



# Strumenti della democrazia

a cura di  
Gianfranco Pasquino

5)

## Nuove teorie della democrazia?

### 1. Premessa

Con il fragoroso crollo del comunismo più di quindici anni fa sembrò a molti, e Francis Fukuyama [1992] se ne fece intelligente interprete, che le democrazie liberali avessero vinto l'ultima e decisiva guerra, che, insomma, una parte importante della storia, come indicava efficacemente il titolo (al quale, purtroppo, si arrestarono molti critici) fosse giunta a compimento. Invece, la (ri)comparsa dell'integralismo e del fondamentalismo religioso ha aperto un nuovo fronte, molto vasto e persino più insidioso e pericoloso. Anche se le democrazie occidentali hanno ripetutamente dimostrato di sapere essere militarmente agguerrite, la moderna e nient'affatto convenzionale guerra ai terroristi e ai loro fiancheggiatori si combatte e si vincerà sul piano delle idee e delle modalità di organizzazione della vita e della politica. Ed è su questo piano che i migliori studiosi e fautori della democrazia hanno costantemente posto le loro riflessioni e le loro teorizzazioni, nient'affatto sterili e neppure prive di conseguenze concrete. Cosicché, per saperne di più conviene interrogarsi sullo stato della teoria democratica in senso lato e sulle eventuali acquisizioni teoriche, piuttosto che pratiche, degli ultimi vent'anni. È quanto, ripercorrendo per grandi punti e nei limiti del possibile, tenterò di fare in questo capitolo. Non intendo, invece, in nessun modo sintetizzare quanto hanno scritto gli autori dei capitoli precedenti, anche se qualche riferimento sarà assolutamente opportuno.

Le teorie della democrazia hanno proceduto nel corso del tempo per accrescimenti e per approfondimenti, sostanzialmente in maniera incrementale, attraverso sia l'accumulazione degli apporti di una pluralità di studiosi sia la formulazione di risposte all'affollarsi delle sfide, ma, molto più raramente, giungendo alla prospettiva di veri e propri mutamenti di paradigma [Kuhn 1962]<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Si tratta di uno di quei libri spesso citati, ma poco letti, che, comunque,

Cosicché, a causa dell'imponente materiale disponibile, è ormai diventato molto difficile ripercorrere, se non per grandi linee, il percorso complessivo effettuato dalle teorie della democrazia<sup>2</sup>. Tuttavia, è possibile, anzi, è del tutto indispensabile individuare le teorie che sono tuttora fonte di ispirazione, anche critica, evidenziare i problemi rimasti aperti (ricordiamo che, quasi per definizione, le teorie della democrazia sono sistemi di pensiero aperti), cogliere le novità di formulazione e, in definitiva, valutare complessivamente lo stato attuale della teoria contemporanea, questa volta, al singolare, della democrazia.

In questo capitolo, procederò, pertanto, a recuperare le componenti di quella che, in un certo momento storico, è parsa essere, anche se non attribuibile ad alcun autore specifico, «la» teoria della democrazia. Metterò in rilievo gli aspetti che non possono in alcun modo essere considerati caduchi, per dirla in inglese né *time bound* né *country specific*, vale a dire, tali da consentire di vincere la sfida della peculiarità dei tempi e dei luoghi e di andare oltre. Infine, arriverò ai quesiti che, se ottenessero risposte teoricamente fondate e politicamente applicabili, consentirebbero notevoli passi avanti verso la nuova (teoria della) democrazia<sup>3</sup>. Sono, non dovrei neppure dirlo, se non come nota di cautela per i lettori e di difesa preventiva contro le prevedibili critiche dei colleghi, pienamente consapevole della difficoltà di ciascuno e di tutti i compiti che mi

risponde ad un'esigenza significativa: come si fuoriesce da un paradigma interpretativo dominante? In particolare, quali sono le possibilità concrete di formulare un nuovo originale e trascendente paradigma quando, come nel caso delle teorie della democrazia, molti paradigmi convergenti appaiono anche parecchio confusi?

<sup>2</sup> I due volumi di Sartori [1987] sono tuttora quanto di meglio si possa considerare in materia, anche se, certamente, neppure Sartori sosterrebbe di avere tracciato una storia esaustiva delle teorie della democrazia, pure andandoci molto vicino, né di averlo voluto fare. Pur con un titolo attraente: *Liberal Democracy*, il volume curato da Pennock e Chapman [1983] è deludente nei contenuti. Molto utili sono, invece, i quattro volumi curati da Lipset [1995].

<sup>3</sup> Sotto il titolo promettente *Il futuro della teoria democratica*, Dahl [1996] si limita, in realtà, ad individuare tre, peraltro, importanti, sfide: 1) la diffusione di una cultura politica democratica; 2) l'avvento del multiculturalismo; 3) i processi di democratizzazione internazionale. Come la teoria democratica possa/debba fare fronte a queste sfide, accogliendole/trasformandole/respingendole, riformulandosi, è, purtroppo, soltanto e scarnamente accennato. E non sono sufficienti neppure i rimandi e i collegamenti che Dahl effettua con suoi scritti precedenti in materia. La situazione non migliora nel volume di saggi impropriamente intitolati *Politica e virtù* [Dahl 1997], nessuno dei quali si interroga su che cosa dovranno/potranno essere la teoria e la pratica democratica nel XXI secolo.

prefiggo. Al tempo stesso, sono altrettanto convinto che valga la pena tentare di mettere per iscritto alcuni elementi essenziali che, anche se imperfetti, hanno qualche possibilità di contribuire al miglioramento di qualsiasi riflessione teorica sulla democrazia, oggi e domani.

A mio modo di vedere, i più recenti tentativi di teorizzazione democratica hanno cercato di affrontare e risolvere tre importanti problemi:

1. come consentire e facilitare ai cittadini di partecipare al fine di influenzare le decisioni e i decisori oppure di decidere essi stessi in prima persona;

2. come impedire alle maggioranze di opprimere le minoranze e come obbligare le maggioranze a decidere e a «rispondere» delle loro decisioni;

3. come garantire equilibrio fra le istituzioni, attraverso freni e contrappesi (*checks and balances*) e controlli reciproci (*separate institutions sharing powers*).

Per rispondere al primo problema, effettuerò un ampio *excur-sus* che ha anche come obiettivo quello di chiarire le differenze fra le teorie della democrazia attualmente esistenti. Prenderò le mosse da una breve esposizione e disamina critica della teoria formulata più di sessant'anni fa dal famoso economista austriaco Joseph Alois Schumpeter [una intelligente e influente riformulazione si trova in Downs 1957], mettendola brevemente a confronto con l'unica teoria contrapposta degna di presentarsi come alternativa: quella di Hans Kelsen [1929]. Ovviamente, è mia convinzione che le due teorie costituiscono tuttora i punti più elevati di elaborazione della visione democratica. Non soltanto sono entrambe dotate di persistente validità, ma sono altresì possentemente suggestive e, infine, sono, proprio come si deve, «falsificabili», ma, al tempo stesso, anche suscettibili di recepire, in chiave di cumulabilità, una molteplicità di apporti e di revisioni parziali.

## 2. Schumpeter contro la teoria classica

Ogniquale si riflette sullo stato della teoria democratica, il quesito preliminare, al quale è sempre stato difficile dare una risposta univoca e pienamente soddisfacente, è molto chiaro: «è esistita una teoria cosiddetta *classica* della democrazia prima della teoria *competitiva* della democrazia formulata da Schumpeter»? Quando scrivo «una» teoria non intendo affatto sostenere la possibilità né tantomeno l'auspicabilità dell'esistenza di una unica ed

esclusiva teoria. Mi riferisco, invece, alla possibilità di ricostruire i fondamenti di una visione condivisa diversa, alternativa e, come hanno sostenuto alcuni autori, del tutto contrapposta rispetto alla teoria elaborata da Schumpeter. È vero che Schumpeter afferma di prendere le distanze dalle teorie precedenti e di volere deliberatamente formulare una concezione nuova. Sappiamo altresì che la teoria di Schumpeter viene prevalentemente definita «teoria competitiva della democrazia», ma i suoi critici hanno, con accentuazioni diverse, preferito collocare Schumpeter e coloro che accettano la sua teoria fra i cosiddetti elitisti. Dopodiché, hanno effettuato un procedimento di individuazione delle caratteristiche della cosiddetta «teoria classica» della democrazia, andando a ritroso, nel tempo e nella ricostruzione del pensiero democratico. Peraltro, chi volesse compiere lo stesso faticosissimo e complicatissimo cammino si accorgerebbe rapidamente che una vera e propria, plasticamente formata e perfettamente definita, teoria «classica» della democrazia non esiste. Nei classici del pensiero e della teorizzazione democratica, chiunque (Aristotele, Bodin, Locke, Montesquieu, Tocqueville, John Stuart Mill) si meriti questo appellativo, troviamo tentativi importanti di risposte a problemi rilevanti del loro tempo e luogo. È vero che quelle risposte hanno spesso, se non una portata, almeno una ambizione universalistica, ma è anche vero che in nessun modo le loro risposte possono essere efficacemente e univocamente combinate insieme per produrre una, univoca, compatta e immutabile, «teoria classica» della democrazia.

Ciò detto, il cuore della teoria schumpeteriana viene limpidamente presentato dal suo autore con le seguenti parole: «il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare» [Schumpeter 1942, trad. it. 1955, 269]. Si noti che questa sintetica formulazione ha il pregio di evidenziare gli elementi cruciali di quella che oggi alcuni autori chiamerebbero una democrazia elettorale, ovvero, nella versione più positiva, di indicare la regola fondamentale del «gioco democratico», ma, al tempo stesso, non esclude affatto un suo arricchimento. Fermo deve restare che quello che conta è che alcune persone ottengano il potere di decidere attraverso la conquista del voto popolare. Tutto quello che serve a rendere maggiormente legittima ed equa questa conquista (e la eventuale riconquista) dell'opzione di voto può essere facilmente ospitato e ricompreso nel quadro teorico della formulazione di Schumpeter. Insomma, la teoria competitiva della democrazia è, per sua natura, aperta e dinamica.

Le critiche più frequentemente rivolte contro questa teoria sono che la presunta riduzione della democrazia a sola competizione elettorale con un mandato o una delega (non sono la stessa cosa), esclude la partecipazione continuativa dei cittadini<sup>4</sup> limitandola ad una squadra di persone che acquisterebbero un potere senza controlli per tutta la durata della loro carica (ovvero fino a nuove elezioni). Per meglio cogliere le differenze fra la teoria competitiva e la teoria classica della democrazia, mi affretto a ricordare che la cosiddetta teoria classica viene fatta ruotare intorno a due principi essenziali:

1. i cittadini svolgono un ruolo molto più importante che quello di semplici elettori una volta ogni quattro o cinque anni, vale a dire che *partecipano* intensamente alla vita pubblica (una visione ottimistica della democrazia greca, più precisamente ateniese, poiché a Sparta il «regime» era alquanto diverso);

2. la partecipazione non serve soltanto a scegliere i governanti e ad influenzare le politiche, ma consente ai cittadini di imparare, di educarsi e di *diventare uomini e donne migliori*.

La teoria classica si riferirebbe, dunque, ad una democrazia «partecipata» e, in un certo senso, pedagogica/istruttiva. Si noti subito che nessuno dei due principi è incompatibile con la teoria schumpeteriana che, al contrario, non ha nessuna difficoltà a recepirli. Il punto di maggiore contrasto è che i fautori della teoria classica considerano i loro due principi completamente indispensabili alla stessa esistenza della democrazia, mentre Schumpeter ritiene che è il metodo democratico, sono le regole democratiche a fondare su terreno solido la teoria competitiva della democrazia. D'altronde, senza metodo e senza regole nessun apprendimento della democrazia sarebbe concepibile.

Aggiungo che, curiosamente, i proponenti della teoria classica della democrazia dimenticano alcuni duri fatti che la renderebbero in qualsiasi modo impraticabile nella grandissima maggioranza dei contesti contemporanei. In primo luogo, esiste un problema di scala<sup>5</sup>: Atene era una piccola comunità, popolata all'incirca da 30.000

<sup>4</sup> Propongo di differenziare fra *mandato*, che impone a chi lo riceve di attuare fedelmente le direttive dei «mandanti», e *delega* che, invece, consente ai delegati spazi di contrattazione e di agibilità a seconda dei problemi, delle circostanze, delle alleanze. Seppure in maniera eccessivamente e, qualche volta, inutilmente complessa, il tema della delega è molto ampiamente discusso nel volume curato da Strøm, Müller e Bergman [2003].

<sup>5</sup> Dahl ha molto presente l'elemento problematico della «scala» o dimensione delle democrazie. Lo ha trattato insieme ad un suo allievo con riferimento alle piccole democrazie [Dahl e Tufte 1973].

persone, ma, con tutta probabilità, poiché escludeva dalla partecipazione tanto le donne quanto i meteci, poteva contare su non più di 3.000-5.000 partecipanti effettivi. In secondo luogo, Atene godeva di uno straordinario vantaggio: l'omogeneità di «classe» dei suoi cittadini partecipanti che non soltanto erano esclusivamente uomini, ma erano anche tutti abbastanza benestanti e molto istruiti. In terzo luogo, il livello di complessità dei problemi da affrontare e risolvere era alquanto limitato e non richiedeva competenze tecniche fuori dalla portata dei cittadini ateniesi che, comunque, avrebbero potuto approfittare delle scuole di politica di Socrate e di Platone, anche se quest'ultimo avrebbe sicuramente dichiarato la sua preferenza per il governo dei «filosofi-re» piuttosto che per la democrazia dei cittadini.

Non molto diversa era la condizione dei cittadini svizzeri quando, più di due millenni dopo, il ginevrino Jean-Jacques Rousseau discusse di democrazia diretta contrapponendola alla democrazia rappresentativa degli inglesi, in un certo senso anticipando alcune delle critiche che verranno indirizzate alla teoria schumpeteriana. Non c'era nessun problema di scala nei cantoni svizzeri, piccoli e relativamente poco abitati e neppure nessun problema di scala nelle comunità di coloni della Nuova Inghilterra laddove i *town meetings* furono l'esperimento democratico prevalente, anche in questo caso favorito dall'eguaglianza delle condizioni sociali in senso lato. Tuttavia, non è corretto sostenere che la teoria classica della democrazia è caratterizzata dalla preferenza accordata alla democrazia diretta poiché non appena fanno la loro comparsa i problemi di scala, Burke, Tocqueville e Mill non hanno nessuna difficoltà a discutere in maniera acutissima le modalità di instaurazione e di funzionamento delle democrazie rappresentative e a suggerire gli assetti rappresentativi a loro giudizio preferibili.

Probabilmente, le due differenze più significative fra la teoria di Schumpeter e la ricostruzione, più o meno condivisibile, della teoria classica della democrazia, riguardano, da un lato, il ruolo del cittadino, dall'altro, i fini della democrazia<sup>6</sup>. In effetti, i sostenitori della democrazia classica sono diventati nel corso del tempo gli esponenti di quella che si usa definire «teoria partecipativa» della democrazia. Tuttavia, gli elementi qualificanti della teoria parteci-

<sup>6</sup> Anche su questo punto, peraltro, esistono differenze fra gli studiosi su che cosa caratterizza la sostanza della democrazia: il suo rendimento, l'aspirazione all'eguaglianza, la giustizia sociale, che è il più influente contributo di John Rawls [1971] al dibattito sui fini che un regime democratico, ovvero i suoi cittadini, dovrebbe/potrebbe darsi e perseguire.

pativa non sono chiari e vengono variamente indicati e interpretati dai, peraltro, non molti studiosi che si collocano nel suo ambito concettuale [Pateman 1970; Barber 2004]<sup>7</sup>. In particolare, non è chiaro se i «partecipazionisti» intendano concretamente estendere la partecipazione politica influente anche in una pluralità di ambiti non istituzionali, abitualmente considerati non politici (fabbrica, scuola, famiglia) curiosamente sottovalutando troppo spesso l'importanza dei partiti e dei sindacati e della democratizzazione interna di entrambi<sup>8</sup>. Hanno, inoltre, sostenuto, probabilmente con buone ragioni, che la qualità della democrazia diventerebbe e risulterebbe migliore se i cittadini avessero maggiori opportunità di partecipazione effettiva poiché attraverso la partecipazione, come già sosteneva Pericle, si diventa cittadini migliori. E, aggiungono, una buona teoria della democrazia (classica o senza tempo?) deve porsi il problema dell'aumento dell'interesse per la *polis*, dell'informazione e dell'efficacia politica dei cittadini. Se non è partecipata, la democrazia è, secondo i «partecipazionisti», inevitabilmente, di qualità inferiore e rischia di inaridirsi e di perdersi cosicché uno dei fini più importanti della democrazia consiste proprio nell'educare i cittadini affinché diventino meglio informati e politicamente più colti. Di conseguenza, la *polis* verrebbe popolata da donne e uomini migliori che sapranno come partecipare con grande giovamento per la democrazia e per la società.

La teoria competitiva non risponde direttamente a queste due obiezioni. Non mi sembra, però, che il silenzio debba essere inevitabilmente interpretato come la segnalazione inequivocabile di una impossibilità di risposta. Con l'aiuto della teoria di Sartori [1987]<sup>9</sup>, intendo enucleare gli elementi più significativi e più frequentemente trascurati della teoria di Schumpeter con particolare riferimento ai due punti forti dei partecipazionisti. In primo luogo, nella teoria di Schumpeter la competizione fra le persone che cercano il potere

<sup>7</sup> Nella sua critica all'impostazione di *The Civic Culture*, Pateman [1980] evidenzia i limiti di una concezione della democrazia che sembra gradire un cittadino freddo, senza passione, che non si indigna, non si entusiasma, non si mobilita.

<sup>8</sup> Non è questo, ovviamente, il caso di Michels [1911] e, in seguito, di Lipset, Trow e Coleman [1956] che sono autori di studi talmente classici e convincenti che, purtroppo, non hanno praticamente avuto successori all'altezza. Anche Bobbio [1984] colloca la democratizzazione delle istituzioni e delle organizzazioni fra le promesse non mantenute della democrazia.

<sup>9</sup> Sartori è l'unico autore, a mia conoscenza, che ha tentato lucidamente di confrontare le varie teorie, i loro punti di forza, i loro sviluppi e le loro conseguenze.

politico non è, tecnicamente, un gioco che si svolge una volta sola (*one-shot game*). Non soltanto è presumibile, ma è anche facilmente accertabile che tanto gli sconfitti quanto, a maggior ragione, i vincenti, diventati governanti, cercheranno, rispettivamente, di conquistare e di mantenere il potere politico. Le elezioni sono un «gioco» iterativo che si ripete nel tempo con periodicità prevedibile spesso chiaramente sancita, altrimenti non saremmo in democrazia, e che viene affrontato dai partecipanti con questa precisa consapevolezza. In secondo luogo, e conseguentemente, gli sconfitti dovranno dedicarsi a capire le ragioni della loro sconfitta con riferimento, da un lato, alle preferenze dell'elettorato, dall'altro, alla loro offerta programmatica e di leadership [sul punto si veda l'ottima ricerca di Anderson *et al.* 2005]. A loro volta, i vincenti divenuti governanti saranno, politicamente, costretti, da un lato, ad attuare le politiche che hanno promesso, operando in maniera responsabile, dall'altro, per l'appunto, verranno chiamati a rispondere del loro operato qualora intendano, come è molto probabile, chiedere un rinnovo del mandato ottenuto. Incidentalmente, nella teoria di Schumpeter c'è un pregiudizio favorevole a quei «concorrenti» al potere politico che mirano ad ottenere il rinnovo del mandato ottenuto perché, tenendo conto delle loro ambizioni, sono questi i concorrenti che cercheranno di essere maggiormente responsabili facendo funzionare nel migliore dei modi il meccanismo cruciale dell'*accountability*.

Come ha opportunamente messo in rilievo Sartori [1987, 152-156], la regola delle *reazioni previste* formulata da Carl J. Friedrich non è soltanto un utile complemento della teoria competitiva della democrazia, ma è anche la migliore garanzia della *accountability*, ovvero della responsabilizzazione. Naturalmente, come ho appena sottolineato, la premessa è che governanti e oppositori intendano rimanere in politica, fenomeno altamente probabile se entrambe le squadre sono costituite da persone che vivono, weberianamente, per la politica ma, addirittura a maggior ragione, se vivono di politica. In questa seconda fattispecie, il pericolo da sconfiggere, in quanto esiziale per la democrazia, consisterebbe nella burocratizzazione della politica. Tuttavia, anche per i politici «burocratizzati» (che si autodefiniscono «di professione»), che debbono lottare per restare in politica e, soprattutto, per continuare (o cominciare) a vincere, risulta essenziale, siano essi governanti oppure oppositori, capire quali siano davvero le preferenze degli elettori e se e come cambino<sup>10</sup>. L'elemento dinamico è rappresentato dalle preferenze

degli elettori, dal loro cambiamento, esogeno, ovvero prodotto dalla mutata offerta delle squadre di politici, oppure endogeno, nato all'interno dell'elettorato. È importante ricordare che Schumpeter era un economista di professione, e qui si nota con chiarezza l'analogia fra elettori e consumatori, con i politici che possono diventare «imprenditori» capaci di innovazione, ovvero di offerte di nuovi prodotti sul mercato elettorale. Naturalmente, i «consumatori-elettori» hanno la facoltà di essere attivi sul mercato della politica in una pluralità di modi e in tempi diversi.

Sbagliava, dunque, Jean-Jacques Rousseau, che merita di essere considerato un teorico della democrazia partecipata, ad affermare che gli elettori inglesi sarebbero stati liberi soltanto una volta ogni cinque anni, vale a dire quando godevano della effettiva possibilità di votare per eleggere il Parlamento. A giudicare dagli scritti dei contemporanei inglesi di Rousseau (1712-1788), ad esempio quelli di Edmund Burke (1729-1797), la situazione era già alquanto più complessa e dinamica con gli elettori inglesi che non mancavano di esercitare il loro diritto di associarsi in maniera frequente e consistente, e con i politici come, per l'appunto il deputato Burke che, come studioso, è all'origine della discussione moderna della rappresentanza politica, che si sforzavano di tenere conto continuamente delle preferenze espresse da quelle associazioni di elettori. Un paio di decenni dopo Alexis de Tocqueville (1805-1863) sottolineerà con grande enfasi la disponibilità e la capacità degli americani di associarsi ogniqualvolta emergesse un problema e i loro tentativi di risolvere quel problema al livello appropriato, ma non parlerà affatto di democrazia diretta, ma semmai di modalità di partecipazione che avevano maggiori probabilità di influenzare le scelte politiche nel quadro della democrazia rappresentativa di quel tipo particolare che si esprime nel presidenzialismo statunitense. Per concludere sul punto, sia la democrazia inglese che la democrazia americana costituiscono concretamente esempi di democrazia competitiva à la Schumpeter.

gruppi di dirigenti politici nelle democrazie consolidate è quello di essersi fatti puri ricettori delle preferenze politiche dell'elettorato, vale a dire, di avere seguito in modo passivo e subalterno l'elettorato, facendolo monitorare strettamente e frequentemente da appositi sondaggi, piuttosto che di guidarlo ridefinendone le preferenze.

<sup>10</sup> Al proposito, il problema di alcune democrazie ovvero, meglio, di alcuni

### 3. Kelsen e le teorie proporzionalistiche e parlamentari della democrazia

Questo mi pare il punto del discorso nel quale risulta maggiormente utile collocare il richiamo all'altra grande concezione della democrazia elaborata sostanzialmente in concomitanza con quella di Schumpeter. La teoria proposta da Hans Kelsen (1881-1973) è quasi completamente l'opposto della teoria competitiva della democrazia. Nel suo nucleo costitutivo essenziale, la democrazia kelseniana ha tre componenti irriducibili. È tutta parlamentare, tutta proporzionale, tutta partitica. Se «elitismo» vuole dire credere nella capacità delle élite di fare funzionare al meglio la democrazia, allora avrei pochi dubbi sul fatto che Kelsen abbia condiviso questa credenza. Nella sua visione della democrazia, le élite partitiche rappresentano i loro rispettivi elettorati in parlamento, luogo nel quale hanno acquisito rappresentanza e potere in misura proporzionale ai voti ricevuti e dove tutta la politica democratica converge e deve concentrarsi, e pervengono a decisioni attraverso la contrattazione di accordi che stipulano nella misura più ampia e includente possibile. Questa concezione kelseniana, opportuna per le democrazie «difficili», vale a dire quelle attraversate da una molteplicità di linee di conflitto, mantiene una sua validità. Più o meno consapevolmente e profondamente, è penetrata nella maggior parte delle democrazie parlamentari occidentali, compresa, almeno fino al 1993, quella italiana. E lo ha fatto in maniera sicuramente positiva, rassicurante, stabilizzante, forse a scapito della «decisionalità», un inconveniente da Kelsen considerato senz'altro minore, un prezzo, neppure troppo elevato, da pagare.

Rileggendo Schumpeter e Kelsen si ha la netta sensazione che le loro siano le teorie della democrazia effettivamente in concorrenza fra loro, ma che non risultino affatto incompatibili e, anzi, che possano trovare adeguata collocazione in tempi diversi all'interno di uno stesso sistema politico. C'è, dunque, un tempo per la democrazia competitiva schumpeteriana e un tempo per la democrazia proporzionalistica kelseniana? È possibile che altri studiosi sosterranno che c'è un tempo per tentare di andare oltre entrambe le teorie contemporanee, formulate ormai più di mezzo secolo fa. Concordo e, pertanto, esplorerò l'esistenza di una effettiva possibilità di superamento nelle pagine che seguono. Qui, però, vorrei fare una breve digressione su una teorizzazione contemporanea che ha avuto grande successo senza essere esposta a critiche adeguate.

### 4. Altre teorie della democrazia

Mi pare sorprendente e, tutto sommato, anche alquanto imbarazzante, rilevare come l'ormai fin troppo noto proponente delle democrazie da lui definite «consensuali», ma che, in realtà, sono molto più semplicemente e, a mio modo di vedere [ho elaborato questa critica in Pasquino 2005c], meno positivamente e più correttamente, «proporzionalistiche», vale a dire Arend Lijphart [1999], giunga alla sua tipologia facendo a meno tanto di Schumpeter quanto di Kelsen. In un certo senso, sembra difficile negare che Schumpeter debba essere collocato all'origine della riflessione su quello specifico tipo di democrazia che Lijphart ha poi definito *maggioritaria*, mentre Kelsen merita certamente il riconoscimento di essere stato il capostipite della democrazia *proporzionalistica*, altresì definibile, al limite, come eventualità e come auspicio, democrazia *consensuale*. Ma, sicuramente, questa implicazione aggiuntiva meriterebbe non pochi approfondimenti e precisazioni ai quali Lijphart sembra non avere neppure pensato. Il fatto è che la tipologia del politologo olandese sembra discendere, non da una riflessione approfondita sulle teorie della democrazia, ma dalla scoperta della pratica del consociativismo nel suo paese natale: l'Olanda.

La rilevazione di questa origine non «teorica» consente di fare notevoli passi avanti a chi intenda rendere conto dell'inadeguatezza della tipologia di Lijphart. Quello che mi pare certo è che lo sfondamento teorico non abita nella, molto eventuale, teoria di Lijphart. Semmai, qualche importante progresso, ma in termini empirici piuttosto che in termini teorici, è stato compiuto da Powell [2000], al quale è, peraltro, altrettanto possibile rimproverare di non avere neppure tentato il collegamento fra la sua esplorazione, pure molto intelligente e acutamente costruita, e le componenti fondamentali delle teorie di Schumpeter e di Kelsen [sul punto, invece, Sartori 1987 procede alla grande verso l'approfondimento teorico].

Poiché non mi pare possano esistere dubbi sulla natura competitiva né della democrazia inglese (che Lijphart [1999] sosterebbe essere persino troppo «competitiva»)<sup>11</sup> né di quella *made in Usa*, è interessante notare come le relazioni fra competitività,

<sup>11</sup> Quello della quantità della competizione/competitività è sicuramente uno dei problemi, in parte «semplicemente» empirici, in parte complicatamente teorici, più affascinanti nell'analisi delle democrazie reali e della loro qualità. Al momento, mi pare un problema irrisolto.

associazionismo e, se posso dire così, partecipazionismo debbano essere declinate con grande cautela e precisione da chiunque intenda proporre una nuova teoria della democrazia. Sia gli elitisti alla Schumpeter sia i proporzionalisti alla Kelsen sia i «partecipazionisti» dovrebbero essere, anche se per ragioni diverse, molto interessati all'associazionismo. Nel primo caso, l'associazionismo consente ad entrambe le squadre di candidati in competizione fra loro di mobilitare il maggior numero di elettori per farli partecipare alla competizione. Nel secondo caso, l'associazionismo è un fenomeno che facilita l'emersione, a livello, prima politico, poi parlamentare, delle variegate domande di una società più o meno vivace e, quindi, offre il materiale necessario alle forme più adeguate di rappresentanza e di rappresentatività. Nel terzo caso, l'associazionismo è la premessa irrinunciabile del «partecipazionismo», ma può anche essere la conseguenza positiva delle più elevate quantità di informazione, di interesse e di efficacia politica acquisite dai partecipanti che potrebbero essere il prodotto del ricorso e dell'utilizzazione degli strumenti analizzati nei capitoli di questo libro.

Al contrario, nella misura in cui il consociativismo è un fenomeno che si caratterizza per rapporti di collaborazione fra le élite che, per ridurre livelli e potenziali di conflittualità, procedono deliberatamente – che è quanto ha argomentato Lijphart [1968] – alla smobilitazione dei loro sostenitori i quali risulterebbero altrimenti di intralcio alla pacificazione sociale, la democrazia consociativa finisce per trovarsi senza eccezione alcuna al polo opposto rispetto a quello della democrazia competitiva. Naturalmente, mentre una democrazia proporzionalistica ha la possibilità di fare ricorso a tutti gli strumenti da noi analizzati, in special modo, al referendum e alle primarie, la democrazia consociativa ne rifugge. Nel migliore dei casi, potrà fare affidamento su modalità collegate alle pratiche della democrazia deliberativa, ma cercherà sempre di tenere bassa la quantità di comunicazione politica ammessa alla circolazione nel sistema politico.

In chiusura di questo paragrafo, mi pare giusto sottolineare che la grande fortuna di una spiegazione non-teorica, quale quella formulata e riformulata da Lijphart è comprensibile esclusivamente alla luce di un vero e proprio declino dei tentativi concernenti la teorizzazione della democrazia. Anzi, aggiungo che, da un lato, segnala l'incapacità di collegare teoria e ricerca empirica; dall'altro, evidenzia i limiti di una comunità accademica che non ha praticamente proceduto ad un confronto critico che, per l'appunto, desse nuovo impulso alla teorizzazione.

## 5. Troppa intensità, troppa partecipazione

Nel *continuum* che va dalla democrazia consociativa alla democrazia partecipativa si colloca uno dei classici problemi concernenti le modalità di strutturazione e di funzionamento delle composite democrazie contemporanee. Almeno secondo alcuni studiosi<sup>12</sup>, i cittadini democratici dovrebbero essere abbastanza informati e mediamente interessati, ma non dovrebbero mai essere e tantomeno mai diventare troppo partecipanti poiché un eccessivo livello di partecipazione correrebbe il rischio di provocare tensioni insopportabili per e nel quadro democratico. Non soltanto troppe domande politiche producono sovraccarico (*overload*), ma rischiano, in particolare, se mancano i canali appositi, cioè se il regime democratico non ha un adeguato livello di istituzionalizzazione delle sue regole e delle sue procedure, di contribuire in maniera decisiva anche ad una molto più grave decadenza politica<sup>13</sup>. Il caso di riferimento più drammatico continua tutt'oggi ad essere rappresentato, ovviamente, dalla Repubblica di Weimar (1919-1933) che, pure, combinava un alto grado di associazionismo con un elevato livello di partecipazione politica.

È tenendo presente il crollo di Weimar<sup>14</sup> che il messaggio politico fatto emergere da Almond e Verba [1963] nella loro ricerca sugli atteggiamenti politici e la democrazia in Germania (allora Repubblica federale tedesca), Gran Bretagna, Italia, Messico, Stati Uniti d'America si caratterizza per la sottolineatura dell'importanza della moderazione, persino della tiepidezza (nel caso inglese della classica «deferenza» dei cittadini nei confronti di tutte le élite) come qualità dei cittadini democratici. In questo messaggio, i critici hanno visto soprattutto una valutazione positiva della democrazia statunitense e del suo basso livello di partecipazione politica ovvero, più precisamente, elettorale<sup>15</sup>. Credo che nella concezione

<sup>12</sup> Questo è il messaggio che emerge dalle conclusioni di Almond e Verba [1963; 1965, 336-374], ma che riflette il consenso, quantomeno americano, dell'epoca.

<sup>13</sup> È la tesi, notissima, formulata a metà degli anni Settanta da Huntington [1977], che ha dato origine, come spesso succede nelle scienze sociali, a studi «alla moda». Si veda anche, per esempio, Rose [1980].

<sup>14</sup> È indubbio l'impatto della traiettoria politica di Weimar sulla concezione della democrazia di Gabriel Almond [se ne vedano i saggi in Almond 2005, in special modo VII e VIII] e sull'impostazione della famosa ricerca *The Civic Culture* [Almond e Verba 1963; 1965].

<sup>15</sup> Curiosamente, quando la ricerca di Almond e Verba venne pubblicata erano finiti gli anni della soporifera presidenza del gen. Dwight Eisenhower (1952-

di Almond e Verba si trovasse molto di più, vale a dire la convinzione che la discussione e la decisione «democratiche» sono di qualità migliore ogniquale volta le distanze fra le posizioni non sono troppo grandi e qualora le rispettive posizioni vengano argomentate nella moderazione dei toni e delle soluzioni.

Quarant'anni dopo *The Civic Culture* e venticinque anni dopo il *Rapporto alla Commissione trilaterale*, le preoccupazioni degli studiosi si sono sostanzialmente rovesciate [Pharr e Putnam 2000]. Non sono più le irrequietezze dei cittadini democratici a creare problemi. È, invece, il loro, più o meno grande, abbandono della scena politica. Non giocano più a bowling con le loro squadrette di compagni di scuola, di colleghi di lavoro, di amici e di vicini del quartiere. Vanno a giocare da soli, quando non addirittura non ci vanno più perché stanno a casa a guardare la televisione. Di conseguenza, parlano meno di politica e non sentono alcuna pulsione affettiva, emotiva, amicale per, l'ordine e la sequenza non contano, partecipare e votare<sup>16</sup>. Poiché un numero rilevante di cittadine e cittadini non sono ancora, oppure non sono più, inseriti in reti sociali nessuno chiederà loro di partecipare. Pertanto, le probabilità che essi partecipino effettivamente diminuiscono; più precisamente, sono già diminuite in maniera significativa e preoccupante, tanto secondo gli elitisti quanto, in misura maggiore, secondo i partecipazionisti.

Almeno in via preliminare è possibile chiudere questa discussione sul cittadino democratico con due punti fermi che contengono, però, anche elementi problematici. Primo, non sappiamo esattamente quanto informato e quanto partecipante dovrebbe effettivamente essere il cittadino democratico medio nei regimi democratici contemporanei<sup>17</sup>. Possiamo, peraltro, ritenere che, come hanno scritto gli autori dei capitoli di questo volume, le campagne referendarie (Uleri), le votazioni primarie (Valbruzzi), la comunicazione politica (Campus-Gerstlé), i supporti elettronici (Lusoli) e, persino, le pratiche deliberative (Giannetti), gli consentiran-

1960) ed era cominciata la spumeggiante presidenza di John F. Kennedy (1960-1963), ma quel che più conta stavano per fare la loro impetuosa comparsa il Movimento studentesco e il Movimento per i diritti civili (dei neri). Oggi, probabilmente, dovremmo preoccuparci delle insorgenze populiste. Un piccolo, per quanto sgradevole, assaggio gli Stati Uniti lo ebbero in quel periodo con il maccartismo.

<sup>16</sup> Interpreto, credo fedelmente, il senso della importante ricerca di Putnam [2000] il cui evocativo titolo originale è, per l'appunto, *Bowling Alone*.

<sup>17</sup> La posizione più ottimista è stata ripetutamente espressa da Pippa Norris [1999; 2000]. È interessante notare sulla copertina del libro da lei curato [1999] una frase di Almond che lo presenta come «*The Civic Culture* quarant'anni dopo».

no di nutrire più interesse, acquisire più informazione, esercitare più potere, partecipare con più convinzione. Secondo, sappiamo, però, che, per adempiere ad una delle «promesse», secondo Bobbio [1984], «non mantenute», della democrazia è possibile fare di più e di meglio; anzi, secondo molti studiosi, è imperativo fare di più e di meglio. È dalla insoddisfazione per la situazione attuale e dall'acquisita consapevolezza della necessità di interventi operativi efficaci che, probabilmente, sono in buona misura provenute le nuove riflessioni teoriche e i nuovi esperimenti pratici. In particolare, le diverse prospettive che sono confluite nella «democrazia deliberativa» sembrano suggerire interessanti possibilità per migliorare il livello di conoscenza e di influenza dei cittadini democratici, ancorché non necessariamente per definire una nuova teoria della democrazia. In effetti, grazie all'analisi di Daniela Giannetti (cap. V) a cui, quindi, rimando, siamo vieppiù consapevoli che la democrazia deliberativa *non* si configura come una nuova teoria della democrazia.

## 6. Democrazia e potere

Il discorso condotto fino a qui merita una coda poiché si incrocia in maniera significativa con uno dei grandi dibattiti in scienza politica riguardanti il potere e le decisioni. In effetti, la contrapposizione fra pluralisti ed elitisti non ha soltanto consentito una chiarificazione di molte problematiche concernenti il funzionamento dei procedimenti democratici, ma ha anche condotto alla pubblicazione di alcuni dei più interessanti studi sulla distribuzione e sull'esercizio del potere politico. La teorizzazione degli elitisti, spesso impostata sotto forma di atto d'accusa a teorizzazioni democratiche un po' svagate e ipocrite che cancellano o ignorano l'esistenza di posizioni dominanti, sembra semplice, ma è tutt'altro che semplicistica. È possibile e, in qualche caso, persino probabile che anche nei regimi democratici reali faccia la sua comparsa una «élite del potere», vale a dire un gruppo di persone che acquisiscono una quantità di potere straordinariamente elevato e che lo esercitano in collusione [per tutti Sola 2000]. Al proposito, Meisel [1958] aveva intelligentemente scritto di «regola delle tre C»: consapevolezza, coesione, complicità (ovvero, comunanza di intenti). Qualora le tre «C» riescano a caratterizzare l'attività di alcuni gruppi politici o gruppi che hanno conquistato il potere politico, allora la democrazia si illanguidisce fino a diventare un grande guscio vuoto oppure a presentarsi come una facciata opaca dietro la

quale prospera e si riproduce il potere di alcuni, pochi, gruppi di élite.

La replica dei pluralisti, affidata a Robert Dahl [1961], che allora era già oltre lo stadio di astro nascente della teoria democratica e si avviava a diventarne il più importante esponente, consistette fondamentalmente in due richieste rivolte agli elitisti: la prima, che essi procedessero a formulare le loro risultanze in maniera da consentire il controllo empirico della validità delle loro affermazioni; la seconda, che essi si impegnassero nella ricerca su processi decisionali specifici riguardanti le tematiche politiche più significative<sup>18</sup>. La controreplica degli elitisti fu che esistono molte situazioni nelle quali il potere delle élite politiche, economiche, sociali e culturali è tale da impedire persino che determinate tematiche giungano allo stadio della discussione e della decisione. Non si tratta soltanto, come è stato scritto, di casi di «non decisioni», ma di mancato accesso all'agenda politica e di soppressione *tout court* delle tematiche particolarmente controverse. Naturalmente, il controllo empirico di tali asserzioni rischia di essere sostanzialmente impraticabile, ma il punto è se sia possibile sostenerne la plausibilità. Si potrebbe concluderne, parafrasando Abraham Lincoln, che in un sistema politico è possibile sopprimere il dibattito su un determinato argomento tutte le volte, ma non si possono sopprimere tutti i dibattiti su tutti gli argomenti tutte le volte. La democrazia è tale proprio per la sua apertura ad una pluralità di tematiche, di attori, di dibattiti, di soluzioni. Corre il rischio di venire meno, e sarebbe questa la più dura delle repliche ai pluralisti, quando un grande numero di tematiche portate avanti da un grande numero di attori vengono sistematicamente soppresse dai dibattiti<sup>19</sup>.

Può essere interessante rilevare che le formulazioni degli elitisti si incontrano con quelle dei «partecipazionisti» poiché, se i canali sono numerosi e le modalità di partecipazione sono diffuse, come, per l'appunto, auspicano i partecipazionisti, allora non sarà in nessun modo possibile sopprimere domande formulate anche da gruppi minoritari. Rimane, ovviamente, possibile che quelle domande vengano, comunque, sconfitte in sede decisionale, ma soltanto dopo essere pervenute alla superficie e dopo avere inciso,

<sup>18</sup> A complicare dibattito e risultanze stavano anche i differenti livelli analitici ai quali si ponevano i pluralisti, autori, sulla scia di Dahl, ma anche prima di lui, di studi sul potere a livello locale, e gli elitisti che, sulla scia di C. Wright Mills, guardavano piuttosto al livello nazionale-sistemico.

<sup>19</sup> Una brillante sintesi dei problemi sollevati dagli studi sul potere e dalle acquisizioni delle ricerche si trova in Frey [1971; 1972].

in maniera più o meno significativa, sull'agenda politica anche grazie ai procedimenti di comunicazione politica. Infine, tutte o molte delle tematiche controverse che abbiano fatto la loro comparsa potranno anche essere eventualmente riprese in seguito in tempi migliori ovvero, semplicemente, diversi.

Siamo pervenuti ad una conclusione provvisoria che è utile fermare. La teoria della democrazia competitiva è una concezione formale delle regole della democrazia che, nella sua applicabilità/applicazione, manifesta notevoli potenzialità di riempirsi di una varietà di contenuti. Invece, la teoria partecipazionista è molto ambigua per quel che riguarda sia il suo atteggiamento nei confronti della democrazia diretta e della sua strumentazione sia delle strutture e delle modalità della democrazia rappresentativa. Tuttavia, su un punto i partecipazionisti appaiono essere sufficientemente chiari ed espliciti. Desiderano non soltanto maggiore potere dei cittadini, ma, all'uopo, auspicano che i cittadini acquisiscano maggiori informazioni e dispongano di maggiori conoscenze. La tesi di fondo, in attesa di verifica, è che la partecipazione educa i cittadini, li rende generalmente migliori per quanto attiene la loro capacità di giudicare la politica, ma anche più efficaci. Se su questo auspicio/consapevolezza sia già oggi possibile costruire una teoria democratica che vada oltre la molto flessibile formulazione di Schumpeter, resta da vedere. Quello che, invece, sembra già certo è che la democrazia schumpeteriana deve anche fare i conti con coloro che la ritengono eccessivamente maggioritaria e priva di contrappesi. A questo specifico tema è opportuno dedicare un lungo apposito paragrafo congegnato intorno al quesito: «come impedire alle maggioranze di opprimere le minoranze?».

## 7. Democrazia delle maggioranze

La democrazia di Schumpeter è quel regime nel quale una squadra di élite politiche ha conquistato ovvero ottenuto dall'elettorato in una libera competizione il potere di decidere per un periodo di tempo limitato al mandato che ha conseguito. Anche in questo caso, la teoria di Schumpeter merita un'aggiunta che, peraltro, l'autore, quando formulò la sua teoria, non ritenne indispensabile. L'aggiunta riguarda la regola centrale della democrazia: le decisioni vengono prese a maggioranza, proprio come a maggioranza è stata eletta la squadra che ha il potere di decidere. Tuttavia, molti teorici, e praticanti, della democrazia hanno sempre mantenuto qualche riserva sulla completa applicazione e sulla estensio-

ne totale della regola maggioritaria in democrazia. Fermo restando che, se lasciamo da parte decisioni sulle quali non esistano visibili differenze d'opinione, la decisione a maggioranza è lo strumento più importante per garantire la legittimità di qualsiasi decisione, in democrazia bisogna evitare due pericoli. Appare indispensabile tenere la rotta in modo da evitare sia la Scilla di maggioranze che decidono a maggioranza su tutto, maggioranze che definirò «totalizzanti», sia la Cariddi di maggioranze che non sono in grado di decidere su niente, maggioranze che si meritano l'appellativo di «impotenti».

In entrambi i casi, il rischio è che la democrazia venga fagocitata: nel primo caso, dalla dittatura della maggioranza; nel secondo caso, da regime autoritari che vanno al potere promettendo di essere, diversamente dai regimi, spesso imperfettamente democratici, e impotenti, che li hanno preceduti, decisionisti<sup>20</sup>. La riflessione teorica sulle modalità decisionali più appropriate alla democrazia non ha fatto molta strada dai tempi, straordinari per la qualità della elaborazione, di Madison e di Tocqueville. Tuttavia, grazie a Bobbio [1981], sappiamo che la regola di maggioranza deve essere applicata con cautela. Deve comunque e sempre avere un limite invalicabile. Non è mai democratico utilizzare qualsiasi regola di maggioranza per privare le minoranze dei loro diritti, spesso giustamente definiti inalienabili, né in particolare della possibilità di diventare a loro volta maggioranza. È interessante rilevare che una corrente di pensiero e di ricerca ha sottolineato come il crollo di diversi regimi democratici fra le due guerre (1919-1939) sia stato largamente influenzato e, probabilmente, condizionato in modo decisivo, dalla incapacità di quei regimi democratici di produrre le decisioni cruciali, e non unicamente quelle relative alla protezione e alla promozione del quadro democratico stesso (ma non sono neppure mancate le democrazie capaci di difendersi con successo come dimostra l'importante studio di Capocchia [2005]). Nel secondo dopoguerra, quando gran parte delle democrazie si erano stabilmente insediate e consolidate, secondo alcuni autori il problema principale delle democrazie cambiò. Non era più quello delle capacità *decisionali* delle democrazie quanto, al contrario, quello delle capacità *representative* delle democrazie. Di qui, da

<sup>20</sup> Sarebbe interessante esplorare quanto grande è, ovvero sia stato, il contributo di democrazie «indecisioniste» all'avvento di un regime autoritario che si presenti in grado di produrre davvero decisioni rapide. A questo interrogativo risponde in parte il volume di Capocchia [2005].

un lato, una critica severa, anche se non convincentemente motivata, nei confronti delle democrazie maggioritarie; dall'altro, un elogio, non sostenuto da una adeguata base di dati, delle democrazie proporzionali, definite in maniera troppo, come già evidenziato in precedenza, positivamente valutativa e sicuramente fuorviante, «consensuali» [Lijphart 1999; e, meglio, Powell 2000].

Chi voglia rifuggire da una contrapposizione troppo netta, potrebbe rifarsi a due posizioni interessanti. La prima, purtroppo, appena accennata, quasi un'intuizione, è quella di Stein Rokkan [1975] secondo il quale, in diverse democrazie, «i voti contano, le risorse decidono». La seconda posizione è quella variamente articolata dagli studiosi del neocorporativismo. Il più produttivo di loro, Philippe Schmitter [1976], ha messo in chiaro e netto contrasto proprio il pluralismo contro il neocorporativismo, anche se ha poi rinunciato ad approfondire le differenze in chiave di modalità decisionali. Per quanto gli assetti neocorporativi nella loro versione maggiormente strutturata siano ormai tutti declinati, il problema delle modalità decisionali nelle democrazie consolidate avanzate meriterebbe maggiore attenzione al fine di valutare con maggiore precisione se la presenza dei grandi gruppi (sindacali e imprenditoriali) nei circuiti delle procedure decisionali governative vada a scapito del principio di maggioranza, lo temperi e lo moderi ovvero, più semplicemente, ne costituisca una variante, se non addirittura un impaccio<sup>21</sup>.

## 8. Del multiculturalismo e oltre

Per quel che attiene la teoria della democrazia, mi pare, dunque, lecito concluderne che, con riferimento alle modalità decisionali, non constatiamo l'esistenza di nessuno sfondamento teorico. Nel migliore dei casi, è possibile parlare di variazioni, anche grandi, nell'arco che va da Schumpeter a Kelsen, sulle problematiche della competizione politica e delle maggioranze abilitate a prendere decisioni. Nel peggiore dei casi, che identifico con una mal

<sup>21</sup> Da un lato, si colloca Lindblom [1979, 378] che, con una secca frase divenuta giustamente famosa, conclude la sua ampia ricerca sui sistemi politico-economici mondiali: «Le grandi imprese private male si adattano alla teoria e alla visione democratica. A dire il vero, non vi si adattano per niente»; dall'altro, troviamo Olson [1984] che sostiene che un po' tutti i gruppi strutturati e insediati, anche a prescindere dalle loro dimensioni, ma non dalla loro collocazione, influenzano negativamente funzionamento e qualità dei regimi democratici.

posta e fuorviante discussione del multiculturalismo, da un lato si scivola verso democrazie «numeriche» che ingessano la rappresentanza, dall'altro direi che stanno emergendo posizioni secondo le quali non soltanto le decisioni non dovrebbero essere prese a maggioranza, ma le maggioranze non dovrebbero neppure occuparsene lasciandole alle minoranze cosiddette culturali. Troppo spesso, infatti, il multiculturalismo viene declinato, quasi esclusivamente con l'obiettivo di andare oltre il liberalismo interpretato riduttivamente e unicamente come il pensiero (e la tecnica) della democrazia maggioritaria e, non invece, come la difesa intransigente dei diritti universali dei cittadini e la tecnica della limitazione del potere della politica e dello Stato, quasi che sia possibile bypassare proprio il cuore (il *core*) politico-istituzionale del liberalismo<sup>22</sup>.

È un'operazione democraticamente pericolosissima poiché non riesce a conseguire i suoi presumibili obiettivi primari, vale a dire, il riconoscimento e la diffusione dei diritti universali. Procedendo ad un riconoscimento incondizionato e esagerato di tutte le differenze culturali finisce spesso per cristallizzare posizioni gerarchiche e dominanti nell'ambito di alcune culture proprio a scapito dei diritti complessivi, in senso lato davvero liberali, di *tutti* gli appartenenti a quella specifica cultura [per una efficace critica, Benhabib 2002]. Invece, dovrebbe essere chiaro che il liberalismo dichiara «non disponibili» i diritti umani, civili e politici e non intende consegnarne qualsivoglia ridefinizione a correnti di un qualsiasi pensiero, «parziale» piuttosto che debole, né, ancora meno, a correnti «culturalmente» autoidentificatesi e organizzatesi lungo quelle linee.

Anche se il discorso meriterebbe di essere molto più esteso, le democrazie liberali non evitano sicuramente di prendere sul serio le spinte e le sfide del multiculturalismo. Quello che, però, quelle democrazie non possono proprio fare consiste nel piegare le regole ad ingiustificati trattamenti di favore per alcuni gruppi a prescindere dalle modalità con le quali quei gruppi si autodefiniscono, partecipano e agiscono politicamente. Stabilito che le regole liberali valgono per tutti, rimane lecito interrogarsi se si tratti di regole basate su pregiudizi, vale a dire pregiudicate e pregiudizievole. Comunque, chi vuole imporre eccezioni alle regole liberali deve eventualmente giustificarle in nome di una più convincente teoria sulla «società giusta» [Rawls 1971]. Non è neppure detto

<sup>22</sup> Oppure, sbrigativamente, i rapporti fra multiculturalismo e democrazia vengono negletti, come nel volume curato da Galli [2006].

che queste giustificazioni siano pienamente accertabili e accettabili ogniqualvolta il problema non è prioritariamente quello di una distribuzione di beni quanto, piuttosto, delle regole con le quali stabilire i criteri da utilizzare per pervenire a decisioni democraticamente legittime e condivisibili.

Senza osare semplificare in maniera esagerata e potenzialmente sbagliata i rapporti fra correnti di pensiero, il multiculturalismo sfocia troppo spesso in comunitarismo [Urbinati 1999], mentre il liberalismo si accompagna di preferenza, seppur non in maniera del tutto priva di tensioni, con il repubblicanesimo [Viroli 2005]. Dopodiché, il comunitarismo subordina i diritti dei singoli alle tradizioni, alle consuetudini, agli stili di vita delle maggioranze, apparentemente senza neppure verificare che si tratti di reali «tradizioni» e «reali» maggioranze, con effetti sicuramente non liberali e poco democratici. Dal canto loro, talvolta, seppure molto raramente, il liberalismo e il repubblicanesimo potrebbero non essere sufficientemente attenti alla necessità di proteggere alcune diversità. Dalla giustificazione delle diversità da proteggere e, eventualmente, da promuovere potrebbero scaturirne innovazioni della e nella teoria democratica e invenzioni di strumenti per la partecipazione e la decisione. Da una sospensione/soppressione del liberalismo e delle pratiche democratiche non è possibile aspettarsi innovazioni teoriche e strumenti che abbiano caratteristiche democratiche.

## 9. Circuiti istituzionali democratici

I diritti, come avevano perfettamente capito i filosofi politici classici della democrazia, trovano la loro protezione migliore, non tanto in magniloquenti dichiarazioni costituzionali, ma in circuiti istituzionali adeguatamente strutturati. Non possono essere lasciati *ad libitum* degli uomini. Poiché gli uomini non sono angeli, come notò, con acume pari all'ironia, James Madison, il potere e i diritti debbono essere regolamentati. C'è bisogno di regole, procedure, istituzioni. In verità, la soluzione madisoniana si fondava anche su una introspezione di psicologia politica. Chi cerca il potere politico dimostra ambizione. Probabilmente, come qualche tempo dopo indicò di avere intuito anche Schumpeter, coloro che sono politicamente ambiziosi cercheranno, dopo avere conquistato il potere politico, anzitutto, di mantenerlo, poi anche, avendolo eventualmente perduto, di riconquistarlo. Dunque, una delle tecniche maggiormente raccomandabili per evitare le degenerazioni dei governanti democratici consiste nel contrapporre ambizione ad

ambizione, potere a potere in un ambito istituzionale, per quanto flessibile, precisamente delineato. La tesi prevalente è che, fra gli estensori della Costituzione degli Stati Uniti d'America, Madison fosse interessato all'equilibrio nei rapporti fra le istituzioni e, di conseguenza, fra i detentori del potere politico, mentre Alexander Hamilton era maggiormente preoccupato dal consentire ai detentori del potere, in particolare, di quello esecutivo, di decidere, aderendo, quindi, preventivamente alla democrazia maggioritaria nella versione che oggi definiremmo decisionista.

Comunque sia, l'architettura istituzionale che uscì dalla Convenzione di Filadelfia è probabilmente più vicina alla visione politico-costituzionale di Madison che a quella di Hamilton. La formula è nota, ma non sempre compresa nella sua interezza e nelle sue implicazioni: *separate institutions sharing powers* (istituzioni separate che condividono i poteri). Una comprensione piena [alla quale molto giova il saggio di Griffin 2003] richiede che si colgano due punti fondamentali: primo, che, anche se gli Stati Uniti sono una repubblica presidenziale, neppure la presidenza può essere considerata al di sopra delle altre istituzioni e in posizione dominante. Secondo, che la formula costituzionale statunitense va piuttosto oltre, si potrebbe dire che si muove su un piano diverso, rispetto alla classica separazione dei poteri formulata da Montesquieu. Dati i tempi e i luoghi, il barone magistrato francese era soprattutto interessato a sottrarre il potere legislativo e il potere giudiziario al controllo esercitato su entrambi dal perdurante e dominante potere esecutivo della monarchia. Voleva anche tenere separati i poteri affinché ciascuno svolgesse fino in fondo il compito suo proprio senza interferenze. Invece, la soluzione costituzionale statunitense deriva, piuttosto, dal desiderio di obbligare ciascuna istituzione a tenere conto delle preferenze delle altre istituzioni, se non addirittura a negoziare le une con le altre. Al proposito, si ricordi che, secondo Madison, uno dei più seri pericoli ai quali bisognava sfuggire era proprio, sistematicamente, quello di un eccesso di concentrazione del potere decisionale.

È noto e frequente il risentimento con il quale sia l'esecutivo degli Stati Uniti sia il Congresso guardano, giudicano e criticano le sentenze del giudiziario, in special modo, ovviamente, della Corte suprema<sup>23</sup>. Meno nota, ma importante, è la produzione di testi

<sup>23</sup> Anche se nessuno, per quel che ne so, si è mai spinto fino a dichiarare l'esistenza di un presunto governo dei giudici, neppure nel caso più drammatico della spaccatura verticale fra cinque giudici nominati da presidenti repubblicani e

che, a seconda dei periodi, affermano l'esistenza di una superiorità costituzionale e politica dell'un organismo sull'altro: dal *Congressional Government* dell'allora giovane professore Woodrow Wilson nel 1885 all'*Imperial Presidency* del professor Arthur Schlesinger nel 1973. Quand'anche avessero ragione entrambi, questo significherebbe soltanto che la separazione delle istituzioni ha offerto la possibilità a ciascuna di loro di emergere apparentemente come dominante, seppure in tempi diversi. Peraltro, è possibile che entrambi gli studiosi abbiano ecceduto trascurando, in particolar modo, che la dimensione «condivisione dei poteri» costituisce un sicuro, e spesso insuperabile, ostacolo alla «tirannia» di una istituzione su tutte le altre. Nella misura in cui quella che propongo riesce ad essere l'interpretazione corretta, il fenomeno del «governo diviso», vale a dire quando il presidente non ha maggioranza in uno o in nessuno dei due rami del Congresso, è un esito che i Padri Fondatori avrebbero giudicato non negativo e non riprovevole, ma, al contrario, quasi un'opportunità per le istituzioni di esercitare la loro influenza reciprocamente moderatrice. Allora, probabilmente, Ackerman [2003] sbaglia in quella che percepisco come una proposta tesa a ridurre la separazione delle istituzioni e a gerarchizzare i poteri.

Nella chiave di lettura ispirata al potere moderatore dei rapporti interistituzionali, l'unica grande innovazione istituzionale della seconda parte del XX secolo è quella del semipresidenzialismo, meritorio esempio come, a suo tempo, fu la separazione delle istituzioni, di ingegneria istituzionale<sup>24</sup>, anche se, ovvero proprio per

quattro giudici nominati da presidenti democratici che nel dicembre 2000 ha consegnato la Casa Bianca al candidato repubblicano George W. Bush.

<sup>24</sup> Di ingegneria possiamo legittimamente e correttamente parlare quando vengono congegnate istituzioni nuove o vengono riformate in maniera significativa istituzioni, regole e procedure già esistenti. Non si potrebbe in nessun modo parlare dei federalisti o del nucleo dei riformatori istituzionali intorno a de Gaulle come se fossero dei giardinieri delle istituzioni intenti ad innaffiarle, oppure degli elettricisti, impegnati ad impedire cortocircuiti. L'asse drasticamente discriminante la trasformazione ingegneristica delle istituzioni dalla manutenzione giardinale è che gli ingegneri si preoccupano di come creare una situazione democratica, vale a dire influenzabile e controllabile dai cittadini, che consenta sia la competizione sia la collaborazione, mentre i manutengoli restringono la loro visuale alle sole istituzioni, ad una pulizia formale che poco o nulla ha a che vedere con il «pubblico» che quelle istituzioni dovrebbero servire. È la differenza, incolmabile, che passa fra Sartori [2004a] (e, se posso permettermi, anche fra me, in special modo, Pasquino [1992]) e Lanzalaco [2005]. Forse è anche la differenza che intercorre fra una visione della scienza politica interpretata come scienza applicativa di validità generale e la scienza politica ridotta a *policy making* incrementale.

ché, contiene elementi di ambiguità. Infatti, qualora il presidente goda di una sua maggioranza assoluta nel Parlamento, il semipresidenzialismo potrebbe finire per caratterizzarsi come un iperpresidenzialismo. Troppo spesso si dimentica che la Repubblica di Weimar fu un caso, sfortunato e tragico, di semipresidenzialismo, ma l'impostazione teorica rimane degna di nota. Da un lato, l'elezione popolare diretta del presidente della Repubblica intendeva dare al capo dello Stato quella legittimazione democratica (tipo «democrazia plebiscitaria» di ispirazione weberiana) indispensabile a subentrare con successo alla legittimazione dinastica dell'Imperatore. Dall'altro, la previsione di un cancelliere che dovesse godere della fiducia del Reichstag configurava una situazione di potenziale equilibrio di poteri fra presidente e cancelliere. Comunque, lasciando da parte i fattori esterni ed esogeni, la Repubblica di Weimar non crollò a causa della fragilità, dell'ambiguità o dell'inadeguatezza dei rapporti interistituzionali, ma piuttosto a causa della frammentazione e della polarizzazione del sistema partitico. Non può, naturalmente, essere soltanto casuale se le diverse varietà di semipresidenzialismi hanno contribuito all'inaugurazione e al consolidamento di molte nuove democrazie [come segnalano i saggi raccolti da Elgie e Moestrup, in stampa]. Qui è probabilmente utile aggiungere che alcuni teorici della democrazia hanno spesso, ma non sempre, dimenticato che il potere può essere «spezzato» non soltanto orizzontalmente, per l'appunto in tre, ma anche verticalmente, in molti più «pezzi», ad esempio, e ottimamente, negli Stati federali.

Naturalmente, chi accetta questa costruzione istituzionale della democrazia rivela la sua preferenza per accordi ai diversi livelli e fra le diverse istituzioni (*multilevel governance*) pur sapendo di correre il rischio che gli accordi conducano a stalli decisionali e, talvolta, anche a confusione di responsabilità. A mio modo di vedere, questa confusione è, dal punto di vista democratico, anche peggiore poiché non consente al cittadino di premiare e punire e, eventualmente, di procedere alle possibili riforme dei circuiti istituzionali. Cosicché, potremmo sostenere che sia la teoria sia la pratica democratica debbono temere due esiti. Da un lato, l'esito appena identificato di uno stallo; dall'altro, l'esito del dominio di una istituzione su tutte le altre. La democrazia non funziona se le istituzioni non entrano in un circolo virtuoso: no al governo presidenzialista senza freni e contrappesi; no al governo assembleare senza leadership; no al governo dei giudici senza responsabilità. Sì, dunque, al gioco dei poteri [Poggi 1998]? Anche se rispondessimo affermativamente, potremmo ipotizzare che la teoria dei *veto*

*players* e, più in generale, il cosiddetto neoistituzionalismo si configurino come tentativi di formulare nuove teorie della democrazia?

La teoria dei *veto players* [Tsebelis 2004] sembrerebbe compiacersi, dal punto di vista del conseguimento di equilibri istituzionali, dell'esistenza di un buon numero di attori dotati di poteri di veto in alcune democrazie contemporanee, ad esempio, in casi, pure apparentemente così distanti, come gli Stati Uniti d'America e l'Italia. Sembrerebbe, al contrario, dare un giudizio non positivo di assetti istituzionali, come quello della Gran Bretagna, caratterizzato da un numero limitatissimo e, al limite, inesistente di giocatori dotati di poteri di veto. Dietro una patina di neutralità concernente gli esiti possibili dei rapporti fra *veto players*, credo non sia sbagliato sostenere che la teoria privilegia lo *status quo* inteso come il punto di equilibrio conseguito nell'ambito di un sistema o di un sottosistema e, di conseguenza, gradito da un numero di attori maggiore di quelli che preferirebbero un esito diverso. Nella misura in cui un regime democratico è quello nel quale si decide a maggioranza, lo *status quo* preferito da una maggioranza non è soltanto un esito democratico. Soprattutto, è un esito difficile, se non impossibile, da modificare. Sollevare qui il problema dell'intensità delle preferenze aprirebbe un fronte di ridefinizione e di trasformazione delle democrazie e delle teorie che confesso di non essere affatto sicuro di sapere controllare. Pertanto, mi limito a segnalare l'importanza [e a rinviare nuovamente a Almond e Verba 1963; 1965] ricordando che, secondo non pochi autori, l'intensità delle preferenze politiche, se molto elevata, può condurre ad una loro non-negoziabilità con conseguenze molto negative non soltanto sul funzionamento della democrazia, ma anche sulla sua stessa sopravvivenza. Mi sembra, comunque, che la teoria dei *veto players* non sia una nuova teoria della democrazia e neppure ambisca ad esserlo, offrendo i suoi migliori contributi sul piano del funzionamento dei sistemi politici.

## 10. Conclusioni

Qual è, in sostanza, il futuro della elaborazione delle teorie della democrazia? A conclusione di questo lungo *excursus* mi sono rafforzato nella opinione che la teoria competitiva della democrazia di Schumpeter contenga e mantenga due grandi vantaggi sulle teorie concorrenti. Il primo vantaggio è che costituisce un utile e, probabilmente, irrinunciabile punto di partenza sul quale, però, si possono innestare una molteplicità di percorsi e, per rimanere

al tema del nostro libro, una molteplicità di strumenti. In assenza di élite che entrino in competizione e di elettori che scelgano in maniera informata fra quelle élite attribuendo, periodicamente, ad una squadra il potere di decidere, non si danno le condizioni minime della democrazia come potere del popolo. Il secondo vantaggio della teoria di Schumpeter è che costituisce un ottimo punto di ricaduta. Forse non è possibile democratizzare altre sfere oltre a quella più precisamente politico-istituzionale; forse i cittadini vogliono limitarsi ad esprimere il loro voto e non desiderano occuparsi altrimenti e ulteriormente di politica; forse non sono richiesti e non appaiono necessari strumenti di democrazia diretta in aggiunta a quelli della democrazia rappresentativa nella sua versione schematica cosicché, eventualmente, falliti tutti tentativi di arricchimento della strumentazione della democrazia, la teoria di Schumpeter risulta soddisfacente, appropriata e adeguata.

Naturalmente, qualche studioso penserà che sia possibile essere, da un lato, più esigenti, dall'altro, più preveggenti. Vi sarà chi, per l'appunto, esige competizione e partecipazione, ma, come ho ripetutamente sottolineato, la teoria di Schumpeter accoglie senza tensioni entrambe le componenti di una buona democrazia. Quanto alla preveggenza, per mostrarla e argomentarla non mi pare che sia sufficiente scrivere di «post-democrazia»<sup>25</sup>. Quale preveggenza è quella che sostiene che la democrazia bisogna accelerarla, allargarla, approfondirla? In una qualche, peraltro, non del tutto convincente, misura, è Dahl [1996] a fissare le due direttive di fondo lungo le quali dovrebbe muoversi la teoria democratica: approfondire le pratiche democratiche nazionali all'interno delle poliarchie; e internazionalizzare la democrazia. Proposte, direi, «buoniste» nelle intenzioni, ma per l'attuazione delle quali mancano i requisiti istituzionali operativi.

Sono partito da un interrogativo: esistono nuove teorie della democrazia? L'ho esplorato, credo, a fondo, e sono giunto alla constatazione che teorie nuove non hanno fatto la loro comparsa. Purtroppo, mi trovo costretto a concludere il mio capitolo con un altro interrogativo. Le direttive indicate da Dahl individuano

problemi teorici da risolvere oppure richiedono risposte pratiche? Avanziamo verso possibili sfondamenti teorici oppure ci barcameniamo con adattamenti pragmatici? Non desidero lasciare il lettore in sospenso. Concluderò, quindi, affermando che non intravedo nuove teorizzazioni, ma ritengo che alcuni perfezionamenti, più che adattamenti *ad hoc*, siano apprezzabili. Questi perfezionamenti possono anche venire attraverso una intelligente utilizzazione degli strumenti analizzati nei capitoli precedenti. Tuttavia, in molte democrazie reali, il problema continua ad essere soprattutto quello semplicemente, ma crucialmente, di fare funzionare le loro istituzioni. Questa è la decisiva premessa/promessa di qualsiasi eventuale perfezionamento, di qualsiasi miglioramento della qualità della democrazia [Diamond e Morlino 2005].

<sup>25</sup> Meno che mai quando i tratti salienti della post-democrazia vengono identificati come una condizione di noia, frustrazione e disillusione che fa seguito a una fase democratica; interessi di una minoranza potente che sono divenuti ben più attivi della massa comune nel piegare il sistema politico ai loro scopi; élite politiche che hanno appreso a manipolare e guidare i bisogni della gente; elettori che devono essere convinti ad andare a votare da campagne pubblicitarie gestite dall'alto [Crouch 2003, 26].