

Torino 22/1/2019

Democrazie e potere diviso

early draft (da non citare senza l'autorizzazione dell'autore: pasquinopasquale@gmail.com)

pasqualepasquino

New York University

Nel dibattito politico contemporaneo, talvolta anche nel mondo accademico per lo più fuori degli ambiti specialistici, si assiste oggi ad una sorta di *revival* della attenzione alla democrazia ateniese.

Si parla spesso di forme di democrazia diretta o di estrazione a sorte delle cariche pubbliche.¹

In questo breve intervento vorrei attirare l'attenzione sulle differenze importanti e su una somiglianza – in genere ignorata – fra la *demokratia* ateniese, la sola che ci sia nota anche in molti suoi dettagli istituzionali (si vedano i lavori importanti di M.H. Hansen, in particolare *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, 1991) e la democrazia contemporanea, che sarebbe meglio chiamare *stato di diritto costituzionale*.

I.

a)

Sulle differenze non mi dilungo, poiché sono note a tutti voi:

- 1) concezione ristretta ed esclusiva della cittadinanza: circa 10% degli abitanti della *polis* ateniese, con esclusione non solo degli schiavi ma anche delle donne e dei *metoikoi* (come Aristotele, ad esempio)
- 2) presenza di una economia basata in larga parte sulla schiavitù
- 3) militarizzazione della società: cittadinanza e membri dell'esercito coincidevano

¹ Per esempio : *Expériences du tirage au sort en Suisse et en Europe (XVIe-XXIe siècles)* : actes du Colloque international de Lausanne (27-28 octobre 2017), Antoine Chollet & Alexandre Fontaine (Hg.), 2018, Bern.

- 4) preminenza delle classi sociali medio-basse nel governo della *polis*, come diremmo oggi sulla base dell'analisi di Aristotele, che sembra molto persuasiva. Il che si capisce anche alla luce delle vicende politico-militari di Atene, da Salamina alla restaurazione della democrazia alla fine del 4° secolo, tutte occasioni nelle quali è stato dominante e decisivo il ruolo della flotta, la parte dell'esercito ateniese affidata al *demos*, agli *aporoi*.
- 5) assenza di cariche civili elettive-rappresentative
- 6) assenza di giudici professionali
- 7) uso di rotazione ed estrazione a sorte per le giurie giudiziarie e molte cariche pubbliche (in particolare per la *boulé*).

Nessuno degli aspetti fondanti della *demokratia* ateniese è compatibile con o presente nella democrazia contemporanea. In particolare, se oggi l'uso di estrazione a sorte per i governanti può essere considerata stravagante (questa è la mia opinione almeno, poiché essa distrugge il cardine della legittimità dei rappresentanti: la responsabilità dinanzi agli elettori e dunque la possibilità di essere rieletti), ad Atene, come appena ricordato, essa era ampiamente utilizzata per la scelta dei membri delle magistrature minori (*archontes*), per i giurati delle corti di giustizia e i *bouleutai*, i membri del Consiglio dei cinquecento, poiché il regime politico ateniese era fondato sulla stretta eguaglianza politica, intesa specificamente come uguale competenza politica, dei cittadini. Inoltre, la presenza dei cittadini alle riunioni frequenti della *ekklesia*, l'assemblea popolare, era basata sulla libera partecipazione. Vale in fine la pena di ripetere che agli Ateniesi era ignota l'idea moderna di un governo di rappresentanti scelti dai cittadini. Solo i generali venivano eletti, ma la loro funzione era militare e non direttamente politico deliberativa (anche se alcuni di essi, per meriti sul campo di battaglia, svolsero soprattutto nel 5° secolo un importante ruolo politico nella città – basterà pensare soltanto a Temistocle, a Cimone, a Efialte e a Pericle).

Osservo che la democrazia ateniese non conosceva l'istituto del referendum popolare.

Ogni cittadino poteva introdurre attraverso la *boulé* o direttamente durante le riunioni dell'*ekklesia* un *probouleuma*, una proposta di decisione. Sicché in qualche modo quello che noi chiamiamo referendum era inserito nel processo decisionale dell'assemblea popolare, ma faceva oggetto di deliberazione da parte dei decisori e il suo risultato poteva essere controllato, nel 4° secolo, dai tribunali popolari.

b)

Quanto alla democrazia dei moderni sono necessarie innanzitutto alcune precisazioni terminologiche.

Per quanto riguarda l'antenato del sistema che chiamiamo oggi democrazia (rappresentativa) va precisato innanzitutto che esso nacque in opposizione tanto alla monarchia assoluta (in Francia) o al potere coloniale britannico (negli Stati Uniti), quanto come alternativa alla democrazia classica: il potere delle classi medio-basse, il *demos* di Aristotele. Ed ebbe il nome di *gouvernement représentatif* (in Francia) e di *republic* (in America). La denominazione *democrazia* per il governo rappresentativo è di epoca Jacksoniana negli Stati Uniti e deve il suo successo sul continente al celebre libro di Alexis de Tocqueville.

Il carattere essenziale del governo rappresentativo era l'idea che in una società di cittadini eguali, in quanto membri di una comunità non naturalmente gerarchica (Th. Hobbes), l'autorità politica – contro le posizioni difese da Sir Robert Filmer in Inghilterra e da Boulainvilliers in Francia – può essere esercitata solo da soggetti autorizzati a tale fine e autorizzati, a partire dalla fine del secolo 18°, attraverso quella procedura di autorizzazione che va sotto il nome di elezioni (*pro tempore*) – paradossalmente un meccanismo per la cultura greca tipico della forma di governo aristocratica.

È dunque il concetto e la pratica della rappresentanza in quanto autorizzazione dell'autorità (e come mandato libero, e libero perché necessario alla deliberazione assembleare) che definisce la democrazia dei moderni, un fondamento dell'autorità che i social media e il populismo (si vedano su quest'ultimo termine i lavori di Cas

Mudde) cercano di mettere in questione cercando di vendere l'utopia di un ritorno ad una pseudo-democrazia diretta (Casaleggio jr.), diretta in realtà da piattaforme elettroniche sottratte ad ogni controllo e ad ogni forma di *accountability*.

II.

Al di là di queste significative e massicce differenze – e vengo così alla seconda parte di queste osservazioni – esistono peraltro tratti comuni fra la concezione contemporanea del governo rappresentativo (*rectius* stato di diritto costituzionale) e la democrazia ateniese, in particolare nella forma che essa assunse dopo i due colpi di stato oligarchici della fine del 5° secolo (sui quali vale la pena leggere il bel libro di Cinzia Bearzot, *Come si abbatte una democrazia. Tecniche di colpo di stato nell'Atene antica*, 2013).

Quello che chiamo stato di diritto costituzionale è la forma che il governo rappresentativo (*vulgo* – avrebbe detto Norberto Bobbio – democrazia) ha assunto un po' alla volta in Europa a partire dal secondo dopoguerra.

Accanto alle elezioni ripetute, libere e competitive (Schumpeter), la democrazia costituzionale contemporanea ha introdotto, sulla base dell'esperienza austriaca voluta da Kelsen nel 1920, un organo di controllo delle decisioni di maggioranza. Non ho il tempo di fermarmi qui sulle origini, la legittimità e le condizioni necessarie all'esistenza ed al buon funzionamento della Corti costituzionali. Basterà osservare che esse sono il possibile strumento di difesa delle costituzioni "rigide", come si chiamano in dottrina quelle che possono essere modificate solo da una maggioranza qualificata, cioè dall'accordo fra maggioranza e almeno una parte della minoranza in seno al Parlamento [è quello che stiamo vedendo ora a proposito del dibattito relativo all'introduzione in costituzione dei cosiddetti referendum propositivi]. Queste costituzioni protette, in teoria ed in punto di diritto, rispetto al potere dalla semplice maggioranza sono nate in America ed in Francia alla fine del secolo 18°, ma sono rimaste a lungo (come oggi in Cina) a disposizione della maggioranza eletta, la quale pretendeva di esprimere da sola la volontà popolare. Pretesa quest'ultima basata su

una implicita doppia sineddoche in virtù della quale la supposta volontà popolare viene in essere o è rivelata: il voto della maggioranza o piuttosto la più grande minoranza degli elettori vale come autorizzazione del corpo dei rappresentanti da parte del popolo tutto (prima sineddoche, poiché la maggioranza eletta esprime la volontà della maggioranza non quella del popolo), e (seconda sineddoche) la maggioranza delle assemblee elette è presentata come la volontà del Parlamento, piuttosto che come quella di una parte di esso.

È in realtà solo l'esistenza della Corte Costituzionale (non il bicameralismo perfetto all'italiana, inutile o paralizzante) che fa dello stato di diritto costituzionale un regime a potere diviso – all'opposto dunque delle forme monocratiche di esercizio del potere, come quella, ad esempio, della democrazia illiberale o meglio dell'elettoralismo autoritario di Viktor Orban in Ungheria.

Possiamo tornare ora alla *demokratia* ateniese del 4° secolo, successiva ai colpi di stato oligarchici e alla susseguente codificazione dei *nomoi* della *polis*.

Confortato, oltre che dagli studi classici di Mogen Hansen, anche dalle ricerche recenti di Mirko Canevaro e di un suo dottore di ricerca, Alberto Esu, autore di una recentissima tesi di PhD presso l'università di Edinburgo su *Divided Power and Deliberation: Decision-making Procedures in the Greek City-States (434 -150 B.C.)*, sulla base, dunque, di questi lavori penso di poter affermare che anche la *demokratia* ateniese era una forma di governo a “potere diviso” [nella discussione potrò precisare perché preferisco questa espressione a quella di separazione dei poteri (versione gerarchica e versione orizzontale) (confusione fra funzioni e poteri)].

Infatti, da un lato, l'*ekklesia* non avrebbe potuto lavorare senza il ruolo decisivo della *boulé*, che ne preparava accuratamente l'agenda, l'ordine dei lavori, con le proposte da discutere e da votare. Dall'altro, le decisioni (*psephismata*) dell'assemblea erano oggetto di possibili annullamenti grazie all'istituto della *graphé paranomon* (il ricorso da parte di qualsiasi cittadino dinanzi ai tribunali nei confronti di una

decisione dell'assemblea popolare che il ricorrente, nel corso di un processo basato sul contraddittorio, considerava contrario alle leggi fondamentali (i *nomoi*) della città.

Non sto sostenendo che *graphé paranomon* e il moderno ricorso dinanzi ad una Corte costituzionale rappresentino la stessa istituzione e la medesima procedura. Per usare un parallelismo tratto dalla classificazione degli animali, non sto dicendo che umani e polli sono uguali perché entrambi bipedi, ma che fra l'*homo sapiens* e alcuni primati vi sono interessanti punti di contatto, i quali non possono essere ignorati in base all'osservazione, peraltro corretta, che anche i primati più intelligenti non sono in grado di comporre quartetti per archi o composizioni musicali polifoniche.

L'elemento comune tra i due ben diversi sistemi di governo politico ai quali ho fatto cenno e che suggerisco di chiamare "potere diviso"² conosce due varianti. Quella classica del regime misto (*memigmene politeia*, nel linguaggio di Aristotele), che trovò una sua forma concreta nella Repubblica Romana, e quella moderna che assume invece l'uguaglianza politica dei cittadini a differenza che le parti della città. Telegraficamente si può affermare che mentre il governo misto della tradizione che va da Aristotele a Machiavelli (si veda il volume di Wilfried Nippel, *Mischverfassungstheorie und Verfassungsrealität in Antike und früher Neuzeit*, 1980) è basato su una anatomia della città che vede i *grandi* ed il *popolo* (Machiavelli) partecipare entrambi all'esercizio della funzione di governo, nella concezione moderna (dei *checks and balances*) la divisione del potere viene resa endogena alla struttura delle istituzioni di governo attraverso la costituzione ed esclude differenza di natura e di diritti fra i membri della comunità politica.

In altri termini, nel caso specifico della democrazia ateniese (che pure rifiutava il regime misto ed assumeva l'uguaglianza politica dei cittadini) il potere del *demos*,

² Si potrebbe osservare che nessun governo funziona sulla base di un esercizio rigorosamente monocratico del potere. Certo, ma sostenere che non vi siano differenze fra una monarchia assoluta o un regime in cui il potere della maggioranza non si scontra ad alcun veto e le democrazie costituzionali in cui esistono veti e poteri indipendenti dalla maggioranza è un argomento fittizio a favore del potere autoritario, ovvero una concezione giacobina dell'autorità politica, che non regge dinanzi alla analisi comparata del concreto funzionamento dei sistemi politici. Il sultano del Brunei come il re dell'Arabia Saudita certamente non governa da solo, ma solo un idiota o un buffone può sostenere che non vi sia una differenza radicale fra questi regimi e quello ad esempio della Germania Federale.

pur non essendo condiviso con quello dei *gnorimoi* secondo lo schema della *memigmene politeia* (la costituzione mista), è tuttavia diviso – come ho cercato di mostrare nel mio contributo al volume della *Fondation Hardt* – perché, nonostante esso venga esercitato comunque dal *demos*, questo lo esercita attraverso procedure diverse, in particolare in seno all'*ekklesia* con voto pubblico a levata di mani, dopo dibattito, mentre nei *dikasteria* (le corti di giustizia) il voto dei giurati è segreto e senza deliberazione fra i medesimi). [gli altri dettagli nella discussione].

Nello stato di diritto costituzionale il potere è invece diviso fra organi eletti e giudici indipendenti. I primi sono responsabili dinanzi gli elettori dai quali si cerca di ottenere la conferma del mandato attraverso scelte necessariamente parziali e vicine alle domande delle *constituencies* dei rispettivi attori politici.

Il meccanismo elettorale produce, oltre la parzialità, un *bias toward discounting the future* (una tendenza a privilegiare il breve periodo). I membri delle Corti costituzionali non potendo essere rinnovati nel loro mandato, se sono nominati in base a norme diverse da quelle che presiedono alla scelta dei giudici della Corte Suprema Americana, sono in condizione di essere meno parziali e quindi di prendere più facilmente in conto le conseguenze delle decisioni politiche sul lungo periodo – un po' come i giurati dei *dikasteria* ateniesi erano protetti dal potere retorico dei demagoghi nella difesa dei *nomoi* di Atene.