

LA DEMOCRAZIA È IN CRISI?

Sabino Cassese*

1. SEGNI DI CRISI

Come le democrazie finiscono. Le democrazie muoiono. Il fallimento delle transizioni democratiche. Risorgono gli autoritarismi. Questi sono solo alcuni dei titoli degli scritti di questi ultimi anni sulla crisi della democrazia. Sono passati trent'anni dalla caduta del Muro di Berlino – quando le speranze di una accelerazione dei processi di democratizzazione divennero più forti – e tali speranze sembrano tradite. Basti pensare a quello che accade negli Stati Uniti: immigrati inglesi, irlandesi, tedeschi, che combatterono e vinsero, due secoli fa, i nativi nordamericani, impediscono, ergendo muri, ai messicani di entrare in una terra che loro stessi hanno sottratto agli indigeni. Ha ragione lo storico americano Charles Mayer, secondo il quale «le barriere cadono solo quando vengono meno le diseguaglianze»²?

Se ci si guarda in giro, si nota che le democrazie incontrano molte difficoltà. Nel Regno Unito la decisione di uscire dall'Unione Europea ha bloccato il sistema politico e ha dato luogo a molti con-

* Professor emérito da Scuola Normale Superiore de Pisa. Foi professor assistente nas Universidades de Pisa e Roma e, desde 1961, tem servido como professor nas Universidades de Urbino, Nápoles e Roma. Entre 1993 e 1994, foi membro do Governo italiano e, entre 2005 e 2014, foi juiz do Tribunal Constitucional italiano. Sabino Cassese recebeu o título de doutor *honoris causa* por oito universidades: Aix-en-Provence (1987), Córdoba (1995), Paris II (1998), Castilla-La Mancha (2002), Atenas (2002), Macerata (2002), European University Institut (2010) e Roma La Sapienza (2016). Autor de diversas obras de Direito Público, sendo as mais recentes: “When legal orders collide: the Role of Courts” (2010, Global Law Press); “L’Italia una società senza Stato” (2011, Il Mulino); “The Global Polity – Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law” (2012, Global Law Press, Editorial Derecho Global); “Tre maestri del diritto” (Editoriale Scientifica, 2012); “New Trends in Italian Public Law” (com Luisa Torchia, 2012, Esperia Publications, editor); “Lo Stato e il suo diritto” (com P. Schiera and A. von Bogdandy, 2013, Il Mulino); “Chi governa il mondo?” (2013, Il Mulino); “Governare gli italiani. Storia dello Stato” (2014, Il Mulino); “Diritto amministrativo, una conversazione” (com Luisa Torchia, 2014, Il Mulino); “Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale, Bologna” (2015, Il Mulino); “Research Handbook on Global Administrative Law” (2016, Elgar, editor); “Lezioni sul meridionalismo” (2016, Il Mulino, editor); “Territori e Potere” (2016, il Mulino) e “La Democrazia e i suoi limiti” (2017, Mondadori).

2 «La Repubblica», 2 novembre 2019.

flitti di carattere costituzionale. Negli Stati Uniti – il modello delle democrazie moderne – il potere è sbilanciato a favore del capo dell'esecutivo e il sistema non sembra capace di scegliere una classe dirigente all'altezza dei compiti della nazione più potente del mondo. Russia e Cina non evolvono verso ordinamenti democratici. In Brasile, in Argentina e in India si segnalano bonapartismi e peonismi risorgenti. In Paesi europei come l'Ungheria e la Polonia si affacciano ordinamenti democratici illiberali. La democrazia è andata di pari passo con la pace. Le maggiori crisi delle democrazie, come quella italiana degli anni Venti e quella tedesca degli anni Trenta del secolo scorso, si sono accompagnate a ecatombi, come la prima e la seconda guerra mondiale, con circa 60 milioni di morti (è scomparsa, quindi, una nazione delle dimensioni dell'Italia, o della Francia, o del Regno Unito di oggi).

La democrazia, dunque, è in crisi? Dobbiamo preoccuparci per la democrazia e per la pace? Vi sono elementi che fanno sperare in una reversibilità della crisi? Cercherò prima di elencare gli indicatori della crisi delle democrazie moderne, poi i fattori che possono far sperare in un loro superamento.

2. INDICATORI DI CRISI

Il primo indicatore della crisi delle democrazie sta nella diminuzione della partecipazione politica attiva dei cittadini. La partecipazione elettorale italiana è passata dal 93% del secondo dopoguerra, al 73%, e di recente è scesa di altri venti punti, al 53%. L'ISTAT ha calcolato che solo l'8% delle persone con più di quattordici anni prende parte attivamente alla vita politica. La partecipazione sociale è tre volte superiore e la partecipazione politica passiva raggiunge il 70%. Francesco De Sanctis, nel 1877, parlava di apatia politica, «impotente a fare, attivissima a demolire». A questa apatia politica corrisponde la crisi dell'offerta politica, cioè l'incapacità dei partiti e delle altre forze politiche di proporre programmi che suscitino l'interesse dei cittadini e servano a mobilitarli. Il secondo indicatore della crisi delle democrazie sta nel declino dei partiti come organizzazioni sociali (non come organi statali).

Come osservava nel 1928 il grande storico tedesco Friedrich

Meinecke, i partiti sono «un primo centro di raccolta e di filtraggio delle confuse aspirazioni popolari, una prima sintesi degli interessi contrastanti, fondata sul terreno di comuni ideali politici». Questa funzione di raccolta e di filtraggio è venuta a mancare.

Quale sintomo della crisi dei partiti in Italia si può segnalare il fatto che il numero dei loro iscritti è fortemente diminuito, mentre è aumentato il numero degli abitanti. I tre maggiori partiti, alla metà del secolo scorso, avevano quattro milioni di iscritti. Oggi, il totale degli iscritti ai partiti non supera il mezzo milione, mentre la popolazione è aumentata di tredici milioni. Continuiamo a chiamare partiti organismi che non rispondono più a questo nome, non hanno una base associativa, sezioni, congressi nazionali, programmi fondati sulla libertà di riunione, sulla libertà di associazione, sul dibattito tra gli iscritti. Una sola delle forze politiche presenti in Parlamento usa nella propria denominazione la parola partito; solo sei delle trentadue forze politiche presenti nel Paese, ma non rappresentate in Parlamento, usano il termine partito nella loro denominazione. La democrazia dei partiti vive ogni cinque anni, quando si svolgono le elezioni. L'ex sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Giorgetti, ha dichiarato che «nella Lega non c'è dibattito, non c'è democrazia, decide un capo»³. La situazione è solo parzialmente diversa nelle altre forze politiche. La conseguenza è che i partiti, strumento della democrazia della nazione, non sono essi stessi, al loro interno, democratici. Quindi, non riescono ad agire da intermediari tra la società e lo Stato. Il terzo indicatore della crisi della democrazia è costituito dalla scarsa comunicazione tra i due modi prevalenti di formazione dell'opinione pubblica. Da un lato, vi è quello studiato dal politologo e giornalista americano Walter Lippmann nel 1922, nel suo libro *Public Opinion*. Dall'altro, vi è quello introdotto dopo la diffusione di Internet, con una strumentazione digitale che si vale di sondaggi e di rilanci, dicendo alla gente quello che la gente vuol sentirsi dire, con una molto maggiore semplificazione. Ne deriva una separazione del corpo elettorale e della nazione tra digitali e non digitali, tra followers e semplici elettori. Il quarto indicatore della crisi della democrazia è costituito dalla continua perdita d'importanza del «deliberativismo» a favore del decisionismo. La decisione prevale sulla deliberazione. I processi deliberativi sono

3 «Corriere della Sera», 21 agosto 2019.

fondati sull'informazione, sul dibattito, sull'ascolto, sul tentativo di convincere e sulla disponibilità a farsi convincere, prima di giungere a una decisione finale. Ricordo che Tommaso Moro nell'opera *Utopia*, ovvero la migliore forma di Stato, del 1516, scriveva: «nulla che riguarda il pubblico interesse può essere confermato e ratificato se non si è discusso in consiglio per almeno tre giorni». E aggiungeva: «nel consiglio vige anche l'abitudine di non discutere alcun argomento il giorno stesso in cui viene esposto, ma di rimandare alla seduta successiva. Questo affinché nessuno, dopo aver dato un giudizio affrettato, si ingegni per trovare argomenti che supportino una sua frase stupida, invece che per il bene della Repubblica». Il quinto indicatore di crisi della democrazia sta nell'inquinamento del sistema della democrazia rappresentativa con elementi o aspettative propri della democrazia diretta. Più volte si è sentito dire che si vorrebbe, la sera delle elezioni, sapere quale sarà il governo. Ma in una democrazia rappresentativa la formazione del governo dipende dal Parlamento, non dal popolo. Parlamentari si pronunciano in Parlamento, ma non per altri parlamentari, bensì indirizzandosi direttamente all'elettorato. Ma in una democrazia rappresentativa i parlamentari debbono dialogare tra loro, cercando di trovare una soluzione ai loro contrasti, non appellarsi direttamente al popolo. I parlamentari si esprimono prevalentemente con affermazioni non con argomentazioni, senza dibattere ma piuttosto dichiarando, con slogan, con semplificazioni che evocano emozioni. Ma in una democrazia rappresentativa bisogna cercare di convincere, spiegare, argomentare. Si contrappongono così due concezioni della democrazia, una secondo la quale il governo è eletto dal popolo, l'altra secondo la quale il governo deve avere la fiducia del Parlamento. La seconda soltanto è prevista dalla Costituzione italiana. Il sesto indicatore di crisi della democrazia sta nelle difficoltà e nella lentezza delle decisioni dei sistemi politico-costituzionali democratici. Regimi autoritari o comunque non democratici possono, ad esempio, realizzare opere pubbliche molto più rapidamente perché i relativi parlamenti non canonizzano interessi ambientali, sanitari, di sicurezza del lavoro, sindacali, e così via, rendendo i processi di decisione più semplici e rapidi, ma, nello stesso tempo, non tutelando interessi collettivi che i parlamenti democratici cercano, con le leggi, di proteggere.

3. RESILIENZA DELLE DEMOCRAZIE

In presenza di questi fattori di crisi, occorre disperare, oppure vi sono elementi che fanno sperare in una capacità di reazione delle democrazie? I fattori che alimentano speranze nel futuro della democrazia sono numerosi. Il primo è costituito dall'esistenza, all'interno degli ordinamenti democratici, di più tipi di democrazie. In quasi tutti gli ordinamenti moderni il popolo non sceglie soltanto i rappresentanti nazionali, ma anche quelli locali e regionali, nonché i propri rappresentanti in altri ordinamenti, di carattere sovranazionale. Quindi, gli ordinamenti democratici mettono astutamente democrazia locale contro democrazia nazionale, democrazia sovranazionale contro democrazia nazionale. Le diverse democrazie sono destinate a contrapporsi e a tenersi tra di loro sotto controllo.

Il secondo fattore di speranza sta nella diversità della durata nelle cariche pubbliche. Gli ordinamenti democratici hanno tutti introdotto mandati di durata diversa. Ad esempio, in Italia, il Parlamento dura un massimo di cinque anni, mentre il presidente della Repubblica ha un mandato di durata settennale. Il sistema della durata dei mandati nel governo federale degli Stati Uniti è molto più complicato. In questo modo, il passato corregge il presente, e viceversa.

In terzo luogo, quasi tutte le costituzioni moderne, in molti Paesi del mondo, prevedono quella correzione epistocratica della democrazia che consiste nelle corti costituzionali. Queste non applicano le leggi, ma le giudicano e possono annullarle. In quarto luogo, le costituzioni, per proteggere alcuni valori di base (ad esempio, in Germania, la dignità dell'uomo) contengono clausole eterne, cioè principi che non sono emendabili. Questo vuol dire che le leggi devono rispettare le costituzioni, ma che le costituzioni, a loro volta, debbono rispettare alcuni principi che hanno una forza superiore alle stesse norme costituzionali ordinarie. Poi, al di sopra delle costituzioni nazionali, vi sono ora norme costituzionali sovranazionali, quali la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e il Trattato dell'Unione Europea, che si impongono alle stesse costituzioni nazionali. Inoltre, con la globalizzazione, alcuni diritti umani sono tutelati a livello universale, con norme-accordi che si impongono agli stessi Stati. I diritti dei rifugiati, il rispetto della de-

mocrazia e persino il diritto alla democrazia, il diritto a un giudice indipendente e il rispetto dell'indipendenza dei giudici sono imposti non solo da costituzioni nazionali ma anche dall'alto, cioè da organismi sovranazionali. Questi organismi agiscono anche da promotori della democrazia: basti ricordare il fondo per la democrazia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, oppure l'analoga iniziativa dell'Unione Europea. Gli organismi sovranazionali agiscono anche come controllori della democrazia, come dimostrato dagli interventi del Parlamento europeo e della Corte di giustizia dell'Unione Europea nei confronti dell'Ungheria e della Polonia, per il rispetto della libertà religiosa, dell'indipendenza dei giudici, della libertà accademica. Questa pluralità di controlli sul rispetto della democrazia può apparire singolare a chi pensa che essa muova soltanto dal basso verso l'alto, e non nella direzione opposta, dall'alto verso il basso.

Un ultimo elemento di speranza nella sopravvivenza delle democrazie è costituito dalla recente rivincita dei parlamenti. Agli eccessi di autoritarismo del presidente degli Stati Uniti, la Camera dei rappresentanti ha reagito avviando una procedura di accusa. Nel Regno Unito, alla pretesa del primo ministro di sospendere l'attività del Parlamento per numerose settimane, ha reagito la Corte suprema dichiarando inesistente la decisione del governo. In Italia, alla richiesta di un membro del governo di avere pieni poteri e di sciogliere il Parlamento, quest'ultimo organo ha trovato nel suo interno una diversa maggioranza che ha consentito la sopravvivenza del Parlamento e la formazione di un altro governo. La condizione alla quale la democrazia può sopravvivere è, però, soprattutto, la partecipazione dei cittadini. Termino con un brano del *De Rerum Natura* di Lucrezio: «bello, quando sul mare si scontrano i venti / e la cupa vastità delle acque si turba, / guardare da terra il naufragio lontano: / non ti rallegra lo spettacolo dell'altrui rovina / ma la distanza da una simile sorte». Il grande matematico e filosofo Blaise Pascal ha commentato questo brano di Lucrezio con tre parole: *vous êtes embarqué*. Siamo anche noi su quella nave.