



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2015
I DIRITTI DEI DETENUTI

Autocrazia elettiva[1]

di MICHELANGELO BOVERO

LA FORZA DELLE IDEE

Autocrazia elettiva[1]

di MICHELANGELO BOVERO

Professore ordinario di Filosofia politica - Università degli Studi di Torino

1. Prendendo spunto da un'osservazione di Norberto Bobbio — secondo la quale «il valore cui la dottrina democratica contemporanea fa appello è sempre più divenuto quello della libertà a scapito dell'eguaglianza»[2] —, alla fine del lungo capitolo di *Categorie della politica* dedicato alla democrazia Virgilio Mura insiste sulla «correlazione fra uguaglianza e libertà», che è rinvenibile pur con molte varianti nella letteratura politica di tutti i tempi, e almeno a partire da Rousseau è considerata come «una sorta di binomio assiologico consolidato». Mura esprime in sintesi la sua posizione teorica sul punto con queste parole: «Il valore fondante della democrazia è [...] l'uguale libertà dei cittadini»[3]. Mi dichiaro del tutto d'accordo.

Ma in questa sede vorrei anzitutto concentrarmi sulla dimensione dell'eguaglianza — in un significato da ricostruire con precisione — come connotato essenziale di ogni definizione plausibile della nozione di democrazia.

E per inquadrare il problema, ritengo utile attingere alle tesi e alle argomentazioni svolte da Piero Meaglia in un libro, intitolato *Il potere dell'elettore*[4], che considero uno fra i migliori contributi in assoluto alla teoria contemporanea della democrazia, ma che non ha ricevuto, mi pare, un'attenzione adeguata.

Come suggerisce anche Mura, buona parte dei classici della filosofia politica sarebbero d'accordo nel sostenere la validità della proposizione contenuta nell'enunciato «la democrazia è il regime dell'eguaglianza». Ma è importante sottolineare che essi intenderebbero anzitutto questo enunciato come esprime un giudizio di fatto, non di valore. Sul giudizio di valore i classici divergono. Quasi tutti i dotti greci, per esempio, concordavano nel *descrivere* la democrazia come regime dell'eguaglianza, e insieme nel *valutarla* come una forma di governo (più o meno fortemente) negativa. Ebbene: prendendo in esame i regimi contemporanei abitualmente chiamati «democrazie», Piero Meaglia dimostra che quel giudizio, considerato come un giudizio descrittivo, un giudizio di fatto, è di fatto sbagliato.

Come dobbiamo interpretare questa dimostrazione? Che cosa ci dice Meaglia? Ci dice semplicemente che le cosiddette democrazie del nostro tempo non meritano questo nome, in quanto non sono regimi dell'eguaglianza? Oppure ci dice anche che nessun regime politico reale sarà mai un regime dell'eguaglianza, cioè che la democrazia è impossibile, che è un ideale (per chi lo considera tale) inattuabile? Ci dice che il concetto classico è sbagliato, che quella definizione è da rifiutare? Oppure che «sbagliata» è la realtà, perché è inadeguata al concetto? Ancora: ci suggerisce che è possibile e opportuno riformulare il concetto, anche per avvicinarlo alla realtà, come già aveva fatto Bobbio con la sua celebre «definizione minima»? O ci suggerisce che è possibile e desiderabile, anzi doveroso, cercare di «riformare» la realtà per avvicinarla al concetto? E infine, potremmo chiederci: nell'una o nell'altra o in entrambe le direzioni di avvicinamento, il divario può essere colmato, oppure soltanto ridotto? E di quanto? E come?

2. Prima di provare a rispondere, è opportuno riconsiderare analiticamente — ancora una volta — la definizione classica. Dunque: *quale* eguaglianza definisce la democrazia? Non certo l'eguaglianza *in genere*, che non significa nulla al di fuori del linguaggio logico-matematico; né una somma delle *specie* di

eguaglianza socialmente rilevanti, ad esempio i vari aspetti dell'eguaglianza *economica*, comunque delineati (eguaglianza nei punti di partenza o nei punti d'arrivo, nelle opportunità o nei redditi) o i vari gradi dell'eguaglianza *giuridica* (eguaglianza davanti alla legge, nei diritti di libertà, o nei diritti sociali), ecc. La democrazia è bensì definita dall'eguaglianza *specificamente politica*.

L'eguaglianza politica ha due dimensioni complementari, che propongo di distinguere designandole rispettivamente come *inclusività* ed *equipollenza*. Per un verso, *tutti* gli individui soggetti all'obbligo di obbedire alle leggi debbono essere (*inclusi* tra i) titolari di diritti politici, in primo luogo e sostanzialmente, in una democrazia rappresentativa, i diritti di eleggere ed essere eletti: tutti i *sudditi* debbono essere *cittadini*, titolari di una quota di potere politico, ovvero del potere di contribuire alla formazione delle decisioni collettive, vincolanti per tutti, che sono appunto le decisioni politiche. Per l'altro verso, la quota di potere politico di ciascuno deve essere eguale, o meglio equivalente, o meglio ancora *equipollente* a quella di ogni altro. In altre parole: in una democrazia, *chiunque* sia sottoposto alle decisioni politiche deve avere il potere di partecipare al processo decisionale; *nessuno* deve essere lasciato nella condizione di semplice suddito; *ognuno* deve avere egual (quota di) potere rispetto a ciascuno degli altri.

Prima facie, sembra che le costituzioni degli stati contemporanei comunemente chiamati democratici assicurino questa (duplice) eguaglianza politica: il suffragio universale garantisce l'inclusività, non vi sono *cives sine iure suffragii et honorum*; e il principio «una testa, un voto» garantisce l'equivalenza, nessuno conta più o meno di un altro. In realtà, basta uno sguardo meno superficiale per vedere che nelle cosiddette democrazie reali vi è un numero crescente di «nuovi meteci», cioè di non-cittadini, di individui esclusi dalla titolarità di diritti politici; e che i voti individuali dei cittadini elettori non sono affatto equipollenti. Di questi problemi ho già trattato più diffusamente in altre occasioni.

Ma il vero problema, suggerisce Meaglia, non è questo. Anche se fossero realizzate le migliori garanzie per l'eguaglianza (sia come inclusività, sia come equivalenza) degli individui nella partecipazione al processo formale di decisione politica, almeno nel momento elettorale, resta il fatto che altre diseguaglianze socialmente rilevanti — secondo le categorie di Bobbio: le diseguaglianze in potere economico e in potere ideologico, inteso quest'ultimo come potere di persuasione altrui — influiscono sull'eguaglianza politica dei

cittadini elettori stabilita dalle costituzioni democratiche, e *la alterano, la negano, la stravolgono*. Le diseguaglianze economico-sociali producono, di fatto, diseguaglianza politica. Impostando il problema in questo modo, viene riproposto l'interrogativo cruciale formulato da Bobbio negli anni Settanta: può sopravvivere la democrazia in una società non democratica? In altre parole: è possibile l'eguaglianza in potere politico — cioè, la democrazia — senza eguaglianza in potere economico e in potere ideologico (di persuasione)?

Più realisticamente, potremmo riformulare la domanda in questo modo: è possibile *neutralizzare* in una misura significativa gli effetti disegualizzanti delle diseguaglianze economico-sociali (le diseguaglianze in potere non-politico) sull'eguaglianza in potere politico? Nella mia prospettiva teorica, questo è il problema delle *pre-condizioni* della democrazia, esterne al processo decisionale politico in quanto tale, ossia dei caratteri o dei requisiti — di varia natura: costituzionali, sociali, culturali — che l'organizzazione complessiva della convivenza deve possedere per consentire (rendere possibile) una democrazia non puramente apparente.

3. L'attenzione di Meaglia non è però concentrata sulle terapie contro la riduzione della democrazia all'apparenza, bensì anzitutto, ed essenzialmente, sulla diagnosi della patologia complessa che sembra portare alla *vanificazione* dell'eguaglianza politica tra i cittadini fondata, in una democrazia rappresentativa, sulla distribuzione universale egualitaria del diritto di eleggere ed essere eletti.

Lo strumento diagnostico principale di Meaglia consiste nella scansione del processo decisionale politico in tre momenti distinti: *prima, durante e dopo* il voto. *Prima* del voto, i cittadini *non* sono eguali: a) nel potere di determinare le candidature alle elezioni, b) nella possibilità di candidare se stessi, e/o c) nella capacità di promuovere il successo dei candidati preferiti. Il potere di pre-selezionare i candidati, di far includere se stesso tra essi e/o di incidere efficacemente sulla riuscita di certi candidati rispetto ad altri non è un potere di *ogni* elettore, cioè *dell'elettore* in quanto tale, bensì dei membri di oligarchie più o meno ristrette — dei «potenti», dei «ricchi» e degli «influenti». Basta pensare al problema del finanziamento delle campagne elettorali. Dunque, il potere

dell'elettore prima delle elezioni è un potere distribuito in modo fortemente diseguale; al punto che la grande maggioranza degli elettori ha di fatto, in questa fase, un potere tendente a zero. Aggiungo, di passata, che Meaglia mostra — non ho detto sostiene, anzi direi dimostra — che le cosiddette «primarie» non sono e non possono essere un mezzo adeguato per superare neppure la prima di queste diseguaglianze[5].

Dopo il voto, i cittadini *non* sono eguali nella possibilità di influire sugli eletti. Il potere di orientare il comportamento decisionale degli eletti non è un potere di *ogni* elettore, cioè *dell'elettore* in quanto tale, bensì, di nuovo, è concentrato in oligopoli della ricchezza e dell'influenza, nelle mani di chi dispone di rilevanti risorse economiche e «persuasive». Dunque, anche il potere dell'elettore dopo le elezioni è un potere distribuito in modo fortemente diseguale.

E *durante* il voto? Cioè, nel momento delle elezioni, nell'atto di eleggere? Meaglia inclina ad assumere che in questa fase centrale il potere dei cittadini elettori sia effettivamente eguale, non solo nella democrazia ideale ma anche nelle democrazie reali: dove vige il suffragio universale, ogni cittadino dispone di un (solo) voto, e ogni voto conta per uno, né di più, né di meno. Su questo punto, dissento. Come ho accennato, nessuna delle due condizioni dell'eguaglianza politica (ossia l'eguaglianza in potere politico), l'inclusione universale nell'elettorato e l'equipollenza dei voti elettorali individuali, è soddisfatta nei regimi contemporanei comunemente chiamati democratici, ancorché in essi sia formalmente in vigore il suffragio universale. Dunque, anche per questo aspetto il giudizio sulla democraticità dei regimi contemporanei usualmente chiamati «democrazie» non può che essere negativo.

Indagare se le cosiddette democrazie reali siano effettivamente regimi fondati sull'eguaglianza politica, cioè se il potere dei cittadini elettori nelle democrazie rappresentative contemporanee sia egualmente distribuito — anzi, mostrare che non è vero — è l'obiettivo principale di Piero Meaglia. Ma non l'unico. Proprio per poter verificare se — o meglio, per falsificare la comune convinzione che — tutti i cittadini abbiano egual potere (almeno) in quanto elettori, Meaglia è indotto a costruire il concetto stesso di «potere dell'elettore». Tutto il libro persegue lo scopo di precisare, arricchire, rimodellare, ridefinire questo concetto per approssimazioni successive. Le domande fondamentali che orientano la riflessione di Meaglia sono tre. In primo luogo: *quale* potere ha, o dovrebbe avere, l'elettore in democrazia? potere di (fare, produrre) che cosa? che cosa è

autorizzato a fare, e che cosa riesce effettivamente a fare, il cittadino in quanto elettore? In secondo luogo: *quanto* potere ha, o dovrebbe avere, l'elettore in democrazia? quanti istituti o cariche possono e/o debbono essere elettivi? quanti elementi, gradi o fattori del processo decisionale politico possono e/o debbono trovare legittimazione in una specifica designazione elettorale da parte dei cittadini? e dunque, quanto incide, quanto *pesa* il potere dell'elettore nella determinazione delle decisioni collettive? In terzo luogo: la quantità di potere di ciascun elettore è *equivalente* a quella di ogni altro? ovvero, il potere elettorale è egualmente distribuito? Quest'ultimo interrogativo esprime, come ho detto, la preoccupazione teorico-politica di fondo dell'autore. Ma non potrebbe trovare una risposta adeguata e soddisfacente senza precise risposte agli altri due. Mi fermo qui, nella ricostruzione del contributo teorico di Meaglia. Valga quanto detto almeno come una raccomandazione alla lettura.

4. In questa sede, vorrei invitare a riflettere su una domanda preliminare, più generale: qual è il nesso tra elezioni e democrazia? E' un nesso di implicazione reciproca, in virtù del quale si deve dire che dove c'è democrazia vi sono elezioni, e dove vi sono elezioni (ovviamente «regolari», senza brogli, ecc.) c'è democrazia?

Proviamo a rovesciare la prospettiva e chiediamoci: non è concepibile una democrazia senza elezioni, una democrazia non-elettorale? E non esistono regimi che si reggono bensì sull'istituto delle elezioni ma non sono (plausibilmente designabili come) democratici? Non si tratta di interrogativi puramente scolastici nel senso riduttivo di questo termine. La nozione di «democrazia senza elezioni» non rinvia solo alla classica distinzione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, o tra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni, ma evoca questioni attuali e controverse come quella della democrazia elettronica, o della cosiddetta democrazia partecipativa o deliberativa, o anche della *governance*. Mi dichiaro piuttosto critico verso quella costellazione di indirizzi teorici e pratici, oggi in gran voga, che tendono ad esaltare le virtù democratiche di certe forme di partecipazione diretta a processi deliberativi e decisionali, considerando obsoleti o irrimediabilmente

guasti gli istituti della rappresentanza moderna. Ma non intendo qui affrontare simili questioni.

Più strettamente connessa all'argomento che intendo ora svolgere è la nozione, eguale e contraria rispetto alla precedente, di «elezioni senza democrazia», che contraddice nel senso opposto l'abituale identificazione tra i due termini. Da qualche tempo, una corrente di studi politologici ha messo in circolazione l'espressione «democrazia elettorale», contrapponendola a «democrazia liberale». Al di qua delle formule, ciò che si ricava da studi come quelli di Diamod e Plattner (e di vari altri) è che il ricorso alla legittimazione elettorale è insufficiente per qualificare un regime come democratico: in assenza di altre condizioni, una «democrazia elettorale» è semplicemente una democrazia apparente, che veste e traveste un'autocrazia effettiva. Gli esempi eclatanti nel mondo abbondano. Ma bisogna saper riconoscere anche i casi meno vistosi. Ve ne sono molti? La mia risposta è piuttosto radicale: sostengo che tutte o quasi tutte le democrazie reali contemporanee si stanno trasformando — se non si sono già trasformate — in autocrazie reali, cioè in regimi ai quali le elezioni politiche a suffragio universale (ma ribadisco ancora una volta: nella maggior parte dei casi, non proprio universale, né davvero libero ed eguale) forniscono la legittimazione del consenso popolare e dunque un'*apparenza* di democrazia.

Non è un'affermazione polemica né ideologica in senso deteriore. Vuol essere un giudizio empirico, dunque verificabile o falsificabile, fondato per un verso sull'osservazione e per l'altro su una tesi teorica che ora intendo riformulare e mi preparo ad argomentare: il suffragio universale *come tale* non implica necessariamente democrazia. Anche nel caso che fosse davvero universale ed eguale, anche nel caso di una piena inclusività dei soggetti nell'elettorato e di una perfetta equivalenza dei voti individuali, persino nel caso in cui si trovasse la maniera per neutralizzare totalmente gli effetti politici distorsivi delle diseguaglianze economico-sociali, ossia nel caso in cui venissero soddisfatte tutte le pre-condizioni della democrazia, il suffragio universale non porta a (non è compatibile con) *una e una sola* forma di regime. Brevemente: anche un'autocrazia può essere elettiva.

5. Cominciamo con una considerazione di carattere generalissimo. L'atto di

eleggere è di per sé ambiguo, non ha un significato politico univoco. Può essere interpretato come una *modalità del decidere* sulle questioni di interesse collettivo, cioè un modo di esercitare un ruolo effettivo ed efficace nella formazione delle decisioni politiche; oppure come una *modalità del non-decidere*, ossia un modo di farsi sostituire nelle decisioni.

L'ambiguità comincia a sciogliersi, permettendo di valutare quale dei due aspetti — eleggere come decidere, o eleggere come non decidere ma far decidere ad altri — prevalga nel caso concreto, rispondendo alla seguente domanda cruciale: eleggere *chi*? quali soggetti, quali figure istituzionali? eleggere rappresentanti o governanti? membri del potere legislativo, o titolari del potere (cosiddetto) esecutivo? Sappiamo che nella generalità dei regimi comunemente chiamati democratici l'istituto delle elezioni politiche a suffragio universale svolge *sempre* la prima funzione, quella di determinare la composizione del parlamento (per un certo periodo di tempo, chiamato legislatura, che copre l'intervallo tra due elezioni); solo *in alcuni casi*, ma non sempre, svolge anche la seconda, quella di designare il (capo del) governo. Ora, quest'ultima designazione da parte dell'elettorato può avvenire — quando avviene, ma, ripeto, non sempre avviene — in molti modi differenti, raggruppabili in due classi principali: o direttamente, mediante elezioni separate e distinte da quelle che conferiscono il potere legislativo, oppure indirettamente e contestualmente a queste ultime, perché è stabilito (da norme esplicite o più spesso da consuetudini costituzionali) che sarà capo del governo il *leader* del partito di maggioranza (assoluta o relativa).

Le regole che disciplinano la formazione degli organi legislativo ed esecutivo, raccordandola in vari modi all'istituto delle elezioni, sono tra i criteri usati per la classificazione delle cosiddette «forme di governo», cioè delle sottospecie istituzionali della democrazia: l'elezione diretta e separata del capo dell'esecutivo caratterizza la forma di governo presidenziale; la designazione indiretta del primo ministro contestuale alle elezioni per il parlamento è un connotato della forma di governo parlamentare di tipo inglese (e, a suo modo, anche del tipo tedesco).

Ma vi sono almeno altri due tipi di casi: quello in cui l'elettorato non designa affatto il capo dell'esecutivo, neppure indirettamente, perché il governo scaturisce da coalizioni parlamentari che possono formarsi anche dopo le elezioni politiche e possono mutare nel tempo di una legislatura: è il caso del parlamentarismo puro o quasi puro della cosiddetta «prima repubblica»

italiana; e quello in cui il corpo elettorale designa direttamente il capo del governo con lo stesso atto con cui determina la composizione del parlamento, perché il (nome del) candidato *premier* è collegato in forma esplicita ed ufficiale alla scelta dei cittadini elettori per questo o quel partito o coalizione: è il caso, controverso, delle più recenti tornate elettorali in Italia. Sottolineo che la differenza tra questa forma di designazione diretta e quella che ho chiamato indiretta e contestuale è solo in apparenza tenue: mentre nel modello inglese non è affatto esclusa la possibilità che la maggioranza parlamentare decida di cambiare il *premier* e con esso la composizione dell'esecutivo, e perciò presumibilmente anche di correggere l'indirizzo politico, nel corso di una medesima legislatura, nell'altro caso (che mi pare sarebbe pertinente chiamare «italico» *ante litteram*) si è sostenuto che la caduta del primo ministro, in quanto questo è «investito» dal popolo, comporta di necessità lo scioglimento delle camere e la fine della legislatura. Aggiungo che, anche qualora una nuova normativa escludesse esplicitamente la connessione diretta tra scelta di un partito o coalizione e scelta del primo ministro, ormai la logica e la retorica dell'investitura popolare del *premier* sembrano irrimediabilmente radicate nell'opinione diffusa.

6. Suggestisco ora un esperimento mentale. Proviamo a pensare le due possibili funzioni delle elezioni politiche a suffragio universale che ho indicato — eleggere il parlamento, eleggere il capo del governo — nella forma di un'alternativa netta, un *aut aut*: o si elegge l'uno, o si elegge l'altro, ma non entrambi. Avremo costruito l'immagine, puramente ipotetica, di due tipi di regime irriducibili: nel primo, un organo collegiale, rappresentativo di tutti gli orientamenti politici presenti nella società, elabora le decisioni collettive, e sarà legge la decisione che scaturisce dalla dialettica parlamentare; nel secondo, un organo monocratico, designato da una parte (non sempre, di fatto, maggioritaria) dell'elettorato, determina le decisioni collettive, e sarà legge *quod principi placuit*. Sostengo che questi due tipi ideali (nel senso neutro: modelli concettuali, costruzioni puramente razionali) non possono considerarsi come due «forme di governo» nell'accezione ormai prevalente di questa espressione, cioè come *sotto-specie* istituzionali della specie «democrazia», bensì debbono riconoscersi come due specie politiche contrapposte; non come due possibili varianti del «gioco democratico», bensì come due giochi politici diversi, *anche*

se entrambi compatibili col (e per così dire, avviati dal) suffragio universale.

Radicalmente diverso è nei due casi il senso dell'atto di eleggere, diverso è il quesito cui gli elettori sono chiamati a rispondere. Nel primo caso, all'elettore si chiede: chi vuoi mandare a rappresentarti nel luogo in cui si discute e si delibera sulle questioni di interesse collettivo, che riguardano tutti? Nel secondo: chi vuoi che decida per tutti? Proviamo a pensare la *polis* come un grande condominio, o un condominio come una piccola *respublica*: ciascuno ha il suo appartamento privato, ma poi ci sono problemi comuni (pubblici). Ebbene, una cosa è partecipare ad un'assemblea di condominio — per statuto autorizzata a decidere sui problemi comuni — o delegare qualcuno come proprio rappresentante in essa, altra cosa è eleggere un amministratore e attribuirgli tutto il potere di decisione: che decida lui, magari stipulando un «contratto con i condomini». L'amministratore c'è anche nel primo caso, ma è dotato di un potere puramente e letteralmente esecutivo nel senso proprio del termine.

La mia tesi è la seguente. Le democrazie reali contemporanee mostrano nel complesso una chiara tendenza a convergere verso il secondo tipo di regime: cioè a *realizzare* il secondo modello della mia ipotesi astratta. Un regime che invito a chiamare (ossia, a riconoscere come) *autocrazia elettiva*. Si potrebbe facilmente obiettare che in tutte le democrazie reali viene eletto a suffragio universale un parlamento, e che nessuno si azzarderebbe a riconoscere come democrazia un regime in cui questo non avvenisse. E' vero. Ma è altrettanto vero che, di fatto, nelle (cosiddette) democrazie del nostro tempo le assemblee contano sempre meno, a misura che il parlamento viene progressivamente relegato al ruolo di camera di registrazione delle decisioni assunte dal vertice dell'esecutivo.

7. Chiediamoci ora: in quale dei due casi della mia ipotesi astratta — ma il secondo caso tende a diventare reale, anzi a coincidere con le democrazie reali — il potere dell'elettore come tale, cioè di *ogni* elettore, è maggiore? Dov'è che eleggere significa decidere, o almeno avere una qualche parte nella decisione collettiva, e dove equivale piuttosto a far decidere ad altri?

Paradossalmente, secondo una visione diffusa e consolidata da molto tempo, il potere dell'elettore è maggiore nel secondo caso, anzi, solo in quel caso, si

sostiene, è un vero potere di decisione politica. Chi assume questa visione, è convinto che dare ai cittadini il potere di eleggere il governo equivalga a «restituire lo scettro al principe»[6], cioè al popolo sovrano, giacché di fatto, se guardiamo alla sostanza al di là della forma — come affermano con coraggioso realismo alcuni politologi —, le leggi le fa il governo. Mentre invece, se si eleggono *solo* rappresentanti in parlamento senza vincolo di mandato, non si può mai sapere quale corso prenderanno le decisioni politiche: si potranno formare, sciogliere, riformare coalizioni di maggioranza con indirizzi politici differenti ed anche opposti tra loro; e così sarà molto difficile individuare, alla fine di una legislatura, i veri responsabili dell'andamento politico generale. In un simile contesto istituzionale, dicono i sostenitori di questa tesi, i parlamentari (singoli e gruppi) trovano sempre il modo di apparire non imputabili del corso delle cose. Al contrario, un governo direttamente eletto è l'unico inequivoco responsabile della politica nazionale, e ne risponderà al popolo. Dunque, se può avere un valore effettivo, se può corrispondere ad un vero potere, il potere dell'elettore deve essere quello di eleggere il (capo del) governo, conferendogli — così viene affermato — un esplicito «mandato a governare»[7]. Auspicabilmente, in base ad un chiaro patto elettorale. E se i patti non saranno rispettati, il «principe»-popolo sovrano potrà revocare il mandato all'eletto e conferirlo ad un candidato concorrente la prossima volta.

A mio giudizio, questo modo di argomentare ha molti aspetti problematici. Ma uno su tutti: gli elettori che non hanno votato per il candidato presidente o *premier* poi risultato vincitore, anche se fossero la metà (o addirittura più della metà) dell'elettorato, non hanno alcuna possibilità di far pesare il proprio orientamento nel processo decisionale politico. A chi è stato «restituito lo scettro»? Non certo all'elettore in quanto tale, ma a coloro che si sono ritrovati dalla parte del vincitore, e non è neppure detto che siano la maggioranza. Ma ammettiamo pure che lo siano: abbiamo qui, a mio avviso, un chiaro abuso del principio di maggioranza. Quando alla/e minoranza/e è preclusa la possibilità di incidere sul processo decisionale, il regime che si configura non è altro che una tirannia elettiva della maggioranza[8]; anzi, di fatto, la tirannia di un capo o di un ristretto gruppo di oligarchi, sostenuta dalla maggioranza parlamentare — anche quando questa corrisponda in realtà ad una minoranza dell'elettorato. In questo tipo di regime, il potere dell'elettore si riduce alla facoltà di (contribuire con il proprio voto individuale a) designare un vincitore, ed eventualmente di revocarlo al termine del suo «mandato». E la cosiddetta «democrazia dell'alternanza» non è altro che la possibilità di un ricambio

periodico tra tirannie di maggioranze alternative.

In queste condizioni, è lecito chiedersi a che cosa serva ancora il parlamento. Avrebbe senso riconoscere come democrazia, cioè come regime in cui vige l'eguaglianza politica tra i cittadini, un sistema nel quale le elezioni portassero esclusivamente alla designazione di un governo, autorizzato a prendere decisioni collettive senza alcuna discussione, cioè, appunto, senza «parlamento»? Ma non è forse questo ciò che succede di fatto nelle democrazie reali, in cui per lo più la maggioranza parlamentare provvede semplicemente ad avallare le decisioni governative di vertice, trasformandole in leggi? In tal modo, il parlamento non diventa inutile? Aggiungo che a me sembra vano e retorico, in un simile contesto, il tentativo di giustificare una funzione residuale del parlamento ricorrendo alla classica nozione di «controllo». Che cosa significa che la minoranza controlla la maggioranza, o che il parlamento controlla il governo, se il governo e la «sua» maggioranza hanno il potere di imporre ogni sorta di decisioni, anche le più assurde o le più sfacciatamente inique, come dimostra *ad abundantiam* il caso italiano degli ultimi due decenni?

8. Com'è che è potuta diventare senso comune la (per me) stravagante concezione secondo cui il (massimo) potere dell'elettore è quello di conferire a qualcuno un «mandato a governare»? Com'è che l'elezione diretta del (capo del) governo viene considerata il compimento della democrazia?

Una riflessione sulle vicende politiche italiane potrebbe offrire utili insegnamenti. Non è questa la sede per ricostruirle con la dovuta precisione. Qui mi limito a ricordare che tutto è cominciato con la ricerca di rimedi (secondo me, sbagliati) agli effetti (percepiti come) indesiderati della legge elettorale proporzionale e della forma di governo parlamentare instaurata dalla costituzione del 1948: l'eccessivo numero dei partiti, il loro potere discrezionale di stabilire alleanze al di là e contro le ragioni del consenso richiesto agli elettori, la costruzione di coalizioni sempre più ampie e sempre più fragili, la frequentissima caduta dei governi. Dalla critica della «partitocrazia», e poi del «consociativismo», è iniziata la lunga marcia del tarlo roditore della democrazia, nelle cose e nelle teste, nelle istituzioni e nella coscienza diffusa. La

prima tappa decisiva fu, nel 1993, il passaggio ad una legge elettorale di tipo prevalentemente maggioritario uninominale, da cui ci si attendeva, dopo «Manipulate», la rigenerazione del sistema politico, la riduzione della «frammentazione» della rappresentanza (com'è noto, è accaduto il contrario), l'instaurazione del bipolarismo e forse in prospettiva del bipartitismo, e con essi l'apertura della possibilità dell'alternanza in un sistema che era rimasto «bloccato» sull'egemonia democristiana.

Come sarebbe andata a finire, lo aveva previsto *ante litteram* Roberto Ruffilli, il senatore democristiano che aveva avuto parte attiva in una lunga stagione dell'interminabile vicenda italiana dei tentativi di riforma istituzionale. Nel 1988 — poco prima di essere ucciso dalle Br —, in uno dei suoi ultimi interventi Ruffilli invitava a considerare il problema italiano nel contesto della «più generale crisi di trasformazione della rappresentanza politica nelle democrazie occidentali, in relazione all'accrescersi della spinta alla partecipazione diretta dei cittadini nella scelta di uomini e programmi di governo». E infine annotava: «Viene ad incidere anche da noi la pressione per il ridimensionamento di una “democrazia mediata” dai partiti, a favore di una “democrazia immediata”, che aumenti la possibilità di decisione effettiva da parte dei cittadini. Anche se poi non manca di farsi sentire la propensione verso forme di “democrazia plebiscitaria”, con la disponibilità a forme di delega a personalità ed istituzioni più o meno carismatiche. [...] Si precisa così una specie di circolo vizioso, che vede l'opinione pubblica ed i cittadini contestare i limiti della delega concessa ai partiti e l'uso incontrollato da parte loro della stessa, e puntare al tempo stesso all'attribuzione di deleghe ancora più ampie a soggetti politici istituzionali ancor meno controllabili»[9].

L'acutezza di questa analisi appare stupefacente, se si pensa che Ruffilli non poteva neppure immaginare che alcuni anni dopo si sarebbero verificati eventi di natura e portata tale da favorire la realizzazione delle sue previsioni più negative.

Al di là delle peculiarità del caso italiano — nelle più recenti stagioni politiche, compresa quella in corso, e nonostante la vistosità dei cambiamenti al vertice delle istituzioni politiche, con l'abuso della decretazione d'urgenza e del ricorso al voto di fiducia, nonché alla legislazione delegata e all'invenzione di marchingegni che stravolgono la dialettica parlamentare, siamo ormai giunti alle soglie del puro governo per decreto —, è un fatto che tutti i regimi che continuiamo a chiamare democratici hanno conosciuto, in tempi e modi

diversi, un progressivo spostamento del baricentro del potere dalle assemblee rappresentative ai vertici degli esecutivi. La personalizzazione della vita politica ha completato la trasformazione (anzi, direi: la mutazione genetica) delle cosiddette democrazie reali in autocrazie elettive. La retorica dell'investitura popolare e dell'alternanza conferisce a questi regimi un'apparenza di democrazia: chi sarà l'autocrate per un certo periodo prestabilito, lo decide il «popolo». Non è difficile smascherare questa retorica: il «popolo» come soggetto collettivo non esiste e quindi non decide nulla; esistono bensì soggetti individuali la cui capacità di decisione, di scelta politica, è peraltro in molti casi ampiamente condizionata, orientata, manipolata; e a designare l'autocrate è di volta in volta una somma casuale ed eterogenea di consensi individuali, molti dei quali eterodiretti.

Ma ciò che anzitutto importa è riconoscere che questa non è più democrazia, bensì un altro gioco politico, con altre regole. I cittadini, l'opinione pubblica, gli organismi di aggregazione del consenso (partiti, movimenti ecc.) hanno accettato di giocare a «chi vince piglia tutto». *First past the post* è la formula tratta dal gergo ippico con la quale costituzionalisti e politologi indicano la regola che disciplina l'elezione di un parlamentare in un collegio uninominale; ma la stessa formula è perfettamente applicabile all'elezione di un presidente in una repubblica presidenziale, ed ora anche all'investitura elettorale di un capo di governo in una repubblica (formalmente) parlamentare. Ebbene, là dove questa diventa la regola regina e suprema che marca l'identità di un regime politico, questo regime non è più (sensatamente designabile come) democratico. La democrazia si è trasformata in autocrazia elettiva. E' ciò che è accaduto, che accade, che sta accadendo in tutte quelle che ci ostiniamo a chiamare democrazie reali, indipendentemente dalle specifiche varianti istituzionali, cioè dalle forme di governo in cui può configurarsi l'autocrazia elettiva, e che possono renderla più o meno accentuata o temperata.

In un recente passato, ho usato alcuni di questi argomenti ed altri consimili nella mia personale battaglia contro l'ipotesi di trasformazione in senso presidenziale della forma di governo in Italia. Voglio ora aggiungere che il «premierato assoluto» alla cui costruzione mirano varie schiere di soloni nostrani è assai più pericoloso.

9. Concludo, riformulando in sintesi la mia tesi. Le elezioni a suffragio universale non sono una prova sufficiente di democrazia. Ma non solo perché la democrazia è un regime esigente, che richiede siano soddisfatte molte condizioni e precondizioni. Bensì perché l'istituzione del suffragio universale è di per sé compatibile con il regime opposto alla democrazia: l'autocrazia. Democrazia non significa affatto «governo con il consenso del popolo». Le autocratie che hanno segnato la storia del Novecento hanno goduto per lungo tempo di un ampio consenso popolare. Certo, il fatto che questo non venisse espresso ed esplicitamente certificato in elezioni regolari è immensamente rilevante. Ciò nonostante, se il potere dell'elettore si riduce in sostanza alla designazione di una guida suprema (in latino: *dux*), allora il vincolo tra elezioni e democrazia è sciolto. Si può votare, si può scegliere, ma non siamo più in regime di democrazia, bensì di autocrazia elettiva.

[1] Questo testo è stato concepito come contributo ad un volume di studi in onore di Virgilio Mura, di prossima pubblicazione.

[2] N. Bobbio, *Due secoli di democrazia europea*, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze storiche, 1987, p. 17.

[3] V. Mura, *Categorie della politica*, Giappichelli, seconda ediz. Torino 2004, pp. 414-15.

[4] P. Meaglia, *Il potere dell'elettore. Elezioni e disuguaglianza politica nel governo democratico*, prefazione di G. Pasquino, Città Aperta Edizioni, Troina (En) 2006.

[5] P. Meaglia, *Il potere dell'elettore* cit., pp. 46 ss.

[6] E' la celebre formula coniata molti anni or sono dal più noto fra i sostenitori italiani della cosiddetta «democrazia maggioritaria»: cfr. G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma-Bari 1985.

[7] Vedi G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, il Mulino, Bologna 1995.

[8] Ho suggerito di chiamarla «pleonocrazia»: rinvio a M. Bovero, *Elezioni e democrazia. Note critiche sul principio di maggioranza*, in «Teoria politica», n.s., Annali II, 2012, pp. 293-303.

[9] R. Ruffilli, 1988: *nuove spinte e vecchi ostacoli al processo di riforma istituzionale*, in R. Ruffilli e P.A. Capotosti, a cura di, *Il cittadino come arbitro. La DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna 1988, pp. 395-96.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**
Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Marco **BETZU**, Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**, Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**, Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**, Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**, Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**