



**Citation:** R. Segatori (2020) La democrazia tra Scilla e Cariddi. *Società Mutamento Politica* 11(21): 245-249. doi: 10.13128/smp-11963

**Copyright:** © 2020 R. Segatori. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/smp>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement:** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Competing Interests:** The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

## La democrazia tra Scilla e Cariddi

ROBERTO SEGATORI

### UNO STRESS TEST

Una pandemia devastante come quella del Covid-19 rappresenta una specie di *stress test* sulla tenuta dei regimi politici e, nel nostro caso, sulla tenuta della democrazia. Quest'ultima può essere paragonata a una piccola barca costretta ad attraversare lo stretto tra Scilla e Cariddi mentre il mare è in tempesta.

### SCILLA

Scilla è il *populismo*. In questa fase, i movimenti e i partiti populistici tengono ancora banco nei paesi extra-europei anche democratici (ad esempio, con Trump negli Usa), in Europa (con Orbán in Ungheria) e in Italia (con i 5 Stelle e con la Lega di Salvini). Il populismo rappresenta un problema perché tende a enfatizzare il concetto di democrazia formale o procedurale rispetto a quello di democrazia sostanziale o costituzionale. Com'è noto, la differenza tra i due concetti non è di poco conto. Luigi Ferrajoli ha osservato che la nozione di democrazia formale o procedurale «identifica la democrazia sulla base delle sole *forme e procedure* idonee a garantire che le decisioni prodotte siano espressione, diretta o indiretta, della volontà della maggioranza degli elettori. La identifica, in breve, in base al *chi* (il popolo o i suoi rappresentanti) e al *come* (la regola della maggioranza) delle decisioni, indipendentemente dai loro contenuti, cioè dal *che cosa* viene deciso, anche se tali contenuti sono illiberali, antisociali e perfino antidemocratici». Diversamente, la democrazia sostanziale o costituzionale inquadra e vincola la democrazia procedurale all'interno di regole che disciplinano non solo le norme sulle modalità elettorali e sulla produzione legislativa, ma anche i diritti fondamentali da rispettare (civili, politici e, specie nel caso europeo, sociali) e la garanzia della divisione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, cui si riconosce un ruolo autonomo. Da questo punto di vista, la Costituzione italiana è esemplare. Il secondo comma dell'art. 1 precisa infatti subito che «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita *nelle forme e nei limiti della Costituzione*» (corsivo mio). E se le forme e i limiti sono definiti soprattutto nella Parte II (Ordinamento della Repubblica), dal Titolo I (Il Parlamento) al Titolo VI (Garanzie costituzionali), sono i Principi fondamentali e gli art. 13-16 della Parte I (Diritti e doveri dei cittadini) a delineare ciò che non è possibile violare, per

l'interpretazione che consegue all'art. 2 che, appunto, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, ulteriormente esplosi nell'art. 3.

Declinare la democrazia in senso meramente procedurale oppure in senso costituzionale conduce tra l'altro ad attribuire connotazioni diverse ai concetti di legittimazione e legalità. È noto che la legittimazione procede dal basso (il popolo) verso l'alto (il parlamento e, in forma diretta o indiretta, il governo), mentre l'ambito della legalità promana dall'alto verso il basso. Ebbene, nella democrazia solo formale, una legittimazione corretta (con governanti eletti dalla maggioranza degli elettori) può generare un tipo di legalità non sempre rispettosa dei diritti delle minoranze e, più in generale, dei diritti inalienabili dell'uomo. Ne sono un esempio alcuni regimi autoritari o totalitari, con capi di Stato arrivati al potere per via "democratica". Si registrerebbe qui, fin dalla partenza, la cosiddetta "dittatura della maggioranza". Con la democrazia costituzionale (caratterizzata da una costituzione rigida nei principi di uguaglianza, libertà e giustizia) la legalità si definisce invece solo a partire dal doppio vaglio del legislatore e della stessa Costituzione (ovvero, dei suoi garanti).

Ma perché, dunque, nelle sue forme estreme, il populismo rischia di essere Scilla, all'inizio ninfa bellissima poi trasformata dalla maga Circe in una creatura mostruosa, con sei teste di cani rabbiosi e ringhianti? Perché il populismo pratica ossimoricamente l'antipolitica e combatte ogni forma di intermediazione necessaria a produrre i risultati meglio argomentati nel dibattito pubblico. Il populismo, infatti, nascendo da situazioni di profondo disagio, si caratterizza come ho scritto altrove per la ricorrenza di quattro elementi: «a) una *voice* (appello simbolico, credo, mito) che attribuisce il fondamento della legittimazione politica al popolo autentico e alle sue tradizioni comunitarie, di contro ai professionisti della politica, alle lobby del potere economico e spesso ai cosiddetti «diversi»; b) una leadership che cavalca quella *voice* e funge da catalizzatore delle pulsioni di quanti si identificano in essa; c) una porzione di popolazione che «sente» di essere quel popolo dotato di autenticità e di valori o diritti marginalizzati; d) una modalità espressiva, tanto nei leader quanto nei seguaci, che tende a privilegiare l'immediatezza delle emozioni rispetto alla complessità dell'argomentazione razionale» (Segatori 2015: 112-113).

Nelle situazioni eccezionali di *stress* sociale, come nel caso di una pandemia, un leader che si è affermato solo grazie alla forma procedurale (magari pure "aggiustata") della democrazia, può perfino pervenire – come ci mostra l'ungherese Viktor Orbán, apprezzato anche da qualche leader populista italiano – ad assumere i

pieni poteri, sostituendosi al Parlamento nell'approvare le leggi e togliendo a tempo indeterminato la libertà di espressione e di movimento ai cittadini.

## CARIDDI

Cariddi è la *tecnocrazia*. La pericolosa pandemia e la profondissima crisi economica che ne è conseguita hanno reso necessari drastici interventi di biopolitica e di ingegneria finanziaria. La letteratura sulla biopolitica, intesa come azione dei poteri pubblici sul corpo delle persone, distingue tra gli atti esecrabili di discriminazione (e quindi come fenomeni antidemocratici e particolarmente iniqui), e i provvedimenti coercitivi a tutela della salute collettiva (e quindi giustificati dai buoni fini perseguiti). Appartengono alla prima variante le disposizioni e gli stermini nazisti riguardanti ebrei, rom, omosessuali e disabili, come pure le idee fasciste sulla donna-fattrice, la tassa sul celibato e le norme contro gli ebrei. Al contrario, una biopolitica opportuna e compatibile con la liberal-democrazia è quella delle vaccinazioni o degli obblighi/divieti restrittivi, intesi come forme di prevenzione di malattie sia dei singoli individui, sia, per contagio, di intere comunità.

La pandemia del Covid-19 ha indotto i governi ad adottare norme severe per prevenire rischi di contagio sia di tipo igienico-sanitario (obbligo di uso di mascherine e di guanti protettivi, raccomandazioni per l'igiene delle mani e di parti del corpo), sia restrittive della libertà di movimento (aspetto quest'ultimo particolarmente delicato perché sospensivo non di un diritto qualsiasi ma di un diritto che le costituzioni liberal-democratiche inseriscono tra quelli fondamentali) e di iniziativa economica privata.

Peraltro, nella definizione delle condotte obbligatorie e nell'imposizione di certe limitazioni, hanno assunto un ruolo di assoluto rilievo gli infettivologi (e gli esperti bio-sanitari in genere), i quali hanno di fatto dettato – non senza qualche allarmante confronto/scontro tra di loro – i contenuti dei principali provvedimenti tesi a fronteggiare l'emergenza.

La crisi finanziaria che sta caratterizzando tutti i paesi nell'uscita (più lenta che veloce) dalla pandemia ha infine portato alla ribalta un altro gruppo di esperti: gli economisti. E costoro – così come accaduto dopo altri pesanti eventi critici (guerre, calamità naturali e *crack* finanziari) – sono tornati ad essere centrali, se non indispensabili, nell'affiancare i politici nella messa a punto delle politiche economiche ritenute più appropriate per la ripartenza.

Uno sguardo alla letteratura che studia le diverse forme di autorità pubblica ci ricorda come le vicende

appena descritte sembrano riproporre in tutta evidenza un ritorno della cosiddetta tecnocrazia. La cosa non deve stupire. L'idea di attribuire il potere ai sapienti e ai competenti ha sempre fatto parte sia della tradizione filosofica, sia delle prassi più recenti delle democrazie in qualche modo bloccate e afone nelle rappresentanze politiche. Da un lato, basti infatti pensare a Platone e alle tendenze aristocratiche riaffermatesi successivamente, perfino nelle declinazioni scientiste e industrialiste di Auguste Comte e Henri de Saint-Simon. Dall'altro, e con riferimento all'Italia degli ultimi trent'anni, al ruolo tecnico pur mitigato di Carlo Azeglio Ciampi, Lamberto Dini, Mario Monti e, domani, forse dell'invocato Mario Draghi, senza tralasciare l'ipotesi che in tale categoria possa essere annoverato come tecnico del diritto lo stesso presidente del consiglio Giuseppe Conte.

Dopo la metafora del populismo-Scilla, c'è da chiedersi anche qui perché assimilare la tecnocrazia a Cariddi, altro mostro terribile dalla forma di serpente – più specificamente di lampreda – dotato di un corpo cartilagineo privo di scheletro osseo e di una gigantesca bocca piena di affilatissimi denti e con una voracità infinita. Significa forse che tutti gli “esperti” sono così? Lungi da me dal pensarlo (anche se a pensar male...). Piuttosto, è da ritenere che tutta la questione si giochi sul rapporto intercorrente tra la classe politica – o meglio, tra i rappresentanti del popolo e dal popolo legittimati – e la classe dei tecnici, legittimati dalla loro conoscenza scientifica ma non dal popolo. Un rapporto davvero delicato sia in considerazione della capacità o incapacità di autonomia determinazione da parte dei rappresentanti del popolo, sia alla luce dell'importanza del criterio della competenza, nonché delle considerazioni d'ordine psicologico e politico che seguono.

#### IL RISPECCHIAMENTO DI SCILLA E CARIDDI

Per certi aspetti il populismo e la democrazia si contrappongono e si negano a vicenda. Il populismo cerca la sua legittimazione nel voto popolare (uno vale uno) della democrazia procedurale, a prescindere da qualsiasi competenza – che non sia quella di un'oratoria semplificata e martellante – dei suoi rappresentanti. La tecnocrazia, all'opposto, trova la sua legittimazione esclusivamente nella competenza, a prescindere dal consenso democratico. Tanto per fare un esempio in campo sanitario, tale diversità consente a molti populistici di proclamarsi *novax*, mentre induce la quasi totalità degli esperti a pronunciarsi a favore dell'obbligo dei vaccini.

Su un altro fronte, però, il populismo e la tecnocrazia presentano una radice comune: il bisogno dei cittadi-

ni di una guida autorevole (nella regressione psicologica, il bisogno di un padre), tramite il ricorso ad un capo, o a figure da cui accettare l'eterodirezione, in particolari situazioni di crisi. Nel caso del populismo, abbiamo accennato sopra al rapporto che lega “la porzione crescente di popolazione che si percepisce come marginalizzata dal *mainstream* della storia” al “leader situazionale che sa porsi, al di là di ogni sapere esperto, come catalizzatore di quel disagio”. Nel caso del “potere dei tecnici”, il paradigma è quello della relazione – rassicurante ma asimmetrica – tra medico e paziente.

Nell'un caso come nell'altro, però, è sempre presente il rischio dell'aggiramento o della sospensione (dettata da pochi) del sistema dei pesi e contrappesi e dei diritti fondamentali dei cittadini, assicurato dalla democrazia costituzionale. E, pur essendo vero che certe situazioni nascono da un forte bisogno di autorevolezza delle risposte, è altrettanto vero che un'autorevolezza senza controlli può degenerare, in casi estremi, nell'autoritarismo.

#### IL FASCIAME DELLA BARCA DELLA DEMOCRAZIA ITALIANA

L'Italia, come si è ricordato, è una democrazia costituzionale. La sua struttura normativa prevede le vie legittime attraverso cui assumere decisioni di rilevanza pubblica. Al contempo, però, essa presenta due punti deboli in corrispondenza con il concetto di emergenza e con il rapporto tra lo Stato centrale e le Regioni. Un'*emergenza*, come quella prodotta dalla pandemia, è una situazione grave e complessa di squilibrio o di pericolo che in genere ha bisogno di essere affrontata con *urgenza*. L'emergenza indica insomma una condizione particolare, “emersa” appunto all'improvviso ad alterare la stabilità dell'ordine precedente. L'urgenza è riferita ai tempi rapidi con cui intervenire in una situazione che presenta dei rischi se, appunto, non si provvede velocemente a contrastare quegli stessi rischi.

La Costituzione italiana non fa riferimento al termine “emergenza”, se non, in maniera implicita, all'art. 78, laddove stabilisce che «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari». La parola “urgenza” ricorre invece nell'art. 77, che prevede che «in casi straordinari di necessità e d'urgenza», il governo possa adottare Decreti Legge con forza di legge, a condizione che siano subito presentati alle Camere e convertiti in legge entro sessanta giorni.

Ebbene, dopo che il 30 gennaio l'OMS ha dichiarato l'epidemia da Covid-19 un'*emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale*, il Governo italiano ha recepito la necessità di misure di prevenzione, dichiarando,

con Delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, lo stato di emergenza per sei mesi (ovvero fino al 31 luglio 2020). A partire da tale data, c'è stata una lunga sequenza di atti normativi, assunti in parte nelle more delle difficoltà delle due Camere ad organizzarsi per svolgere adeguatamente il proprio ruolo. Di fatto, il Governo ha adottato un primo DL il 23 febbraio 2020 (n. 6) in cui indicava le misure di contenimento da introdurre, demandando a se stesso (art. 3) l'attuazione delle stesse. Successivamente, l'Esecutivo ha alternato a DL ad oggetto parziale una serie di DPCM (Decreti del presidente del consiglio dei ministri) destinati a disciplinare gli interventi della protezione civile e perfino la riduzione della libertà di movimento e di iniziativa economica dei cittadini. Molti giuristi hanno fatto notare che così si sfiorassero i margini della legittimità, nel senso di limitare quelle libertà costituzionalmente garantite con meri atti amministrativi (i DPCM, appunto), emanati sulla base di deleghe piuttosto generiche. La situazione giuridica *border-line* rientrava nei ranghi il 17 marzo (DL n. 18) e il 25 marzo (DL n. 19), allorché il governo tornava a fare più ampio ricorso allo strumento previsto dall'art. 77 della Costituzione e quando, nei termini stabiliti, il Parlamento ricominciava ad esercitare stabilmente la sua funzione convertendo definitivamente i DL in legge.

Il secondo aspetto controverso si è evidenziato nel rapporto tra lo Stato centrale e le Regioni. L'epidemia di Covid-19 ha indubbiamente generato un grande problema sanitario a livello nazionale. L'art. 117 riformato della Costituzione colloca "la tutela della salute" tra "le materie di legislazione concorrente" tra lo Stato e le Regioni, specificando che, in materia, «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato». Ancorché non sempre pacifico, il rapporto si è retto sull'autolimitazione dello Stato a produrre il Piano Sanitario Nazionale, con la definizione dei LEA (Livelli Essenziali di Assistenza, da assicurare in tutte le regioni) e con l'assegnazione ripartita del Fondo Sanitario Nazionale, concordato in sede di Conferenza Stato-Regioni. La situazione pandemica ha provocato uno stato di fibrillazione in un equilibrio normativo, già difficile di per sé. Le Regioni hanno rimproverato al Governo centrale, non senza ragione, di aver deciso provvedimenti di tutela della salute e di altre materie a legislazione concorrente, soltanto "sentite le Regioni" e non "d'intesa con le Regioni".

Insomma, l'epidemia ha costituito uno *stress test* non solo per la relazione società-politica (da cui i ragionamenti di cui sopra su populismo e tecnocrazia), ma anche per i rapporti, giuridicamente inquadrati, tra le istituzioni pubbliche di livello diverso, come lo Stato e gli Enti regionali.

Nel momento in cui viene scritta questa nota, sull'ultimo aspetto sembra potersi rilevare che gli italiani – non tutti a conoscenza delle finanze del diritto – stiano sopportando la situazione essenzialmente per due motivi: a) il perdurante pericolo del contagio da Covid-19 che induce ad accettare anche le ultime restrizioni; 2) il basso profilo del presidente del consiglio Giuseppe Conte e la fattuale condivisione del suo approccio gradualistico.

#### COME TUTELARE LA DEMOCRAZIA

Complessivamente la democrazia – e la democrazia italiana in particolare – rischia di uscire indebolita dallo *stress test* della pandemia. E ciò, paradossalmente, per motivi solo in apparenza opposti: da un lato, infatti, c'è chi si lamenta per la crescita abnorme dei fenomeni di personalizzazione della politica e di presidenzialismo nelle istituzioni che provocano forti tensioni rispetto al ruolo del Parlamento e delle autonomie regionali (a loro volta caratterizzate dal leaderismo che si esprime nelle ordinanze di presidenti e sindaci); dall'altro, per contrastare tale deriva, c'è chi auspica di fatto un'analogia, se non superiore, dose di leaderismo in chiave populista o tecnocratica in contrasto con i paletti della democrazia costituzionale.

Per contenere e compensare queste tendenze, corrispondenti a vere e proprie infiammazioni degli organi statali, non appaiono sufficienti meri interventi di manutenzione istituzionale. Ciò che serve è un'azione molto più incisiva sui prerequisiti di fondo di un'autentica democrazia liberale e sociale: il recupero di una minima uguaglianza di partenza dei cittadini, la maturità (per consapevolezza e capacità di discernimento) degli stessi cittadini e la trasparenza dei fatti e dei comportamenti della classe politica che impattano sulla vita delle persone (ambiente, salute, economia, giustizia). Tra le condizioni utili a ridare forza ai suddetti prerequisiti, ce ne sono tre prioritarie: a) il perseguimento di una maggiore equità tra gli individui; b) un investimento solido e costante nelle istituzioni educative; c) la salvaguardia della libertà e del pluralismo dei mezzi di informazione, depurati dall'inquinamento dei propagatori di notizie false.

Pur nella concitazione di questa fase storica (anzi, forse proprio in ragione di tale concitazione) è possibile e auspicabile abbozzare per ognuna delle tre condizioni dei pacchetti di indicatori che servano sia per l'attività di monitoraggio della situazione sia per l'ispirazione delle politiche da adottare. Il nodo della disuguaglianza, ad esempio, potrebbe essere esplorato col ricorso all'in-

dicatore già usato da Piketty (2014) della differenza tra redditi da capitale e redditi da lavoro, oppure col semplice calcolo della differenza media della retribuzione tra i *manager* apicali e i lavoratori dipendenti di una stessa azienda. La rilevazione di questi dati ha messo in luce l'insopportabile crescita della disuguaglianza tra le persone dal Trentennio Glorioso (1945-1975) al periodo successivo, e quindi il dove e il come intervenire politicamente. La questione dell'educazione è bene espressa dalla quota del Pil assegnata nel corso del tempo alla scuola pubblica e al sostegno del diritto allo studio, vista in rapporto agli altri investimenti strategici e come tale da considerare. L'epidemia di Covid-19 ha anche indotto a sopravvalutare il ruolo della teledidattica, che, se ideologicamente enfatizzata, rischia di ridurre la formazione alla mera dimensione tecnica del funzionamento del sistema socio-economico, tralasciando il vissuto esperienziale di una comunità educante allo spirito critico. Quanto alla libertà e al pluralismo dell'informazione, accanto ai tradizionali indicatori sulla proprietà dei mezzi principali e sul loro numero (utili a cogliere eventuali conflitti di interesse e oligopoli), emergono oggi nuovi aspetti da tenere sotto controllo e da riequilibrare/regolamentare: la distribuzione delle risorse pubblicitarie (che sta, ad esempio, strangolando la carta stampata) e la circolazione di *fake news*.

La democrazia sostanziale può essere rappresentata come una *partita a tre* tra elettori, rappresentanti degli elettori e Costituzione. Se uno dei tre poli zoppica, a risentirne sono gli altri due. E siccome gli elettori sono il vero polo che in ultima analisi è deputato a legittimare i suoi rappresentanti e a dover riconoscere la Costituzione, è su di essi (sulle loro paure, sulle loro regressioni civiche) che occorre operare per il ripristino di una piena democrazia. Così l'equità e l'istruzione possono ben essere il principale antidoto al populismo, e (di nuovo) l'istruzione può costituire la risorsa di base dei cittadini e dei politici (che insieme partecipano al dispiegamento della sovranità democratica) per essere capaci di utilizzare il *know how* dei tecnici sapendolo valutare per quello che effettivamente serve, senza diventarne dipendenti. Solo un popolo di uguali, culturalmente preparato e liberamente e pluralisticamente informato può difendere la democrazia dalle sue derive e concorrere a farla crescere tramite una partecipazione vigilante e non passiva.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Ferrajoli L. (2012), *La democrazia costituzionale*, in «Revus», 18: 69-124.

Piketty T. (2014), *Il capitale nel XXI secolo*, Bompiani, Milano.

Segatori R. (2015), *Sintomi populistici nella crisi italiana*, in Saccà F. (a cura di), *Culture politiche e mutamento nelle società complesse*, Franco Angeli, Milano, pp. 111-131.