

Problemi attuali della democrazia in Italia: alcune riflessioni su

N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, 1984

Giacomo Costa

Si tratta di un lavoro del 1984 o 1985, scritto - mi pare di ricordare - su invito di Giuliano Marini dopo avergli accennato in conversazione alcune delle idee portanti. Allego nell'Appendice un altro mio breve lavoro non pubblicato, sono in evidenza alcuni dei temi trattati da Norberto Bobbio in alcuni dei saggi della raccolta, in particolare "Contratto e contrattualismo" (G.C.).

0. Norberto e Roderigo. Ricordo bene la sorpresa, il sollievo, che provai quando –liceale- lessi *Politica e Cultura* di Norberto Bobbio. Per quanto così ingenuo e inesperto da non sapere neppure chi fosse quel protervo ma inesauribile inventore di sofismi, Roderigo di Castiglia, ebbi subito netta la singolarità dell'esperienza che stavo facendo: ero a contatto con un pensiero analitico rigoroso, con una serie di esercizi di analisi concettuale di alto professionismo, in un ambiente, come quello italiano d'allora, in cui i problemi politici erano oggetto di discorsi spesso deteriormente ideologici o retorici, in cui quasi ogni scrittore era un piccolo, depotenziato Roderigo di Castiglia.

1. Il presente della democrazia. Il metodo, le risorse che N. Bobbio porta nel dibattito politico-culturale sui problemi attuali della democrazia non sono cambiati da allora: la profonda conoscenza delle idee e delle istituzioni politiche nella loro evoluzione storica e lo sguardo disincantato sulla realtà politica del nostro paese espressi nei termini di un linguaggio giuridico rigoroso e tuttavia a volte sorprendentemente flessibile. Categorie e concetti della scienza giuridica e politica sono usati con consapevolezza e maestria, sicché ad ogni scatto di distinzioni, ad ogni ricomposizione magari impensata di nessi, avviene che luoghi comuni, equivoci, fumosità varie e variamente diffuse – che spesso per forza di cose trovano un loro spazio nella mente di chi "s'interessa di politica, non appartenendo agli addetti ai lavori" (p. XII)- vengono, più che dissolti, o fuggati, fotografati per quello che sono –identificati.

Il "volumetto (p.VII) prende il titolo da quello del primo dei sette saggi da cui è composto. Questo è l'ultimo ad essere stato scritto (1984), mentre quello meno recente, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, è del 1978. *Il futuro della*

democrazia è anche, per alcuni aspetti, una sintesi riassuntiva degli altri saggi, nel senso che in esso ne sono a volte presupposti o utilizzati i risultati. Di qui, probabilmente, la scelta di presentarlo per primo. Anche la traccia di lettura utilmente delineata dall'Autore nella *Premessa* ripropone l'ordine espositivo del primo saggio. Converrà presentare questa traccia anche qui, anche se in modo necessariamente ancora più sommario. L'argomento del libro non è un insieme ragionato di previsioni sull'evoluzione delle società democratiche, ma piuttosto il confronto tra quelle che l'Autore chiama "le promesse della democrazia", ossia i presupposti e i valori della dottrina e dell'ideologia democratica e "la democrazia reale nella quale ci accade di vivere" (p.VIII). Vengono considerate diverse "promesse non mantenute", e cioè: "la sopravvivenza del potere invisibile, la permanenza delle oligarchie, la soppressione dei corpi intermedi, la rivincita della rappresentanza degl'interessi, la partecipazione interrotta, il cittadino non educato". Di queste sola la prima, discussa in grande dettaglio nel quarto saggio della raccolta, "La democrazia e il potere invisibile", è ritenuta dall'Autore una intollerabile menomazione della "democrazia reale" del nostro paese: "Si può definire la democrazia nei modi più diversi, ma non vi è definizione che possa fare a meno... della visibilità e trasparenza del potere (pp. VIII-IX). Nel caso delle altre disattese, invece, "non si può parlare propriamente di 'degenerazione' della democrazia, ma... del naturale adattamento dei principi astratti alla realtà." In particolare, "L'esistenza di gruppi di potere che si avvicendano mediante libere elezioni... resta l'unica forma in cui la democrazia ha trovato la sua concreta attuazione." D'altra parte, il fatto che "le procedure proprie della democrazia hanno incontrato dei limiti nell'estensione all'impresa o all'apparato burocratico, rimasti centri di potere autocratico", è "un mancato sviluppo più che un fallimento." Se "la rappresentanza di interessi sta erodendo poco a poco il campo che avrebbe dovuto essere riservato alla rappresentanza politica", questo è naturale in una società capitalistica in cui i soggetti dell'azione politica sono diventati sempre più i gruppi organizzati." E' questa un'evoluzione di grande portata storica, "non prevista dalla dottrina democratica che non era disposta a riconoscere alcun ente intermedio tra gli individui singoli e la nazione nel suo complesso." Dalla presa d'atto di questa realtà deriva l'esigenza di correggere, a livello teorico, la tradizionale immagine dello "stato sovrano posto al di sopra delle parti."

In base a quale criterio viene stabilito se una certa "promessa non mantenuta" rappresenta l'occasione per un necessario e salutare adattamento della teoria democratica o invece va visto come una degenerazione, uno sviluppo che

comporta una lesione autentica a una democrazia anche “reale”? La risposta di Bobbio sta nella sua “definizione minima” di democrazia, con la sua enfasi ristretta e concentrata non sulle grandi dichiarazioni di principio, o sugli ideali pienamente dispiegati, ma sugli aspetti procedurali: “Per regime democratico s’intende primariamente un insieme di regole di procedura per la formazione di decisioni collettive, in cui è prevista e facilitata la partecipazione più ampia possibile degli interessati.” Questa “definizione minima” è però, come l’autore subito precisa, meno blanda e formalistica di quanto possa sembrare: meno blanda, perché “la democrazia come metodo è sì aperta a tutti i contenuti, ma è nello steso tempo molto esigente nel rispetto delle istituzioni... e tra queste vi sono i partiti come i soli soggetti autorizzati a far da tramite tra i singoli ed il governo”; meno formalistica, perché l’osservanza di determinate procedure significa la regolazione dell’attività legislativa dei governanti, ossia la “sottoposizione a norme vincolanti di quel fondamentale aspetto dell’esercizio del potere politico che si esplica nella produzione legislativa. Ora, “un ordinamento di questo genere è possibile soltanto se coloro che esercitano il potere a tutti i livelli possono essere controllati in un’ultima istanza dai possessori originari del potere, i singoli individui.” In definitiva dunque, “la dottrina democratica riposa su una concezione individualistica della società...non diversamente dalla dottrina liberale.”, del resto, anche se le concezioni dell’individuo delle due scuole sono diverse: “Dell’individuo il liberalismo mette in evidenza soprattutto la capacità di auto-formarsi; la dottrina democratica...la capacità di superare l’isolamento per istituire un potere finalmente non tirannico.”

2. Ambientamento. La discussione di N. Bobbio tocca dunque numerosi aspetti, o versanti, della dottrina democratica, e altrettanti, o più numerosi aspetti della realtà politico-sociale del nostro paese. E siccome i diversi saggi sono stati scritti per le occasioni più disparate –anche se in un arco molto limitato di anni- , e il loro autore nello scriverli e raccogliarli non si proponeva certo di effettuare una ricognizione sistematica della ‘democrazia in Italia’, non è sorprendente se non tutti i nessi tra le diverse formulazioni sono stati esplicitati –il filo proposto nella *Premessa* risulta prezioso, ma serve solo come prima approssimazione- e se alcuni di essi appaiono alquanto problematici. D’altra parte, l’impegno dottrinale e didattico con cui ciascuno dei saggi è stato scritto sollecita ogni serio lettore – anche chi, come lo scrivente, “s’interessa di politica senza essere un addetto ai lavori”- a porsi questi problemi, a cercare

di orientarsi, cioè, nell'ambiente concettuale costituito dal complesso di questi saggi.

A questo riguardo, si può osservare che i due saggi che stanno in un certo senso ai poli opposti nella struttura concettuale della raccolta sono *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, da un lato, *Contratto e contrattualismo nel dibattito attuale*, dall'altro. Il primo è dedicato ad un'esposizione della dottrina democratica, ed in particolar modo alla descrizione delle istituzioni di una democrazia rappresentativa, finalizzata al problema degli sviluppi di cui la democrazia, o meglio gli ideali democratici, sono suscettibili in un paese come il nostro. Il secondo ad un interessante resoconto, in chiave politologia, della distanza tra "costituzione formale" e "costituzione materiale". Conviene riassumere in un certo dettaglio il contenuto di entrambi.

3. Democrazia rappresentativa e diretta. "Democrazia rappresentativa" e "stato parlamentare" non sono termini coestensivi, ricorda l'Autore, ad esempio una repubblica presidenziale è una democrazia rappresentativa ma non uno stato parlamentare, mentre una repubblica parlamentare a suffragio ristretto è uno stato parlamentare ma non una democrazia rappresentativa. (pp. 32-3). Ne segue che "la critica allo stato parlamentare non implica una critica alla democrazia rappresentativa". D'altra parte, "non ogni critica alla democrazia rappresentativa conduce... alla democrazia diretta." La rappresentanza di una democrazia rappresentativa è caratterizzata dalla sua natura fiduciaria (senza mandato imperativo) ed è la rappresentanza degli interessi generali degli individui in quanto cittadini piuttosto che di loro interessi specifici connessi ai diversi ruoli o posizioni che essi possono ricoprire nella società. Questi due distinti aspetti della rappresentanza politica sono collegati: "E' proprio perché rappresenta interessi generali e non gli interessi particolari dei suoi elettori che vige per il fiduciario il principio del divieto del mandato imperativo", con l'annesso principio della irrevocabilità degli eletti. D'altra parte, i cittadini perseguono i loro interessi generali in base a certe "visioni" di essi delle quali sono portatori i partiti politici (p. 40), che sono così "organismi di aggregazione degli interessi generali dei cittadini." (p. 38). Così, nelle elezioni politiche "un operaio comunista non vota l'operaio non comunista ma...un comunista anche se non è operaio", e ciò perché "la solidarietà di partito e quindi la visione degli interessi generali è più forte della solidarietà di categoria e quindi della considerazione degli interessi particolari" (p. 36).

I due importanti aspetti della rappresentanza politica in una democrazia rappresentativa di cui si è detto sono anche quelli su cui da sempre si sono appuntate le critiche a questo tipo di organizzazione politica, critiche fatte “in nome di una democrazia più larga, più completa, insomma più democratica” (p. 36). La rappresentanza *con* mandato imperativo e *con* la revocabilità dei rappresentanti non dà, peraltro, luogo alla democrazia diretta, dato che un elevato grado di discrezionalità è intrinseco nella funzione della rappresentanza politica (p. 40). Quanto alla rappresentanza di interessi o organica, essa è ad avviso dell’Autore accettabile ed anzi desiderabile per organismi che “prendano le loro decisioni in un campo ben limitato e tecnico”, ma è del tutto inadatta a formare dei “corpi rappresentativi politici” (p. 39). Non è in queste due direzioni, pertanto, che si può sperare si sviluppi o espanda la democrazia. La direzione giusta è quella indicata dalle “richieste... di sempre nuova partecipazione”, ossia, è quella dell’espansione del “potere ascendente dalla sfera dei rapporti politici, in cui l’individuo viene preso in considerazione nel suo ruolo di cittadino, alla sfera dei rapporti sociali, dove l’individuo viene preso in considerazione nella varietà dei suoi status e ruoli specifici, padre e figlio, coniuge, impresario e lavoratore, insegnante e studente e anche genitore di studente.”

Secondo l’Autore dunque, alla democratizzazione dello stato deve ora succedere la democratizzazione della società nelle sue principali istituzioni: la famiglia, la scuola, l’impresa, la burocrazia. Il nuovo indice del grado di democraticità di una società civile “non può più essere il numero di persone che hanno diritto a votare, ma il numero di sedi diverse da quelle politiche in cui si esercita il diritto di voto”, e più in generale, in cui si svolge la “partecipazione”, ossia, in cui agisce il “potere ascendente.”

Ora queste proposte di N. Bobbio suscitano, come era probabilmente nell’intenzione dell’Autore che facessero, non pochi interrogativi e perplessità. Il fatto è che le istituzioni che sarebbero da “democratizzare” identificano dei gruppi sociali che risultano, dal punto di vista sociologico, dei tipi più svariati. Alcuni, come ad esempio la famiglia, si lasciano facilmente collocare tra i due poli delle organizzazioni di tipo associativo e di tipo comunitario. Altre, come ad esempio la scuola, l’ospedale, l’impresa industriale, non sono facilmente collocabili entro questo spettro.

Vediamo comunque prima di tutto la famiglia. Come scrive in un altro saggio¹ N. Bobbio, “nel momento stesso in cui

¹ Si tratta di “Dedizioni individuali e collettive”, in *Ricerche politiche due*, a cura di M. Bovero, il Saggiatore, Milano, 1983. Questo interessante saggio, per la continuità che presenta con quelli della raccolta in

immaginiamo un gruppo familiare riunito intorno a un tavolo a prendere una decisione a maggioranza di voti il corpo organico della famiglia originaria è già disciolto, la famiglia è diventata un'associazione, un ente artificiale". E questo è vero, anche se l'elemento gerarchico all'interno del gruppo familiare fosse stato ridotto al minimo, anche se fosse possibile cioè, all'interno di un gruppo organico, trovare una composizione non gerarchica delle funzioni (vedi ad esempio il complesso orchestrale "I musicisti"). Si osservi che la perplessità qui non riguarda la possibilità di realizzare giganteschi progressi civili mediante un'evoluzione del costume nella vita della famiglia, ma se questo obiettivo si possa chiamare "democratizzazione della famiglia", una volta aderito alla definizione procedurale di democrazia su cui tanto (e tanto giustamente) insiste N. Bobbio.

Vediamo un altro caso, il ruolo di "genitore di studente". L'Autore propone come esempio di un passo avanti nella democratizzazione della società proprio l'istituzione dei consigli scolastici, che però, come è noto, sono in una situazione di *impasse* perché non hanno alcun potere effettivo. Negli Stati Uniti, però, i consigli scolastici hanno grande autonomia didattica e finanziaria, e sono dunque pienamente "democratizzati". Questo significa che sono per molti aspetti simili ai nostri enti locali, anche se la residenza in una certa zona non è sufficiente, naturalmente, per l'elettorato attivo. Diremo che per questo aspetto la società statunitense è più democratica? Il fatto è che negli Stati Uniti l'istruzione pubblica è regolata in misura molto minore che in Italia o in Francia da leggi generali del Parlamento, attuate da una gigantesca burocrazia ministeriale. In altre parole, il problema è in realtà quello della ripartizione delle competenze tra diversi organi dello Stato piuttosto che quello di conquistare uno spazio aggiuntivo alla partecipazione democratica. Può darsi che con questo esempio abbiamo individuato un elemento di tensione tra due ideali entrambi appartenenti, secondo l'Autore, alla dottrina democratica, quello della preferibilità della "vicinanza" del potere e del decentramento, e quello della sovranità della legge.

In ogni caso, la mia impressione è che ad un approfondimento le proposte di N. Bobbio riguardo all'espansione degli spazi di democrazia nella società si rivelino illusorie. Forse conviene battersi, più che per un "maggiore numero di sedi in cui votare", per nuove "carte dei diritti" che proteggano gli individui nei loro specifici ruoli, ad esempio di militare di leva, di paziente di un ospedale, di viaggiatore ferroviario in uno scompartimento nominalmente per non fumatori...Anche l'Autore ricorda

discussione, avrebbe utilmente potuto farne parte.

questo movimento “cartista”, ma a lui (pp. 15-16) sembra solo un promettente inizio di una conquista di “nuovi spazi per la democrazia nella società”.

4. Contratto e contrattualismo. Mentre in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* il problema centrale è quello dei possibili sviluppi della democrazia nella società, in *Contratto e contrattualismo* il discorso verte su quegli sviluppi della società, che rendono illusoria e irrealistica la descrizione dell’attività politica che si trae dalle vecchie formulazioni della dottrina democratica. Queste avevano ereditato dalla moderna dottrina dello Stato l’idea di sovranità, la quale ha la sua maggiore espressione, già nell’antica teoria politica greca, nel potere legislativo e nel concetto stesso di legge come elemento unificante che subordina a sé “parti che altrimenti sarebbero in perpetuo conflitto tra loro” (p. 128). Ora “parti in perpetuo conflitto tra loro”, nella forma di partiti politici e grandi e piccole organizzazioni sindacali, sono precisamente quelle che abbiamo, e ahimé, la loro subordinazione alla legge è spesso, constata dolentemente N. Bobbio, più apparente che reale. Infatti dietro all’attuarsi mediante una serie di “atti unilaterali... tipici del rapporto di dominio” della Costituzione formale, sta la “rete fittissima di accordi da cui nascono le esclusioni e le coalizioni” (p. 132), sta la “logica privatistica dell’accordo”, si svolgono “continue negoziazioni tra potentati quasi sovrani.. che costituiscono la vera trama dei rapporti di potere nella società contemporanea”. Ciò comporta lo svuotamento, ad esempio, del principio fondamentale del diritto pubblico secondo cui un governo resta in carica sino a ch  non   rovesciato da una decisione presa a maggioranza”, o l’inattuabilit  dell’art. 92 della Costituzione, secondo comma, che attribuisce al Presidente del Consiglio designato il potere di scegliere la composizione del governo da proporre al Presidente della Repubblica. Pi  importante ancora, secondo N. Bobbio,   la clamorosa violazione del divieto di mandato imperativo implicita nel rapporto di subordinazione dei deputati ai partiti in base all’appartenenza ai quali sono stati eletti (p. 135).

La natura fortemente contrattuale dei rapporti politici   cos  descritta l’Autore nella sua efficace resa della “costituzione materiale”: i “rapporti pattizi” tra i partiti danno luogo al “grande mercato” in cui si formano e si dissolvono le coalizioni, si tengono in vita e si fanno estinguere i governi, si decidono le esclusioni. Ma il “mercato politico” per eccellenza, quello che N. Bobbio propone di chiamare il “piccolo mercato”,   fatto di scambi bilaterali tra ciascun partito (che promette vantaggi e benefici economico-sociali) e gli elettori (che li chiedono, in cambio di ci  di cui i partiti hanno bisogno per affermarsi, i

voti). Così i cittadini elettori, investiti di una funzione pubblica, diventano clientes, e ancora una volta un rapporto di natura pubblica si trasforma in un rapporto di natura privata.

Il presupposto della dottrina democratica, osserva con tristezza l'Autore, secondo cui "gli individui, una volta investiti della funzione pubblica di scegliere i loro rappresentanti, avrebbero scelto i 'migliori', era sbagliato." Avrebbe dovuto essere chiaro da sempre, egli aggiunge, che "il cittadino chiamato a scegliere il rappresentante politico...avrebbe scelto la persona o il gruppo che gli dava la maggior garanzia di soddisfare i suoi interessi." La scelta del partito è ormai fatta dal cittadino non in base ad un *idem sentire de re publica*, ma ad uno smalzato calcolo dei vantaggi che ne deriverà.

Un'interessante implicazione di questo sistema – implicazione che trova, mi pare, ampio riscontro nella nostra recente esperienza politica- sta nelle "due diverse capacità che il buon politico deve avere", o forse, che caratterizzano due diversi tipi di politici: "le doti dell'imprenditore sono necessarie al segretario di partito, quelle del negoziatore al Presidente del Consiglio."

Ma questo sistema dei "due mercati" è intrinsecamente instabile (p. 145), perché un regime di patti tra diversi soggetti indipendenti può funzionare solo se esiste un soggetto distinto dai primi, e più forte, che ne garantisca –cioè che sia pronto a imporne- l'esecuzione. In effetti, "l'impotenza dello stato di fronte alla controversia tra i potenti gruppi di interesse che si sono insediati al suo interno, fa pensare all'impotenza dell'ONU di fronte alle controversie tra stati, anche se lo stato possiede formalmente il monopolio della forza legittima e l'organizzazione internazionale no" (p. 146).

Se la categoria del contratto si rivela quindi la più appropriata per dar conto della costituzione materiale, il *contrattualismo* è invece una teoria filosofica dello stato che cerca una risposta al problema della "giustificazione del potere sovrano dello stato", ossia del fondamento della "legittimità del potere", e la trova nell'idea del contratto sociale, un patto multilaterale costitutivo tra soggetti individuali (p. 143). Questa teoria "è legata alla nascita della democrazia" (p. 144) non solo ideologicamente ma anche storicamente, dato che "considerare lo stato fondato su un contratto sociale...significa difendere la causa del potere ascendente contrapposto al potere discendente...fondare la democrazia contro l'autocrazia".

Il recente *neo-contrattualismo* è mosso da "un'esigenza di cominciamento, o meglio di ricominciamento, in un'età di grave turbamento della società esistente", dove il "grave turbamento" è provocato dalla frantumazione del potere centrale in tanti poteri diffusi e generalmente antagonisti", con l'instabilità che deriva dai "rapporti naturalmente di tipo

contrattuale tra gli uni e gli altri.” (p. 145). La proposta del neo-contrattualismo, pienamente condivisa da N. Bobbio, è quella di “un nuovo patto sociale, globale e non parziale, di pacificazione generale e di fondazione di un nuovo assetto sociale.” Ai destinatari di questa proposta, gli individui, va offerto in contropartita ciò che essi vivamente, universalmente chiedono, “che venga inserita nel patto qualche clausola che assicuri un’equa distribuzione della ricchezza tale da attenuare, se non eliminare, la disuguaglianza nei punti di partenza” (p. 147).

5. Dottrina democratica e “democrazia reale”. Avendo così riassunto, in modo sintetico ma spero non inesatto, i principali passaggi del discorso di N. Bobbio, vorrei provarmi ad indicare alcuni problemi, di carattere forse più generale di quelli già rilevati nella sez. 3, che la riflessione su di esso porta a considerare e a desiderare di approfondire.

1) La “rivincita degli interessi particolari” sembra a volte, nell’esposizione dell’Autore, la conseguenza ineludibile di una vera e propria aporia della dottrina democratica. Infatti, chiede l’Autore, come vi può essere una rappresentanza degli “interessi della nazione” se in realtà non vi è alcun criterio generale per distinguere l’interesse generale dall’interesse particolare di questo o quel gruppo, o dalla combinazione di interessi particolari di gruppi che si accordano a dispetto di altri (p. 11)? Ma vi può essere qui un equivoco, determinato dal fatto che l’espressione “interesse generale” si può intendere in (almeno) due sensi: come l’interesse della generalità dei cittadini, o anche “l’interesse della nazione”, ma anche, secondo la spiegazione datane, come abbiamo visto nella sez. 3, dallo stesso Autore, come “interesse generale di cittadino” (p. 33), dove “generale” è l’opposto non di “proprio” o “individuale” ma “di categoria”, “dell’individuo in un suo specifico ruolo”. Ora, come l’Autore ha spiegato in *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, la rappresentanza della dottrina democratica è quella di interessi generali nella seconda e non necessariamente anche della prima accezione. Si osservi al riguardo l’interessante ambiguità della frase “Chi rappresenta interessi individuali ha sempre un mandato imperativo” (p. 11), che è vera, e viene affermata da Bobbio, solo nella prima accezione, la quale però è anche quella che rende l’affermazione irrilevante al problema se la rappresentanza della “democrazia reale” sia o no una degenerazione rispetto all’idea di “rappresentanza politica” della dottrina democratica.

Ma che cosa sono gli “interessi generali” di un individuo nella seconda accezione, i suoi interessi cioè, non in quanto appartenente a questa o quella categoria economica, ricoprente

questo o quel ruolo sociale, ma in quanto cittadino? Presumibilmente, questi ‘interessi di secondo grado’ –come li chiamerei io- sono, più che delle rivendicazioni specifiche, dei criteri generali in base ai quali organizzare, dare dei pesi, delle priorità, agli ‘interessi di primo grado’. Sono precisamente questi criteri generali, ossia, sono delle versioni alternative di “visioni degli interessi generali” che costituiscono le proposte ai cittadini dei partiti politici. O per lo meno, questo è il compito che nella dottrina democratica dovrebbero avere, secondo il resoconto che ne dà l’Autore. Non è perché ciascun cittadino vota per chi gli promette i maggiori benefici e non per il più saggio che assistiamo alla “frantumazione del potere centrale”, ma perché i partiti hanno proposto e attuato delle visioni estremamente povere, de-strutturate, degli interessi generali dei loro elettori. I partiti e i sindacati hanno imparato che delle istituzioni, delle strutture, delle risorse pubbliche ci si può servire non per fornire i cittadini di beni pubblici, ma di benefici privati. E’ il fatto che *questa* sia la contropartita al voto che è l’oggetto dello scambio sul “piccolo mercato” che trasforma gli elettori in *clientes*, non lo “scambio politico” in sé. Questo è un problema enorme, di grande difficoltà e complessità. Perché ad esempio se un deputato ottiene dei sussidi che consentano ad un’impresa della sua circoscrizione di non chiudere potrà fare in modo che la “visibilità” e la “vicinanza” del potere giochino a suo vantaggio, e sarà rieleto; se lavorerà con maggiore o minor successo per configurare una politica generale di crescita economica non sarà in grado né di rivendicare dei suoi specifici meriti, né di rivolgersi a un gruppo di elettori geograficamente individuati. Ma mi sembra evidente che il “nuovo patto sociale...di pacificazione generale” o avrà delle “clausole” che diano una soluzione a questo problema, o mancherà il suo obiettivo principale di “fondazione di un nuovo assetto sociale”, per quante dichiarazioni di principio sull’equità distributiva possa contenere.

2) Il “pluralismo”, ossia, l’esistenza di centri di potere intermedi tra i cittadini e lo stato, può essere considerato, come l’Autore ricorda, come una forma di organizzazione sociale che costituisce un “rimedio” all’eccesso di potere centrale alternativa, ma anche complementare, a quella costituita dalla democrazia. “La teoria democratica prende in considerazione il potere autocratico, cioè il potere che parte dall’alto, e ritiene che il rimedio sia il potere che parte dal basso. La teoria pluralista prende in considerazione il potere monocratico, cioè il potere concentrato in una sola mano, e il ritiene che il rimedio...sia il potere distribuito” (p. 50). Ma la descrizione della nostra costituzione materiale fornita dall’Autore in *Contratto e contrattualismo* mostra che può avvenire che il “potere distribuito” risulti non più “convergente e

complementare” a quello ascendente, ma di fatto finisce con il bloccare quest’ultimo. Il primato di fatto del “contratto” sulla “legge” comporta che il “potere ascendente” può essere obbligato a percorrere dei circuiti alquanto tortuosi, e in definitiva a non “ascendere” più. Se in certe circostanze il pluralismo può risultare la miglior salvaguardia del “potere monocratico”, in altre i cittadini possono avere bisogno di ricorrere ai poteri dello Stato per difendersi dagli abusi di “questi potentati quasi sovrani” (p. 136). Ecco un altro, cruciale problema che non si potrà non affrontare in sede di “patto di rifondazione”: quali misure sono necessarie per sbloccare il potere ascendente dei singoli cittadini spesso inermi spettatori di conflitti tra “potentati quasi sovrani”? In particolare, sembrerebbe che qui sia il potere giudiziario ad essere chiamato in gioco. Solo una magistratura autonoma, autorevole, attrezzata, può contrastare la minaccia alla sovranità della legge intrinseca nella struttura pluralista della nostra società. E’ singolare che su questo tema, che dovrebbe essere particolarmente caro a un giurista, l’Autore non vada oltre un breve cenno (p. 136).

3) Com’è questo popolo italiano: ansioso di partecipazione democratica, di espandere gli spazi di democrazia nella società, come si potrebbe pensare da alcune delle pagine di *Democrazia rappresentativa diretta*, o desideroso soprattutto di asservirsi a qualche “potentato semi-sovrano” in cambio di vantaggi e privilegi privati, come sembrerebbe dalle sconsolate considerazioni di *Contratto e contrattualismo*? Dobbiamo probabilmente accettare l’amara lezione – di N. Bobbio e dei fatti- che la democrazia politica può anche servire a un popolo per realizzare il proprio degrado civile, economico, culturale. Il nuovo “patto di rifondazione” deve allora partire dalla presa d’atto di questa lezione, e proporsi di mutare alcune delle regole che hanno indotto tutti a giocare in modo individualmente vantaggioso, ma con esiti così deludenti per la collettività.

Appendice

Riflessioni sugli aspetti politici del Referendum sulla Scala mobile

Il Referendum, svoltosi nei giorni 9-10 Giugno 1985, aveva come oggetto l’abrogazione del decreto-legge con cui era stata sospesa la Scala mobile, ossia l’aumento automatico dei salari monetari per adeguarli agli aumenti nell’indice del costo della vita. I referendari – tra cui il PCI- furono sconfitti, e l’inflazione scese di più di 10 punti nei sei mesi successivi.

0. E' sugli aspetti politici, piuttosto che su quelli economici, che ho bisogno di chiarirmi le idee tentandone un'esposizione ordinata e mediante la discussione. Considererò i due principali argomenti politici invocati a sostegno dell'opportunità del referendum e del "si".

1. Il 'principio democratico leso'. La 'ferita alla democrazia', sarebbe, secondo gli esponenti del PCI (cfr. la dichiarazione di Aldo Tortorella riportata da La Repubblica del 4 giugno 1985) il mancato 'rispetto della libera e autonoma contrattazione tra le parti sociali'. Ma naturalmente tale libertà e autonomia di contrattazione si esplica nei limiti della legge, che la può limitare e comprimere laddove sia in gioco un superiore interesse collettivo. E' interessante, e anche gratificante, osservare che nel breve manifesto pubblicato dal Comitato promotore del referendum (cfr. Rep. 2 giugno 1985) della 'ferita costituzionale all'autonomia di contrattazione sindacale' non si parla. Al contrario, l'incostituzionalità del decreto Carniti-Craxi è indicata nella circostanza che mentre la Costituzione assegna all'attività legislativa il compito di riequilibrare il diverso potere delle parti in senso favorevole ai più deboli, il decreto di cui si propone l'abrogazione andrebbe "a danno di una sola delle parti".

Osservo la grande distanza tra le due impostazioni. La prima, quella del PCI, appare ispirata a una sorprendente concezione dello 'stato minimo' di tipo liberistico che non ha alcun riscontro nella nostra Costituzione. La seconda è probabilmente condivisibile – anche se mi pare che il fine dell'equità economica sia intrecciato ad altri e il suo perseguimento – o mancato perseguimento - risulti dal complesso della politica di un governo piuttosto che da un singolo atto, e che vi siano diversi modi di perseguirla, la scelta dei quali comporta un giudizio politico che l'elettorato può dare, e non un giudizio di costituzionalità su un singolo provvedimento. In definitiva: il 'principio leso' non è quello indicato dal PCI, né quello indicato dal Comitato. Se comunque si accetta – come farei io - l'impostazione solidaristica del secondo e non quella liberistica del primo, si è immediatamente costretti a entrare nel merito economico del provvedimento.

2. Una precisazione a proposito di unilateralità nei 'danni' o 'costi'. Il linguaggio con cui il PCI e il Comitato promotore conducono la campagna tradisce una mentalità da 'rivendicazionisti in piccolo' che dà per scontato ciò che dovrebbe essere dimostrato, cioè che sia stato inflitto un danno a qualcuno. Gli economisti hanno imparato da Keynes, ma anche da Pareto, a guardare all'economia come ad una struttura un po'

più complessa, e ricca di possibilità, di una partita a carte, dove per ogni lira vinta da qualcuno ce n'è una che qualcun altro ha perso. La mentalità da 'gioco a somma zero', se non controllata criticamente, può essa sì indurre dei comportamenti che impediscono a una collettività di sbloccarsi, di uscire ad esempio dalla stagflazione.

3. I pericoli di neo-corporativismo. Vi è un argomento di carattere costituzionale assai più serio di quello discusso sopra, che viene invocato da alcuni membri del comitato promotore (ad esempio Claudio Napoleoni, Massimo Riva). Essi sottolineano l'incompatibilità con lo spirito se con la lettera della Costituzione della pratica della contrattazione politica del governo con i rappresentanti sindacali e delle varie categorie, di cui il decreto – che non per nulla chiamo io stesso 'decreto Carniti-Craxi' – è notoriamente il frutto. Infatti con questo decreto da un lato viene sancito il ruolo dei sindacati (dei lavoratori dipendenti e delle altre categorie economiche) nella formazione della politica economica: i sindacati diventano anche formalmente organi di governo, senza aver ricevuto alcuna investitura elettorale e alcuna legittimazione democratica. Dall'altro lato, in quanto impegnato a osservare gli obblighi assunti extra-costituzionalmente coi sindacati, il Governo non può permettersi di rischiare che il Parlamento alteri i provvedimenti legislativi che esso gli sottopone per la conversione in legge, e deve quindi forzarne l'approvazione a scatola chiusa.

Il PCI non sembra tuttavia nutrire preoccupazioni di questo genere: al contrario, i suoi maggiori esponenti hanno ripetutamente dichiarato che è solo perché non tutta la CGL ha aderito al 'contratto' tra il governo e tutti gli altri sindacati che si è mobilitato per chiedere il referendum. Il problema è quindi se le forze che hanno invocato e ottenuto il referendum, e propongono ai cittadini di votare "sì", lo fanno per ristabilire la normalità costituzionale o per riaffermare e consolidare quel regime di "larghi accordi", stabilitosi negli anni '70 e durato sino ai governi Spadolini compresi, nel quale l'autonomia del governo era pressoché nulla, e la politica economica e sociale era "contrattata" in Parlamento tra i diversi gruppi dell'arco costituzionale, regime che non era certo meno carico di rischi corporativi, e meno anomalo dal punto di vista costituzionale, di quella della "contrattazione politica" tra governo e sindacati. Da questo punto di vista dunque, il "sì" al referendum potrebbe equivalere alla caduta dalla padella alla brace. Difatti la confusione delle responsabilità e l'assenza di scelte che era intrinseca nell'idea e nella pratica della "democrazia consociativa" costituiscono un pericolo ben maggiore per la

democrazia di quelli inerenti alla contrattazione governo-sindacati.

4. Costituzionalismo craxiano. Si può forse vedere nel Governo Craxi l'inizio di un ripristino delle regole costituzionali: in quanto ha attivato – per la prima volta da chissà quanti anni! - la regola della maggioranza abbandonando quella – sicuramente disastrosa per la democrazia - del consenso esteso a tutti i partiti e tutti i sindacati. L'ha attivata per la ragione sbagliata – per eseguire la sua parte del contratto con Carniti e Benvenuto piuttosto che nell'esercizio della sua autonoma e specifica autorità di politica economica - ma l'ha attivata. Il decreto sulla limitazione dei punti della scala mobile è stato un pretesto di cui Craxi si è servito per dividere il sindacato e emarginare il PCI? CGL e PCI hanno avuto lunghi, lunghissimi anni per maturare un atteggiamento più evoluto, meno attaccato all'aspetto puramente simbolico nei confronti del 'salario', ossia una consapevolezza della distinzione tra salario monetario e reale, e della connessione tra dinamica salariale valore della moneta. Ma non averlo fatto, e non aver promosso una maggior maturità da parte dei propri elettori, ha comportato un'auto-emarginazione che il Governo Craxi – come ogni Governo che avesse tentato di affrontare i problemi del Paese - non ha fatto che mettere in rilievo.

5. Senza il PCI non si governa? Questo orgoglioso slogan di Berlinguer può significare cose diverse: può essere un giudizio di fatto, sulla incapacità di ogni coalizione che non comprenda il PCI di affrontare alcune questioni nodali della società italiana. Allora, l'esperienza degli anni '70 dimostra che neppure *con* i comunisti si è governato. D'altra parte, questo Governo è riuscito a far passare, sia pure in modo molto contrastato e poco limpido, un provvedimento come il decreto Visentini che sicuramente ha toccato una questione nodale: quella dell'equità del sistema fiscale. L'incuria di tutti i governi, presente e passati, per una questione forse più importante, quella dell'efficienza dell'amministrazione fiscale, è ben documentata nel libro di Fuà e Rosini; ma è facile rendersi conto che il significato dello slogan è rapidamente degenerato rispetto all'originaria accezione berlingueriana, che a suo modo era nobile e ambiziosa. Il significato operativo è che il PCI ritiene di avere una specie di monopolio in materia di moderazione salariale: non c'è niente che non sia disposto ad offrire, purché gli sia riconosciuto un posto di consociato. In questa accezione, lo slogan mi sembra profondamente fazioso e anti-costituzionale: nessun partito ha una riserva privilegiata su qualche aspetto della realtà e della politica sociale. Se il controllo della dinamica salariale è efficace

allo scopo del controllo dell'inflazione, perché il governo non dovrebbe attuarlo? Il tentativo del PCI di esercitare un potere di veto per la semplice ragione che non è nella maggioranza non ha alcun fondamento costituzionale o di altro tipo: al PCI il compito di elaborare una diversa strategia di politica economica, e di convincere gli elettori che è migliore di quella del governo in carica. Il tragico è che il PCI non ha nemmeno un abbozzo di politica economica e sociale alternativa. Non si è rinnovato, e c'è il rischio che diventi sempre più simile non ai socialdemocratici tedeschi, ma a quelli...italiani!