



la Bussola



EMANUELE BETTINI

**PANDEMIA  
E DEMOCRAZIA**  
QUANDO LA LIBERTÀ È UN SOGNO



la Bussola



la Bussola

©

ISBN

979-12-5474-028-6

PRIMA EDIZIONE  
ROMA 9 MARZO 2022

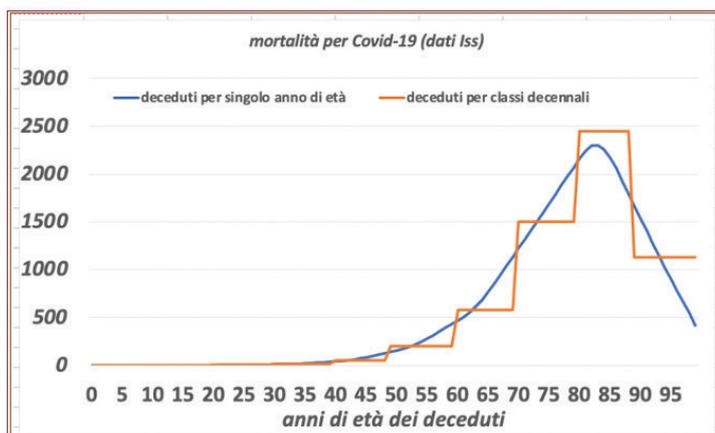
# INDICE

- 7     *Premessa*
- 11    Capitolo I  
      Le origini della democrazia
- 21    Capitolo II  
      La democrazia e i diritti dell'uomo
- 23    Capitolo III  
      Democrazia e dittatura
- 25    Capitolo IV  
      Democrazia e libertà
- 27    Capitolo V  
      Democrazia culturale
- 33    Capitolo VI  
      La democrazia "armata"

- 37 Capitolo VII  
La democrazia all'epoca del covid-19
- 81 Capitolo VIII  
Controllo dell'informazione
- 101 Capitolo IX  
Come si destabilizza la democrazia
- 107 Capitolo X  
Pandemia, eversione, perdita della democrazia
- 113 Capitolo XI  
Pandemia, complottismo e "autoritarismo democratico"
- 121 Capitolo XII  
Pandemia e fenomeno migratorio
- 125 *Appendice*
- 151 *Note*

## PREMESSA

Certamente il terzo millennio si sta presentando come un periodo burrascoso e pieno di incognite. La fine del XX secolo ha aperto una finestra d'incertezza che va dal terrorismo alle migrazioni. Le lotte per la supremazia delle superpotenze sta polverizzando le poche risorse disponibili per un futuro non certo roseo, anzi si profila un orizzonte drammatico che tende all'abbassamento del tenore e delle prospettive di vita. Mentre nei tempi passati l'indice di mortalità media era passato dai 35/40 anni (epoca impero romano D.C.) ai 40/50 (secolo XVIII–XIX) per toccare il tetto dei 70 anni (fine 1800 e prima metà 1900) spingendosi a sfiorare il secolo, ora (anno 2022) con l'espandersi delle pandemie come il covid-19 le aspettative di vita si sono ridotte invertendo una tendenza di rotta con effetti devastanti. In pochi mesi sono quasi scomparse le generazioni dei nonni (gli ultraottantenni) (vedi appendice) e vengono toccate le età di mezzo per non dire che anche le giovani generazioni vengono colpite. Alcuni avanzano tesi su complotti e parlano di guerra biologica. Ma il discorso da fare è un altro.

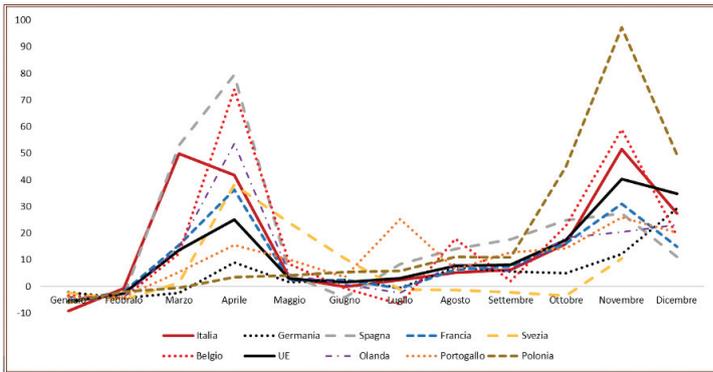
**Figura I.**

**Tabella 1.** Distribuzione percentuale dei decessi Covid-19 segnalati al Sistema di Sorveglianza Integrato durante la prima e seconda fase epidemica e per il totale 2020, per genere e classi di età. Italia.

	Maschi			Femmine			Totale		
	marzo-maggio	ottobre-dicembre	anno 2020	marzo-maggio	ottobre-dicembre	anno 2020	marzo-maggio	ottobre-dicembre	anno 2020
0-49	1,3	1,2	1,3	0,8	0,9	0,8	1,1	1,1	1,1
50-64	9,6	8,7	9,1	4,0	4,2	4,1	7,2	6,7	6,9
65-79	39,9	35,3	37,4	22,9	19,7	21,0	32,8	28,4	30,3
80+	49,2	54,8	52,2	72,4	75,3	74,1	58,9	63,8	61,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0

Fonte: Iss, Sistema di sorveglianza integrata Covid-19

Figura 2.



Fonte: Eurostat. Base dati mortalità settimanale (aggiornata al 03/03/2021), il dato di dicembre dell'UE è stato calcolato come media ponderata dei decessi dei paesi che hanno reso disponibile il loro dato e con i pesi relativi alla % delle popolazioni dei paesi EU27

Il caso della pandemia da coronavirus porta a riflettere sulle dinamiche del contagio soprattutto sul rapporto tra causa ed effetto. Mentre da un lato ci troviamo di fronte all'aumento esponenziale dei contagi e dei decessi, dall'altro abbiamo il disordine sociale, l'eversione e la politicizzazione di gruppi organizzati con infiltrazioni di provocatori sapientemente collocati in luoghi e momenti col preciso scopo di scardinare l'ordine pubblico e sovvertire le istituzioni. Lo Stato non può rimanere indifferente, interviene con i mezzi che le leggi di pubblica sicurezza gli consentono di usare. E da qui nasce il problema dell'interpretazione della democrazia.

La democrazia equivale veramente alla libertà di agire sulla base del libero arbitrio o è semplicemente una legge speciale, una sorta di decreto che regola i comportamenti dell'umanità variabile a seconda delle latitudini, degli orientamenti religiosi, dei fattori culturali e dell'economia globale?



## CAPITOLO I

# LE ORIGINI DELLA DEMOCRAZIA

Secondo il dizionario Treccani la democrazia è così definita:

democrazia s. f. [dal gr. *δημοκρατία*, comp. di *δῆμος* «popolo» e *-κρατία* «-crazia»]. – 1. a. Forma di governo in cui il potere risiede nel popolo, che esercita la sua sovranità attraverso istituti politici diversi; in partic., forma di governo che si basa sulla sovranità popolare esercitata per mezzo di rappresentanze elettive, e che garantisce a ogni cittadino la partecipazione, su base di uguaglianza, all'esercizio del potere pubblico: paese retto a d.; instaurare la d.; d. diretta o plebiscitaria, quando il potere è esercitato direttamente da assemblee popolari o mediante plebisciti; d. indiretta, rappresentativa, parlamentare, quando il potere è esercitato da istituzioni rappresentative. D. popolare, espressione con cui veniva indicata genericamente l'organizzazione politico-sociale dei paesi socialisti dell'Europa orientale e, in senso più ampio, di tutti i paesi socialisti. b. estens. Paese retto democraticamente: le

d. moderne, le d. dell'Europa occidentale. 2. La dottrina stessa, come concezione politico–sociale e come ideale etico, che si fonda sul principio della sovranità popolare, sulla garanzia della libertà e dell'uguaglianza di tutti i cittadini; anche l'applicazione pratica di tale dottrina, e l'insieme delle forze politiche che la sostengono: operare per il trionfo della d.; una d. in lotta contro i regimi totalitari. D. Cristiana, movimento politico sviluppatosi alla fine del sec. 19° da precedenti forme di cattolicesimo sociale e affermatosi poi come partito in Italia e anche in altri paesi europei ed extraeuropei. D. elettronica, l'utilizzazione delle nuove tecnologie elettroniche, spec. Internet, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alle decisioni che li riguardano in quanto tali e, ancora, di garantire la trasparenza nella gestione della cosa pubblica e la correttezza nella trasmissione delle informazioni. 3. non com. Comportamento democratico, cioè affabile e cordiale, nei rapporti con i dipendenti e le persone di condizione sociale più modesta, determinato soprattutto da rispetto per i loro diritti e il loro lavoro: dare prova di democrazia; la sua d. non è una maschera ma è veramente spontanea”.

Per l'Enciclopedia Treccani<sup>(t)</sup> l'origine della democrazia si fa risalire alla fine del VI sec., quando culminò in Atene un processo di radicale riforma istituzionale connesso con la progressiva presa di coscienza della massa dei cittadini–soldati (opliti) e con lo sviluppo economico che interessò diverse regioni della Grecia e dei territori coloniali. Diffusa soprattutto dagli equipaggi della flotta ateniese, l'idea democratica attecchì fra i ceti meno abbienti delle città alleate, creando così le basi per una solidarietà interstatale, scossa di tanto in tanto da contraccolpi oligarchici. Giungeva

così a completa maturazione un regime politico in cui il potere spettava a tutti i nati liberi, per ciò stesso cittadini a pieno titolo, e agli stranieri che avessero ricevuto il diritto di cittadinanza: sistema caratterizzato dai principi dell'uguaglianza di fronte alla legge, della libertà di parola e della parità nel concorrere alle cariche pubbliche.

Il nuovo regime si articolava in vari organi fondamentali: un'assemblea primaria, alla quale partecipavano tutti i cittadini maschi adulti, un consiglio, che in Atene era sorteggiato proporzionalmente fra le tribù e investito del compito di formulare le proposte da sottoporre al giudizio dell'assemblea; dei magistrati, eletti o sorteggiati, che restavano in carica normalmente per il periodo di un anno con funzioni "esecutive" e con obbligo di rendiconto all'assemblea.

Con l'affermarsi nei secoli successivi delle monarchie ellenistiche a carattere territoriale, inizia la parabola discendente della democrazia classica fino al completo disfacimento, che coincide grosso modo con l'estinzione della stessa civiltà ellenistica e con l'avvento della dominazione romana.

## **I.I. Da Roma al Rinascimento**

Per tutta l'epoca romana, e per buona parte del Medioevo, la democrazia come parola scompare, mentre la stessa esperienza della politica si diluisce in una configurazione più vasta, universalistica, assumendo i contenuti tipici del diritto. La *res publica* romana esprime l'idea di una «cosa di tutti», che è altra cosa di quel «potere del popolo» di cui parlava la lingua greca. Il concetto di sovranità popolare diventa dunque il fulcro attorno al quale ruotano le riflessioni politiche del periodo romano-medievale, e apre la strada alla distinzio-

ne, rivelandosi fondamentale per le concezioni moderne della democrazia, fra titolarità ed esercizio del potere. Se da un lato, infatti, vale il principio enunciato da Ulpiano (Digesto, I, 4,1) che *quod principi placuit legis habet vigorem*, dall'altro si riconosce che la fonte di legittimazione di quell'autorità è comunque il popolo, che detiene il potere a titolo originario e conserva peraltro il diritto di creare la legge attraverso la consuetudine (Giuliano, Digesto, I, 3, 32).

## 1.2. La democrazia moderna

Se la democrazia nel suo significato letterale ha per referente la polis (la città-comunità), la democrazia dei moderni si organizza in uno Stato territoriale esteso a vastissime collettività. Rispetto alla democrazia antica, che si configura essenzialmente come democrazia diretta, quella moderna si connota quindi in primo luogo come democrazia rappresentativa. Più in particolare, la democrazia moderna identifica quella specifica forma di Stato in cui i principi del costituzionalismo liberale si sono fusi con il principio della sovranità popolare. Così, se il suffragio universale ha sancito la piena affermazione del cosiddetto principio maggioritario, in base al quale le decisioni sono prese dalla maggioranza e la minoranza si conforma a esse, dando piena espressione al principio della sovranità popolare, questo è stato temperato da una serie di limiti e obblighi, volti a garantire i diritti delle minoranze.

Nel dibattito filosofico-giuridico del Novecento si è peraltro evidenziato come la democrazia non possa essere ridotta a mero criterio di legittimazione del potere politico. Secondo C. Schmitt, consisterebbe nell'identità tra gover-

nanti e governati, mentre H. Kelsen ritiene che abbia un fondamento relativistico, in quanto esclude il possesso di verità assolute da parte di singoli o gruppi, ammettendo soltanto verità relative; Kelsen ritiene altresì che la democrazia non poggi sul principio di uguaglianza, ma sul principio di libertà. Più in generale, diversi autori hanno sottolineato il ruolo essenziale delle garanzie delle minoranze, definendo democrazie totalitarie gli ordinamenti in cui siano assenti o insufficienti i meccanismi giuridici volti a limitare il potere delle maggioranze. Altri studiosi hanno preferito parlare di democrazie costituzionali, mettendo in rilievo la centralità della Costituzione; in tale concezione i diritti costituzionali non sono più intesi soltanto come limiti (alla maniera di J.-J. Rousseau) ma come strumenti essenziali dell'ordinamento democratico-liberale.

La Costituzione italiana afferma (art. 1) che il popolo esercita la sovranità (di cui è il solo titolare) esclusivamente nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione stessa (art. 1). Partendo da tale principio, e facendo riferimento anche alle disposizioni costituzionali immediatamente successive (art. 2 e 3), C. Mortati ha sostenuto la coesistenza di forma repubblicana e forma democratica dello Stato italiano, e ha quindi ritenuto che la garanzia della prima valesse anche per la seconda (art. 139 Cost.). Tale tesi, fatta propria anche da V. Crisafulli, è stata contestata da C. Esposito, sulla base della tesi secondo la quale per definire democratica la forma di Stato non sarebbe sufficiente caratterizzarla come repubblica. La dottrina successiva, e la stessa giurisprudenza costituzionale, hanno accolto le tesi di Mortati, sicché si ritiene ormai pacifico che il principio democratico rientri tra i principi supremi dell'ordinamento costituzionale (C. cost., sent. 18/1982 e 394/2006) e cioè

tra quei principi che non possono essere oggetto di revisione costituzionale (C. cost., sent. II46/1988).

### 1.3. La democrazia d'élite e la democrazia di massa

Il processo di democratizzazione dei sistemi politici contemporanei si può descrivere essenzialmente nel passaggio dallo Stato liberale di democrazia “limitata” (democrazia d'élite) allo Stato sociale di democrazia “diffusa” (democrazia di massa). R. Dahl pone alla base di questo processo due tendenze: la liberalizzazione, ovvero il grado in cui sono ammessi il dissenso, l'opposizione e la competizione tra le diverse forze politiche o politicamente rilevanti; l'inclusività, ovvero la proporzione di cittadini che hanno titolo a partecipare in modo diretto o indiretto alle decisioni collettive. Le diverse possibilità di incrocio fra queste dimensioni danno modo di costruire una tipologia dei sistemi politici democratici, distinguendoli in oligarchie competitive, egemonie includenti e poliarchie. La sequenza storica di questi modelli si può rintracciare nel passaggio dalla democrazia di élite alla democrazia di massa, e questa transizione trova riscontro sia sul piano dei riferimenti teorici che dei referenti storici. Sul piano teorico si riflette nel contrasto fra elitismo e pluralismo.

#### 1.3.1. Democrazia d'élite

Le analisi che si rifanno agli assunti elitistici (G. Mosca, V. Pareto e R. Michels) ritengono che la sovranità popolare sia un ideale astratto che non può corrispondere a nessuna realtà di fatto, perché in ogni regime politico, quale che sia la sua formula, è sempre una minoranza quella che detiene

il potere effettivo. Questa impostazione è in parte corretta da J. Schumpeter, secondo il quale vi è democrazia laddove vi sono diversi gruppi in concorrenza fra loro per la conquista del potere attraverso la competizione elettorale.

### 1.3.2. Democrazia di massa

All'estremo opposto le teorie pluraliste (R. Dahl, R. Dahrendorf) puntano piuttosto a ridefinire il concetto di leadership in termini democratici, innalzando il principio del pluralismo a dato costitutivo della struttura sociale. Al suo interno la d. si definisce in particolare come un sistema di istituzionalizzazione dei conflitti mediante precise regole del gioco. A proposito di questo insieme di regole formalizzate che caratterizzano le poliarchie reali si è parlato di democrazia procedurale in contrapposizione alla democrazia sostanziale (H. Kelsen). Sul piano delle generalizzazioni storiche il processo di democratizzazione si caratterizza per l'estensione dei diritti di cittadinanza e per il loro impatto sulla struttura sociale: più precisamente nella transizione da un regime di cittadinanza civile, nel quale ci si limita a garantire i diritti di libertà personale, a un regime di cittadinanza politica, che prevede l'istituzione del suffragio universale, fino al regime di cittadinanza sociale che postula l'uguaglianza delle opportunità (R. Bendix).

### 1.3.3. Democrazia normativa e democrazia empirica

Nelle analisi moderne della democrazia si è in parte rinunciato alla ricerca degli attributi assiologici e si preferisce descrivere i sistemi democratici sulla base di tipologie che tengono in adeguato conto la corrispondenza con i fatti. Fra le

più importanti classificazioni dei regimi democratici si pongono quelle a carattere istituzionale che li distinguono sulla base delle diverse forme di governo. Da questo punto di vista è ancora seguita la differenza di antica tradizione fra democrazia presidenziale e democrazia parlamentare. Su un altro versante — quello della scienza politica di orientamento empirista — si colloca la tipologia di A. Lijphart nella quale entrano in considerazione le variabili della cultura politica di un paese (frammentata o omogenea) e dei comportamenti delle élites (conflittuali o consensuali). Si hanno così sistemi a democrazia consociativa (Paesi Bassi, Belgio); sistemi di democrazia centrifuga (Italia, Spagna); sistemi di democrazia centripeta (Gran Bretagna, Svezia); sistemi di democrazia depoliticizzata. L'inscindibilità fra dimensione normativa e dimensione empirica della democrazia rende tuttavia precaria qualsiasi definizione sistematica della democrazia. Non esiste di fatto alcun regime contemporaneo, qualunque sia la sua forma di governo, che non si definisca "democratico" almeno per qualche aspetto. Il che dimostra l'universalità della democrazia nel mondo moderno come valore prescrittivo, ma anche l'estrema variabilità dei suoi referenti empirici. Ciò nonostante si può affermare la condizione di democraticità dei sistemi politici quando si verifichi in essi una necessaria corrispondenza fra gli atti di governo e gli interessi di coloro che ne sono toccati.

Questa condizione è soddisfatta normalmente dalla presenza di alcuni parametri invarianti (strutture e modelli normativi) che si possono considerare quanto meno come altrettanti prerequisiti minimi della democrazia:

- a) l'esistenza di regole consensualmente accettate e valide per tutti;

- b) l'esistenza di elezioni libere, periodiche e corrette, attraverso le quali sia data a tutti i cittadini la possibilità di concorrere alla formazione della volontà collettiva;
- c) l'esistenza di una pluralità di gruppi politici organizzati;
- d) l'esistenza di adeguati mezzi di tutela delle minoranze;
- e) l'esistenza di meccanismi di controllo e di informazione.