

ANGELO PANEBIANCO

**VALORI E REGOLE DELLA DEMOCRAZIA**

Relazione in occasione dell'Inaugurazione dell'A.A. 2019-2020 SPISA  
Bologna, 15 febbraio 2020\*

*\* Saranno prossimamente pubblicate anche le Lezioni magistrali di  
Augusto Barbera e Piero Gnudi svolte nella medesima occasione*

Mi occuperò di due aspetti della democrazia moderna, fra i tanti che sarebbe possibile considerare. Il primo ha a che fare con le molte ambiguità di questa forma di governo. Il secondo – che, come dirò, è connesso al primo – ha a che fare con la questione della esportabilità o meno della democrazia al di fuori dell'Occidente.

Parto dalle ambiguità. Mezzi di comunicazione, politici di professione, qualche volta anche gli studiosi, nei loro giudizi sulla democrazia, danno l'impressione di essere eccessivamente sicuri di sé, sembrano non coglierne la complessità e la problematicità. Spesso sembrano non considerare che il confine fra la democrazia e la non democrazia è molto più sottile di quanto di solito non si pensi: talché non sempre è facile stabilire se un particolare regime politico si collochi al di qua o al di là di quel confine.

La democrazia moderna, che legittimamente chiamiamo anche democrazia liberale, è un cocktail, composto da diversi elementi. Questi elementi, come sappiamo, hanno una origine storica diversa. C'è, naturalmente, l'idea del governo popolare, che, per convenzione e tradizione, in Occidente facciamo risalire alla Grecia classica, e in particolare all'Atene del V e del IV secolo avanti Cristo. Ci sono il principio e gli istituti della rappresentanza, che hanno un'origine medievale ed ecclesiale. Ci sono poi i principi e le istituzioni del governo misto la cui origine facciamo risalire alle repubbliche antiche

e ai comuni medievali italiani. C'è infine il costituzionalismo liberale, che affonda le radici nel giusnaturalismo cristiano, e la cui ragion d'essere consiste nel limitare il potere del governo, ancorché rappresentativo, al fine di tutelare le libertà individuali. Per giunta, il costituzionalismo può essere distinto in costituzionalismo della regola (il potere politico viene limitato da norme) e costituzionalismo della bilancia (i poteri vengono divisi e disposti in modo che si bilancino fra loro). Gli elementi del cocktail, oltre che un'origine storica diversa, hanno anche funzioni diverse. L'errore è credere che, nella democrazia moderna, questi vari elementi si siano armonicamente fusi. Non è così, hanno fatto piuttosto della democrazia un permanente campo di tensioni. Spesso si usa il termine liberaldemocrazia. Non è sbagliato, ma si rischia di dare l'errata impressione che componente democratica e componente liberale abbiano dato vita a una sintesi virtuosa. Quelle componenti, invece, incontrandosi hanno generato e continuano a generare tensioni. Abbiamo a che fare con un composto instabile e con equilibri sempre precari. Possiamo anche dire che molte differenze fra le democrazie esistenti riguardino le diverse proporzioni fra i vari elementi. Per giunta, all'interno della stessa democrazia le proporzioni possono variare nel tempo modificandone il funzionamento.

L'incontro/scontro fra i vari elementi di cui si compone il cocktail dà luogo a una pluralità di conflitti che sono tipici di questa forma di governo, alimentati dalle sue ambiguità. Per ragioni di tempo mi limito ad indicarne solo alcuni di particolare rilevanza. Si pensi alla tensione connessa alla compresenza della dimensione competitiva e della dimensione partecipativa della democrazia. Per un verso, una democrazia è un sistema di governo fondato sulla competizione fra élites e che affida a quella che ottiene più voti il diritto di governare. I cittadini contano qui solo nella loro qualità di elettori. Ma, per un altro verso, accanto alla dimensione competitiva c'è anche quella partecipativa: la democrazia è anche

una formula di governo (per usare un'espressione di Gaetano Mosca) che incentiva la partecipazione dei cittadini alla vita pubblica non soltanto al momento del voto. Una delle conseguenze è il noto conflitto fra le urne e la piazza. Chi difende il proprio diritto a governare in virtù dei voti ricevuti e chi contesta quel diritto in virtù della propria capacità di riempire le piazze, della propria capacità di mobilitare gruppi di cittadini.

Ci sono poi i conflitti generati dalla compresenza del principio di uguaglianza di fronte alla legge (l'isonomia) e delle inevitabili disuguaglianze economiche, politiche, culturali. Ciò che viene, per lo più impropriamente, definito oggi populismo è fondamentalmente un movimento di rivolta contro tali disuguaglianze, e in particolare contro la disuguaglianza che deriva dal fatto che la competenza è inevitabilmente privilegio di pochi.

Ci sono poi conflitti connessi a ciò che Norberto Bobbio chiamava il governo invisibile. La democrazia si fonda su una relativa trasparenza ma al tempo stesso deve accettare che ci siano aree protette, sottratte alla pubblicità, ambiti da consegnare alla riservatezza o alla segretezza. Questa è in tutte le democrazie una fonte continua di conflitti.

Ci sono poi i conflitti che dipendono dallo scontro fra due principi compatibili solo a tratti e quasi sempre con difficoltà: il primato della legge (costituzionale ma anche ordinaria) e il primato della decisione politica rivendicato da chi detiene poteri di governo in virtù di un mandato elettorale.

Una variante è data dal conflitto fra la **rule of law** (uso questa espressione in senso non tecnico, la intendo qui in senso lato) e la Ragion di Stato. Ricordo per inciso che in età democratica la Ragion di Stato è stata ribattezzata, pudicamente, e rispettando i canoni del democraticamente corretto, sicurezza nazionale. Anche in questo caso c'è una ambiguità di fondo (che persino le costituzioni che si sforzano di farlo – penso a quella

francese della Quinta repubblica – non riescono a eliminare completamente): in quali casi la Ragion di Stato deve prevalere sulla **rule of law** e in quali casi no? Questa è una fonte di conflitti tipici e ricorrenti nelle democrazie moderne.

Le proporzioni fra i vari elementi che compongono la democrazia, come ho detto, variano da caso a caso e, nel corso del tempo, possono variare in ciascuna singola democrazia. L'equilibrio instabile fra i vari elementi può in qualunque momento venire meno. Senza nemmeno bisogno che si verifichino (anche se a volte ciò accade) radicali discontinuità politico-costituzionali.

La domanda da porsi è: quando il cambiamento delle proporzioni fra i vari elementi è tale da spingere una democrazia oltre il confine che in precedenza la separava dalle non democrazie? Sappiamo che fra democrazia e autoritarismo ci sono diverse gradazioni intermedie. Oggi si usa parlare di democrazia autoritaria o illiberale per indicare la zona intermedia o la zona cuscinetto fra democrazia e autoritarismo. Prendiamo per buona questa idea. Possiamo sostenere che una democrazia come la intendiamo in Occidente, ossia una democrazia liberale, entri nella zona cuscinetto quando la componente democratica si mangia quella liberale, tipicamente perché il governo mette sotto controllo i principali mezzi di comunicazione o perché comunque pone pesanti limitazioni alla libertà di manovra dell'opposizione o perché mette sotto controllo la magistratura giudicante (e sottolineo giudicante) o per una combinazione di tutte queste cose. Sembra ragionevole definire l'Ungheria di oggi come un caso di democrazia illiberale, ma dobbiamo chiederci se all'interno di quella zona cuscinetto l'Ungheria sia più vicina al polo democratico o al polo autoritario. Possiamo anche chiederci se la Russia contemporanea sia una democrazia illiberale oppure un regime autoritario. Sia nel caso della Russia che nel caso della Turchia di Erdogan l'uso della coercizione è così frequente

e intenso che non mi pare proprio che questi Paesi possano essere collocati nella zona cuscinetto delle democrazie illiberali. Detto in altri termini: a mio giudizio, Russia e Turchia contemporanee non stanno nel limbo (delle democrazie illiberali) ma nell'inferno degli autoritarismi. Ma certamente le mie idee sull'argomento sono opinabili e l'opinabilità, credo, dipende proprio da quelle ambiguità che tanto la parola democrazia quanto l'oggetto a cui la parola si riferisce si portano dietro.

Brevemente sul tema dell'esportabilità. Il cocktail o composto democratico di cui ho detto è figlio di una storia millenaria occidentale che ha generato società aperte, ove cioè le libertà individuali hanno più peso e rilevanza che in altre società. Prima ho detto che per convenzione facciamo risalire alla Grecia classica l'idea di governo popolare, ma sappiamo che il **demos** non è propriamente, o lo è soltanto in parte, l'equivalente dell'insieme degli elettori di una democrazia moderna. Non lo è perché caratteristica della democrazia moderna è l'istituto della cittadinanza il cui fondamento è l'individualismo. Sono i singoli individui i titolari dei diritti di cittadinanza. Ciò contribuisce anche a definire i limiti della possibile esportabilità della democrazia. Certamente possono essere esportati, lo sono stati e lo sono, gli istituti della rappresentanza e i meccanismi elettorali. Ma come si può esportare la democrazia, il cui fondamento è l'individualismo, dove prevalgono tradizioni non individualistiche? Per esempio, come immaginare una democrazia laddove, nella coscienza dei più, non c'è alcuna idea di separazione fra sfera pubblica e sfera privata, talché la conquista di un ufficio nominalmente pubblico serve legittimamente (e sottolineo legittimamente) a garantire benefici di varia natura a famiglie allargate, clan, eccetera. Nulla peraltro che debba scandalizzarci se pensiamo che una delle più antiche, longeve e gloriose burocrazie della storia, quella cinese-imperiale, era una burocrazia patrimoniale nella quale il singolo funzionario, legittimamente, usava

l'ufficio, oltre che per servire l'imperatore, anche per procurare vantaggi alla sua famiglia o al suo villaggio di provenienza. In molti luoghi le cariche rappresentative hanno questa componente patrimoniale. È vero che anche nel mondo occidentale accade di frequente che ci siano questi usi di uffici e cariche, ma fa naturalmente una grande differenza se cultura diffusa e tradizioni vietano queste pratiche, le considerano illegittime o se invece le approvano.

Quanto detto però non significa negare che la democrazia possa affermarsi anche fuori dall'Occidente. Quali che ne siano differenze e specificità. Bastano gli esempi del Giappone e dell'India per smentire una siffatta tesi. Plausibilmente, la democrazia per impiantarsi, pur differenziandosi dai casi occidentali, deve incontrarsi con dei "sostituti funzionali" come li chiamano i sociologi e i politologi funzionalisti (io non lo sono, ma qui mi fa comodo usare questa idea) di quegli elementi che in Occidente hanno costituito il cocktail democratico. Il sociologo delle religioni Robert Bellah anni fa affermava, per spiegare il capitalismo giapponese, che in Giappone lo shintoismo fosse stato una sorta di sostituto funzionale di quel calvinismo che, secondo la nota tesi di Max Weber, ebbe un ruolo rilevante nel favorire la nascita del capitalismo occidentale. Ecco, dobbiamo presumere che, fuori dell'Occidente, la democrazia possa attecchire là dove le tradizioni locali hanno generato o sono in grado di generare sostituti funzionali di quegli elementi caratteristici della democrazia occidentale moderna.

Naturalmente, il vero problema, se e quando nasce una democrazia extraoccidentale, è riconoscerla come tale. E ciò, almeno per noi osservatori occidentali, non è semplice, contrariamente alle apparenze. Sappiamo per esperienza quanto sia faticoso mettere davvero a fuoco la complessità, e le connesse ambiguità, delle nostre stesse democrazie.

Se questo è vero quando tra noi e l'oggetto della nostra osservazione non ci sono barriere culturali da superare, figurarsi cosa accade quando quelle barriere ci sono.