di accogliere e soddisfare domande sociali sempre più esigenti. Sarebbe stata necessaria – nel nostro paese, e più in generale nell'intera Europa – l'apertura di una stagione di grandi riforme, capaci soprattutto di incidere sui meccanismi stessi dell'assetto democratico-rappresentativo. Per responsabilità di tutte le forze politiche non si è fatto nulla che procedesse nella direzione indicata. Con un duplice ordine di conseguenze: da un lato, si è aggravata la crisi di tutti i principali istituti della democrazia rappresentativa, dall'altro si sono moltiplicati fenomeni di intreccio fra politica e affari, raggiungendo vertici da primato europeo. Anziché comprendere che ciò che viene superficialmente definito in termini di "corruzione" altro non è che uno degli effetti della più generale crisi di sistema, si è preferito valorizzare denunce di stampo moralistico, spostando l'attenzione dal livello strutturale del funzionamento del sistema al piano individuale della moralità dei singoli.

Questo ragionamento – qui proposto in termini estremamente abbreviati – si connette con un tema decisivo, quasi mai adeguatamente valorizzato nel dibattito teorico-politico recente, relativo alla necessità di procedere a radicali riforme delle istituzioni, rese indifferibili dal persistere di un fenomeno quasi sempre ignorato o sottovalutato.

Come è largamente noto, il principio ispiratore della nostra Costituzione è la tripartizione e la reciproca indipendenza dei tre poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario). Ebbene, da molti anni l'attività legislativa è per circa l'80% svolta dall'esecutivo mediante la decretazione d'urgenza (che dovrebbe essere usata solo in casi di "comprovata urgenza e necessità"). In secondo luogo, la magistratura, anche attraverso il suo organo di autogoverno, è presente sulla scena politica con un ruolo che va ben al di là del controllo di legalità ad essa attribuito dalla Costituzione. Ancora: il Presidente della Repubblica agisce come soggetto politico, e non si limita affatto ad incombenze meramente notarili. La Corte di Cassazione, che dovrebbe svolgere il ruolo esclusivo di controllo di legalità di ultima istanza, interviene in maniera decisiva nel determinare alcune scelte strategiche di politica economica, come è accaduto di

recente con la questione delle pensioni. I sindacati non si limitano alla tutela degli interessi dei loro associati, ma intervengono per condizionare le decisioni dell'esecutivo anche su materie non strettamente attinenti alla condizione dei lavoratori. I partiti, mentre da un lato non assolvono al ruolo, previsto dalla Costituzione, di associazione private votate alla selezione del ceto politico, dall'altro lato svolgono abusivamente ruoli istituzionali, occupando posizioni di potere in una pluralità di settori diversi, dalle banche agli enti pubblici, fino alla stessa Rai. Il potere burocratico-amministrativo, soprattutto attraverso il ruolo dei Ministeri, esercita un'influenza politica sempre molto importante, e talora determinante, sebbene nessuna prerogativa specifica (e dunque anche nessuna responsabilità) sia ad esso formalmente attribuita. Insomma, tutti i principali istituti della democrazia rappresentativa descritta dalla Costituzione del '48 di fatto o non funzionano o esorbitano dai loro compiti. Di qui, appunto, una logica conseguenza, sulla quale occorrerebbe riflettere: la Costituzione "attualmente vigente" non coincide affatto col testo della Carta approvata dai padri costituenti. In vigore è piuttosto un insieme di prassi, consolidatesi nel tempo fino a essere diventate inderogabili, che proprio nulla hanno a che vedere con il testo scritto della Costituzione italiana.

Nei cinque anni della legislatura terminata nella primavera del 2018, il ricorso "straordinario" alla decretazione d'urgenza è stato utilizzato per ben 95 volte (qualcuno dovrebbe spiegare – tanto per fare un solo esempio – quale "necessità e urgenza" vi fosse nell'approvare un provvedimento legislativo dedicato alla "disciplina del commercio dei molluschi lamellibranchi"). Non meno abnorme l'affidamento al voto di fiducia come procedura di approvazione di un provvedimento legislativo. Il primato spetta al primo ministro Gentiloni (media di 2,48 voti di fiducia al mese, per un totale di 107 lungo l'arco dell'intera legislatura). Altrettanto intenso il varo di decreti legislativi, mediante i quali il governo trasforma in articolato di legge le linee generali di leggi delega approvate dalle Camere. Ma un ulteriore – forse definitivo – colpo alla sopravvivenza della Costituzione formale è stato inflitto in tempi recentissimi, mediante la formula nota con l'espressione "salvo intese". Come si è detto, l'abuso della decretazione di urgenza è di per sé un'anomalia, in quanto infrange la tripartizione e l'autonomia dei poteri. Ma diventa qualcosa di più di una distorsione occasionale e circoscritta nel momento in cui sopraggiunga quest'ultimissima novità, compendiata nell'espressione "salvo intese". Se – come comunque occorrerebbe fare – ci riferiamo al concreto processo decisionale, risulta infatti il seguente quadro: non solo l'attività legislativa non è più svolta dall'organo costituzionalmente previsto (il Parlamento), ma essa non è più svolta neppure – clamoroso paradosso – dall'esecutivo, visto che nei fatti il Consiglio dei ministri vara un testo che diverge, e non in aspetti marginali, da quello

che sarà successivamente approvato appunto “salvo intese”. Ciò significa che il provvedimento legislativo non è opera né del Parlamento, né del governo, ma di un’intesa “privata” fra alcuni personaggi – nel nostro caso dell’accordo raggiunto occultamente fra Di Maio e Salvini – dopo, e spesso molti giorni dopo, il “passaggio” di una scatola vuota in Consiglio dei Ministri. Sul piano della costituzione materiale, siamo in presenza di una prassi, ormai consolidata, che manda in soffitta il principio fondante delle moderne democrazie rappresentative.

In grande sintesi: quasi tre quarti della produzione legislativa dell’intero quinquennio è frutto dell’iniziativa dell’esecutivo e non del Parlamento, il quale ha svolto un ruolo puramente sussidiario e marginale, mentre le questioni di fondo sono il risultato dell’iniziativa del governo. Sul piano dei fatti concreti, quindi, il principio della tripartizione e dell’autonomia dei poteri, è completamente saltato: il Parlamento è quasi del tutto svuotato di poteri in favore di un allargamento sempre più rilevante delle competenze del governo. Il tutto senza riforme che modifichino con procedure trasparenti il ruolo e le funzioni dei principali attori istituzionali. Per quanto scomodo possa essere doverlo riconoscere, si deve ammettere che la Carta del ‘48 sopravvive ormai solo come documento storico, e non come descrizione effettiva della morfologia dei poteri e delle loro relazioni.

Ciò significa che la macchina istituzionale nel suo insieme funziona ormai mediante il rovesciamento del rapporto fra norma e ed eccezione. La “morale” di questa vicenda dovrebbe essere lampante. Per volontà di tutti e di nessuno in particolare, ormai da tempo la costituzione materiale (la *Verfassung*, di cui scrive Carl Schmitt) si è discostata dalla Costituzione formale (la *Konstitution*) con una divaricazione insanabile. Di qui l’alternativa: o si lascia la situazione quale è, di fatto legittimando un regime di deroghe e abusi del tutto *extra legem*, oppure si pone mano a riforme istituzionali che interiorizzino alcuni dati diventati inoppugnabili, e ridisegnino la seconda parte della Costituzione in maniera tale da ricondurre sotto il controllo della legge i processi materiali in atto nel sistema istituzionale del paese.

Tutto ciò dovrebbe fra l’altro indurre a rivedere il giudizio abitualmente formulato a proposito del referendum celebrato il 4 dicembre del 2017, relativo alle riforme promosse dal governo guidato da Matteo Renzi. In qualunque modo si voglia valutarlo, quel referendum ha obiettivamente segnato la fine di una fase storico-politica ben definita. La fase nella quale si sono confrontate due ipotesi teorico-politiche concorrenti, anche in forme aspramente polemiche, ma in realtà accomunate da un medesimo progetto – quello di reagire alla crisi della democrazia rappresentativa e di tutti i suoi principali istituti, dal Parlamento alla magistratura, dalla Presidenza della Repubblica al ruolo dei cosiddetti corpi intermedi, e in particolare dei partiti. Il PD

renziano e il Movimento 5 Stelle hanno tentato di rispondere ad una vera e propria crisi di sistema (tanto più pericolosa, perché non percepita o se vista, colpevolmente ignorata) seguendo strade opposte. Il primo puntando su riforme capaci di rilegittimare le sedi e i soggetti del sistema politico-istituzionale, conferendo ad essi efficienza e tempestività di azione. Il secondo cercando di spingere fino al limite la crisi, nella prospettiva – confusa ma non utopistica – del collasso definitivo del sistema. La scelta di votare no al referendum del 4 dicembre 2017 era probabilmente inevitabile, visti i limiti tecnici dei provvedimenti in esame e l'arroganza con la quale si è sfidata l'opinione democratica del paese. Ma sarebbe un vero suicidio politico ritenere che possa bastare opporsi ad una riforma tecnicamente sgangherata, senza cogliere la persistenza e la drammaticità delle questioni che – sia pure in maniera distorta – ne erano alla base.

In questo quadro generale (qui semplicemente abbozzato), si può anche più adeguatamente comprendere un fenomeno politico di non trascurabile rilievo, quale è la diffusione di esperienze civiche sorte prevalentemente – ma non sempre – “a sinistra” del PD. Cominciando con alcune necessarie precisazioni. Considerando la frequenza con cui l'etichetta civica è stata strumentalmente utilizzata per coprire iniziative di puro e semplice trasformismo, o per tentare di mascherare la vera identità politica dei soggetti che ne sono promotori, può rivelarsi utile cercare di chiarire che cosa si debba intendere per “civico”. Molti pensatori concordano, pur in modi diversi, nel definire la società civile come quel livello di organizzazione sociale dei bisogni e degli interessi che precede il livello dello Stato e delle istituzioni. La società civile come “grado” che dalla “immediatezza naturale” dell'aggregazione familiare conduce alla “consapevolezza” dello Stato.

Ma si tratta anche di evitare un equivoco largamente diffuso. La società civile non è un luogo di neutralizzazione dei conflitti, non è uno spazio “pacifico”, privo di contraddizioni, non identifica affatto un livello in cui non si debbano operare delle scelte. In altre parole, essa non coincide con la negazione della politica come confronto e scontro fra posizioni contrastanti, ma all'opposto riconduce la conflittualità alle sue basi originarie, di carattere economico e sociale. Non può quindi accadere che l'essere civici conduca ad una specie di agnosticismo che esoneri dal prendere una posizione in merito alle principali questioni al centro del conflitto politico. Civico non è l'opposto di politico, ma è diverso rispetto a quella formalizzazione della politica che è data dallo Stato e dalle sue istituzioni, ivi compresi i partiti politici. Rispetto ai temi che le amministrazioni comunali devono affrontare – dall'emigrazione alla sicurezza, dal degrado delle periferie ai servizi sociali, dal trasporto pubblico all'utilizzo del suolo – una lista potrà dirsi autenticamente civica non proclamando la propria “neutralità” o

mancanza di “colore” politico, ma esattamente al contrario dichiarando esplicitamente e analiticamente le proprie opzioni, e su esse chiedendo il consenso dell’elettorato. Ove ciò non accada, dovrebbe risultare palese l’inganno: le sedicenti liste civiche altro non sono che l’ennesimo ingannevole travestimento di una politica tradizionale ormai giunta al capolinea. Di tutt’altro segno sono invece alcune esperienze che possono essere appropriatamente definite civiche, nel senso di un tentativo – almeno parzialmente riuscito – di superamento “in avanti” della crisi della democrazia rappresentativa, alla quale si è fatto riferimento in precedenza. Premessa di un futuro che potrebbe segnare una svolta significativa anche sul piano della politica nazionale.

Nota bibliografica

Per una trattazione più meditata, rinvio ad alcuni miei saggi precedenti, e in particolare a *La politica sommersa. Il sistema politico italiano fra terrorismo e massoneria*, Franco Angeli, Milano 1988; *Lo scudo di Achille. Il PCI nella grande crisi*, Franco Angeli, Milano 1989; *Il farmaco della democrazia*, Christian Marinotti, Milano 2004; *I figli di Ares. Guerra infinita e terrorismo*, Castelvecchi, Roma 2013; *Vergogna ed esclusione. L'Europa di fronte alla sfida dell'emigrazione*, Castelvecchi, Roma 2017.

Si vedano inoltre:

ARISTOTELE, *Politica*, tr. it. di R. Laurenti, in *Opere*, 9, Laterza, Bari 1983.

Karl MARX, *Le lotte di classe in Francia*, tr. it. di G. Giorgetti, Editori Riuniti, Roma 1978.

PLATONE, *La Repubblica*, tr. it. di F. Sartori, Laterza, Bari 1962.

Giuseppe RENSI e Nicola EMERY, *La democrazia diretta*, Adelphi, Milano 1995.

Jean-Jacques ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, tr. it. di M. Garin, Laterza, Roma-Bari 2017.

Carl SCHMITT, *Le categorie del "Politico"*, tr. it. di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna 1972.