

# Governi populisti, governi tecnocratici, governi democratici

di Cesare Pinelli

## **1. L'alternanza fra un governo populista e uno tecnocratico e l'affanno della democrazia rappresentativa**

Nella XVI legislatura della Repubblica, a un governo di marca populista ne è succeduto uno di derivazione tecnocratica, senza che si sia mai avuto un governo composto da rappresentanti dei cittadini e in grado di affrontare i problemi del paese con il linguaggio, i programmi e le azioni della politica democratica. Un semplice governo democratico, insomma. Tutto è avvenuto, è vero, nel rispetto delle procedure descritte agli artt. 92-94 della Costituzione, né il fatto che il governo Monti sia composto da ministri non parlamentari, a parte il presidente del Consiglio nominato senatore a vita il giorno prima dell'incarico, urta con le regole del parlamentarismo, fatta eccezione per la convenzione costituzionale britannica secondo cui i ministri debbono essere membri del parlamento. Ma l'oscillazione fra un governo populista e uno tecnocratico rimane un segnale inquietante, sembra farci stare sul crinale di quella "qualità democratica" che secondo Enzo Cheli distingue le democrazie ben funzionanti da regimi mascherati sotto forme apparentemente democratiche<sup>1</sup>.

La prima spiegazione che viene in mente è la scomparsa di partiti capaci di sintesi convinte, e convincenti, di interessi e di ideali politici. In effetti, una oscillazione analoga si ebbe tempo fa in Argentina, dove i partiti si risolvono in cartelli elettorali. Tuttavia, la democrazia è generalmente giudicata in affanno anche nei maggiori paesi europei, nonostante la maggiore strutturazione dei partiti e del sistema politico<sup>2</sup>.

Non è più scontata, in definitiva, la possibilità di un governo non indifferente al principio di responsabilità politica nei confronti degli elettori,

1. E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, il Mulino, Bologna 2012, p. 59.

2. Fra i molti, C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003, e M. G. Schmidt, *The Future of Democracy*, in K. Raabe, A. Sattler (eds.), *Difference and Democracy. Exploring Potentials in Europe and Beyond*, Campus Verlag, Frankfurt am Mein-New York 2011.

che si sforzi di informarli delle ragioni delle scelte compiute e di combinare la ricerca del consenso con la prospettazione e il varo di misure credibili: cose, si assume nella tradizione democratica, che un governo populista e un governo tecnocratico necessariamente disgiungono, l'uno perché dedicato alla manipolazione del consenso, l'altro perché insediato in ragione di un sapere troppo remoto dall'elettorato. Fino a che punto, allora, la vicenda italiana non esprime solo con tratti di maggiore gravità una crisi assai diffusa del tradizionale modello di governo democratico? Non verrà ridiscutere il presupposto della nostra inquietudine?

## **2. La tesi di Pizzorno sui principi di maggioranza e di competenza e sull'inconsistenza del circuito di rappresentanza politica**

Nel reagire a certi giudizi politici sul governo Monti come «sospensione della democrazia», Alessandro Pizzorno ha ridiscusso proprio questo presupposto. Gli argomenti, spesso suffragati da indagini politologiche, sono riferibili a ogni democrazia rappresentativa: l'irrilevanza di programmi e ideologie nelle motivazioni del voto, la disattenzione di gruppi sociali meno ricchi e istruiti alle conseguenze del gioco politico, la sconnessione fra le opinioni degli elettori di certi partiti e i programmi di questi ultimi, la «miopia della democrazia», per cui i governi sono indotti a prendere decisioni che all'elettorato appaiono aver effetti favorevoli nell'imminenza delle elezioni, ma che secondo gli esperti procurano danni economici e sociali nel lungo periodo<sup>3</sup>.

La tesi ricorda a prima vista la linea di pensiero secondo la quale il processo elettorale sarebbe dominato da “illusioni finanziarie” utili ai rappresentanti per farsi rieleggere, linea avviata dalla Scuola italiana di scienza delle finanze, echeggiata da Nitti alla Costituente e poi sviluppata, con l'aiuto di ulteriori premesse, dai teorici americani della *Public Choice*<sup>4</sup>. Pizzorno non prende però questa strada, che del resto ha più volte contestato in passato<sup>5</sup>. L'assenza di correlazioni fra voto e programmi politici gli serve piuttosto a far notare come il sistema rappresentativo non solo non si fonda in termini effettuali sul principio di responsabilità, ma, avendo sostituito la regola della *sanior pars* con quella della *maior pars*, non offre nemmeno una selezione della classe politica sulla base della competenza. Come spiegare allora, si chiede, l'attuale successo su scala mondiale, e la tenuta plurisecolare in alcuni paesi,

3. A. Pizzorno, *In nome del popolo sovrano?*, in “Il Mulino”, 2, 2012, pp. 206-7.

4. J. M. Buchanan, *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980s*, New York University Press, New York 1986, pp. 24 ss.

5. Cfr. ad esempio A. Pizzorno, *Limiti alla razionalità della scelta democratica* (1990), in Id., *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano 1993, pp. 167 ss.

di un sistema che pure fa prevalere il giudizio di incompetenti? Premesso che il suo discorso «non vuole essere di diritto costituzionale ma sociologico», Pizzorno risponde che lo Stato avrebbe sviluppato delle «reazioni immunitarie» grazie a cui cospicui settori di sfera pubblica prima retti dal principio di maggioranza sono stati sottoposti al principio di competenza, adducendo i casi delle autorità indipendenti e dell'espandersi della cosiddetta *governance*<sup>6</sup>. La formazione di governi tecnici non è annoverata fra di essi, anche se non sarebbe difficile farcela rientrare.

Opponendo il principio di competenza alla retorica degli appelli al popolo, Pizzorno sembra fare terra bruciata dell'ipotesi di un sistema di governo ancora imperniato sul circuito di responsabilità politica, in quanto basata su finzioni. La tesi merita attenzione anche quando se ne ricerchino le implicazioni costituzionali.

### 3. Alcune risposte agli argomenti di Pizzorno e l'esigenza di contestualizzare il discorso

Anzitutto, non si tratta di opporre il “sacro principio” della sovranità popolare a una realtà che ne avrebbe dimostrato l'inconsistenza. A differenza di quanto dicono i populisti, per Costituzione la sovranità popolare non si può intendere come onnipotenza del popolo e tantomeno dei suoi rappresentanti. Una versione olistica della sovranità popolare non ha nulla a che vedere con il dover essere delle democrazie costituzionali prima ancora che col loro funzionamento effettivo. Le forme e i limiti di esercizio della sovranità popolare cui fa riferimento la nostra Costituzione bastano a smentire l'inconsistenza dei tentativi di brandire il “sacro principio” come arma di legittimazione *bonne à tout faire*.

Il principio di responsabilità dei titolari di istituzioni politiche davanti all'elettorato rimane nondimeno elemento indispensabile di una democrazia costituzionale, per la parte in cui richiede che coloro che esercitino il potere politico siano assoggettati al giudizio dei cittadini-elettori che li hanno legittimati ad esercitarlo. Le democrazie costituzionali hanno mostrato storicamente una straordinaria capacità di assorbire le tensioni fra l'elemento democratico e l'elemento liberale-garantistico di cui si compongono attraverso continui aggiustamenti del loro equilibrio interno, compresa la creazione di nuove istituzioni. In tale prospettiva va inquadrata la recente fioritura, in queste democrazie, di istituzioni non-maggioritarie (o all'espansione di ambiti discrezionali di quelle già presenti, come le autorità giurisdizionali), in risposta a esigenze che secondo i suoi

6. Pizzorno, *In nome del popolo sovrano?*, cit., pp. 214-5.

stessi protagonisti il processo politico-elettorale non avrebbe soddisfatto, fra cui il principio di competenza nel senso di Pizzorno. Ci si può chiedere se il pendolo non sia andato troppe volte da una sola parte, se cioè una dilatazione virtualmente incontrollata del principio di competenza così inteso non pregiudichi in modo irreversibile il pur instabile equilibrio delle democrazie costituzionali.

Si tratta di vedere in quale contesto si colloca l'espansione delle istituzioni non-maggioritarie, con la conseguente frammentazione del potere pubblico. Se si colloca in società caratterizzate da processi politici aperti, nelle quali i giocatori cooperano nella fiducia reciproca che le loro perdite sono solo temporanee e possono essere recuperate successivamente anche attraverso l'accesso alle nuove istituzioni, la frammentazione accrescerà la stabilità del sistema<sup>7</sup>. In difetto di queste condizioni, soprattutto dove manca la fiducia, la democrazia costituzionale rischierà di degenerare in oligarchia: non tanto, dunque, per lo squilibrio fra il lato popolare e il lato aristocratico del governo, quanto perché quest'ultimo è stato strutturalmente isolato da quel processo politico aperto di cui parla Eisenstadt. Allora, i tentativi populistici sempre in agguato potranno avere buon gioco<sup>8</sup>.

A me pare che proprio a questo, oggi, porterebbe un'ulteriore dilatazione del principio di competenza. Potrà apparire eccessivo il dilemma di Bobbio, secondo il quale «Tecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l'esperto non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sulla ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono»<sup>9</sup>. Ma è difficile non vedere che, superato un certo limite, l'attribuzione di poteri politici agli esperti rischia di provocare una reazione uguale e contraria.

Detto questo, una tesi non si può giudicare soltanto per le sue conseguenze. E la *pars destruens* della tesi di Pizzorno può stare in piedi anche da sola. Occorre perciò esaminare in che senso il circuito di responsabilità politica fra eletti ed elettori si ridurrebbe nei fatti a una finzione, tanto più se lo si consideri espressione cruciale del principio costituzionale di corrispondenza fra potere e responsabilità.

Al riguardo bisogna distinguere varie ipotesi. Anzitutto, se gli elettori si trovano di fronte a liste di partiti che solo all'indomani delle elezioni de-

7. S. N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, il Mulino, Bologna 2002, pp. 102 ss.

8. C. Pinelli, *La sfida populistica allo Stato costituzionale*, in "Parolechiave", 43, 2010, p. 154.

9. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino 1984, p. 22.

cideranno come comporre una maggioranza parlamentare, essi non saranno in condizione di valutare come i loro rappresentanti hanno esercitato il potere in corso di legislatura: qui manca il presupposto stesso della valutazione. Solo se immaginiamo una disposizione tendenzialmente bipolare degli schieramenti politici, possiamo esaminare i vari argomenti a sostegno della tesi della finzione.

Un primo argomento riguarda le circostanze sopravvenute al momento delle elezioni: dobbiamo ritenere che qualunque circostanza che imponga un drastico cambiamento di indirizzo politico del governo o della composizione della maggioranza impedisca agli elettori di giudicare come il potere politico è stato esercitato in corso di legislatura? Prendiamo la prima presidenza Mitterrand (1981-87), nel corso della quale l'attacco alla stabilità del franco determinò l'abbandono del Programma comune col quale i socialisti francesi si erano presentati alle elezioni insieme al PCF, e delle misure di nazionalizzazione che lo avevano caratterizzato. Oppure prendiamo il mutamento della coalizione di governo in Germania in corso di legislatura negli stessi anni, dal governo Schmidt (SPD-FDP) al governo Kohl (CDU-FDP). Non mi pare che in questi casi gli elettori non fossero in grado di giudicare i comportamenti politici dei loro rappresentanti nonostante gli evidenti mutamenti intervenuti in corso di legislatura. Non si può dunque pretendere che qualsiasi circostanza sopravvenuta impedisca loro una valutazione di questo tipo. E se non lo si può pretendere, si può dire che il circuito di responsabilità rimane credibile non solo quando sia possibile un riscontro delle scelte compiute in corso di legislatura rispetto al programma elettorale, ma anche quando siano a disposizione spiegazioni ragionevolmente attendibili dei cambiamenti di rotta rispetto a quel programma.

Quanto ai vistosi scostamenti rilevati in sede sociologica fra programmi presentati agli elettori e motivazioni del voto, bisogna dire che l'argomento è sdruciolivo, perché dipende sia dal grado di differenziazione dei programmi sia dalla possibilità di identificare le motivazioni del voto. Più precisamente, regge a condizione di provare l'indifferenza dell'elettore di fronte a programmi nettamente differenziati. Ma non si dice forse oggi che i programmi tendono a somigliarsi sempre più? Come si vede, l'argomento è inseparabile da questioni che non riguardano il circuito di responsabilità in quanto tale, ma le condizioni che negli ultimi decenni ne hanno rimesso in discussione il buon funzionamento: il *marketing* politico, l'uso ossessivo dei sondaggi, la personalizzazione dei messaggi inviati agli elettori. Più che di valutare l'argomento nel merito, si avverte allora l'esigenza di contestualizzarlo, di chiederci dove siamo dal punto di vista democratico.

Lo stesso vale per l'argomento della «miopia della democrazia», che nella versione di Pizzorno serve a mettere l'accento sull'incompetenza dei

rappresentanti, e quindi sull'incapacità della democrazia rappresentativa di produrre buongoverno: dal momento che l'importante in democrazia è convincere il maggior numero, non presentare ricette di governo credibili, non ci si possono aspettare soluzioni all'altezza dei problemi effettivi. La logica si fa qui stringente, ma le premesse del ragionamento sono riferibili all'esperienza democratica che abbiamo conosciuto negli ultimi due secoli o piuttosto a certe sue recenti trasformazioni?

#### 4. Tecnocrazia e democrazia in alcuni dibattiti del secolo scorso

Intorno alla seconda metà del secolo scorso, numerose riflessioni degli scienziati sociali sul rapporto fra tecnocrazia e democrazia ne mettevano già in luce i paradossi e le incognite, ma presentavano pure un'attitudine fiduciosa di cui abbiamo perso le tracce.

Nel 1930 Alfred Zimmern osservava che la classe politica si era accorta solo dopo la Grande Guerra che le applicazioni tecniche delle scoperte fisiche e matematiche dei due secoli precedenti avevano trasformato la civiltà più di quanto questa fosse cambiata dai tempi di Giulio Cesare: paradossalmente, nel momento in cui i movimenti democratici avevano sconfitto i privilegi, e il rappresentante del cittadino comune si era seduto sugli scranni già occupati da re e imperatori, il governo aveva acquisito una dimensione tecnica prima sconosciuta, che richiedeva il ricorso a esperti e ad amministratori qualificati<sup>10</sup>. Egli peraltro aggiungeva che la crescita del potere degli esperti si era realizzata in ambito internazionale molto più che all'interno degli Stati. Dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione internazionale del lavoro alla Camera di commercio internazionale, diceva Zimmern, si assiste a un grande sviluppo di Comitati di esperti uniti da un *esprit de corps* che supera le rispettive appartenenze nazionali, e il cui potere rischia di diventare tirannico se non lo si assoggetta a controllo democratico. Eppure non disperava affatto che un controllo fosse possibile, dopo che le prime elezioni britanniche a suffragio universale avevano dimostrato una nuova consapevolezza degli elettori per questioni di interesse generale, e la formazione di una opinione pubblica più esigente, alla quale gli stessi uomini politici stavano imparando a rispondere<sup>11</sup>. A queste condizioni il ricorso al principio di competenza, per usare le parole di Pizzorno, diventava per Zimmern una componente non solo necessaria

<sup>10</sup> A. Zimmern, *Democracy and the Expert*, in "The Political Quarterly", 7, 1930. Alfred Zimmern, studioso di storia e di relazioni internazionali, iscritto al Labour Party, è accreditato come l'inventore della formula del *welfare state*. Il saggio citato è stato ripubblicato sulla stessa rivista nel 2005.

<sup>11</sup> Ivi, pp. 16 ss.

del governare, ma anche compatibile col principio di maggioranza. Pur facendo violenza alla tradizione continentale di matrice rousseauiana, questa combinazione avrebbe tradotto la democrazia in un continuo processo di inclusione, anziché degradarla a un regime di passiva acquiescenza dei governati<sup>12</sup>.

Trenta anni dopo, Jean Meynaud ritorna sulla questione mentre in tutta Europa è in corso il dibattito sulla programmazione dell'economia. L'intervento dei tecnici, osserva, non è di per sé nocivo, e anzi «in molte circostanze implica uno sforzo di razionalità e una preoccupazione di efficienza che sono fattori di miglioramento della gestione sociale», poiché l'approccio tecnico, «inseparabile dallo sviluppo scientifico, si inserisce nel grande movimento che, nella nostra epoca, cerca di organizzare la vita sociale in un senso più conforme ai bisogni degli uomini»; e se «la propensione a esigere qualificazioni tecniche, che si sostituiscono ai privilegi di nascita e di censo, per l'assegnazione dei posti direttivi» è ostacolata dai detentori della ricchezza, «è lecito pensare che si tratta di una fase di transizione e che la qualificazione tecnica costituirà, una volta aperta, naturalmente, all'intera popolazione, un potente riduttore della forza del denaro»<sup>13</sup>.

Meynaud non sembra nemmeno temere la denuncia, fatta dal presidente Eisenhower nel discorso di commiato del 17 gennaio 1961, di un «complesso militare-industriale» la cui «influenza economica, politica e anche spirituale si fa sentire in tutte le città, in tutte le assemblee di Stato, in tutti gli uffici del governo federale», poiché, da buon europeo, vede nell'amministrazione e nell'ascesa dei tecnocrati pubblici un fattore che garantisce alla politica «un certo margine di autonomia, principalmente nei confronti delle forze economiche private»<sup>14</sup>. Nel registrare un'osmosi più o meno avanzata secondo i vari paesi fra tecnica e politica<sup>15</sup>, esprime comunque fiducia nella possibilità di rafforzare il controllo politico della funzione tecnica attraverso la costruzione di una base sociale suscettibile di invertirne la naturale tendenza a conservare l'ordine costituito, e orientarla verso il cambiamento<sup>16</sup>.

Nel frattempo John Kenneth Galbraith ha ipotizzato una fase della civiltà industriale dominata dalla tecnostruttura, modello organizzativo nato nell'impresa con la sostituzione dei manager ai proprietari nella detenzione del potere economico effettivo, e trasferitosi nei sistemi politici, che non rispondono più a stimoli ideologici ma al principio di massima

12. Ivi, p. 23.

13. J. Meynaud, *La tecnocrazia. Mito o realtà?*, Laterza, Bari 1964, pp. 37-8.

14. Ivi, pp. 267 ss.

15. Ivi, pp. 345 ss.

16. Ivi, p. 430.

efficienza nelle decisioni; eppure Galbraith ritiene conciliabili i ritmi dello sviluppo tecnologico con il liberalismo politico, grazie al ricambio che la stessa tecnostruttura alimenta esportandolo in campo politico<sup>17</sup>.

In replica a Galbraith, Maurice Duverger esclude invece il carattere democratico della tecnostruttura, che accentua quel contrasto fra libertà politica e potere economico che una tradizione di pensiero risalente a Constant aveva ritenuto proprio del liberalismo. Non nega l'incidenza dello sviluppo tecnologico sullo sviluppo dei sistemi politici, al punto di parlare di "tecnodemocrazia" a proposito della evoluzione della democrazia nel secondo dopoguerra, ma ritiene che l'ideologia politica su cui si basa non si discosta da quella delle fasi precedenti, e che di fronte alla formazione di grandi organizzazioni collettive, dalle imprese ai partiti ai sindacati alle grandi amministrazioni, il problema principale consista nel fare del governo una istituzione a un tempo più efficace e più democratica<sup>18</sup>.

Le posizioni che ho riportato non esauriscono i discorsi di quell'epoca sulla tecnocrazia, ma appaiono sufficientemente rappresentative della fiducia di allora nelle virtù trasformative della democrazia, che si riferisse al trasferimento di modelli organizzativi dalla sfera economica a quella politica o alle nuove osmosi fra tecnici e politici indotte dal potenziamento della funzione di governo. Il fatto è che, nelle rappresentazioni collettive, le istanze di modernizzazione non erano ancora sganciate da quelle del progresso sociale, e le une e le altre potevano anzi confluire in progetti politici di razionale trasformazione della convivenza, le cui modalità di attuazione sarebbero poi stati sottoposte ad altrettanto razionali giudizi dei cittadini-elettori. Su queste premesse diventava plausibile confutare le profezie che scorgevano nell'ascesa dei tecnici l'avvento di una "rivoluzione dei manager", e confidare che l'accresciuta componente tecnica delle decisioni potesse venire utilizzata dalla politica democratica in vista del raggiungimento dei propri obiettivi<sup>19</sup>.

## 5. Asimmetrie e asincronie rispetto al ciclo elettorale

Possiamo a questo punto cercare di contestualizzare le affermazioni sulla perdita di senso dei circuiti di responsabilità politica.

17. J. K. Galbraith, *Il nuovo Stato industriale*, Einaudi, Torino 1968.

18. M. Duverger, *Giano: le due facce dell'Occidente*, Edizioni di Comunità, Milano 1973. Sulla sua conseguente concentrazione sui problemi di riforma istituzionale, cfr. C. Pinelli, *Il problema della tecnodemocrazia nel pensiero di Maurice Duverger*, in "Parlamento", 9-10, 1978, pp. 5 ss.

19. Cfr. la confutazione di Meynaud, *La tecnocrazia*, cit., p. 248, a J. Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, John Day Co., New York 1941.

Anzitutto, la fiducia nelle virtù trasformative della democrazia è gradualmente scomparsa dal nostro orizzonte. Negli anni Novanta, autori diversissimi per provenienza e qualità scientifica – analisti finanziari, guru degli affari, grandi giuristi, apprezzati sociologi – predicheranno la “fine”, non la “crisi”, di tutte le componenti del tradizionale paesaggio delle democrazie: storia, Stato-nazione, lavoro, politica, territorio, geografia, la democrazia stessa<sup>20</sup>. Una parola, fine, con la quale si intende prendere congedo dalla possibilità di ulteriori apprendimenti, ripensamenti, evoluzioni di esperienze precedenti.

Questo approccio deterministico mi è parso discutibile, anzitutto sul piano epistemologico<sup>21</sup>, e l’ipotesi sottostante che la globalizzazione finanziaria avrebbe travolto gli ordini statuali è stata in seguito smentita. Ma è così rimasta l’asimmetria fra dimensione nazionale della politica e dimensione globale o continentale delle decisioni che contano sul piano economico e finanziario. Si tratta di vedere quanto corrisponda a un contrasto fra politica e tecnica. Nella prassi, le osservazioni pioneristiche di Zimmern mantengono pienamente il loro significato, senza però implicare che le organizzazioni internazionali e sovranazionali siano sedi di decisioni puramente tecniche. L’Unione europea, in particolare, non è una tecnostruttura, ma un complicato insieme di apparati nei quali la componente tecnica è spesso inseparabile da quella politica, espressa per lo più dai governi nazionali. Sono questi, piuttosto, che hanno interesse a mantenere viva l’idea che si tratti di una tecnostruttura, per nascondere le proprie responsabilità nell’adozione di misure impopolari. Qui l’osmosi fra tecnici e politici genera effetti perversi sul funzionamento del principio di corrispondenza fra potere politico e responsabilità per l’esercizio del potere. La dimensione internazionale o sovranazionale può essere infatti un’occasione per consentire al potere, che non ama la responsabilità, di nascondersi più facilmente che a livello nazionale.

20. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Penguin, London 1992 (trad. it. *La fine della storia e l’ultimo uomo*, Rizzoli, Milano 2007); R. O’Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography*, Pinter Publishers, London 1992; J. M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Flammarion, Paris 1993; K. Ohmae, *The End of the Nation State – The Rise of Regional Economics*, Simon and Schuster, New York 1995; R. Badie, *La fin des territoires. Essais sur le désordre international et sur l’utilité sociale du respect*, Fayard, Paris 1995; J. Rifkin, *The End of Work: The Decline of the Global Labour Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam, New York 1995; G. Guarino, *Verso l’Europa ovvero la fine della politica*, Mondadori, Milano 1997.

21. C. Pinelli, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano 1999, pp. 1279 ss.; U. Cerroni, *Globalizzazione e democrazia*, Manni, Lecce 2002, p. 35, ha parlato al riguardo di «propensione nichilista nella teoria» e di «tendenza antipolitica nella pratica».

Non è che mancherebbero ragionevoli soluzioni dell’asimmetria, tali da ridare fiato a una politica europea stremata, anzitutto, dai suoi titolari. Solo che richiederebbero una ponderazione fra svantaggi di breve periodo e benefici a medio termine che non rientra fra le opzioni praticate dagli stessi governi e partiti che riflettono la tradizione democratica europea. Per tutti vale quanto ha lasciato scritto un eminente tecnico prestato alla politica: che il sistema dei sondaggi e dei media da un lato e i mercati finanziari dall’altro impongono uno “sguardo corto” all’azione di governo<sup>22</sup>.

Il problema dell’asimmetria non sarebbe dunque tecnicamente insolubile se non si trascinasse un ben più arduo problema di asincronia. Un dibattito pubblico che si chiude in situazioni anziché organizzarsi intorno a principi, e sostituisce la successione effimera delle percezioni alla «coscienza di un destino comune vissuto nel tempo»<sup>23</sup>, rischia di ridurre a rituali automatici i circuiti di responsabilità davanti ai cittadini-elettori. E alla necessità per i politici di rispondere a stimoli immediati, che vengano dai media o dai mercati, corrisponde dall’altra parte l’accresciuto potere di banche centrali e autorità indipendenti, raggiunto anche grazie alla distanza dal processo elettorale che queste istituzioni possono garantire al fine di custodire nel tempo certi beni pubblici<sup>24</sup>. Come se quei quattro o cinque anni, sui quali prudenza e convenzione hanno ovunque consigliato di regolare gli orologi della democrazia rappresentativa, fossero divenuti troppo lunghi o troppo brevi.

Dubito che la politica sia «l’unico strumento attraverso il quale ridurre l’inquietudine dell’ignoto, reinventando il tempo tra presente e futuro», al punto che «il futuro, in tal senso, è per eccellenza il tempo della politica»<sup>25</sup>. Ma è certo che la responsabilità politica di fronte all’elettorato abbia storicamente assolto a una funzione di regolazione delle attese future, e nello stesso tempo di organizzazione del tempo della politica.

22. T. Padoa-Schioppa, *La veduta corta. Conversazione con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, il Mulino, Bologna 2009, pp. 72 ss.

23. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, cit., pp. 35 ss.

24. Nel 1996, a proposito dello spostamento di quote di potere decisionale verso la BCE, Mario Monti osservava che «Il rapporto fra democrazia e banca centrale è come un “deposito” che la politica fa in un luogo di lunga durata, a cui affida in custodia valori che ritiene importanti. La stessa politica sa che questi valori saranno meglio tutelati, se affidati a qualcuno che può permetterselo, trovandosi al riparo dal processo elettorale. Non è sfiducia nella democrazia. Dopotutto le leggi nazionali sull’indipendenza delle banche centrali le hanno fatte i parlamenti; Maastricht l’hanno fatto i governi» (Intervista di F. Rampini a M. Monti, in “la Repubblica”, 27 novembre 1996, p. 7).

25. L. Ornaghi, V. Parsi, *La virtù dei migliori. Le élite, la democrazia, l’Italia*, il Mulino, Bologna 1994, p. 117, nonché, degli stessi, *Lo sguardo corto. Critica della classe dirigente italiana*, Laterza, Roma-Bari 2001, pp. 103 ss.

Ecco perché l’asincronia di cui discorrevo diventa una questione strutturale della democrazia della nostra epoca, che si aggiunge alla perdita di fiducia collettiva nel futuro. La politica democratica si trova così stretta fra un rispecchiare umori popolari senza poter rappresentare l’elettorato, e il perseguire un’azione di governo senza poter prescindere dal ciclo elettorale. Vi saranno sempre concorrenti più a loro agio: se i partiti che si rifanno alla tradizione democratica non si curano degli umori popolari più immediati, i populisti li attaccheranno per la supponenza aristocratica, e se governano tenendo conto delle scadenze elettorali, le autorità non maggioritarie obietteranno che le compatibilità macroeconomiche non lo consentono.

## 6. La democrazia come campo di possibilità

L’ipotesi di una simile strettoia non equivale forse a negare ogni spazio fra principio di maggioranza e principio di competenza, secondo la prospettazione di Pizzorno? Le ragioni, tuttavia, sembrano più specifiche, e l’ipotesi copre un ambito temporale molto più limitato. Per contestualizzare il discorso abbiamo avuto bisogno di storicizzarlo, con un *excursus* che, più che sull’evoluzione dei rapporti fra tecnica e politica nell’arco di mezzo secolo, si è concentrato sulle mutate rappresentazioni che se ne sono date, e ha consentito di evidenziarne tutta l’importanza per capire dove siamo dal punto di vista democratico: il gioco delle aspettative, come già rilevato nella filosofia politica scozzese, è a un tempo componente dell’indagine e fattore che induce a relativizzarne gli esiti. In questa prospettiva, la strettoia di cui parlavo può rivelarsi un punto da cui ripartire. Storicizzare il discorso allena a tenere aperto lo sguardo sulle possibilità del futuro, che le ipotesi cospirative, le contorsioni del postmoderno, gli sguardi apocalittici sulla fine della democrazia tendono viceversa a chiudere, tanto più quando si parla di tecnocrazia.

La crisi irreversibile della rappresentanza politica, l’istituto giuridico sul quale si è imperniata la democrazia dei moderni, è stata annunciata più volte nella storia di questo plurisecolare istituto, che finora ha dimostrato una inaspettata virtualità di adattamento a condizioni ambientali differenti. Ma nemmeno oggi lo si può dare per spacciato, anche se la sua crisi viene ricondotta a un maggior numero di fattori, fra loro intrecciati. Qui ci interessa solo la divaricazione fra le scarse prestazioni che l’istituto può rendere in termini di competenza e le risorse, tuttora giuridicamente insostituibili, che fornisce in termini di legittimazione all’esercizio del potere.

Ora, non si può dire che nell’esperienza quotidiana manchino nuovi congegni e sedi di interazione, di discussione, talora di informale deliberazione, tendenti a colmare lo scarto fra istanze partecipative e difetto di

conoscenze e di informazioni su questioni di interesse pubblico. Vanno emergendo forme e sedi di comunicazione elettronica e di democrazia deliberativa, che al di là di una certa retorica presentano modalità di apprendimento e trasmissione del sapere che richiedono un profondo ripensamento dei paradigmi di organizzazione delle conoscenze nella sfera pubblica, e che nello stesso tempo potrebbero scardinare la stessa tradizionale dicotomia democrazia/tecnocrazia. È vero che non si sono ancora tradotte in congegni o istituti giuridicamente apprezzabili, anche per via di dubbi sulla legittimazione di quanti se ne fanno portatori. Ma proprio a questo proposito si affaccia una divisione fra quanti immaginano un *simul stabunt simul cadent* fra democrazia e rappresentanza politica, senza distinguere il principio democratico dall'istituto nel quale si è finora storicamente realizzato, e coloro che, distinto l'uno dall'altro, saranno disponibili a riconoscere, in un ambiente che può prosperare solo in condizioni di apertura<sup>26</sup>, e perciò di sperimentazione, l'affermazione di istituti idonei a canalizzare i nuovi processi collettivi di apprendimento, e ad arricchire così l'arsenale dei circuiti democratici. Nel secondo caso, si potranno immaginare combinazioni e perfino intrecci fra vecchi e nuovi circuiti, nei modi che creatività giuridica e intelligenza politica sapranno strada facendo individuare.

26. A. Ferrara, *Democrazia e apertura*, Bruno Mondadori, Milano 2011, in part. pp. 98 ss.