

Giorgio Napolitano, Gustavo Zagrebelsky

# L'esercizio della democrazia





Questo volume è il primo della collana Biennale Democrazia,  
manifestazione realizzata dalla Città di Torino

Giorgio Napolitano, Gustavo Zagrebelsky  
*L'esercizio della democrazia*

Progetto grafico: studiofluo srl  
Impaginazione: Maria Beatrice Zampieri  
Redazione: Daiana Galigani  
Coordinamento produttivo: Enrico Casadei

© 2010 Codice edizioni, Torino  
ISBN 978-88-7578-158-3  
Tutti i diritti sono riservati

## Indice

- 3 Lezione del Presidente della Repubblica  
Giorgio Napolitano
- 23 L'esercizio della democrazia. Lezione del Presidente  
di Biennale Democrazia Gustavo Zagrebelsky

L'esercizio della democrazia

## Lezione del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano

Spero non stupisca che io parta, in questa mia riflessione, da un racconto personale. Sono in effetti convinto che non sia superfluo ricordare – anche con il contributo di chi può dare testimonianza (oltretutto per età) – di quale storia sia figlia la nostra democrazia repubblicana, e quella Costituzione che ne rappresenta insieme lo spirito, l’impalcatura e la garanzia. Non è superfluo, vista la leggerezza con cui si assumono oggi atteggiamenti dissacranti e si tende a mettere in causa un patrimonio di principi che ha costituito per l’Italia un’acquisizione sofferta, collocandola nel grande solco del pensiero e del progresso liberale e democratico dell’Europa e dell’Occidente.

Avevo appena compiuto diciott’anni, quando il 25 luglio del 1943 fui, come tutti gli italiani, raggiunto via radio a tarda sera dalla fulminante, imprevedibile notizia della caduta di Mussolini. Imprevedibile anche nella forma, che aveva un sapore di rito antico, da lungo tempo dimenticato: accettazione, da parte del capo dello Stato, delle dimissioni del capo del governo. Si seppe poi che il dimissionamento di Mussolini era stato provocato dal fatto, anch’esso inaudito, di un voto di sostanziale sfiducia adottato, con sorprendente procedura democratica, dal massimo organo dirigente del partito al potere, di cui Mussolini era sempre stato arbitro assoluto. Al fondo di quei pur imprevedibili eventi vi era naturalmente una crisi profonda via via maturata nel rapporto

tra il Paese e il fascismo, a cominciare dal suo capo, per effetto dell'andamento disastroso della guerra da lui irresponsabilmente voluta, e del peso sempre più insopportabile delle sofferenze inflitte alla popolazione. Di questo ero stato anch'io testimone e partecipe vivendo l'odissea dei cento bombardamenti che avevano colpito la città di Napoli.

La notizia della caduta di Mussolini e del suo governo suscitò perciò un immediato senso di liberazione: dal fascismo e, ci si illuse, dalla guerra. Torno con la mente a quella sera, e ancora ricordo come condivisi con l'amico che mi era più vicino quel momento di eccitazione e di euforia. Avevamo già da tempo maturato, insieme con altri della nostra generazione, non solo la più radicale contrapposizione al fascismo, ma anche la convinzione, cui pure non era stato facile giungere, che la salvezza per l'Italia potesse venire solo dalla sconfitta ad opera delle forze alleate. E in effetti fu determinante l'avvicinarsi delle forze anglo-americane dalla fine del 1942 al territorio italiano, fino a invaderlo e percorrerlo a partire dalla Sicilia.

Le posizioni cui ero venuto aderendo, da quando nel primo semestre del 1942, frequentando l'ultimo anno di liceo a Padova, avevo scoperto la politica e l'antifascismo, potei ritrovarle e approfondirle nel gruppo di giovani di cui entrai a far parte iscrivendomi all'Università di Napoli. Ma quelle posizioni non potevano abbracciare e prevedere le conseguenze che avrebbe avuto il ritiro dell'Italia sconfitta dall'alleanza con la Germania nazista. All'indomani della liberazione di Napoli dal terrore tedesco e dell'arrivo delle truppe alleate alla fine di settembre del 1943, ebbi la percezione più diretta della condizione durissima in cui era precipitata la mia città, chiamata a vivere, dopo la liberazione, l'esperienza dell'occupazione americana: un'esperienza caotica e febbrile, per il «saltare del coperchio», secondo il ricordo e

la descrizione dell'allora giovanissimo scrittore Raffaele La Capria, per il cessare della lunga «costrizione del regime, della guerra, dei bombardamenti quotidiani, della paura, della fame, dell'isolamento»<sup>1</sup>.

La realtà del Paese era questa – non facile oggi da immaginare per chi non ne abbia personale memoria come me, e perciò ho voluto rievocarla – ed era quella della guerra che (lungi dal concludersi secondo le speranze del 25 luglio) continuava a flagellare il resto dell'Italia rimasta nel cerchio dell'oppressione nazista, da Roma in su, lasciando dovunque un'eredità di lutti e di macerie.

Fu quindi da una realtà disperante che si dovette partire per rifondare la democrazia in Italia. Valgano le scarne, drammatiche frasi annotate nel suo diario, il 15 dicembre 1943, da un grande intellettuale antifascista, Benedetto Croce, identificatosi da studioso con la causa dell'unità italiana e con la storia dello Stato unitario:

Sono sempre fisso nel pensiero che tutto quanto le generazioni italiane avevano da un secolo in qua costruito politicamente, economicamente e moralmente, è distrutto. Sopravvivono solo nei nostri cuori le forze ideali con le quali dobbiamo affrontare il difficile avvenire, senza più guardare indietro, frenando il rimpianto.<sup>2</sup>

In effetti, quelle forze ideali si manifestarono nello stesso non breve tempo dell'occupazione tedesca nel centro-nord – in un'Italia “tagliata in due” – attraverso lo sviluppo della Resistenza in armi e di una generosa mobilitazione di popo-

<sup>1</sup> Raffaele La Capria, *Napoli '44, vennero gli americani e ci rubarono subito le ragazze...*, in “Corriere della Sera”, 13 agosto 1999, p. 29.

<sup>2</sup> Benedetto Croce, *Taccuini di guerra, 1943-1945*, a cura di Cinzia Cassani, Adelphi, Milano 2004.

lo in nome della libertà, dell'indipendenza, della dignità della patria italiana.

Ma, finita la guerra, l'avvenire andava affrontato avviando la ricostruzione materiale del Paese paurosamente sconvolto e immiserito, e ripristinando condizioni essenziali di governabilità democratica. E questa prima tappa fu percorsa sotto la guida dei governi di coalizione antifascista che si succedettero tra l'aprile del 1944 e il 1945, a liberazione dell'intera Italia ormai conclusa. Le tappe successive furono quelle che scandirono un impegno di ricostruzione, non meno necessaria e vitale, sul piano politico e statale. Con la creazione della Consulta Nazionale<sup>3</sup> si diede vita a un organismo rappresentativo, ancorché non elettivo, del risorto pluralismo politico. Con l'istituzione del Ministero per la Costituente<sup>4</sup> si gettarono le basi di quella che avrebbe dovuto essere la missione di un'assemblea eletta dal popolo con il mandato di adottare una Carta costituzionale. Infine, con il riconoscimento del diritto delle donne a votare e ad essere elette, già nelle prime libere elezioni amministrative, si predisposero le condizioni perché le decisive prove del referendum istituzionale e dell'elezione dell'Assemblea Costituente si svolgessero finalmente, per la prima volta nella storia d'Italia, a suffragio universale<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> La Consulta Nazionale, convocata da Ferruccio Parri e riunitasi per la prima volta il 25 settembre del 1945, fu un'assemblea provvisoria investita del compito di sostituire il Parlamento finché non si fossero svolte le prime elezioni regolari (ovvero quelle in cui si scelsero i membri dell'Assemblea Costituente, il 2 giugno 1946).

<sup>4</sup> Il Ministero per la Costituente, istituito sotto la guida di Pietro Nenni nel luglio del 1945, ebbe il compito di redigere la legge elettorale per l'Assemblea Costituente, curarne la convocazione effettiva, raccogliere il materiale e promuovere gli studi per i lavori dell'Assemblea. Restò attivo fino al 2 agosto 1946.

<sup>5</sup> Il suffragio universale, principio in virtù del quale sono chiamati a votare uomini e donne che abbiano raggiunto la maggiore età, fu applicato in Italia per la

# L'esercizio della democrazia

## Lezione del Presidente di Biennale Democrazia

### Gustavo Zagrebelsky

*La democrazia in cui viviamo è come l'aria che respiriamo. Non ci si fa caso fino a quando viene a mancare o diventa tossica.*

#### Concetto e concezioni

In qualunque definizione di democrazia appropriata al concetto, ai cittadini è attribuita una funzione attiva nelle decisioni che li riguardano. Le forme e i limiti possono essere diversi, ma questa è una condizione senza la quale di democrazia è improprio parlare. La definizione più compiuta (e utopistica) è certamente quella della democrazia come pieno “autogoverno” dei cittadini che Rousseau, all’inizio del *Contratto sociale*, enuncia come programma della sua ricerca: «Trovare una forma d’associazione [...] attraverso la quale ognuno, unendosi a tutti, non obbedisca tuttavia che a se stesso e rimanga libero tanto quanto lo era prima»<sup>1</sup>. Ma appartiene alla democrazia anche il potere riconosciuto ai cittadini di scegliere i propri rappresentanti, di farne valere la responsabilità in caso di malgoverno, cioè di porre limiti all’onnipotenza dei governanti, e di sostituirli, se del caso, se-

<sup>1</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou principes du droit politique* (1762), *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1994.

condo procedure accettate, basate sulla misura del consenso, e dunque non violente. Tutte queste concezioni possono sembrare qualcosa di meno dell'autogoverno, ma rientrano tuttavia nel concetto di democrazia. Anzi, per qualcuno sono le sole realistiche, l'autogoverno popolare appartenendo al mondo dei sogni<sup>2</sup>.

Dicevo “definizione appropriata al concetto”, perché nel campo politico i concetti sono spesso manipolati, per fini, per l'appunto, politici. Le parole della politica sono ambigue, come si spiegherà più avanti, perché sono parole *del* potere e *per* il potere, sono cioè parole strumentali. Questa ambiguità si constata facilmente proprio con riguardo alla democrazia quando la si definisce, normalmente con aggettivi qualificativi, non come governo *del* popolo ma come governo *per* il popolo. Così la «democrazia cristiana», agli inizi del Novecento, era definita «l'impegno cattolico per il popolo, avente come scopo il conforto e l'elevamento delle classi inferiori»<sup>3</sup>, lo «*studium solandae erigendaeque plebis*» dell'Enciclica *Graves de communi* del 1901, di papa Leone XIII. In questo senso, della parola “democrazia”, anzi di “reale”, “vera”, “sostanziale democrazia”, contrapposta alla democrazia “solo formale” dei regimi liberali, si poterono fregiare anche il regime sovietico (“democratico è tutto ciò che serve agli interessi del popolo”), il fascismo (“democrazia organizzata, centralizzata, autoritaria” al servizio della nazione) e tutti i regimi più violenti e arbitrari del mondo che, dopo avere privato i cittadini dei loro diritti, si sono autoproclamati e si autoproclamano sinceri amici e difensori del popolo. In

<sup>2</sup> Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (1945), *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II, Armando Editore, Roma 2004, pp. 210 ss.

<sup>3</sup> Umberto Benigni, voce *Christian Democracy*, in *Catholic Encyclopedia*, Appleton, New York 1908.

questo semplice scambio di preposizioni, dal governo *del* popolo al governo *per* il popolo, sta la capacità mimetica della parola “democrazia”. Paradossalmente, anche le auto-crazie, perfino le teocrazie, cioè le autocrazie spinte al massimo livello, come in certe repubbliche islamiche, possono presentarsi come democrazie, talora anzi come le “vere democrazie” contrapposte a quelle occidentali “degenerate”; e a questo punto, è ovvio, la confusione e l'inganno diventano totali e insuperabili.

Ancora più intollerabile stravolgimento del concetto è la definizione della democrazia come governo *per mezzo* del popolo. A questo proposito, per comprendere la corruzione del concetto basta pensare che essa attrarrebbe nel campo della democrazia le *jacqueries* dei contadini in Francia, i sanfedisti del cardinale Ruffo, i *pogrom* dei cristiani fanatici contro i villaggi ebraici dell'Europa centrale, i milioni di morti delle guerre “di popolo”. Basti così.

Ci si può invece domandare per quale motivo oggi chi esercita funzioni politiche tenga tanto a qualificarsi democratico, a costo di simili violenze lessicali e concettuali. La democrazia, fin dall'inizio della riflessione sulle forme del vivere insieme, è stata associata all'idea della massificazione, della mediocrità, dell'edonismo, del materialismo, dell'arbitrio e della violenza del numero senza qualità, dunque a una costellazione di valori negativi. Per quali motivi, allora, è diventata oggi una parola magica, lo *shibboleth*<sup>4</sup>, il passaporto senza il quale non si è ammessi al consesso dei popoli, dei governanti e degli Stati civili? Perché, in breve, è diventata

<sup>4</sup> Con il termine “*shibboleth*” si indica una parola o un'espressione impiegata come segno distintivo di una certa comunità linguistica per la sua difficoltà di pronuncia da parte degli stranieri.

un titolo di rispettabilità al quale nessuno, oggi, può rinunciare?

Lasciamo per ora in sospenso la risposta.

### Un concetto non sperimentato né sperimentabile

Una volta che si sia preso atto dell'inganno perpetrato attraverso il rovesciamento del concetto, e della necessità di rimmetterlo diritto, resta la difficoltà che – se non concettualmente, certo praticamente o, come si dice, “sperimentalmente” – la democrazia deve sempre fare i conti con una mutazione le cui cause sono endemiche, cioè interne alla democrazia stessa: la mutazione oligarchica. Questa mutazione, come esito inevitabile, è denunciata concordemente dai critici della democrazia; i critici, per usare ancora queste categorie che a molti paiono desuete, sia di destra sia di sinistra. Il che è quanto dire che la denuncia è corale e che coloro che proclamano l'ideale del governo del popolo sono o degli ingenui o degli impostori.

Nella teoria classica delle forme di governo, l'oligarchia, come governo dei molti impotenti da parte di pochi potenti, sta, per così dire, in mezzo tra la monarchia, il governo di uno, e la democrazia, il governo dei molti o di tutti<sup>5</sup>. Que-

<sup>5</sup> Nella concezione moderna la democrazia è il governo “di tutti”, cioè del popolo tutto. Nella concezione antica la democrazia era il governo del *demos*, da intendersi il “popolo minuto”, o anche dei poveri, contrapposto all'oligarchia (o aristocrazia) come governo dei ricchi; era cioè il governo dei molti, o dei più, in quanto, di fatto e per lo più, i poveri sono più numerosi dei ricchi. Ma la democrazia non si sarebbe trasformata in oligarchia se, per ipotesi, vi fossero stati più ricchi che poveri. Aristotele in *Politica*, 1279b, dice così: «La ragione sembra dimostrare che l'essere pochi o molti sovrani nella *pòlis* è un elemento accidentale, l'uno delle oligarchie, l'altro delle democrazie, dovuto al fatto che i ricchi sono pochi e i poveri sono molti dovunque [...] mentre ciò per cui realmente dif-

sto, in teoria. In pratica, si conoscono solo oligarchie del più vario tipo, più o meno ampie, più o meno strutturate, più o meno gerarchizzate e centralizzate: ma sempre e solo oligarchie. Questo è vero con riguardo alla monarchia, non essendo nemmeno immaginabile un regime che si regga sul potere concentrato in uno solo. Quello che appare come il monarca in realtà è sempre l'espressione di un gruppo organizzato che, in vario modo, lo sostiene e, contemporaneamente, lo tiene imbrigliato. Ma è vero anche con riguardo alla democrazia. L'esperienza storica mostra che la democrazia, nella sua forma pura o pienamente realizzata – la democrazia, per esempio, secondo la definizione di Rousseau già citata – di fatto non esiste e non è mai esistita, se non in effimeri «momenti di gloria», come si esprime Joseph de Maistre. Questi momenti sono quelli iniziali dell'instaurazione del potere popolare che abbatte le strutture gerarchiche del passato; sono momenti negativi e distruttivi, non positivi o costruttivi. Sono perciò, per l'appunto, momenti effimeri; e i critici della democrazia non mancano di argomenti, storia alla mano, per avvertire che «in generale, ogni governo democratico non è che una fugace meteora il cui fulgore esclude qualsiasi durata»<sup>6</sup> e che questo momento fugace di ebbrezza che genera distruzione rischia di doversi poi pagare caro e a lungo.

feriscono tra loro la democrazia e l'oligarchia sono la povertà e la ricchezza: di necessità, quindi, dove i capi hanno il potere in forza della ricchezza, siano essi pochi o molti, ivi si ha oligarchia; dove invece lo hanno i poveri, la democrazia: e tuttavia capita, come abbiamo detto, che quelli siano pochi, e questi molti».

<sup>6</sup> Joseph de Maistre, *Etude sur la souveraineté* (1794), in *Oeuvres complètes de Joseph de Maistre*, tomo 1, Vitte, Paris 1924, p. 495.