

## DEMOCRAZIA

Definizione:

Forma di governo che si basa sulla sovranità popolare e garantisce ad ogni cittadino la partecipazione in piena eguaglianza all'esercizio del potere pubblico (Enciclopedia Treccani)

### ➤ CONCEZIONE MINIMA DELLA DEMOCRAZIA (ANCHE DETTA PROCEDURALE)

#### I. NORBERTO BOBBIO

“l'unico modo di intendersi quando si parla di democrazia, in quanto contrapposta a tutte le forme di governo autocratico, è di considerarla caratterizzata da un insieme di regole, primarie o fondamentali, che stabiliscono chi è autorizzato a prendere le decisioni collettive e con quali procedure.” (Bobbio, *Il Futuro della Democrazia*, Einaudi, 2005 p.4)

Per quanto riguarda i soggetti, un regime democratico è caratterizzato dall'attribuzione del potere di decisione ad un **numero molto alto** di soggetti. Per quanto riguarda invece le procedure, la regola fondamentale della democrazia è la regola della maggioranza. L'unanimità è richiesta soltanto nel caso di una decisione molto grave, per cui i decisori hanno diritto di veto, o per una decisione di scarsa importanza, per cui si dichiara consenziente chi non si oppone espressamente.

A queste due condizioni se ne aggiunge una terza: che i soggetti siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi in condizione di poter scegliere tra l'una e l'altra. A tal fine è necessaria la garanzia dei diritti di libertà, d'opinione, di espressione della propria opinione, di riunione, di associazione, ecc. In questo senso, stato liberale e stato democratico si presuppongono a vicenda.

Bobbio segnala lo scarto fra democrazia ideale e democrazia reale ed individua sei fattori a cui attribuire questo scarto:

Rispetto alle trasformazioni della democrazia, l'autore non si propone di focalizzare l'attenzione sulle sue degenerazioni, bensì sullo scarto tra ideali democratici e “democrazia reale”, indicando sei promesse non mantenute rispetto a ciò che è stato effettivamente attuato del pensiero liberale e democratico di Locke, Rousseau, Tocqueville, Bentham, Stuart Mill:

□ *la nascita della società pluralistica*

La democrazia nasce da una concezione individualistica della società, secondo cui essa è un prodotto artificiale della volontà degli individui. A questa concezione hanno concorso il contrattualismo settecentesco, l'economia politica e la priorità dell'homo oeconomicus sullo politikon zoon, la filosofia utilitaristica di Bentham e Mill. Partendo dalla concezione dell'individuo sovrano, la dottrina democratica aveva ipotizzato uno stato senza corpi intermedi. Gli stati democratici come si sono attuati sono invece società policentriche o poliarchiche, dove i gruppi (partiti, associazioni, sindacati,...) e non gli individui sono i protagonisti. La società democratica è pluralistica.

□ *rivincita degli interessi*

La democrazia moderna, nata come democrazia rappresentativa, avrebbe dovuto essere caratterizzata dalla rappresentanza politica, secondo la quale il rappresentante, essendo chiamato a rappresentare gli interessi della nazione, non è soggetto a mandato vincolato. Nella democrazia reale, divenuta democrazia di gruppi politici, invece, i rappresentanti sono espressione di interessi particolari.

□ *persistenza delle oligarchie*

il principio ispiratore del pensiero democratico è sempre stato il principio della libertà come autonomia, ossia capacità di dar leggi a se stessi, senza distinzione tra governanti e governati. Tuttavia la democrazia rappresentativa si è andata configurando come governo di élites. L'ipotesi di una democrazia diretta attraverso la computer-crazia rischia di produrre un eccesso di partecipazione e di portare al fenomeno del cittadino totale (Dahrendorf), cioè all'apatia elettorale.

“Nulla rischia di uccidere la democrazia più che l'eccesso di democrazia.” (p. 14). La caratteristica di un governo democratico, tuttavia, non è l'assenza di élites, ma la concorrenza tra élites per il voto popolare (Macpherson).

□ *lo spazio limitato*

la democrazia non è riuscita ad occupare tutti gli spazi in cui si prendono decisioni vincolanti per il corpo sociale. Si tratta in questo caso della distinzione tra potere ascendente e potere discendente. Dopo la conquista del suffragio universale, la sfida della democrazia non sta nel passaggio tra democrazia rappresentativa e diretta, ma tra democrazia politica e democrazia sociale, cioè nell'ampliamento degli spazi nei quali si esercita il diritto di voto. Vanno pertanto coinvolti anche gli spazi di potere dall'alto, spazi non politici, ossia l'impresa e l'apparato amministrativo.

□ *il potere invisibile*

la democrazia moderna nasce con la prospettiva di fugare i poteri invisibili per realizzare un sistema di potere completamente trasparente. La pubblicità degli atti di governo è dunque fondamentale per permettere al cittadino la loro conoscenza e il potere di controllo. L'avvento della computer-crazia tuttavia ha aumentato a dismisura la capacità dei governanti di conoscere perfettamente le azioni dei cittadini. Si pone allora il problema fondamentale di chi controlla i controllori. Nel caso dell'aumento di potere dei controllori si tratta non solo di una premessa non mantenuta, ma di una tendenza contraria alle premesse.

□ *il cittadino non educato*

la democrazia si realizza nella pratica democratica di cittadini attivi. Nelle democrazie più avanzate si assiste tuttavia all'apatia elettorale di cittadini sempre più passivi, e alla pratica del voto di scambio, orientato agli interessi particolari garantiti, in luogo del voto di opinione, basato su una cultura politica e una più ampia educazione alla democrazia.

Tutte queste promesse non erano in realtà mantenibili. La società odierna è infatti molto più complessa di un tempo e ha presentato, rispetto agli ideali iniziali, tre ostacoli non prevedibili:

□ l'aumento dell'esigenza di un governo dei tecnici, sorto con il passaggio da un'economia familiare all'economia di mercato. Tuttavia la tecnocrazia è contraria alla democrazia, che prevede non il governo di pochi competenti, ma di tutti;

□ la crescita dell'apparato burocratico ordinato gerarchicamente dall'alto al basso, cioè in senso opposto alla struttura del potere democratico. Tuttavia lo stato burocratico, nato con l'estensione dei servizi, è strettamente collegato allo sviluppo dello stato democratico e all'ampliamento del diritto di voto;

□ lo scarso rendimento del sistema democratico e la sua ingovernabilità. Data l'estensione della partecipazione a tutto il corpo sociale, si è realizzato un effetto di sovraccarico di domande poste dai cittadini ai governanti, la necessità di scelte escludenti e la formazione di malcontento. Inoltre la rapidità dell'evoluzione delle domande si scontra con la lentezza dell'apparato democratico.

Tuttavia, dopo la seconda guerra mondiale, lo spazio dei regimi democratici è andato aumentando e consolidandosi, mantenendo i requisiti minimi. Le regole democratiche inoltre sono state prodotte attraverso grandi lotte ideali, che hanno fatto emergere alcuni valori fondamentali: la tolleranza, la nonviolenza, il rinnovamento graduale della società attraverso il libero dibattito delle idee e il cambiamento delle mentalità, la fratellanza. "in nessun paese del mondo il metodo democratico può perdurare senza diventare un costume. Ma può diventare un costume senza il riconoscimento della fratellanza che unisce tutti gli uomini in un comune destino?" (p. 30).

## 2. *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*

Negli ultimi anni la richiesta di maggiore democrazia si è espressa come richiesta di una democrazia diretta in luogo di quella rappresentativa. Se la richiesta è quella di una partecipazione dei cittadini a tutte le scelte che li riguardano, la richiesta è insensata. L'ideale del cittadino rousseauiano corrisponde al "cittadino totale" (Dahrendorf), corrispettivo dello stato totale: entrambi hanno alla base la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della polis, eliminando la sfera privata. Le democrazie rappresentative sono democrazie in cui per rappresentante s'intende una persona che a) in quanto gode della fiducia del corpo elettorale, una volta eletto non è revocabile, b) non è responsabile direttamente davanti ai suoi elettori perché egli è chiamato a difendere gli interessi generali della società civile e non gli interessi particolari di una categoria. La critica alla democrazia rappresentativa si declina come critica al divieto del mandato imperativo e alla rappresentanza generale in luogo di quella di interessi o organica. Secondo l'autore nessuna delle due proposte trasforma la democrazia rappresentativa in diretta. La rappresentanza di categoria non riguarda visioni globali e non permette decisioni generali. La rigidità delle istruzioni propria di un mandato imperativo non è funzionale ai corpi collettivi. la democrazia integrale risulta infatti da una commistione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Di quest'ultima due sono gli istituti: l'assemblea dei cittadini e il referendum. La prima è tipica di piccole società, la seconda riguarda casi straordinari. Ciò cui assistiamo oggi non è la trasformazione della democrazia da rappresentativa a diretta, bensì l'allargamento della democrazia politica e rappresentativa, relativa allo stato, agli spazi della società. Ci si è accorti dunque che la democratizzazione dello stato deve essere affiancata alla democratizzazione della società e dei suoi spazi di potere e di organizzazione. Per verificare lo stato di avanzamento della democrazia è pertanto opportuno chiedersi quanti sono gli spazi in cui il cittadino può esercitare il suo diritto-dovere di elettore. I due grandi blocchi di potere discendente e gerarchico, la grande impresa e l'amministrazione pubblica, tuttavia non sono ancora stati intaccati dal processo di democratizzazione.

Lo spostamento dello sguardo sulla società mostra come vi siano molti centri di potere: la democrazia è posta dunque di fronte al problema del pluralismo. Democrazia

e pluralismo sono due regimi che convergono contro l'abuso del potere, l'una contro il potere autocratico, l'altro contro il potere monocratico. La democrazia moderna nasce da questa doppia tensione, come potere democratico e policratico insieme. Il difetto della democrazia rappresentativa è corretto dalla presenza di una pluralità di oligarchie concorrenti, quali i partiti. Il pluralismo inoltre rende evidente un carattere centrale della democrazia moderna: la libertà del dissenso, considerato fecondo e non distruttivo del regime democratico. Soltanto dove il dissenso è libero di manifestarsi, il consenso è reale e il regime è effettivamente democratico. Un allargamento della democrazia politica a quella sociale passa dunque per un pluralismo che renda possibile il dissenso e una maggiore distribuzione del potere.

### 3. *I vincoli della democrazia*

Un sistema democratico è un insieme di regole procedurali delle quali quella della maggioranza è la principale ma non la sola. Chi voglia parlare di “nuova politica” deve fare i conti con tali regole. Un sistema democratico è certamente un sistema nel quale le regole possono essere riviste, va stabilito però quali e come. Le regole del gioco democratico infatti stabiliscono simultaneamente anche gli attori del gioco e le mosse, ed essi sono insieme solidali.

### 4. *La democrazia e il potere invisibile*

Si può definire la democrazia come il governo del potere pubblico in pubblico, dove “pubblico” ha due significati a seconda che venga contrapposto a “privato” oppure a “segreto”. Alla pubblicità del potere si collega il principio della rappresentanza: esso consta nel rendere presente e visibile qualcosa che è invisibile e altrimenti resterebbe nascosto (C. Schmitt). Accanto a questo tema vi è quello del decentramento, inteso come rivalutazione della rilevanza politica della periferia e del locale rispetto al centro. Il potere infatti è tanto più visibile quanto più è vicino. Inoltre la pubblicità del potere si lega e si sottopone all'opinione pubblica. Kant stesso sottolinea come un criterio di giudizio del buon governo sia la suscettibilità di pubblicità delle sue decisioni (seconda Appendice alla Pace perpetua), esposte al libero uso della ragione dei governati.

A differenza della democrazia, il potere autocratico non solo si occulta aspirando a divenire invisibile e onniveggente (Panopticon - Foucault), ma anche occulta. Là dove il potere è invisibile, lo è anche il contropotere. Il confronto con la democrazia reale deve tener conto della tendenza di ogni dominio alla segretezza (occultare) e al mascheramento (occultarsi). Il secondo caso riguarda la comunicazione pubblica, là dove essa tende a manipolare i cittadini estorcendo il consenso verso il potere politico, anche se tale occultamento è contrastato dalla libera critica. Per quanto riguarda la segretezza, gli attuali regimi democratici non hanno ancora superato il potere invisibile: alla democrazia si affianca infatti un “sottogoverno”, che è il governo dell'economia, e un “criptogoverno”, ossia l'insieme di forze eversive che agiscono in collegamento con i servizi segreti.

Un ultimo argomento riguarda l'onniveggenza del governante, oggi resa possibile dal controllo capillare dei computer: esso potrebbe dare vita alla tendenza contro-democratica del massimo controllo dei governati da parte del potere.

### 5. *Liberalismo vecchio e nuovo*

La democrazia è considerata il prolungamento storico del pensiero liberale. Tuttavia l'evoluzione della democrazia e l'allargamento della domanda di servizi dalla base ha condotto allo stato assistenziale. Quest'ultimo risulta incompatibile con la dottrina liberista che vuole uno stato minimo e non interventista.

L'obiettivo del nuovo liberismo è quello di salvare la democrazia senza uscire dal capitalismo. Il modo è quello di una sovrapposizione tra mercato economico e stato democratico, in cui assistiamo, descrivibile come mercato politico, in cui il leader-imprenditore tende al massimo profitto corrispondente ai voti e dunque agli interessi di cui si fa portatore. Ciò che il neo-liberalismo contesta è lo stato assistenziale, stato insieme massimo e debole; ciò che propone è lo stato insieme minimo e forte.

#### 6. *Contratto e contrattualismo nel dibattito attuale*

La moderna democrazia capitalistica può essere descritta come “mercato politico”: in essa i rapporti tra i gruppi di interesse (i partiti) che caratterizzano la società poliarchica sono descrivibili attraverso una terminologia propria del diritto privato e tipica dei rapporti di scambio finalizzati al raggiungimento di un patto tra le parti. In questo senso si parla di nuovo contrattualismo. In tale contesto si paventa la scomparsa dell'unità organica delle parti rappresentata dallo stato e si denuncia il “particolarismo”, ossia il prevalere di interessi privati su quelli pubblici, tanto da definire la democrazia una “merecrazia” (governo delle parti). Le parti in causa nell'agone democratico sono i partiti: i loro rapporti sono regolati dalla logica privatistica dell'accordo, non disciplinato dalla Costituzione. Sebbene i rappresentanti non siano vincolati da un mandato, tuttavia nella democrazia reale essi rappresentano interessi particolari. Mentre tra partiti si svolge il grande mercato, tra cittadini elettori e partiti si svolge il “piccolo mercato”, dove ancora una volta si passa dalla logica pubblicistica a quella privatistica del *do ut des* e dello scambio su base di interessi privati. L'elettore si trasforma in cliente in quanto il mandato libero si trasforma in realtà in mandato vincolato. Al voto di opinione si sostituisce il voto di scambio.

A partire dal contrattualismo che sta all'origine dell'ideale di stato democratico, con annesso individualismo, si assiste oggi ad una contrattualizzazione della politica e della società, frutto della frantumazione del potere in tanti diversi centri diffusi. Il neo-contrattualismo nasce dal problema della ingovernabilità delle società più complesse ed evolute: esso invoca un nuovo patto tra le parti sociali ed investe anche l'accordo tra le parti a livello internazionale. La sfida cui il esso va incontro è quella di garantire non soltanto la tutela delle libertà dei contraenti e delle proprietà di scambio, ma anche della giustizia tra le parti e di una equa distribuzione delle risorse.

#### 7. *Governo degli uomini o governo delle leggi?*

“Qual è il governo migliore, quello degli uomini o quello delle leggi?” è la domanda centrale della storia del pensiero politico: non si tratta di una domanda sulla forma di governo ma sul modo di governare. Mentre il primato della legge è positivo data la sua universalità, che presuppone che anche il governante vi sia sottomesso, ma esclude i casi particolari, il primato dell'uomo invece presuppone il buon governante ed espone al rischio della sua parzialità.

I due criteri del buongoverno nei secoli sono stati: il governo del bene comune contrapposto agli interessi privati e il governo secondo leggi stabilite contro il governo arbitrario.

Al governo *sub leges* e per *legem* si contrappone il potere carismatico (che M. Weber pone tra le forme di potere legittimo). Il potere tradizionale sta nel mezzo tra i

due estremi: è un potere personale la cui legittimità deriva dalla forza della tradizione. Il potere carismatico è il prodotto delle grandi crisi storiche, mentre quello legale e tradizionale rappresentano i tempi lunghi della storia. Weber, cui va il merito di aver affrontato in modo inedito la domanda di fondo sull'articolazione tra potere delle leggi e degli uomini, coniuga la legittimità democratica con la presenza di un governante carismatico attraverso l'idea della "democrazia plebiscitaria", contrapposta a quella "acefala".

Secondo l'autore, tuttavia, la democrazia rappresenta il trionfo del potere legale e il governo delle leggi per eccellenza. Ogni volta che dimentica questo principio, si trasforma in potere autocratico.

## II. HANS KELSEN

Anche Kelsen definisce la democrazia in termini procedurali ma non rinuncia a reperirne la base filosofica.

La democrazia, dice Kelsen, presuppone alcune idee.

In primo luogo la reazione contro la costrizione risultante dallo stato di società, la protesta contro la volontà esterna davanti alla quale ci si deve inchinare, protesta contro il tormento dell'eteronomia (Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino 1994, p. 39). [...]. Il peso della volontà esterna imposto dalla vita in società, sembra tanto più opprimente quanto più direttamente, nell'uomo, si esprime il sentimento primitivo che egli ha del proprio valore, quanto più elementare di fronte al capo, a chi comanda, è la vicenda di chi è costretto all'obbedienza: "E' un uomo come me, siamo uguali, che diritto ha dunque di comandarmi?" (*Ibidem*).

Così l'idea assolutamente negativa e a profonde radici antieristiche di uguaglianza si mette al servizio di una altrettanto negativa esigenza di libertà (*Ibidem*).

Ora, siccome, nota Kelsen, l'esperienza insegna che difficilmente si può vivere senza autorità, allora occorre trovare un sistema in cui l'idea di non essere sottoposto al comando di nessuno sia compatibile con l'ordine sociale e cioè con l'idea di autorità. Questo è possibile attraverso la trasformazione del concetto negativo di libertà (nessuno può impormi alcunché) nell'idea positiva di libertà che consiste nell'autonomia. Autonomia significa darsi leggi da sé. Kelsen a questo punto menziona Rousseau il quale per primo ha descritto la democrazia in questi termini: all'origine della comunità politica democratica sta l'unanimità.

La legge è quella che mi sono dato.

Ma anche l'unanimità è impraticabile se non nell'atto iniziale. Essa viene sostituita nel funzionamento della politica ordinaria dal principio di maggioranza (p. 46). Il principio maggioritario non deriva dall'idea di eguaglianza ma da quello di libertà (p. 47). Esso comporta che almeno la maggior parte degli individui possano essere liberi.

Kelsen poi passa in rassegna il concetto di popolo. Prende le distanze dalle concezioni sostanzialiste secondo cui il popolo è un'entità che si caratterizza per una certa omogeneità – di etnia, razza, religione, etc. – ed invece segnala come il popolo sia una **finzione giuridica: l'insieme di azioni a cui il diritto riconosce certe conseguenze.**

Il popolo non è alcuna essenza. Piuttosto la partecipazione politica si esercita a mezzo dei partiti politici che, a dire di Kelsen, svolgono la funzione essenziale di canalizzare i vari interessi. La società non è né può essere omogenea. I partiti politici sono espressione di poliarchia: dell'esistenza di più poli di interesse.

Altra caratteristica della democrazia è il parlamentarismo. La democrazia non può funzionare senza Parlamento il quale è necessario per mediare fra libertà e divisione del lavoro.

Quali valori tutela la democrazia? La libertà – contro l'autocrazia; ma anche il pluralismo dei valori.

### III. **MARGARET CANOVAN: *le due facce della democrazia***

Attingendo ad uno scritto postumo di Michael Oakeshott, l'autrice muove dalla premessa che l'Europa degli ultimi cinquecento anni è stata ad intermittenza pervasa da due stili della politica, la politica della fede e la politica dello scetticismo. La politica della fede si fonda sull'idea che la salvezza sia raggiungibile su questa terra e che la politica può essere il suo più importante vettore. La politica della fede mobilita masse di gente in vista di questo obiettivo e plaude all'idea di un potere forte, verosimilmente più efficace per preparare il terreno al cambiamento. I devoti della politica della fede sono piuttosto insofferenti nei confronti del legalismo e del formalismo che vedono come ostacoli sulla via della salvezza<sup>1</sup> e sono inclini ai cambiamenti e alle trasformazioni anche profonde della società.

La politica dello scetticismo, al contrario, è piuttosto diffidente sia nei confronti del potere che dell'entusiasmo della gente e nutre aspettative molto più limitate sull'efficacia dell'azione politica. Per i sostenitori, la politica non ha altro obiettivo che mantenere ordine e ridurre o risolvere i conflitti, sia preservando i diritti consolidatisi sulla base di una prassi duratura sia modificando le posizioni giuridiche solo in via incrementale. Il principio di legalità è lo strumento privilegiato di questa seconda posizione<sup>2</sup>. Sebbene Oakeshott parteggi chiaramente per la politica dello scetticismo su quella della fede – potenzialmente distruttiva e pericolosamente inclinata verso il totalitarismo – riconosce tuttavia che la politica dello scetticismo lasciata a se stessa può anch'essa presentare un lato oscuro e finire nelle secche del quietismo politico<sup>3</sup>.

Canovan estende queste argomentazioni anche ai sistemi democratici. Anche le democrazie sono pervase da momenti di fede – nei diritti, nella giustizia sociale, nel cambiamento delle strutture sociali – che da momenti in cui prevale il pragmatismo. I primi corrispondono alla faccia salvifica della democrazia, gli altri all'aspetto pragmatico.

L'aspetto pragmatico riguarda le istituzioni di una democrazia (il sistema multi-partitico, libere elezioni, gruppi di pressione, lobbies e il resto della elaborata batteria di istituzioni e pratiche che noi distinguiamo come democratiche rispetto ad altre forme di politica moderna), mentre l'aspetto redentore sottolinea l'importanza di un mondo migliore attraverso l'azione del popolo sovrano. [...] Potere al popolo; noi, il

---

1 *Ibidem*.

2 Oakeshott (1996): 21-38.

3 *Ibidem*: 34.

popolo dobbiamo riappropriarci della nostra esistenza e decidere in nostro futuro<sup>4</sup>.

La faccia salvifica della democrazia si presenta nella promessa di un mondo migliore, implicita nella nozione di un auto-governo, e nell'idea di una vita personale migliore, garantita dal principio secondo cui ognuno è nella facoltà di decidere della propria esistenza. La faccia pragmatica invece si manifesta nella moderazione, nell'inclinazione al compromesso, nel raggiungimento della pace attraverso una batteria di istituzioni e la rinuncia alla violenza<sup>5</sup>, nonché nella presenza di meccanismi che consentono il funzionamento della democrazia medesima. I due aspetti non possono funzionare l'uno indipendentemente dall'altro. L'aspetto salvifico della democrazia (legittimazione popolare, auto-governo) propone idee piuttosto inarticolate – specie se confrontate con altre ideologie, quali il socialismo – e lasciato a se stesso può portare a manifestazioni irrazionali, incoerenti o totalitarie. L'aspetto pragmatico privato di quello salvifico, tuttavia, non garantisce nulla di più promettente, generando corruzione, giochi di potere, e meccanismi di auto-cooptazione delle élite al governo. Per questo la democrazia funziona nella misura in cui entrambe le facce siano nutrite e presenti. Dietro la scomparsa del volto pragmatico vi è lo spettro della guerra civile o della tirannia; la scomparsa dell'aspetto salvifico genera apatia, sentimento di impotenza, alienazione della popolazione. Si faccia l'esempio delle elezioni politiche. Da un punto di vista pragmatico si tratta semplicemente di un meccanismo di distribuzione del potere: con cui l'elettore sceglie l'*incumbent* preferendolo all'*outsider*, come spesso avviene. Se però viene ridotta a questo, allora la macchina elettorale perde parecchio significato. Non si tratta più di un sistema di legittimazione dell'autorità politica ma esclusivamente di una serie di regole per la ripartizione delle poltrone. L'aspetto salvifico della democrazia emerge quando alle tornate elettorali si accompagnano i rituali tipici che fanno sì che la popolazione avverta effettivamente di poter decidere del proprio destino.

La comparsa del populismo sulla scena politica delle democrazie moderne segnala che l'equilibrio fra i due aspetti si è rotto e che l'aspetto pragmatico ha surclassato quello salvifico. Questo spiega l'accanimento dei populistici per la modifica delle procedure elettorali e dei metodi di reclutamento della classe dirigente nonché la vis polemica indirizzata nei confronti dei sistemi di finanziamento ai partiti. Poiché il populismo è contraddistinto non da uno specifico contenuto ma piuttosto dall'attacco al sistema nonché dal desiderio di riscatto da parte di individui tradizionalmente rimasti fuori dall'agone politico, i populistici si sono alternativamente battuti per la soppressione o per la limitazione del finanziamento privato ai partiti ovvero per la soppressione o per la limitazione del finanziamento pubblico ai partiti. Simili argomenti valgono quando la polemica populistica si rivolge contro politiche che sistematicamente ignorano le esigenze di una grossa fetta della popolazione (gli agricoltori del sud nell'America dell'inizio del Novecento; i piccoli imprenditori europei esposti alla concorrenza dei paesi asiatici, nelle nostre democrazie) ovvero quando l'uso distorto di parte dei processi giudiziari. L'accanimento con cui i populistici spesso invocano maggiore severità nelle pene, che risveglia incubi antichi nei liberali garantisti, tradisce lo scoramento di chi sente che la giustizia è applicata in modo arbitrario ovvero che la legge rimane spesso lettera morta<sup>6</sup>.

---

4 Canovan (1999): 11.

5 Bobbio (1995).

6 Canovan (1999): 14.



## ➤ **DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE:**

Secondo questa impostazione la democrazia non può ridursi alla semplice esistenza di procedure, di regole del gioco, ma implica anche il rispetto di alcuni principi fondamentali. Si è visto che anche alcuni assertori della concezione minima di democrazia tracciano un nesso fra costituzionalismo e democrazia. Sicché la distinzione più profonda fra le teorie della democrazia non riguarda tanto il rapporto fra le procedure e alcuni vincoli costituzionali (se essi siano elementi essenziali, precondizioni o limiti<sup>7</sup>), ma piuttosto attiene al diverso atteggiamento che esse assumono nei confronti del principio maggioritario.

Le argomentazioni a sostegno della tesi della connessione necessaria fra democrazia e costituzionalismo sono, infatti, sostanzialmente di due tipi. Le prime non rinunciano al principio morale del darsi le regole da sé, o dell'autonomia, e tuttavia ritengono che il rispetto di certi principi sia funzionale proprio a che una volontà autentica possa essere elaborata ed eventualmente corretta. Esse dunque non rinunciano se non in minima parte al principio maggioritario ed anzi ritengono che alcune garanzie fondamentali siano necessarie proprio affinché una maggioranza possa effettivamente formarsi.

Dice Stephen Holmes, le cui posizioni richiamano quelle degli anti-populisti pragmatici:

I limiti liberali al potere delle maggioranze elettorali hanno almeno cinque giustificazioni. Tre discendono direttamente dal principio di maggioranza, mentre la quarta e la quinta hanno matrici non maggioritarie benché non anti-democratiche. In primo luogo la maggioranza attuale non deve privare le maggioranze future del diritto di correggere errori precedenti. In secondo luogo, la maggioranza attuale, per dare esecuzione alle proprie decisioni, ha bisogno della cooperazione volontaria delle minoranze che hanno perduto le elezioni, e quindi i diritti personali dei loro membri devono essere tutelati. In terzo luogo, senza una libertà di discussione al riparo dalle censure e dalle intimidazioni della maggioranza, le élite si impadroniranno del potere e si sottrarranno ad ogni critica fino a spogliare la maggioranza stessa del suo potere. Infine, dietro i limiti liberali alla regola della maggioranza operano due potenti principi non maggioritari ma pur sempre democratici. Uno è la norma dell'equità o dell'imparzialità: le maggioranze non devono applicare le leggi in modo selettivo o in modo iniquo, nemmeno se la cosa promettesse di riuscire molto vantaggiosa. Il secondo concerne le modalità per pervenire a decisioni accorte o sensate: le decisioni politiche, questo l'assunto, saranno più intelligenti se rappresentano il punto di arrivo di un processo di aperto dibattito e se sono sottoposte, anche dopo che siano state prese, a un continuo esame critico. La maggioranza non deve poter ridurre al silenzio i propri critici anche se desiderasse farlo.<sup>8</sup>

Il diritto al dissenso va tutelato perché il consenso possa formarsi<sup>9</sup>. Una costituzione liberale ben congegnata può tutelare ed alimentare l'opposizione politica, impedendo alle élites al potere di sottrarre le proprie decisioni alle critiche e alle revisioni future. I potenti sono portati a provare risentimento quando vengono

---

7 Per questa posizione Bobbio (1984).

8 Holmes (1998): 48-49.

9 Locke (1988): II, § 176

contraddetti. Le norme che proibiscono di punire i dissenzienti ed i seccatori e quelle che limitano la segretezza da parte dei pubblici ufficiali suppliscono alla mancanza di motivazioni migliori<sup>10</sup>. Allo stesso tempo le norme che tutelano la libertà di parola sono funzionali a che una comunità difenda la sua capacità di prendere decisioni razionali contro la tendenza strutturale a scivolare nel “pensiero di gruppo”<sup>11</sup>. Le deliberazioni acritiche e scarsamente informate sono state descritte come una “mutilazione di quel processo di pensiero della comunità contro la quale è diretto il primo emendamento della costituzione”<sup>12</sup>. Continua Holmes che dopo che una decisione è presa, la minoranza sconfitta in pratica deve sottomettersi alla volontà della maggioranza. Ma le regole del gioco costituzionale consentono agli sconfitti di organizzare aggressive campagne di sarcasmo pubblico e di richiamare l’attenzione della gente sulle conseguenze impreviste della decisione presa. Alla lunga questo assetto assicura condizioni migliori. Alcuni diritti vengono affermati non tanto a tutela della minoranza, quanto per dare alla maggioranza l’opportunità di correggersi<sup>13</sup>. In sintesi, una volontà popolare degna di essere presa sul serio non possiede una sorta di preesistenza mistica. La volontà della maggioranza è sempre il prodotto di vincoli costituzionali<sup>14</sup>.

Holmes dunque esprime il convincimento di una relazione strutturale fra democrazia e costituzionalismo ma non rinuncia all’idea che il valore morale tutelato dalla democrazia sia quello dell’autonomia, del darsi da sé le regole da rispettare.

La seconda linea di argomentazione a sostegno della tesi della connessione necessaria fra diritti fondamentali e democrazia è molto più radicale. Essa si discosta dall’idea che la connessione risieda nel legame strutturale fra diritti ed autonomia e contesta il valore morale dell’autonomia medesima nonché la premessa su cui essa si basa, il principio maggioritario. E’ qui che collocheremo l’anti-populismo ideologico.

All’interno di questa linea argomentativa si trovano poi due posizioni alquanto distinte. La prima è quella di Ronald Dworkin, il quale sostituisce al principio maggioritario degli ingredienti di sostanza, ed in particolare il principio di eguale considerazione e rispetto, ma non rinuncia all’idea che una comunità politica democratica sia capace di esprimere una volontà politica.

La seconda posizione è quella maggiormente rigetta l’idea procedurale della democrazia. Essa si articola in due tipi di argomentazioni: primo, perché la volontà della popolazione possa formarsi occorre che alcuni principi non solo formali ma anche sostanziali siano garantiti; secondo, la stessa idea della sovranità popolare va ridimensionata.

## RONALD DWORKIN

### *Ronald Dworkin: democrazia costituzionale e comunità politica*

Nel saggio introduttivo al volume *Freedom’s Law*<sup>15</sup>, Dworkin definisce il concetto di democrazia come quel sistema di governo che accorda a tutti coloro che ne fanno parte eguale considerazione e rispetto, e che cioè riconosce a tutti i cittadini un pari status morale e politico.

---

10 Holmes (1998): 247.

11 *Ibidem*, cfr. anche Elster (1983): 39-40.

12 Meiklejohn (1960): 27.

13 Holmes (1998): 248.

14 *Ibidem*.

15 Dworkin (1985, 1996).

L'idea che i limiti al principio maggioritario comportino dei costi morali, dice Dworkin, si fonda su un equivoco che attiene alla comunità politica di riferimento (e cioè, negli Stati Uniti, al *We, the People*). Vi sono due modi, infatti, di intendere il concetto di popolo e quindi il soggetto attivo del principio di auto-governo: un modo per così dire *statistical* (aggregato) e un modo *communal* (relazionale). Il concetto aggregato di popolo presuppone che l'azione collettiva dei singoli componenti non segua alcuno schema cooperativo<sup>16</sup>. Gli individui agiscono autonomamente e non come gruppo, seppure il risultato possa far supporre una qualche forma di coordinazione. Ad esempio, le operazioni in borsa presuppongono forme di coordinazione ma non c'è alcuna azione di gruppo. Se l'effetto congiunto delle transazioni in valuta individuali ha fatto diminuire il prezzo del dollaro non significa che vi sia stata un'azione concordata e preordinata a questo obiettivo<sup>17</sup>.

Nella concezione (*communal*) relazionale di comunità politica, l'azione collettiva non è semplicemente la somma aggregata delle azioni individuali e presuppone una qualche forma di azione comune, ovvero, di *agency*, di responsabilità collettiva. Il fatto che i tedeschi di oggi si sentano responsabili dei crimini perpetrati dai nazisti si spiega proprio sulla base di un concetto *communal* di comunità politica, mentre non si comprenderebbe un senso di colpa collettivo muovendo semplicemente da un concetto aggregato di comunità politica. Parimenti, un'orchestra funziona attraverso il meccanismo relazionale e non potrebbe neanche concepirsi attraverso un concetto aggregato<sup>18</sup>.

Poiché il funzionamento della democrazia può essere compreso solo a partire dall'idea della comunità politica di riferimento, si avranno due distinte concezioni di democrazia a seconda che si assuma il concetto aggregato ovvero relazionale di comunità politica. Nel primo caso, il principio maggioritario equivale alla somma dei voti e dei desideri; nel secondo caso, si deve assumere una volontà *superiore* ed eccedente. Se in apparenza la volontà *superiore o comune* evoca forme totalitarie di ascendenza rousseauiana, tuttavia, dice Dworkin, è proprio a partire da questa che si può elaborare una concezione costituzionale di democrazia.

Se si rimanesse fedeli al concetto aggregato di comunità politica, questo è l'argomento, si incorrerebbe in non poche difficoltà empiriche. Ad esempio, che significa essere governati da se stessi in un mondo aggregato? Necessariamente le scelte devono essere delegate ai rappresentanti e dunque la possibilità di riferire le decisioni di governo agli elettori dipende dall'effettiva identità (empirica) fra rappresentanti e rappresentati. Su queste premesse, quello che conta è l'identità sociale, professionale, etnica o religiosa fra le due classi, mentre diventa irrilevante che alcune classi siano escluse dal calcolo degli interessi (ad esempio gli ebrei nella Germania nazista). Ma le difficoltà non finiscono qui. Proprio perché nel concetto aggregato di comunità quello che contano sono i dati empirici, non si potrà non tenere conto di alcune circostanze di fatto che alterano il principio maggioritario. Se la democrazia consiste nella capacità dei cittadini di esercitare un'influenza sugli atti di governo, allora è ben noto che taluni cittadini esercitino un potere di gran lunga maggiore di altri. Come computare queste circostanze nel calcolo finale dei voti?

Insomma, dice Dworkin, il concetto aggregato di comunità, cui comunemente i proceduralisti amano riferirsi, non può offrire una versione coerente e pratica del principio democratico. Per questo occorre riferirsi all'altro concetto, quello relazionale di comunità politica. Nel concetto relazionale, non si può prescindere da una dimensione morale nella definizione dei rapporti fra i cittadini. Infatti, una comunità

---

16 Per la differenza fra coordinazione e cooperazione, cfr. Viola (2004); Viola & Zaccaria (2003).

17 Dworkin (1996): 19.

18 *Ibidem*: 20.

politica *communal* è tale solo nella misura in cui alla partecipazione venga riconosciuta una dimensione morale e non semplicemente empirica, sociologica o psicologica. Le condizioni di questa partecipazione morale sono di due tipi: strutturali e relazionali in senso stretto. Le condizioni strutturali descrivono le caratteristiche della comunità politica in quanto unità. Alcune di queste condizioni sono storiche: la comunità politica non può essere tale solo in senso nominale e si deve presupporre un processo storico che ha portato alla formazione della comunità all'interno di certi confini territoriali<sup>19</sup>. Molti sociologi o scienziati politici vi includono altre dimensioni strutturali (un'unica lingua, un medesimo processo storico politico, stessi valori) e addirittura psicologiche (generalizzata fiducia fra i suoi membri).

Le condizioni relazionali in senso stretto sono di gran lunga più importanti. Esse indicano come "un individuo debba essere trattato dalla comunità politica perché possa essere ritenuto membro"<sup>20</sup>. Dworkin individua tre tipi di condizioni. Le prime attengono al ruolo (*part*) che l'individuo può assumere nella comunità. Le seconde alla porzione di benefici (*stake*) cui ha accesso. Le terze alla facoltà di mantenere un grado di indipendenza dalla comunità politica medesima (*independence*). Quanto al ruolo, esso è strettamente dipendente dai diritti di partecipazione politica. Questo implica non solo il rispetto delle libertà fondamentali (di espressione, di voto, di associazione, di religione), ma anche il rispetto del principio di eguaglianza. Se in quanto donna non posso accedere alle cariche pubbliche ovvero non ho diritto di voto non si può dire che faccio parte a pieno titolo della comunità politica sebbene possa essere interessata dalle decisioni che essa prende.

Quanto alla porzione dei benefici (*stake*), il processo politico di una genuina comunità deve esprimere qualche forma di autentica (*bona fide*) preoccupazione per gli interessi di tutti i suoi membri, cosa che implica che le decisioni che attengono alla distribuzione della ricchezza, dei benefici, e degli oneri devono essere coerenti con l'idea dell'eguale considerazione per tutti. Questa concezione della democrazia si conforma ad un'intuizione da molti condivisa, e cioè che una società in cui la maggioranza mostra un assoluto disinteresse per i bisogni e le aspettative delle minoranze è illegittima oltre che ingiusta<sup>21</sup>.

La terza condizione, quella dell'indipendenza morale, si fonda sull'idea che la comunità politica non è un'impresa totalizzante e che dunque i suoi membri hanno diritto a mantenere intatte le proprie scelte sui propri piani di vita. Così come in un'orchestra il direttore può prendere armonia, ritmo e tecnica nell'utilizzo degli strumenti ma non può legittimamente dettar legge su cosa gli orchestranti debbano leggere o mangiare o in che Dio debbano credere, parimenti la comunità politica deve fermarsi di fronte alla sfera privata dei suoi membri<sup>22</sup>.

Siccome la democrazia è tale nella misura in cui la volontà sia espressione di una comunità relazionale, e siccome la comunità relazionale presuppone una dimensione morale (quella appunto dell'*equal concern and respect*), un sistema è democratico non in quanto capace di esprimere la volontà della maggioranza, ma nella misura in cui realizzi e implementi le dimensioni morali su cui poggia la comunità politica. Quello che conta sono i risultati, dice Dworkin, e non solo le procedure. La costituzione non fa altro che gettare i semi perché le condizioni della comunità politica possano via via realizzarsi, delegando alla Corte Suprema il compito di blindare i capisaldi della comunità.

---

19 *Ibidem*: 24.

20 *Ibidem*: 24.

21 *Ibidem*: 25.

22 *Ibidem*: 26.

Che ciò che conta sono i risultati, molto più che le procedure, lo si desume dall'idea stessa di *equal status*. La condizione – che Dworkin pone alla base della concezione costituzionale di democrazia – non attiene tanto alle capacità che debbano essere riconosciute a ciascun membro della comunità politica, ma piuttosto al rispetto che gli deve essere accordato, al *come* deve essere trattato. Come afferma Richard Parker, “il trattamento *as an equal* che [Dworkin] ha in mente ha prevalentemente a che fare con ciò che viene fatto [a ciascun membro], e non con ciò che egli fa. Non attiene alla responsabilità politica”<sup>23</sup>. Nella lettura che ne offre il populista Parker, Dworkin non lega i concetti morali della democrazia all'ambizione di aumentare la partecipazione politica ed anzi esplicitamente riconosce che l'impatto che la maggioranza della gente ha sul corso della politica è piuttosto insignificante. Né, ritiene che il trattamento con eguale considerazione e rispetto debba essere l'obiettivo della lotta politica. “Per [Dworkin] l'essenza della democrazia è, al fine, una questione di ‘risultati’, risultati dell'azione politica condotta da pubblici funzionari, soggetti alla vigilanza ed al potere correttivo di altri pubblici funzionari, primi fra tutti i giudici. Nella misura in cui siamo tutti legittimati a concorrere per una carica pubblica, non importa, egli dice, se tali funzionari siano effettivamente eletti”<sup>24</sup>.

## **LUIGI FERRAJOLI**

### **LE GARANZIE COSTITUZIONALI DEI DIRITTI FONDAMENTALI**

Luigi Ferrajoli

Le concezioni puramente formali della democrazia.- Prima di affrontare il problema delle garanzie costituzionali dei diritti fondamentali, mi sembra opportuna una riflessione sulla nozione di democrazia. Secondo la concezione largamente dominante, la democrazia consiste in un metodo di formazione delle decisioni pubbliche: precisamente, nell'insieme delle regole che attribuiscono al popolo, o meglio alla maggioranza dei suoi membri, il potere, diretto o tramite rappresentanti, di assumere tali decisioni. E' questa non solo l'accezione etimologica, ma anche la concezione della "democrazia" pressoché unanime-mente condivisa dalla maggior parte dei teorici della democrazia: da Kelsen a Bobbio, da Schumpeter a Dahl, da Popper a Waldron (1). E' anche la concezione prevalente nell'odierna filosofia giuridica, come mi sembra sia emerso dalle molte critiche rivoltemi in due recenti discussioni intorno alle mie tesi: quella sui diritti fondamentali, svoltasi sulle pagine della rivista "Teoria politica" tra il 1998 e il 2000, e quella recentissima pubblicata nel volume *Garantismo* curato da Miguel Carbonell e da Pedro Salazar (2).

In base a questa concezione la fonte di legittimazione democratica dei pubblici poteri è unicamente l'autonomia, ossia la libertà positiva consistente nel "governarsi da sé" e "nel non far dipendere da altri che da se stessi la regolamentazione della propria condotta" (3): nel fatto, in altre parole, che le decisioni siano prese, direttamente o indirettamente, dai loro stessi destinatari, o più esattamente, dalla loro maggioranza e siano perciò espressione della "volontà" e della "sovranità popolare". Possiamo chiamare formale o procedurale questa nozione di democrazia (4). Essa identifica infatti la democrazia semplicemente sulla base delle forme e delle procedure idonee

---

23 Parker (2004): 296.

24 *Ibidem*.

appunto a garantire che le decisioni prodotte siano espressione, diretta o indiretta, della volontà popolare. La identifica, in altre parole, in base al chi (il popolo o i suoi rappresentanti) e al come (la regola della maggioranza) delle decisioni, indipendentemente dai loro contenuti, cioè dal che cosa viene deciso, anche se tali contenuti sono illiberali, antisociali e perfino antidemocratici.

Tenterò, in questo intervento, di confutare questa concezione semplificata della democrazia. Dico subito che è indubitabile che la dimensione formale della democrazia quale potere fondato sulla volontà popolare ne esprime un connotato assolutamente necessario: una condicio sine qua non, in assenza della quale di "democrazia" non si può comunque parlare. Ma è questa la sola condizione necessaria? La definizione di un termine deve d'altro canto indicare le condizioni non solo necessarie ma anche sufficienti in presenza delle quali esso è predicabile di un dato argomento. E' sufficiente una connotazione puramente formale della democrazia a identificare tutte le condizioni in presenza delle quali un sistema politico è qualificabile come "democratico" e, più specificamente, come una "democrazia costituzionale"? Io penso che non lo sia. Elencherò quattro ragioni, corrispondenti ad altrettante aporie, che richiedono che essa sia integrata da limiti e vincoli sostanziali o di contenuto quali sono tipicamente i diritti fondamentali.

2. Quattro aporie nella concezione puramente procedurale della democrazia.- La prima ragione consiste nella mancanza di portata empirica e conseguentemente di capacità esplicativa di una definizione della democrazia che, identificandone i soli connotati formali, non è in grado di dar conto delle odierne democrazie costituzionali che risulterebbero, alla sua stregua, non-democrazie. Una simile definizione - limitandosi a richiedere che i pubblici poteri siano esercitati dal popolo come che sia, e configurando quindi la democrazia come potere popolare assoluto - ignora o peggio rinnega il paradigma dello stato di diritto, che non ammette l'esistenza di poteri non soggetti alla legge (5), e tanto più dello stato costituzionale di diritto secondo cui sono modellate le odierne democrazie costituzionali ed entro il quale non è affatto vero che il potere del popolo sia illimitato. La novità introdotta dal costituzionalismo nella struttura delle democrazie è infatti che in base ad esso anche il supremo potere legislativo è giuridicamente disciplinato e limitato, con riguardo non solo alle forme, predisposte a garanzia dell'affermazione della volontà della maggioranza, ma anche alla sostanza del suo esercizio, vincolato al rispetto di quelle specifiche norme costituzionali che sono il principio di uguaglianza e i diritti fondamentali. Dovremo concludere, alla stregua della definizione formale di democrazia unicamente come "potere del popolo", che questi sistemi non sono democratici? che i diritti fondamentali sanciti in costituzioni rigide, essendo un limite eteronomo alla dimensione politica della democrazia, sono perciò un limite alla democrazia tout court, al punto da rischiare di divenirne, in quanto tendenzialmente "insaziabili", una negazione (6)? O non dobbiamo affermare, al contrario, che proprio in assenza di tali limiti, se pure possiamo parlare di "democrazia" in senso puramente politico o formale, non possiamo certo parlarne a proposito di quella sua forma complessa e oggi generalizzata in tutti i paesi avanzati che è la "democrazia costituzionale"?

La seconda ragione consiste nella scarsa consistenza teorica di un concetto di democrazia solamente formale che intenda essere conseguente a se medesima. Un qualche limite sostanziale, infatti, è necessario alla sopravvivenza di qualunque democrazia. In assenza di tali limiti, relativi ai contenuti delle decisioni legittime, una democrazia non può- o, quanto meno, può non- sopravvivere: è sempre

possibile, in via di principio, che con metodi democratici si sopprimano, a maggioranza, gli stessi metodi democratici: non solo i diritti di libertà e i diritti sociali, ma anche gli stessi diritti politici, il pluralismo politico, la divisione dei poteri, la rappresentanza, in breve l'intero sistema di regole nel quale consiste la democrazia politica.

Non parlo, ovviamente, di ipotesi di scuola: alludo alle terribili esperienze totalitarie e del fascismo del nazismo del secolo scorso, i quali conquistarono il potere in forme democratiche e poi lo consegnarono "democraticamente" a un capo che sopprime la democrazia. Di solito (penso alle tesi di Norberto Bobbio e di Michelangelo Bovero) questa obiezione viene aggirata con la tesi che i limiti alla democrazia assicurati da taluni diritti fondamentali sono "condizioni", o "pre-condizioni", o "presupposti" o "limiti" della democrazia (7). Ma una condizione, ove sia ritenuta necessaria, equivale a un requisito essenziale, ed è quindi necessariamente inclusa, quale condizione sine qua non, nella definizione del termine da definire.

La terza ragione consiste nel nesso indissolubile, ignorato dalle concezioni puramente formali della democrazia, tra la sovranità popolare, la democrazia politica ed entrambe le classi di diritti fondamentali che ho chiamato "sostanziali" (8). Innanzitutto i diritti di libertà. La volontà popolare si esprime infatti autenticamente solo se può esprimersi liberamente. E può esprimersi liberamente solo attraverso l'esercizio, oltre che del diritto di voto, delle libertà fondamentali da parte di tutti e di ciascuno: della libertà di pensiero, di stampa, di informazione, di riunione e di associazione. Per questo non c'è sovranità popolare senza diritti di libertà individuali. Giacché non solo la democrazia politica e la stessa sovranità popolare sono minacciate - anche per le generazioni future, come dirò più oltre - dall'onnipotenza della maggioranza, ma l'una e l'altra si realizzano e si alimentano solo attraverso l'esercizio costante dei diritti di libertà. D'altro canto, i diritti di libertà, a loro volta, in tanto sono effettivi in quanto siano sorretti dalla garanzia dei diritti sociali a prestazioni positive: del diritto alla sussistenza e alla salute e, ancor più ovviamente, del diritto all'istruzione e all'informazione. Senza la soddisfazione di questi diritti, non solo i diritti politici ma anche i diritti di libertà sono destinati a rimanere sulla carta: perché non c'è partecipazione alla vita pubblica senza garanzia dei minimi vitali, cioè dei diritti alla sopravvivenza, né c'è formazione di volontà consapevoli senza istruzione e informazione.

La quarta ragione dell'insufficienza di una nozione di democrazia puramente formale è legata a un'aporia di carattere filosofico-politico. Questa concezione formale o procedurale si accredita, come si è detto, sulla base della connotazione della democrazia come "autonomia", o "auto-governo" o "auto-determinazione" popolare, ossia come libertà positiva del popolo di non essere soggetto ad altre decisioni, e quindi ad altri limiti o vincoli, che a quelli deliberati da se medesimo. Ma il popolo è un soggetto collettivo, che non può che deliberare a maggioranza e per di più, nella democrazia rappresentativa, sulla sola elezione dei suoi rappresentanti. L'equazione tra autonomia e metodo decisionale fondato sui principi di maggioranza e rappresentanza ha dunque alle spalle una concezione comunitaria, organicistica ed olistica della rappresentanza e della democrazia basata sull'idea - smaccatamente ideologica, populista e, in ultima analisi fascista - che il popolo sia un "corpo politico" (9), una sorta di organismo, un macro-soggetto, dotato di una propria volontà omogenea e che i principi della rappresentanza e della maggioranza, anziché semplici convenzioni più d'ogni altra idonee a determinare i soggetti maggiormente "rappresentati-vi", siano realmente le forme tramite cui si esprime la volontà

generale e unitaria del popolo quale soggetto unitario ed organico (10). Laddove, se abbandoniamo queste insidiose metafore, dobbiamo riconoscere, come scrisse Hans Kelsen in polemica con Carl Schmitt, che una siffatta volontà unitaria non esiste, e la sua assunzione ideologica serve solo a legittimare il potere assoluto della maggioranza, e magari del suo capo, e ad occultare la pluralità degli interessi e delle opinioni e il conflitto di classe da cui il cosiddetto "popolo" è attraversato (11).

3. Una ridefinizione della sovranità popolare compatibile con il paradigma della democrazia costituzionale.- Il riconoscimento di queste aporie, e perciò dell'inadeguatezza di una definizione solamente formale del concetto di democrazia, impone a mio parere un ripensamento radicale del rapporto tra popolo e democrazia, sulla base di una ridefinizione della nozione di "sovranità popolare" che con quella di "democrazia" sia compatibile. Ne consegue innanzitutto che qualunque concezione della sovranità come potestas legibus soluta è in contraddizione non solo con l'idea di democrazia costituzionale ma con l'idea stessa di democrazia, rivelatasi storicamente e logicamente incompatibile con l'esistenza di poteri sovrani o assoluti, inclusa l'onnipotenza della maggioranza del popolo o dei suoi rappresentanti (12). Proprio per sanare questa contraddizione, del resto, il costituzionalismo si è affermato, a garanzia della democrazia, nel secolo scorso, dopo le esperienze dei fascismi che in forme politicamente democratiche avevano prima conquistato il potere e poi distrutto la democrazia. Di qui il nesso strutturale tra democrazia e costituzionalismo.

Perché un sistema politico sia democratico, si richiede che alla maggioranza sia costituzionalmente sottratto il potere di sopprimere o di limitare la possibilità per le minoranze di diventare maggioranza, tramite limiti e vincoli che stabiliscano quella che Ernesto Garzón Valdés ha chiamato il "coto vetado", cioè una sfera di ciò che è "non decidibile" da parte di nessuna maggioranza. Ma è chiaro che questi limiti e vincoli, imposti ai poteri di maggioranza tramite la stipulazione costituzionale dei diritti fondamentali e delle relative garanzie, sono norme non già formali, bensì sostanziali, che hanno a che fare con i contenuti delle decisioni, delle quali condizionano la validità sostanziale e non semplicemente formale, e che dunque contraddicono la tesi secondo cui la democrazia consisterebbe unicamente in un metodo, cioè nelle regole procedurali che assicurano la rappresentatività popolare tramite il suffragio universale e il principio di maggioranza.

Ci sono tuttavia due significati che possono essere associati alla nozione di "sovranità popolare", in accordo l'uno con la nozione generale di democrazia, l'altro con quello più specifico di democrazia costituzionale. Il primo significato di "sovranità popolare" compatibile con la democrazia è quello letterale, riferito al popolo intero, quale è espresso per esempio dall'art.1 della Costituzione italiana ("La sovranità appartiene al popolo") e dall'art.1 cpv della Costituzione spagnola ("La soberanía nacional reside en el pueblo español") (13). In questo significato letterale, il principio della "sovranità popolare" è niente più che un principio di legittimazione in negativo della democrazia politica. Vuol dire, semplicemente, che "la sovranità appartiene al popolo" e soltanto al popolo; che risiede nel popolo e soltanto nel popolo. Fu del resto lo stesso Rousseau ad affermare che "la sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione che non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa, ovvero è un'altra; non c'è via di mezzo" (14). Ciò vuol dire che il principio della sovranità popolare equivale a una garanzia negativa, cioè al divieto per chiunque di usurparla: significa che essa, appartenendo al popolo intero, non



appartiene a nessun altro e nessuna singola persona o gruppo di persone - monarca o parlamento, presidente eletto dal popolo o assemblea rappresentativa - può appropriarsene (15). In questo senso, il principio della sovranità popolare o nazionale, con paradosso apparente, anziché porsi in contrasto con il principio dello stato di diritto secondo cui poteri sovrani o *legibus soluti* non esistono in capo a nessun uomo o gruppo di uomini distinto dal popolo intero, ne rappresenta la prima garanzia.

Il secondo significato che può essere associato all'espressione "sovranità popolare", in accordo con il paradigma della democrazia costituzionale, è quello riferito al suo nesso con i diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti. Ho già detto che tutti i diritti fondamentali danno forme e contenuti alla "sovranità popolare" e alla "volontà popolare", la quale non può manifestarsi autenticamente se non può esprimersi liberamente, e non può esprimersi liberamente senza essere presidiata dalle garanzie non solo dei diritti politici, ma anche dei diritti di libertà e dei diritti sociali. La formula "la sovranità appartiene al popolo" vuole quindi dire, in questo secondo senso, che essa appartiene all'insieme dei suoi cittadini, cioè di tutte le persone di cui il popolo si compone: appartiene, in breve, a tutti e a ciascun cittadino. Ma questo significa, in concreto, che essa altro non è che la somma di quei poterie contro-poteri di tutti - i diritti politici, i diritti civili, i diritti di libertà e i diritti sociali - che sono i diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti: i quali dunque non sono soltanto dei limiti alla democrazia politica, ma ne sono altresì la sostanza democratica, in quanto si riferiscono al popolo in un senso ben più concreto e pregnante della stessa rappresentanza politica, cioè a tutti e a ciascuno dei suoi membri incarna ed ossa. Tali diritti equivalgono perciò, in capo a ciascuna persona, ad altrettanti frammenti della sovranità del popolo intero. Per questo ogni loro violazione non è solo una lesione delle persone che ne sono titolari, ma è una violazione della stessa sovranità po-polare. Ricordiamo il famoso art.34 della Dichiarazione premessa alla Costituzione del 24 giugno 1793: "Vi è oppressione contro il corpo sociale quando uno solo dei suoi membri è oppresso. Vi è oppressione contro ogni membro quando il corpo sociale è oppresso" (16).

4. La rigidità della Costituzione e le garanzie costituzionali.- Vengo così al tema della mia relazione. Se tutto questo è vero le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali sono anche garanzie della democrazia. Ho più volte articolato la nozione di democrazia costituzionale ancorandola alle quattro classi di diritti nelle quali ho distinto la categoria dei diritti fondamentali: la democrazia politica, assicurata dalla garanzia dei diritti politici; la democrazia civile, assicurata dalla garanzia dei diritti civili; la democrazia liberale, assicurata dalla garanzia dei diritti di libertà; la democrazia sociale, assicurata dalla garanzia dei diritti sociali.

Ne è risultata una nozione quadridimensionale della democrazia quale modello normativo articolato in quattro dimensioni: le prime due "formali", perché relative alla forma democratica (al "chi" e al "come") delle decisioni, quale è assicurata dai diritti-potere di autonomia politica e civile; le altre due "sostanziali" perché relative alla sostanza delle decisioni (al "che cosa" non è permesso decidere e non decidere), quale è assicurata dai diritti sostanziali di libertà e sociali (17). In questo senso il garantismo, quale è declinabile nelle sue quattro dimensioni - politica, civile, liberale e sociale, a seconda della classe dei diritti garantiti - è l'altra faccia del costituzionalismo e forma il presupposto giuridico della democrazia.

In che cosa consistono le "garanzie costituzionali"? Con questa espressione si allude di solito alla "rigidità" della Costituzione, cioè alla non modificabilità dei principi, dei diritti e degli istituti da essa previsti, se non con procedure di revisione aggravate, e al controllo giurisdizionale di incostituzionalità sulle leggi ordinarie con essi in contrasto. Si tratta in realtà di una nozione complessa, che qui scomporrò in più nozioni distinte: da un lato la rigidità, che è un connotato delle norme costituzionali; dall'altro l'insieme complesso e articolato delle sue garanzie, che richiedono a loro volta di essere distinte e analizzate. La rigidità costituzionale è non già, propriamente, una garanzia, bensì un connotato strutturale della costituzione legato alla sua collocazione al vertice della gerarchia delle norme; sicché le costituzioni sono rigide per definizione, nel senso che una costituzione non rigida non è in realtà una costituzione ma una legge ordinaria (18). Si identifica, in breve, con il grado delle norme costituzionali sopra ordinato a quello di tutte le altre fonti dell'ordinamento, cioè con la normatività delle prime rispetto alle seconde. Riferita alle norme costituzionali che stabiliscono quelle aspettative universali che sono i diritti fondamentali, essa conferisce quindi a questi una duplice normatività: quali aspettative negative alla loro non deroga o violazione e, insieme, quali aspettative positive alla loro attuazione (19).

La questione della rigidità costituzionale, o meglio del grado di rigidità che è giustificato associare a una costituzione, e più precisamente ai diversi tipi di norme costituzionali, rimanda peraltro al problema di cui ho finora parlato del rapporto tra democrazia politica e diritti fondamentali. Su di essa si contrappongono, da sempre, due tesi, l'una garantista, l'altra per così dire "democratica", sostenute entrambe con il valore associato al potere e all'atto costituente: quella, sostenuta da Benjamin Constant dell'immodificabilità di almeno alcuni principi da esso stabiliti come fondamentali (20), non esistendo nessun potere costituito superiore al potere costituente, esauritosi perciò con il suo esercizio; e quella, risalente a Sieyès, della permanente modificabilità di qualunque principio costituzionale ad opera di un potere costituente costantemente in atto quale espressione permanente della democrazia politica (21).

L'argomento principale portato a sostegno di questa secondatesi è che un'eccessiva rigidità delle costituzioni varrebbe a limitare i poteri costituenti delle generazioni future e più in generale i principi della democrazia politica: a "legarne le mani", come è stato detto efficacemente. E' l'argomento del primato della volontà popolare, espressodall'art.28 della Costituzione francese del 1793, secondo cui "ogni popolo ha sempre il diritto di rivedere, di riformare e di cambiare la sua costituzione" e "una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future".

Ebbene, questo argomento può essere, a mio parere, rovesciato. Ho già parlato della valenza sostanzialmente democratica dei diritti fondamentali e del loro nesso con la sovranità popolare quali poteri e contropoteri conferiti, oltre tutto nel momento costituente caratterizzato dal velo di ignoranza in ordine a contingenti interessi di parte, a tutti e a ciascuno, e quindi al popolo intero. Il principio del costante diritto di tutte le generazioni di decidere del loro futuro può essere su questa base, con paradosso apparente, portato a sostegno della tesi esattamente opposta a quella dell'esistenza di un permanente e radicale potere costituente quale espressione della sovranità popolare: a sostegno, precisamente, della tesi che proprio la rigidità della costituzione è al tempo stesso espressione e garanzia della sovranità popolare delle generazioni future e degli stessi poteri delle future maggioranze. Proprio in base ad esso, infatti, deve essere preclusa la revisione quanto meno dei principi costituzionali

supremi, posti a salvaguardia permanente della sovranità popolare e dei poteri di maggioranza: come per esempio il metodo democrati-co, i diritti politici e il suffragio universale, gli stessi diritti di libertà e forse gli stessi diritti sociali, che dei diritti politici formano il presupposto elementare. La rigidità, in altre parole, lega le mani delle generazioni volta a volta presenti per impedire che siano da esse amputate le mani delle generazioni future. Ne con-seguita che un popolo può anche decidere, democraticamente e contingentemente, di ignorare o di distruggere la propria costituzione e di affidarsi definitivamente a un governo autoritario. Ma non può farlo in forma costituzionale, invocando a favore di se medesimo il rispetto dei diritti delle generazioni future o l'onnipotenza della maggioranza, senza con ciò sopprimere, con il metodo democratico, i medesimi diritti e il medesimo potere in capo alle maggioranze e alle generazioni rispetto ad esso future. Chiarito il senso della rigidità delle costituzioni, è facile anche chiarire la natura delle sue garanzie costituzionali. Assumo qui "garanzie" nel significato da me più volte convenuto (22): per designare gli obblighi o i divieti corrispondenti alle aspettative positive o negative normativamente stabilite. Parlerò per-tanto di "garanzie negative" per designare i divieti corrispondenti alle aspettative negative, e di "garanzie positive" per designare gli obblighi corrispondenti alle aspettative positive. Parlerò inoltre di "garanzie primarie" per designare la somma delle garanzie positive e di quelle negative, e di "garanzie secondarie" per designare le garanzie di giustiziabilità, le quali intervengono in caso di violazione delle aspettative normative e delle loro garanzie primarie.

5. Le garanzie costituzionali negative, primarie e secondarie.- La tesi che intendo sostenere è che la rigidità delle norme costituzionali impone al legislatore ordinario due classi di garanzie costituzionali, tra loro connesse come le facce della stessa medaglia e corrispondenti alla duplice natura, di aspettative negative e di aspettative positive, che come si è detto rivestono, in particolare, i diritti fondamentali da esse stabiliti: da un lato le garanzie negative consistenti nel divieto di derogare, dall'altro le garanzie positive consistenti nell'obbligo di attuare quanto con esse disposto.

Le garanzie costituzionali negative, cioè consistenti in divieti, sono quelle dell'inderogabilità della Costituzione da parte del legislatore ordinario, al quale precludono la produzione di norme con essa in contrasto. Esse sono due: a) le norme sulla revisione costituzionale, che precludono qualunque revisione o che prevedono, per le modifiche delle norme costituzionali, procedimenti più gravosi di quelli previsti per le leggi ordinarie; b) le norme sul controllo giurisdizionale di costituzionalità degli atti precettivi in contrasto, per commissione o per omissione, per ragioni di forma o di sostanza, con le norme costituzionali. Queste due classi di norme non s'identificano affatto con la rigidità, che come ho detto è un connotato strutturale della costituzione generato dalla sua collocazione al vertice della gerarchia delle fonti, bensì con le sue garanzie negative. Precisamente, le norme sulla revisione ne sono la garanzia negativa primaria, consistente nel divieto della produzione di norme di legge che violino o deroghino a norme costituzionali, sia esso incondizionato o condizionato all'adozione di un procedimento legislativo aggravato. Le norme sul controllo giurisdizionale di costituzionalità ne sono invece la garanzia negativa secondaria, consistente nell'annullamento o nella disapplicazione delle norme di legge in contrasto con le norme costituzionali e perciò in violazione della loro garanzia negativa primaria. Le garanzie costituzionali negative primarie rappresentate dalle norme sulla revisione possono essere più o meno vincolanti, a seconda del grado di rigidità da esse garantita: una rigidità assoluta ove la revisione sia da esse radicalmente esclusa; una rigidità relativa, ove

esse predispongano forme più o meno aggravate di revisione. Nel primo caso abbiamo limiti assoluti, formulati in talune costituzioni - come la Costituzione francese del 3 settembre 1791, l'art.79 3<sup>a</sup> comma della Costituzione tedesca del 1949 l'art.288 della Costituzione portoghese del 1976- in termini relativamente precisi e tassativi (23). Nel secondo caso abbiamo limiti relativi, che consentiranno di parlare di un grado più o meno elevato di rigidità relativa, a seconda del grado di aggravamento del procedimento di revisione previsto rispetto alle procedure legislative ordinarie. Ma oltre ai limiti espliciti alla revisione dettati dalla stessa costituzione, esistono anche limiti impliciti, oggi ampiamente riconosciuti sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza, come quelli relativi al metodo democratico e ai diritti fondamentali. Per esempio l'art.2 della Costituzione italiana dichiara "inviolabili" i "diritti dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"; e una sentenza costituzionale, la n.1146 del 1988, ha stabilito la sottrazione al potere di revisione dei "principi supremi dell'ordinamento", da essa non espressamente elencati ma certo identificabili, sul piano teorico, con quelli impliciti nella nozione stessa di costituzione democratica e di rigidità costituzionale. Questa differenziazione delle garanzie costituzionali negative primarie, peraltro, si è sempre realizzata (o non realizzata) in assenza di un qualsiasi disegno teorico. Una scienza della Costituzione, a mio parere, dovrebbe invece teorizzare e proporre gradi diversi di rigidità delle diverse norme costituzionali, giustificati dalla loro diversa rilevanza democratica: per esempio, la rigidità assoluta delle norme che stabiliscono il principio di uguaglianza, la dignità della persona e i diritti fondamentali, dei quali andrebbe previsto il possibile rafforzamento ma non la possibile riduzione, nonché i principi della rappresentanza politica e della separazione dei poteri; forme più o meno aggravate di rigidità relativa per le norme sull'organizzazione e il funzionamento dei pubblici poteri; forme lievi di rigidità relativa, infine, per le norme meno importanti. Anche le garanzie costituzionali negative secondarie, consistenti nel controllo giurisdizionale di costituzionalità, possono d'altro canto essere più o meno incisive. Storicamente si sono sviluppati due tipi di controllo giudiziario sulla legittimità delle leggi: a) il controllo diffuso, affermatosi negli Stati Uniti e in altri ordinamenti americani e consistente nella disapplicazione nel caso deciso, ma non nell'annullamento, della norma incostituzionale, che resta quindi in vigore pur dopo il riconoscimento della sua illegittimità, salvo il valore di fatto vincolante del precedente, tanto più autorevole se prodotto dalle Corti supreme; b) il controllo accentrato, affermatosi in Italia e in molti altri paesi europei nel secondo dopoguerra, sul modello kelseniano adottato dalla costituzione austriaca del 1920, e consistente nell'annullamento delle norme di legge incostituzionali riservato a una Corte Costituzionale, investita della relativa questione da un giudice nel corso di un giudizio, ove sia da questi ritenuta rilevante e non manifestamente infondata. Dei due modelli il più efficace è senza dubbio il secondo: "una Costituzione cui manchi la garanzia dell'annullamento degli atti incostituzionali", scrisse Kelsen, "non è, in senso tecnico, completamente obbligatoria" (24). Ma anche il secondo modello, quello del controllo accentrato di costituzionalità sperimentato in Europa, presenta limiti molteplici: sotto il profilo oggettivo dato che riguarda, per esempio nel diritto italiano, non già qualunque atto normativo in contrasto con la costituzione ma solo le fonti primarie, cioè le leggi ordinarie e tutti gli atti ad esse equiparati; e sotto il profilo soggettivo, dato che legittimati a sollevare la questione di incostituzionalità sono di solito, come di nuovo in Italia, non già i soggetti lesi dalle norme sospettate di illegittimità bensì, incidentalmente, i giudici ove la ritengano fondata e rilevante nei casi sottoposti al loro giudizio. Sotto il primo aspetto il controllo ben potrebbe essere allargato ad atti

non legislativi: come per esempio la partecipazione alla guerra, il cui solenne ripudio, enunciato dall'art.11 della Costituzione italiana, salvo il caso di "difesa" previsto dall'art.52, non è assistito da nessuna garanzia giurisdizionale. Ben più difficile e problematico, come dirò anche più oltre, è invece l'estensione del controllo di costituzionalità alle lacune, cioè alle violazioni della costituzione non per commissione (come sono le antinomie generate da norme invalide), ma per omissione: un controllo previsto dalla Costituzione portoghese e da quella brasiliana, che tuttavia incontra un limite insuperabile nella natura di giudizio di annullamento e caducazione dell'atto invalido accertato che è propria della giurisdizione di legittimità (25). Sotto il secondo aspetto, occorrerebbe estendere ad altri soggetti, oltre ai giudici a quo, la legittimazione a sollevare la questione di incostituzionalità. Penso all'istituto del *juicio de amparo*, presente in molti ordinamenti latino-americani ed attivabile da qualunque individuo contro ogni provvedimento lesivo di un diritto costituzionalmente stabilito. Ma penso, soprattutto, alla proposta avanzata da Hans Kelsen, dell'istituzione, presso la Corte costituzionale, di un procuratore generale, da lui chiamato "difensore della costituzione", con il compito di eccepire l'illegittimità di qualunque atto del Parlamento da lui ritenuto incostituzionale (26).

6. Le garanzie costituzionali positive. Le lacune di garanzie.- Ancor più importanti delle garanzie costituzionali negative sono le garanzie costituzionali positive, stranamente trascurate, o peggio ignorate dalla dottrina, pur essendo indispensabili, in particolare, all'effettività dei diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti. Esse consistono nell'obbligo, cui è vincolato il legislatore in corrispondenza a tali diritti, di varare una legislazione di attuazione: in breve, all'obbligo di introdurre le garanzie primarie e secondarie correlative ai diritti fondamentali stipulati. Vengo così alla questione centrale del garantismo - quella del rapporto tra diritti fondamentali e garanzie - sulla quale si è sviluppata, in un recente dibattito, una ormai annosa polemica. Mi riferisco alle critiche ripetutamente rivolte da Riccardo Guastini, da Danilo Zolo e da Pablo de Lora alla mia tesi secondo cui, in assenza di garanzie, cioè degli obblighi o dei divieti corrispondenti ai diritti costituzionalmente stabiliti, non si avrebbe, come io sostengo, una lacuna, bensì l'inesistenza dei diritti stabiliti. Si avrebbe in-somma, a dispetto della loro stipulazione costituzionale, l'inesistenza non solo delle garanzie, ma dei diritti medesimi (27). Non riproporrò i termini dell'intera questione. Mi limito a rilevare che alla base di queste critiche c'è la confusione tra diritti e garanzie, avvalorata dall'autorità di Kelsen. Secondo Kelsen, come sappiamo, il diritto soggettivo sarebbe infatti solo il "riflesso di un dovere giuridico" (28), ossia di quello che io ho qui chiamato "garanzia primaria". Di più: avere un diritto, aggiunge Kelsen, equivale ad avere "la possibilità giuridica di ottenere l'applicazione della norma giuridica appropriata che provvede la sanzione" (29): ad attivare, in altre parole, quella che qui ho chiamato "garanzia secondaria". Kelsen - forse perché i suoi riferimenti sono solo ai diritti patrimoniali, che in effetti sono sempre prodotti da atti negoziali insieme ai doveri corrispondenti - opera dunque ben due identificazioni: tra i diritti e le correlative garanzie primarie e tra i diritti e le correlative garanzie secondarie. Questo singolare appiattimento dei diritti sulle garanzie è il prezzo pagato da Kelsen alla sua concezione imperativistica del diritto, basata sulla centralità della sanzione. Si tratta tuttavia di un prezzo troppo alto, che contraddice le premesse normativistiche e giuspositivistiche della sua stessa teoria. Ne deriva infatti che diritti formalmente posti o prodotti da validi atti normativi ma privi di garanzie sarebbero, semplicemente, diritti inesistenti; che inesistenti - semplici *flatus vocis* - sarebbero altresì le norme che li esprimono; che interi cataloghi di diritti - gran parte dei diritti sociali e quasi tutti i diritti umani stabiliti da convenzioni internazionali - sarebbero non-diritti, non-norme, solo perché privi di

garanzie, sia primarie che secondarie. E' una tesi che contraddice ben due postulati del normativismo, al tempo stesso metateorici e teorici. Contraddice in primo luogo il postulato del positivismo giuridico, in quanto misconosce la positività delle norme giuridiche, le quali in sistema nomodinamico esistono se poste o prodotte, e non se corrispondono a un arbitrario principio teorico (l'avvenuta produzione, in corrispondenza dei diritti costituzionalmente stabiliti, dei correlativi doveri), quasi che la teoria possa svolgere funzioni legislative. Contraddice, in secondo luogo, il postulato del costituzionalismo, in quanto misconosce il grado sopraordinato ad ogni altra fonte delle norme costituzionali e dei diritti in esse stabiliti, la cui esistenza non può essere subordinata alla produzione (obbligatoria) delle loro leggi di attuazione, dato che una simile tesi equivarrebbe, come scrive giustamente Michelangelo Bovero, a decretare il potere del legislatore di vanificare, o di abrogare o comunque di derogare alla costituzione e così ad occultarne la violazione (30).

#### Note

(1) Si ricordino H.Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*(1929), trad.it. in Id., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981; K.Popper, *La società aperta e i suoi nemici*(1945), trad.it., Armando, Roma 1973; J.A.Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*(1954), trad.it., Edizioni di Comunità, Milano 1955; N.Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino 1984; G.Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1957; R.Dahl, *La democrazia e i suoi critici*(1989), trad.it., Editori Riuniti, Roma 1990; M.Bovero, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2000.

(2) Si vedano, in particolare, A.Pintore, *Diritti insaziabili*, in "Teoria politica", n.2, 2000, pp.3-20, ora in L.Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E.Vitale, Laterza, Roma 2001, pp.179-200. Si vedano anche i saggi di Pedro Salazar Ugarte, di Pablo de Lora e di Andrea Greppi e, pur se in termini problematici, di Alfonso Ruiz Miguel in M.Carbonell, P.Salazar (edd.), *Garantismo. Estudios sobre el pensamiento juridico de Luigi Ferrajoli*, Editorial Trot-ta, Madrid 2005.

(3) N.Bobbio, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri*(1954), ora in *Teoria generale della politica*, a cura di M.Bovero, Einaudi, Torino 1999, p.230, ove l'autonomia è definita altresì come il "potere di dar norme a se stessi e di non ubbidire ad altre norme che a quelle date a se stessi" (ivi, p.228). E' la nozione rousseauviana di libertà come "l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite" (J.J.Rousseau, *Du contrat social*, (1762), Garnier-Flammarion, Paris 1966, liv.I, ch.8, p.56), ripresa da Kant: "Meglio è definire la mia libertà esterna (cioè giuridica) come la facoltà di non obbedire ad altre leggi esterne, se non a quelle cui io ho potuto dare il mio assenso" (Per la pace perpetua[1795], sez.II, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino 1965, p.292, nota); "la libertà legale [è] la facoltà di non obbedire ad altra legge, che non sia quella a cui essi [i cittadini] han dato il loro consenso" (*Principi metafisici della dottrina del diritto*[1797], ivi, 46, p.500).

(4) A scanso di equivoci, è bene precisare che "formale" è qui usato con riferimento alla "forma" degli atti normativi, in opposizione alla loro "sostanza" o "contenuto" o "significato prescrittivo", e perciò alla dimensione formale della validità, e conseguentemente della democrazia, legata appunto al rispetto delle forme di produzione delle norme: in un senso, perciò, del tutto diverso da quello in cui il medesimo termine è da me usato come predicato meta-teorico dei concetti teorici,

cioè per designarne i connotati strutturali, indipendenti dai contenuti normativi da essi denotati nei concreti ordinamenti.

(5) Un sistema "democratico" ove la sovranità popolare non fosse soggetta alla legge corrisponderebbe pienamente alla nozione di stato assoluto definita da Hobbes: "il sovrano di uno stato, sia egli un'assemblea o un uomo, non è soggetto alle leggi civili. Infatti, avendo il potere di fare e di abrogare le leggi, se vuole può liberarsi dalla soggezione abrogando le leggi che lo disturbano e facendone di nuove" (Leviatano[1651], trad.it., Bompiani, Milano 2001, parte II, cap. XXVI, 6, p.433); e più oltre: "Una quarta opinione incompatibile con la natura dello Stato è questa, che chi detiene il potere sovrano è soggetto alle leggi civili... Un sovrano non è soggetto a quelle leggi che egli stesso, cioè lo stato fa, perché essere soggetto alle leggi è essere soggetto allo stato, cioè al suo rappresentante sovrano, che è appunto lui. La sua non è una soggezione, ma una libertà dalle leggi. Quell'errore, ponendo le leggi al di sopra del sovrano, pone sopra di lui anche un giudice e un potere che può punirlo e questo significa fare un nuovo sovrano e poi, per lo stesso motivo, un terzo che punisca il secondo e così di continuo all'infinito, con la conseguente confusione e dissoluzione dello stato" (ivi, 9, p.529).

(6) E' la tesi di A.Pintore, Diritti insaziabili, cit., pp.179-200.

(7) Si veda, per esempio, N.Bobbio, Il futuro della democrazia, Einaudi, Torino 1984, p.6, che "anche per una definizione minima di democrazia, com'è quella che accolgo" richiede, in aggiunta al suffragio universale e al principio di maggioranza, una "terza condizione": la possibilità di scelta tra "alternative reali" per la cui realizzazione "occorre che ai chiamati a decidere siano garantiti i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria opinione, di riunione, di associazione, ecc... Le norme costituzionali che attribuiscono questi diritti non sono propria-mente regole del gioco: sono regole preliminari che permettono lo svolgimento del gioco". Nello stesso senso, si veda M.Bovero, Contro il governo dei peggioristi, cap.II, 6, pp.38-41; Id., Democracia y derechos fundamentales, in "Isonomía", 16, abril 2002, pp.21-38, ove viene criticato l'uso da me fatto della parola 'democrazia' per designare i connotati sostanziali impressi dai diritti fondamentali alla 'democrazia costituzionale'. Una critica diversa - all'uso del predicato 'sostanziale' associato a 'democrazia' per designare quei medesimi connotati - mi era stata rivolta da M.Bo-vero, La filosofia politica di Ferrajoli, in L.Gianformaggio (a cura di), Le ragioni del garantismo, Giappichelli, Torino 1993, pp.399-406; cfr. la mia risposta, ivi, pp.505-508.

(8) In Diritti fondamentali, I, § 4, p.19; III, § 2, p.284

(9) Si ricordino i celebri passi di Rousseau: "Istantaneamente, al posto della persona particolare di ciascun contraente, quest'atto di associazione produce un corpo morale e collettivo, composto da tanti membri quanti voti ha l'assemblea, il quale riceve da questo stesso atto la sua unità, il suo io comune, la sua vita e la sua volontà. Questa persona pubblica, che si forma così dall'unione di tutte le altre, prendeva un tempo il nome di cittàe prevede ora quello di repubblicao di corpo politico... Riguardo agli associati, essi prendono collettivamente il nome di popolo" (Du contrat social, cit., liv.I, ch.VI, p.52); "Con il patto sociale noi abbiamo dato l'esistenza e la vita al corpo politico; si tratta ora di dargli il movimento e la volontà con la legislazione" (ivi, liv.II, ch.VI, p.73).

(10) "Ma che cos'è questo popolo?", si chiede Kelsen: "una pluralità di individui senza dubbio. E sembra che la democrazia presupponga, fondamentalemente, che questa pluralità di individui costituisca un'unità, tanto più che, qua, il popolo come unità è - o dovrebbe teoricamente essere - non tanto oggetto quanto soggetto del potere. Ma di dove possa risultare questa unità che appare col nome di popolo, resta problematico finché si considerano soltanto i fatti sensibili. Diviso da contrasti nazionali, religiosi ed economici, il popolo appare, agli occhi del sociologo, piuttosto come una molteplicità di gruppi distinti che come una massa coerente di uno e di un medesimo stato di agglomerazione" (Essenza e valore della democrazia, cit., cap.II, pp.50-51).

(11) H.Kelsen, Chi deve essere il custode della costituzione?(1931), trad.it. in Id., La giustizia costituzionale, Milano, Giuffrè 1981, pp.275-276.

(12) Scrive B.Constant, Principes de politique, in Cours de politique constitutionnelle(1818-1819), tr.it., Principi di politica, Editori Riuniti, Roma 1970, cap.I, p.54: "Quando si stabilisce che la sovranità del popolo è illimitata", aggiunge Constant, "si crea e si getta a caso nella società umana un grado di potere troppo grande e che è un male quali che siano le mani cui lo si affida. Affidatelo a un solo, a molti, a tutti e lo troverete un male. Ve la prenderete allora con i depositari di tale potere e di volta in volta, secondo le circostanze, accuserete la monarchia, l'aristocrazia, la democrazia, i governi misti, il sistema rappresentativo. Avrete torto; bisogna accusare non già i depositari della forza, ma il grado di essa. Non contro il braccio bisogna infierire, ma contro l'arma. Ci sono pesi troppo grandi per la mano degli uomini"; ivi, p.60: "La sovranità del popolo non è illimitata; essa è circoscritta entro i confini che ad essa tracciano la giustizia e i diritti degli individui. La volontà di tutto un popolo non può rendere giusto ciò che è ingiusto".

(13) "La souveraineté réside dans le peuple", affermò l'art. 25 della Dichiarazione dei diritti premessa alla costituzione del 1793; e l'art.7 aggiunse: "Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français". Affermazioni analoghe si trovano in quasi tutte le principali costituzioni odierne: nell'art. 1 della costituzione giapponese del 1946; nell'art.20 cpv della costituzione tedesca del 1949; nell'art. 3 della Costituzione francese del 1958; nell'art.1 della Costituzione greca del 1975; negli artt.1 e 3 della costituzione cinese del 1975; negli artt.1, 2 e 3 1<sup>a</sup> comma della costituzione portoghese del 1976.

(14) J.J.Rousseau, Du contrat social, cit., liv.III, ch.XV, p.134

(15) B.Constant, La sovranità del popolo e i suoi limiti, dai Principes de politique(1818), con successive aggiunte e varianti, in Antologia degli scritti di Benjamin Constant, a cura di A.Zanfarino, Il Mulino, Bologna 1962, p.59, nota 1: "L'assioma della sovranità del popolo è stato considerato un principio di libertà: è invece un principio di garanzia. E' destinato a impedire a un individuo di impadronirsi dell'autorità che invece appartiene a tutta la società; ma non decide niente sulla natura e sui limiti di questa autorità". Si ricordi anche l'art.3 della Costituzione francese del 1958, che dopo aver stabilito nel primo comma che "la sovranità nazionale appartiene al popolo" afferma nel secondo comma che "nessuna frazione di popolo né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio".

(16) E' il principio espresso dal famoso art.34 della Dichiarazione premessa alla Costituzione del 24.6.1793: "Vi è oppressione contro il corpo sociale quando uno solo dei suoi membri è oppresso. Vi è oppressione contro ogni membro quando il



corpo sociale è oppresso". Si ricordi anche il nesso tra "garanzia sociale" dei diritti consistente nell'"azione di tutti" in loro difesa e "sovranità nazionale" istituito dall'art.23 della Déclarations des droitspremissa alla Costituzione francese del 24.6.1793.

(17) Rinvio al mio Dritti fondamentali. Un dibattito teorico, cit., III, 6, pp.318-320 e 2, pp.282-288.

(18) Sul carattere strutturale, o se si vuole "naturale" della rigidità delle costituzioni in quanto tali, cfr. A.Pace, La "naturale" rigidità delle costituzioni scritte, in "Giurisprudenza costituzionale", 1993, pp.4085 ss. e Id., La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello statuto albertino e di qualche altra costituzione, Cedam, Padova 1996.

(19) Sulla nozione di "diritto soggettivo" quale aspettativa positiva (a prestazioni) o negativa (a non lesioni), rinvio al mio Diritti fondamentali cit., I, p.5.

(20) E' la tesi, sostenuta da B.Constant, Réflexions sur les constitutions(1814), in Id, Cours de politique constitutionnelle, Slatkine, Genève-Paris 1982, pp. 265 ss, secondo cui non sono modificabili per via legislativa le norme sulla forma di governo e quelle sui diritti costituzionalmente stabiliti.

(21) La tesi risale a Sieyès: "Una nazione non può né alienare né interdarsi il diritto di volere; e, quale che sia la sua volontà, non può perdere il diritto di cambiarla quando il suo interesse lo esige" (Che cosa è il terzo stato?(1788), tr.it., Editori Riuniti, Roma 1992,cap.V, p.59: Il principio è inoltre enunciato nell'art.1 del titolo VII della Costituzione francese del 1791: "L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution" (e a tal fine prevede, negli artt.2-8, una procedura speciale di revisione), e poi nell'art.28 della Costituzione francese del 24 giugno 1793: "Un peuple a toujours le droit de révoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures". La stessa tesi fu espressa da T.Paine, Rights of Man(1791-1792), tr.it., I diritti dell'uomo e altri scritti politici, a cura di T.Magri, Editori Riuniti, Roma 1978, p.122: "ogni generazione è e deve essere in grado di affrontare tutte le decisioni richieste dalle circostanze del suo tempo".

(22) Sulla distinzione tra "garanzie primarie" e "garanzie secondarie", rinvio a Diritti fondamentali cit., I, § 2, p.11 e a Garanzie, in "Parole-chiave", n.19, 1999, pp.15-32.

(23) Il titolo I della Costituzione francese del 3 settembre 1791 stabiliva: "Le Pouvoir législatif ne pourra faire aucunes lois qui portent atteinte et mettent obstacle à l'exercice des droits naturels et civils consignés dans le présent titre et garantis par la Constitution". L'art.79, III comma della Legge fondamentale tedesca del 1949 stabilisce: "Non è ammissibile una modifica della presente Legge fondamentale che tocchi l'articolazione del Bundin Länder, o la partecipazione, in via di massima, dei Länderalla legislazione o i principi enunciati negli artt. da 1 a 20". L'art.288 della costituzione portoghese elenca ben quattordici materie messe al riparo dal potere di revisione.

(24) H.Kelsen, La garanzia giurisdizionale della costituzione, in La giustizia costituzionale, cit., 22, p.199: "Sebbene in generale non se ne abbia coscienza", prosegue Kelsen, "una costituzione in cui gli atti costituzionali, e in particolare le leggi, restano validi - in quanto alla loro costituzionalità non consegue

l'annullamento - equivale presso a poco, dal punto di vista giuridico, ad un voto privo di forza obbligatoria. Qualunque legge, regolamento o anche atto giuridico generale posto in essere dai singoli hanno una forza giuridica superiore a quella di una tale costituzione, cui sono tuttavia subordinati e dalla quale traggono validità".

## ➤ CONCEZIONE REALISTA DELLA DEMOCRAZIA

La concezione realista non individua le componenti ideali della democrazia (Libertà, autonomia, eguaglianza), ma piuttosto si concentra sulle concrete modalità di funzionamento dei sistemi democratici. Ad esempio, può esistere una democrazia senza partiti?

Da Giovanni Sartori: *Lo Stato dei Partiti*

La democrazia dei moderni è rappresentativa e presuppone, come sua condizione necessaria, lo Stato liberal-costituzionale, la controllabilità del potere. Finora nulla si è detto di un altro strumento di attuazione: i partiti. Già nel 1920 Kelsen asseriva senza mezzi termini: "Solo l'illusione o l'ipocrisia può credere che la democrazia sia possibile senza partiti politici" (v. Kelsen, 1920; tr. it., p. 25). Di quando in quando (a cominciare da Ostrogorski: v., 1902) si torna a sostenere che la democrazia può non solo operare senza partiti, ma che senza partiti funzionerebbe meglio; e anche se questa tesi è poco e mal sostenuta in dottrina, in pratica il problema può essere riproposto, oggi, alla luce della cosiddetta dissoluzione dei partiti americani. In verità, negli Stati Uniti i partiti non hanno mai pesato quanto in Europa, e non hanno mai conseguito la consistenza organizzativa dei partiti di massa europei, specie dei partiti comunisti, o comunque di apparato. La burocratizzazione della socialdemocrazia tedesca che Michels già registrava e denunciava come causa inevitabile di oligarchia attorno al 1910, questa burocratizzazione negli Stati Uniti non è mai arrivata. Peraltro, ai fini del quesito se i partiti siano indispensabili non è necessario che il partito sia 'forte' e che, di conseguenza, il sistema dei partiti sia fortemente strutturato. La tipologia storica dei partiti distingue tra partito dei notabili, partito di opinione, e partito di massa; o anche, correlativamente, tra partiti a orientamento legislativo (largamente quiescenti tra un'elezione e l'altra) e partiti a orientamento elettorale e, tra questi ultimi, tra partiti di mera organizzazione elettorale ovvero partiti capaci di mobilitazione permanente. Ora, il partito 'necessario' è sufficiente che sia il partito di opinione; e nemmeno la dissoluzione dei partiti americani li dissolve, per la verità, al di sotto della soglia nella quale 'canalizzano l'opinione'. E quando si asserisce che la democrazia non si può attuare senza l'intermediazione dei partiti si fa riferimento al sistema partitico come sistema di aggregazione e canalizzazione del voto. Nulla più; ma anche nulla meno. Gli elettori si esprimerebbero a vuoto e creerebbero il vuoto - il caos di una miriade di frammenti - se mancasse il quadro di riferimento e di alternative proposto dai partiti. Difatti ogni volta che una dittatura cade e che si ricomincia a votare, rispuntano i gruppuscoli che si propongono al voto. I superstiti, i votati, diventano partiti. È un processo del tutto spontaneo che di per sé attesta l'inevitabilità dei partiti. Se i partiti occorrono, la loro necessità non li redime dai loro peccati. È vero che l'intermediazione dei partiti si trasforma, spesso, in un diaframma, o anche in una sopraffazione partitocratica. Ma combattere le degenerazioni e criticare i partiti è un conto, rifiutarli un altro. Ciò posto, un ulteriore e diverso problema investe la diversità dei sistemi di partito, e quindi la questione di quale sistema di partito funzioni meglio e sia, in questo senso, 'funzionale' ai fini del governo democratico. Dopo le cattive

esperienze - segnatamente quella della Repubblica di Weimar (1919-1933) - del periodo tra le due guerre mondiali, negli anni cinquanta si affermò la tesi che le democrazie funzionanti erano bipartitiche, o comunque a relativamente pochi partiti, mentre i sistemi troppo frammentati generavano governi instabili, effimeri, e largamente incapaci di governare. Questa tesi è stata successivamente raffinata e modificata. Troppi partiti sono sì troppi; ma il numero dei partiti non è la variabile decisiva; lo è, invece, la polarizzazione del sistema, e cioè la distanza ideologica o di altra natura che separa i partiti e i loro elettori (v. Sartori, 1976).

Se il problema fosse soprattutto di frammentazione, sarebbe rimediato dall'adozione di sistemi elettorali poco o punto proporzionali, e cioè riduttivi del numero dei partiti. Ma se i partiti vengono diminuiti e la polarizzazione rimane, allora non c'è guadagno, e anzi la conflittualità si può acutizzare. Di pari passo non è detto che i governi monocolori che sono la regola dei sistemi bipartitici (e anche dei sistemi a partito predominante operanti, per lunghi periodi, in Svezia, Norvegia, India, e ancor oggi in Giappone) siano a ogni effetto preferibili ai governi di coalizione. La discriminante è se le coalizioni di governo sono scollate, tra partiti 'distanti', come in Italia, oppure, come nei sistemi a bassa polarizzazione, se le coalizioni sono tra partiti 'vicini', amalgamabili. Con il che si torna a dire che il fattore decisivo è la polarizzazione: lo spazio competitivo nel quale 'spazia' il sistema partitico. Se lo spazio competitivo è esteso, se è tra poli estremi molto lontani tra loro, allora la competizione tra partiti è esposta a tentazioni centrifughe, il disaccordo prevale sull'accordo, il sistema diventa 'bloccato', e quindi funziona con difficoltà. Se invece lo spazio competitivo è corto, allora la competizione tende a essere centripeta, la litigiosità bloccante 'non paga', e il sistema consente governabilità. Lijphart (v., 1977) divide le democrazie in due tipi - maggioritaria e consociativa - e sostiene che alle società conflittuali occorre la 'democrazia consociativa', e cioè una gestione della cosa pubblica fondata su 'minoranze concorrenti' (la formula di Calhoun) che ripudiano il principio maggioritario. La teoria di Lijphart convince in parte, e in parte no. Il consociativismo è da raccomandare, e funziona, per le società segmentate quali l'Olanda (a lungo, ma non più, divisa tra cattolici e protestanti), l'Austria (divisa tra cattolici e socialisti), il Belgio (dove il conflitto è etnico-linguistico) e la Svizzera (l'esempio più illustre). Ma le società in questione sono segmentate, non sono polarizzate: le loro 'isole' chiedono soltanto di essere rispettate nella propria identità (il cleavage è isolante, non aggressivo e prevaricante). Dunque non è detto che il consociativismo vada altrettanto bene per le società altamente polarizzate, e certo non sembra applicabile alle religioni militanti (quali il fondamentalismo islamico). Sul punto della distinzione tra democrazia maggioritaria e consociativa torneremo. Qui importa solo notare che il consociativismo rinvia a nozioni come società conflittuale, o 'società divisa', assai meno precise e precisabili della nozione di 'società polarizzata', e che i sistemi di partito si misurano e commisurano meglio - ci sembra - in chiave di polarizzazione. Con ogni probabilità lo Stato dei partiti non è surrogabile. Ma varia, e può essere variato. Il problema del sistema partitico ottimale è sempre aperto e sempre da riaprire. Aggiungi che i partiti facilmente degenerano in centri di eccesso di potere, di 'colonizzazione', di insediamento parassitario e di corruzione.

## 2. *La classe politica: Gaetano Mosca*

In un libro del 1943 James Burnham (Burnham 1943), più noto per il suo saggio sulla rivoluzione dei manager (Burnham 1941), evocò per i lettori americani una trinità di autori italiani - Mosca, Pareto e Michels (quest'ultimo in realtà tedesco naturalizzato italiano) - qualificandoli come neo-machiavellici difensori della libertà. Ossia come

studiosi, che pur accettando la democrazia, avevano assunto nei suoi riguardi un approccio realistico e avevano segnalato i limiti dell'ideologia e del regime democratico, esaminato nel suo concreto funzionamento (Sartori 1987: vol. I, 46).

Il primo dei tre in ordine di tempo è Gaetano Mosca, che nel 1884 pubblicò un saggio (Mosca (1883) nel quale, “esaminando l'intimo funzionamento dei regimi democratici, si dimostrava come anche in essi perduri la necessità di una minoranza organizzata che, a dispetto delle apparenze e dei principi sui quali legalmente poggia lo Stato, conserva la direzione reale ed effettiva di esso” (Mosca (1939): vol. II, 9).

Negli *Elementi* la dottrina della classe politica è al centro del sistema.

In tutte le società, a cominciare da quelle più mediocrementemente sviluppate e che sono appena arrivate ai primordi della civiltà, fino alle più colte e più forti, esistono due classi di persone: quella dei governanti e l'altra dei governati. La prima, che è sempre la meno numerosa, adempie a tutte le funzioni politiche, monopolizza il potere e gode i vantaggi che ad esso sono uniti; mentre la seconda, più numerosa, è diretta e regolata dalla prima in modo più o meno legale, ovvero più o meno arbitrario e violento, e ad essa fornisce, almeno apparentemente, i mezzi materiali di sussistenza e quelli che alla vitalità dell'organismo politico sono necessari” (*Ibidem*, vol. I, 83-84).

È vero che “il malcontento delle masse ... può esercitare una certa influenza sull'indirizzo della classe politica”, ma anche quando esso porta “a detronizzare la classe dirigente”, “nel seno delle stesse masse ... deve necessariamente trovarsi un'altra minoranza organizzata, che all'ufficio di detta classe adempisse” (*Ibidem*, vol. I, 85).

Alla “formula” della classe politica non si sottrae il regime democratico.

La supposizione per la quale l'eletto è ritenuto l'organo della maggioranza dei suoi elettori ordinariamente non è conforme a verità (...). Quel che avviene con altre forme di Governo, che cioè la minoranza organizzata domina la maggioranza disorganizzata, avviene pure, e perfettamente, malgrado le apparenze contrarie, col sistema rappresentativo. Quando si dice che gli elettori scelgono il loro deputato, si usa una locuzione molto impropria; la verità è che il deputato si fa scegliere dagli elettori, e, se questa frase sembrasse in qualche caso troppo rigida e severa, potremmo temperarla dicendo che i suoi amici lo fanno scegliere. Accade nelle elezioni, come in tutte le altre manifestazioni della vita sociale, che gli individui, che hanno la voglia e soprattutto i mezzi morali, intellettuali e materiali *per imporsi agli altri, primeggiano su questi altri e li comandano* (*Ibidem*: vol. I, 205-206).

L'analogia fra il mandato privatistico e il mandato politico è del tutto fallace. Mentre il primo presuppone, “nel mandante la più ampia libertà nella scelta del mandatario”, la libertà di scelta dell'elettore è “quasi nulla ed irrisoria”. Infatti, se ogni elettore desse il suo voto al candidato del suo cuore, sicuramente non ne risulterebbe altro, nella quasi totalità dei casi, che una grande dispersione di voti: perché è quasi impossibile che molte volontà, non coordinate e non organizzate, si incontrino nella scelta spontanea di un individuo, la quale può essere determinata da criteri diversissimi e quasi tutti subiettivi.

Per dare al suo voto qualche efficacia ogni singolo elettore è perciò costretto a limitare la sua scelta in un campo ristrettissimo, cioè tra due o tre persone che hanno qualche probabilità di riuscita, e questa probabilità hanno ordinariamente solo coloro

che sono sostenuti da un gruppo, da un contesto, da una *minoranza organizzata*, che ne propugna la candidatura (*Ibidem*: vol. I, 206-207).

Nell'analisi dei processi di formazione e di trasformazione della classe politica Mosca individua delle "tendenze": in particolare la tendenza aristocratica e la tendenza democratica. Ciascuna è presente in assetti politici diversi o opposti.

Quando un popolo è retto lungamente da un'aristocrazia chiusa o semichiusa, è quasi inevitabile che in essa nasca o si accentui uno spirito di corpo o di casta per il quale i suoi membri si credono infinitamente superiori al resto dell'umanità. Ciò comporta una vera e propria cecità verso i dolori e le pene di quegli altri che stanno negli ultimi gradini della scala sociale, una completa ignoranza delle loro reali condizioni psicologiche (descritte, invece, nella letteratura e nei romanzi), e quindi una crescente inettitudine ad esercitare funzioni di direzione (*Ibidem*: vol. II, 131-132).

Qui sta la radice della trasformazione della classe politica. Quando non viene travolta da una nuova classe, essa viene comunque rinsanguata dagli "elementi più intelligenti che provengono dagli stati inferiori della società" (*Ibidem*: vol. II, 135).

Mosca, quindi, condivide la tesi Pareto sulla circolazione delle élites, anzi rivendica di averla anticipata (nella citata *Teoria dei governi e regime parlamentare*): ma preferisce la propria formulazione (classe politica o dirigente) a quella di Pareto (*Ibidem*: vol. II, 173).

Il termine élite, secondo Mosca, è fuorviante: perché suggerisce l'idea che la classe dirigente sia formata necessariamente dai migliori. Al tema della composizione della classe dirigente l'autore dedica un paragrafo spiegando che i "migliori" non possono essere i più buoni o i più benvenuti perché "la bontà, intesa in questo senso, che è poi quello letterale, è una qualità la quale serve molto agli altri e quasi sempre assai poco a coloro che la posseggono" (*Ibidem*: vol. II, 171 ss); ed è comunque in linea di massima incompatibile con "l'ambizione, la volontà decisa di farsi avanti, di primeggiare sui propri simili", qualità che sono essenziali per entrare a far parte della classe politica a continuare a farne parte.

Migliori sono i componenti della classe politica nel senso che hanno i "requisiti che li rendono atti a governare i propri simili": "ciò che non sempre significa che siano gli elementi più elevati intellettualmente e soprattutto moralmente" (*Ibidem*: vol. II, 173).

In apertura del secondo volume degli *Elementi di scienza politica*, Mosca esamina le "origini della dottrina della classe politica e le cause che ne avevano ostacolato la diffusione".

Facendo professione di modestia, egli passa in rassegna alcuni autori, da Machiavelli a Saint Simon a Comte a Taine e Marx, e poi ancora Ammon, Novikof, Renzi, Pareto, Michels che hanno riconosciuto l'esistenza, in ogni società, di due classi (governanti e governati).

Il riconoscimento di una realtà così evidente è oggi ostacolato, secondo Mosca, dal fatto "che finora tutte le istituzioni vigenti in Europa sono basate su altre dottrine, delle quali qualcuna è diversa e quasi estranea a quella della quale ci occupiamo e qualche altra con essa in antitesi perfetta" (vengono citati Montesquieu, con la "tripartizione dei poteri sovrani" e Rousseau per il quale "soli poteri legittimi sono quelli che rappresentano la volontà della maggioranza numerica dei cittadini").

Oggi il regime democratico ha per sé, a preferenza di altri, una grande forza conservatrice, la quale consiste nella necessità che hanno i suoi naturali

avversari di accettarlo ufficialmente se vogliono eluderne, in parte maggiore o minore, le conseguenze”. Tutti coloro “che per ricchezza, cultura, intelligenza o furberia hanno le attitudini e la possibilità di guidare la comune degli uomini, in altre parole tutte le frazioni della classe dirigente, una volta che il suffragio universale è istituito, devono inchinarsi davanti ad esso”. Ed è ciò che impedisce la formazione di quella coalizione di sentimenti e di interessi, che è necessaria affinché una dottrina [la dottrina, appunto, della classe politica] diventi una forza attiva capace di trasformare le istituzioni” (*Ibidem*: vol. II, p. 12).

Quale direzione possa imprimere al processo di trasformazione delle istituzioni la dottrina della classe politica Mosca non lo dice. È sicuramente gli sarebbe stato difficile spiegarlo perché la formula esprime il riconoscimento di una realtà esistente (e a giudizio dell'autore onnipotente) più che una proposta o un progetto per il suo mutamento.

### 3. *Democrazia e legge del piccolo numero: Max Weber*

L'esistenza di élites anche in democrazia viene esplorata in modo particolare da Max Weber. Anche in democrazia prevale “la legge del piccolo numero”<sup>25</sup>.

La partecipazione delle masse alla vita politica non comporta il venir meno dell'oligarchia, ma solo il mutamento del meccanismo di selezione, del tipo di persone che raggiungono il vertice e delle qualità necessarie all'effettivo esercizio del potere.

La democrazia contemporanea si caratterizza per il suo carattere di massa, e quindi per la impossibilità di ignorare le masse. Con questo termine Weber indica, talvolta, l'aggregazione di un ampio numero di persone (*Massenstaat*) – la “massa in quanto tale, prescindendo da quali strati sociali la compongono nel singolo caso”<sup>26</sup>; e talvolta, invece, la massa come prodotto del processo di livellamento sociale, che dissolve le precedenti differenze di nascita e di condizione e distrugge le relazioni della società tradizionale<sup>27</sup>.

La democrazia politica è una conseguenza della democrazia sociale, con la sua promessa di eguaglianza e la naturale implicazione del suffragio universale. Resta pure sempre valido il principio del piccolo numero, “vale a dire la superiore capacità di manovra dei singoli gruppi dirigenti” i quali determinano pur sempre la politica coinvolgendo gli solo nella misura in cui giudicano necessario il loro sostegno. La massa viene coinvolta nelle iniziative che partono solo dall'alto, mai dal basso: essa si limita a rispondervi.

“Non è la ‘massa’ politicamente passiva che genera da sé il capo ma è il capo politico che si acquisisce il seguito e conquista la massa attraverso la demagogia. È così in ogni ordinamento statale, per quanto democratico esso sia”<sup>28</sup>.

Nel processo di selezione dei capi Weber mette in luce le modifiche generate dall'avvento dei partiti (il declino dei notabili, e degli stessi parlamentari, il ruolo crescente dei boss procacciatori di voti etc.). Del partito politico viene delineata la composizione: “1. Capi e apparati di partito; 2. militanti che compaiono per lo più solo in funzione di acclamazione dei leaders e, in certe circostanze, come istanze di controllo, di discussione, di appello, di risoluzione; 3. membri non attivi che sono solo

---

25 Weber (1982): 53ss, 63 ss.

26 *Ibidem*: 117.

27 Weber (1961): vol. II, 3.

28 Weber (1982): 115.

oggetto passivo di reclutamento in occasione delle elezioni, 4. finanziatori che di regola (ma non sempre) restano nascosti”<sup>29</sup>.

Chiamato da un’associazione studentesca a tenere all’Università di Monaco due conferenze sulla professione (la scienza come professione e la politica come professione), Max Weber, nel secondo dei suoi interventi (gennaio 1919) fa un discorso generale sulla politica che si conclude con un esame dei rapporti tra etica e politica e con la celeberrima distinzione fra l’etica dei principi e l’etica delle responsabilità<sup>30</sup>: la seconda delle quali, attenta alle conseguenze dell’azione e consapevole che il mezzo decisivo della politica è la violenza, è, o dovrebbe essere, specifica della politica.

A questa conclusione Weber perviene attraverso una ricognizione delle modalità di svolgimento della politica e delle loro varianti storiche e geografiche; e fa alcune illuminanti osservazioni sul funzionamento degli stessi sistemi democratici. Innanzitutto la partecipazione dei cittadini alla vita democratica – o, come dice l’autore l’aspirazione “ad esercitare la propria influenza sulla distribuzione della potenza fra le diverse formazioni politiche e all’interno di ciascuna di esse” – avviene in due modi radicalmente diversi.

Vi sono coloro che “*fanno politica*” in maniera “*occasionale*”, andando a votare, o applaudendo o protestando in una riunione politica etc.: e vi è invece una minoranza di persone che fanno politica in modo “*professionale*”. All’interno di questo gruppo, a loro volta, vanno distinti coloro che vivono “*per la politica*” e coloro che vivono di “*politica*”, anche se qualcuno cumula entrambi i ruoli.

“Chi vive ‘*per*’ la politica costruisce in senso interiore “*tutta la propria esistenza intorno a essa*”; egli gode del puro possesso della potenza che esercita, oppure alimenta il proprio equilibrio interiore e il proprio sentimento di sé con la coscienza di dare un senso alla propria vita per il fatto di servire una “*causa*” (...).

“Della” politica come professione vive colui che cerca di trarre da essa una fonte durevole di guadagno” (mentre ciò non accade per chi vive “*per*” la politica).

Questa distinzione spiega perché, storicamente, il reclutamento dei gruppi politicamente dirigenti sia avvenuto in base a un criterio “*plutocratico*” (coloro che vivono di rendita o gli esercenti di professioni, come l’avvocatura, che non solo sono compatibili con il mantenimento dell’attività privata, ma implicano una formazione che è particolarmente adatta alla competizione politica). Il che non esclude la possibilità che “lo strato politicamente dominante cerchi anche di vivere “*della*” politica, ossia di sfruttare il proprio potere politico anche per i suoi privati interessi economici”<sup>31</sup>. “Ciò è naturalmente fuori discussione”, chiosa, Weber.

Il gruppo dirigente si apre in una fase storica successiva a persone “*prive di un proprio patrimonio personale*” a partire da quando l’esercizio dell’attività politica viene retribuito. Il gruppo di coloro che vivono “*della politica*” è variegato: include il boss americano, che fa il procacciatore di voti dietro compenso, il funzionario di partito, il redattore di un giornale di partito, l’amministratore di cooperative, di cassa malattia, di comunità locale.

Si tratta di benefici dipendenti dal successo elettorale: sicché “*tutte le lotte tra i partiti non si svolgono soltanto per fini oggettivi, ma anche e soprattutto per il patronato delle cariche*”<sup>32</sup>. Il ridimensionamento del complesso delle cariche ricoperte, conseguente alla sconfitta elettorale, viene vissuto

---

<sup>29</sup> Weber (1961): vol. I, 283; per la ricostruzione dei rapporti tra democrazia di massa ed élites in Max Weber, cfr. Beetham (1985).

<sup>30</sup> Weber (2004): 102-115.

<sup>31</sup> *Ibidem*: 55.

<sup>32</sup> *Ibidem*: 57.

dai partiti come uno scacco ben più grave di qualsiasi insuccesso rispetto ai loro fini oggettivi. In Francia un'infornata di prefetti ad opera di un partito politico è sempre stata considerata un sovvertimento maggiore ed ha provocato più chiasso di un cambiamento del programma di governo, il quale ha un significato quasi meramente retorico. Alcuni partiti, così soprattutto in America, con il venir meno delle antiche controversie circa l'interpretazione della Costituzione, sono diventati puri partiti di cacciatori di posti, i quali modificano il loro programma oggettivo a seconda della probabilità di catturare voti<sup>33</sup>.

Un'altra seria limitazione dei meccanismi democratici è posta dalla burocrazia: una limitazione via via crescente per via della moltiplicazione delle leggi e della difficoltà di darvi esecuzione. Si tratta di un fenomeno sorto nello Stato assoluto: che persiste ed ha assunto dimensioni colossali “nell'odierna struttura dello stato creato dalla rivoluzione, il qual pone il potere sull'amministrazione nelle mani di dilettanti assoluti”<sup>34</sup>.

Weber, anticipando tutta una corrente di pensiero che si svilupperà soprattutto negli Stati Uniti, istituisce un confronto tra lo stato democratico e l'impresa.

Il, ‘sovrano’ in senso proprio – vale a dire l'assemblea degli azionisti – rispetto alla conduzione dell'impresa è altrettanto privo d'influenza quanto un “popolo” governato da funzionari specializzati. E le personalità decisive per la politica dell'impresa, “il consiglio di amministrazione” dominato dalle banche, danno soltanto le direttive economiche e selezionano le personalità preposte all'amministrazione, senza tuttavia essere esse stesse in grado di dirigere tecnicamente l'impresa (*Ibidem*: 63).

Riprendendo la tipologia delle forme del potere, fondata sul criterio di legittimazione – il potere tradizionale, il potere carismatico e il potere legale-razionale (*Ibidem*: 45-46) – Weber ribadisce che tali forme non si presentano quasi mai allo stato puro, ma al più delle volte coesistono.

Questo vale anche nello Stato democratico. In esso col potere legale, fondato su regole razionalmente statuite e sulla correlativa disposizione all'obbedienza nell'adempimento di doveri conformi ad una regola, convive il potere carismatico. La dedizione al carisma del capo del governo o del capo dell'opposizione o del capo del partito o del leader parlamentare poggia sul fatto

che egli è ritenuto personalmente da altri uomini un capo per intima ‘vocazione’ e che questi gli obbediscono non in virtù del costume o di una norma, bensì perché credono in lui .... È alla sua persona e alla sua qualità che si rivolge la dedizione di coloro che lo sostengono: i suoi discepoli, il suo seguito, i suoi seguaci personalmente all'interno del partito (*Ibidem*: 46-47).

Il saggio è ricco di altre indicazioni sulle differenti modalità di lotta politica negli USA, in Gran Bretagna o in Germania; sulla diversa struttura dei partiti: sul ruolo del notabilato nella formazione della classe dirigente; sui rapporti tra classi sociali e preferenze partitiche; sul ruolo del denaro e dei mezzi di informazione nella determinazione delle preferenze elettorali, sulla scissione tra regole costituzionali e

---

<sup>33</sup> *Ibidem*: 57.

<sup>34</sup> *Ibidem*: 63.



concrete modalità di funzionamento dei sistemi politici; sull'influenza del sistema elettorale proporzionale.

È significativo che quest'analisi provenga da uno dei fondatori del partito democratico tedesco, ossia da uno studioso che non può essere considerato ostile alla democrazia. Weber, tuttavia, dichiara di attenersi al programma di "riconoscere anzitutto i fatti, anche in primo luogo i fatti personalmente scomodi, e quindi distinguere la loro constatazione della presa di posizione valutativa"<sup>35</sup>.

#### 4. *La Lotta per il potere: Joseph Schumpeter*

In un libro che è rivolto essenzialmente ad una critica del marxismo, Joseph Schumpeter<sup>36</sup>, economista austriaco, esamina fra gli altri il problema della compatibilità tra socialismo e democrazia. A questo fine ritiene che sia necessario un chiarimento sul concetto di democrazia e soprattutto sul concreto funzionamento dei sistemi democratici. Da qui alcuni capitoli che hanno un ruolo secondario nell'economia del lavoro ma che sono oggi quelli che hanno garantito all'autore la fama di uno dei maggiori studiosi fra quanti di democrazia si sono occupati nel ventesimo secolo<sup>37</sup>.

Quello che Schumpeter definisce la dottrina classica della democrazia e che per lui coincide con la sua formulazione settecentesca, poggia sulla premessa di un bene comune, che è accessibile ad ogni persona normale con il ragionamento e la discussione sicché solo l'ignorante o l'egoista può disconoscerlo. Si tratta di un criterio che offre una precisa risposta a qualunque domanda, e quindi vale a distinguere le decisioni buone da quelle cattive, conformi al bene comune e difformi da esso.

Proprio in ragione di questa sua accessibilità all'intelligenza dell'uomo medio, il bene comune forma oggetto della volontà popolare, è voluto cioè da una maggioranza (o da una totalità) di persone: le quali, in ragione delle grandi dimensioni assunte dalle moderne società, eleggono i propri rappresentanti perché prendano decisioni volte a realizzare il bene comune, attuando nel contempo la volontà popolare.

Schumpeter sottopone a critica ogni passaggio di questa argomentazione. Contesta l'esistenza di un bene comune dal momento che esso avrà significato diverso per individui e gruppi diversi, nega che anche una nozione condivisa di bene comune possa offrire una risposta a problemi specifici (tutti desiderano la salute, ma non tutti sono d'accordo sulla vaccinazione e sulla vasectomia); e conclude affermando che l'inesistenza, o comunque la relatività, di un bene comune manda in frantumi l'idea stessa di una volontà popolare, del popolo inteso come unità.

Schumpeter rovescia la sequenza. Mentre per la teoria classica il popolo possiede un'opinione razionale e definita intorno ad ogni singolo problema e la traduce in pratica scegliendo i rappresentanti perché procedano alla attuazione di quella opinione, Schumpeter parte invece dalla scelta dei rappresentanti. Sicché la soluzione delle questioni politiche competerà ai rappresentanti in assenza di una previa decisione da parte degli elettori. Il metodo democratico è quindi lo strumento per giungere a decisioni politiche che verranno prese da rappresentanti che sono legittimati dall'aver vinto una competizione che ha per oggetto il voto popolare. È proprio la competizione o la concorrenza per l'acquisizione del potere che caratterizza la democrazia: non una certa idea di bene comune che può essere realizzata anche da regimi autocratici, se intesa come insieme di misure condivise da una stragrande maggioranza della popolazione (Schumpeter fa l'esempio di Napoleone e della sua politica ecclesiastica

---

35 Cfr. così il passo citato da W. Schluchter nell'introduzione a Weber (2004): XXVII.

36 Schumpeter (1977).

37 Per questo rilievo, Shapiro (2003): 55; Mastropaolo (2011): 122 ss.

che favorì la riconciliazione con la Chiesa senza venir meno al principio di laicità dello Stato, e quindi incontro il favore della gran maggioranza del popolo francese).

A differenza dei filosofi politici e dei giuristi liberali che affidano la tutela del singolo contro il potere pubblico a meccanismi difensivi e a limiti esterni e interni (separazione dei poteri, responsabilità ministeriale, sindacato giurisdizionale), Schumpeter punta, sulla concorrenza per il potere: coloro che aspirano a governare e a rappresentare cercano di procacciarsi il voto degli elettori e quindi di far proprie le loro preferenze.

L'autore ripete la frase attribuita ad uno degli uomini politici più fortunati: "quello che uomini d'affari non capiscono è che, esattamente come loro trattano in petrolio, io tratto in voti"<sup>38</sup>. I politici sono imprenditori portatori di un'offerta politica che aspira ad incontrarsi con la domanda politica degli elettori. Come c'è un mercato dei beni e dei servizi, così c'è un mercato politico. Questo mercato in regime democratico è retto dalla concorrenza per il potere, ossia dallo stesso congegno che in mercato libero governa l'incontro tra la domanda e l'offerta.

Nella vita economica la concorrenza non manca mai completamente, ma non è mai perfetta. Allo stesso modo nella vita politica c'è sempre qualche competizione, sia pur soltanto potenziale, intorno alla simpatia popolare: ma che è soggetta anch'essa ad una serie di limitazioni, la prima di tutte è quella che deriva da ciò che l'elettore, in una serie di materie e su una serie di temi, manca del tutto di iniziativa (anche se la teoria classica irrealisticamente presuppone la costante presenza di tale iniziativa). Le collettività agiscono quasi esclusivamente accettando una leadership (meccanismo regolatore di ogni azione collettiva che non si riduca a un semplice riflesso). Il leader, lungi dal dare attuazione ad una *volonté générale*, concorre a formarla (a surrogarla o a contraffarla): la "*volontà manipolata*" (così la chiama Schumpeter) non è un'aberrazione del regime democratico ma fa parte della sua fisiologia.

Anche quando il gruppo esprime autentiche volizioni (la volontà dei disoccupati, ad es., di ottenere indennità di disoccupazione o la volontà di altri gruppi di aiutarli), esse possono rimanere inascoltate per decenni sino a quando qualche leader non le faccia proprie trasformandole in strumenti di azione politica, includendo nell'offerta da lanciare contro i concorrenti le misure adeguate (*Ibidem*: 258).

L'elettore, in definitiva, si limita a scegliere un candidato rispetto agli altri: e anche il minimo di iniziativa elettorale che l'opzione per uno dei candidati in lizza implica è ulteriormente ridotta dall'esistenza dei partiti. Un partito non è, come vorrebbe la dottrina classica (o Edmund Burke), un gruppo di uomini ansiosi di promuovere il bene pubblico "in base a principi approvati da tutti". È vero che quasi tutti i partiti si muniscono di principi e di una piattaforma programmatica, elementi che caratterizzano ciascuno di essi a contribuire al successo, come i marchi di fabbrica degli articoli per il negozio che li vende: ma né il negozio può essere definito sulla base dei marchi di fabbrica dei suoi articoli né un partito è definibile nei termini dei suoi principi. Un partito è un gruppo di persone che si propongono di agire di concerto nella lotta per il potere politico. Se così non fosse, nota Schumpeter, non si spiegherebbe il fatto che partiti diversi adottano esattamente o quasi lo stesso programma (*Ibidem*: 269).

Una volta che i ruoli degli elettori e dei politici vengono così ridefiniti rispetto alla dottrina classica, nel senso che i primi si limitano a scegliere i secondi mentre questi monopolizzano l'azione politica e le decisioni politiche, è naturale che la politica abbia carattere professionale.

---

38 Schumpeter (1977): 272.

Sulla scia di Max Weber (anche se non lo cita), Schumpeter rileva che mentre molti esponenti della dottrina democratica hanno ravvisato in ciò una degenerazione della democrazia, la politica è per forza di cose una carriera

il che implica a sua volta il riconoscimento di un interesse professionale distinto dell'uomo politico e di un particolare interesse di gruppo nella professione politica in quanto tale [al punto che] di rado gli uomini politici servono gli interessi della loro classe o dei gruppi ai quali sono personalmente legati (*Ibidem*: 272).

Se la prima funzione del corpo elettorale è quella di scegliere un governo (direttamente o attraverso un corpo intermedio); in essa è inclusa anche la facoltà di abatterlo. La sede in cui quest'operazione viene compiuta è la nuova tornata elettorale: quando coloro che hanno votato una maggioranza parlamentare rifiutano di confermarla. Anche qui è evidente l'analogia col mercato da cui viene espulsa con il fallimento l'impresa inefficiente.

L'impiego dell'analogia con il mercato spiega, in definitiva, perché i politici sono costretti a tener conto in qualche misura delle preferenze dell'elettore – consumatore.

È innegabile, scrive Schumpeter, che le società umane, perseguono fini che forniscono

l'elemento di razionalità o il significato di corrispondenti attività individuali. Ma non ne segue che il significato sociale di un tipo di attività debba necessariamente fornire il motivo animatore e perciò la spiegazione di quest'ultimo e, se non lo fornisce, non si può accettare come spiegazione adeguata delle attività che servono un fine o un bisogno sociale una teoria che si limiti ad una analisi del fine o del bisogno da servire.

Per esempio, la ragione dell'esistenza di una attività economica è che gli uomini hanno bisogno di mangiare, di vestirsi e via dicendo.

Fornire i mezzi per soddisfare questi bisogni è lo scopo o significato sociale della produzione. Siamo però tutti d'accordo che questa proposizione sarebbe un punto di partenza irrealistico in una teoria dell'attività economica in società mercantili, e che sarà più convincente partire da proposizioni riguardanti il profitto. Analogamente, il significato e la funzione sociale dell'attività parlamentare è indubbiamente di produrre leggi e, in parte, misure di ordine amministrativo. Ma per capire come la politica democratica serva questo fine sociale, dobbiamo partire dalla lotta di concorrenza per il potere e riconoscere che la funzione sociale è assoluta, per così dire, incidentalmente; nello stesso senso in cui la produzione è incidentale rispetto al profitto (*Ibidem*: 268-269).

Come ha notato Anthony Downs (Downs 1988: 60-61), è evidente l'analogia con la celebre osservazione di Adam Smith.

L'uomo ha quasi sempre bisogno dell'aiuto dei suoi simili e lo aspetterebbe invano dalla sola benevolenza altrui – Non è certo dalla benevolenza del macellaio, del birraio o del fornaio che ci aspettiamo il nostro pasto, ma dal fatto che essi hanno cura del loro interesse. Noi non ci rivolgiamo al loro senso di umanità, ma al loro tornaconto e con loro non parliamo mai delle nostre necessità, ma dei loro vantaggi (Smith 1973: 18).

In altre parole, le domande dei cittadini vengono soddisfatte dai detentori del potere politico nella misura in cui corrispondono anche ad un interesse di questi ultimi.

Nel mondo reale – chiosa Downs – praticamente nessun compito viene svolto direttamente per la sua funzione sociale, ma piuttosto in vista di obiettivi personali, irrilevanti da un punto di vista logico per la funzione stessa. In questo senso, le funzioni sociali possono essere considerate come un sottoprodotto, mentre le ambizioni personali i fini veri di ogni azione umana (Downs 1988: 61).

La volontà del popolo – conclude Schumpeter – è il prodotto e non il motore del processo politico.

Da ciò qualcuno ha tratto la conclusione che in ultima istanza Schumpeter abbandona l’analogia con il mercato (Lively 1975): conclusione errata secondo J. Elster perché a suo giudizio le preferenze dei consumatori non sono meno manipolabili (Elster 1997: 27 nt. 4).

### 5. Teoria economica della democrazia: Anthony Downs

Svolgendo le premesse poste da Schumpeter, Downs costruisce una “teoria economica della democrazia”: una interpretazione dei comportamenti politici in regime democratico basata sui postulati e sulla metodologia propri dell’analisi economica neoclassica (Galeotti, nella introduzione alla traduzione italiana, a Downs (1988: 11).

I comportamenti dei politici – coloro che “offrono” politiche pubbliche – e dei cittadini/elettori – coloro che “domandano” politiche – sono esaminati nello stesso modo in cui nell’analisi del mercato vengono studiati i comportamenti di chi offre e domanda beni e servizi.

Se l’elettore è un agente razionale, come lo è il consumatore secondo l’analisi economica, egli vota tenendo conto dei flussi di utilità che derivano dall’attività di governi. In presenza di alternative sceglierà quella che gli procura, *ceteris paribus*, la massima utilità (*Ibidem*: 69), intesa come reddito – utilità ricavabile dall’attività pubblica (e comprensiva di utilità prodotte da eventi collegati solo in maniera remota al suo reddito materiale, quale potrebbe essere, per un elettore altruista, un aumento dell’imposizione fiscale per distribuire cibo gratuitamente a popolazioni del terzo mondo). La scelta è scelta tra partiti in concorrenza (e solo mediatamente tra persone); essa viene compiuta attraverso un confronto tra il flusso di reddito-utilità derivante dall’attività del governo in carica e i flussi che l’elettore pensa che avrebbe ricevuto se l’altro partito fosse stato al potere.

Nei sistemi multipartitici interviene una variante. Il voto viene dato al partito preferito solo se questo ha una qualche probabilità di vittoria (o comunque di far parte della coalizione vincente): se questa probabilità è assente, l’elettore ripiegherà su un partito diverso con lo scopo di evitare che la vittoria vada al partito che egli più avversa e teme. Non si spiegherebbe la presenza persistente di partiti minimi, collocati normalmente all’estrema destra o all’estrema sinistra dello schieramento, se non ci fosse anche il voto orientato verso il futuro.

Chi vota per un partito che oggi non ha alcuna speranza è convinto che il suo appoggio possa contribuire alla crescita di quella formazione e quindi garantire maggiori alternative nelle scelte future.

L’elettore medio può anche non essere in grado di stabilire un ordine di preferenze fra i partiti o le coalizioni in lizza. Se le piattaforme elettorali o le realizzazioni sono diverse, egli si asterrà; se le piattaforme e le realizzazioni sono identiche o molto simili, allora egli istituirà un confronto tra i risultati ottenuti dal partito in carica e quelli dei suoi predecessori. Se il partito ha fatto un buon lavoro,

otterrà il voto; se il confronto è negativo, oppure non sortisce una preferenza, l'elettore si asterrà (*Ibidem*: 80-83).

Queste alternative poggiano sul postulato che l'elettore sia informato sui programmi e soprattutto sui problemi da risolvere politicamente. In realtà egli versa nella generalità dei casi in situazioni di incertezza, perché manca una conoscenza sicura sul corso di eventi passati, presenti, futuri o possibili (*Ibidem*: 115).

In questo caso il postulato del voto deciso in autonomia, perché l'elettore razionale utilizza il criterio del reddito-utilità senza che altri possa influenzarlo, deve fare i conti con una realtà in cui entrano in gioco i persuasori. Poiché ha bisogno di ulteriori elementi per pervenire a preferenze definite, l'elettore si affida all'informazione fornita da persuasori che esercitano influenza su di lui. Essi sono animati non da uno spirito di solidarietà verso gli incerti, ma dall'interesse che la certezza fornita porti a decisioni vantaggiose per la loro causa (*Ibidem*: 120). Da qui l'origine del voto "manipolato" di cui ha parlato Schumpeter.

In situazioni di incertezza un ruolo rilevante nella scelta elettorale è svolto dalle ideologie. Gli elettori non conoscono in dettaglio le decisioni del governo. E anche se le conoscessero non potrebbero comunque prevederne le conseguenze con esattezza. E neppure conoscono in anticipo quali saranno i problemi che il governo dovrà presumibilmente fronteggiare nella legislatura.

In queste condizioni, molti elettori possono trovare utili le ideologie dei partiti poiché eliminano la necessità di porre ogni problema in rapporto con la propria filosofia e li aiutano a rimettere a fuoco le differenze fra i partiti, costituendo una sintesi di tutte le possibili posizioni. Con questa soluzione semplificata un elettore può risparmiare il costo dell'essere informato su un'ampia gamma di problemi (*Ibidem*: 135).

[...] Il criterio della scelta diventa quello del differenziale fra le ideologie, in assenza di dati sufficienti per il calcolo del differenziale fra i partiti (*Ibidem*: 135).

Non diverso è il criterio usato da Downs nell'analisi del comportamento di chi governa.

La premessa che i governi agiscono in modo da massimizzare il benessere sociale significa che gli uomini che li compongono sono altruisti perfetti, per lo meno per quanto concerne le loro attività pubbliche: soltanto essi, fra tutti i membri delle società, non avrebbero motivazioni private diverse da quella di svolgere la loro funzione sociale (*Ibidem*: 324-325).

Secondo Downs tale premessa è ovviamente fallace perché gli uomini che stanno al potere non sono diversi dalla generalità dei consociati dal punto di vista delle motivazioni all'azione.

La peculiarità della democrazia consiste in ciò: che "chi è al governo realizza i propri obiettivi realizzando quanto preferito dagli elettori, così come gli imprenditori ottengono profitti producendo cosa vogliono i consumatori". Se così è, "che spazio c'è per raccomandazioni sul cosa fare"?

Uno spazio c'è. Raccomandazioni sul quid facendum "possono portare a risultati o cambiando le idee degli elettori su quanto è desiderabile (modificando cioè le preferenze politiche), oppure modificando quanto il governo ritiene sia preferito dagli elettori.

Poiché

nel mondo reale l'incertezza è così forte che il governo non conosce sempre gli obiettivi degli elettori, o il modo migliore per soddisfarli", le "sue azioni non sono quindi rigidamente determinate dalla funzione di voto": in presenza di "ampi ambiti di scelta, i partiti politici sono disponibili ai consigli sul cosa fare, e sovente anche a farlo, così come gli stessi elettori sono confusi e aperti ai suggerimenti (*Ibidem*: 330).

Come Schumpeter, Downs ribadisce l'analogia fra i partiti e gli imprenditori in un'economia volta al profitto.

Per raggiungere i loro obiettivi privati, formulano qualunque proposta politica ritengano atta ad ottenere il massimo dei voti, allo stesso modo in cui gli imprenditori producono qualsiasi prodotto, che ritengano procuri il massimo profitto (*Ibidem*: 333).

Di conseguenza

elaborano proposte politiche in vista delle cariche piuttosto che ricercare le cariche per realizzare politiche precedentemente formulate (*Ibidem*: 334).

#### 6. *Le lobbies: Mancur Olson*

Che il demos sia formato non solo da individui, ma anche da gruppi ai quali gli individui appartengono e che attraverso i gruppi gli individui cerchino di soddisfare interessi che come singoli non sarebbero in grado di soddisfare è del tutto scontato.

Se il singolo, nelle sue scelte elettorali, fosse essenzialmente condizionato dalla sua appartenenza a un gruppo (un partito, un sindacato, un'associazione professionale, una confessione religiosa etc.), il principio democratico (una testa – un voto) vorrebbe che l'esito elettorale fosse determinato dalla diversa dimensione dei gruppi e che tale dimensione risultasse decisiva nelle scelte del governo.

Mancur Olson (Olson (1983) dimostra il contrario. Se il gruppo aspira a conseguire beni collettivi (anche e soprattutto attraverso la politica e l'azione dei pubblici poteri), le sue probabilità di successo sono maggiori quanto più piccole le sue dimensioni.

Ciò dipende, secondo Olson, dalla natura stessa del bene collettivo. Questo è tale che, una volta che qualsiasi componente del gruppo se lo sia procurato, non è possibile impedire ad altri membri del gruppo di appropriarsene.

Il singolo membro, quindi, ricevendo solo una parte dei benefici della spesa che sopporta per ottenere quantità maggiori del bene collettivo, smetterà di spendere prima che venga raggiunto l'ammontare ottimale per il gruppo nell'insieme. L'ammontare del bene collettivo che ciascun membro del gruppo riceve gratuitamente dagli altri membri ridurrà ulteriormente il suo incentivo a provvedere a proprie spese una quantità maggiore del bene collettivo stesso. Di conseguenza, quanto più il gruppo è numeroso, tanto più esso ometterà di procurarsi, di un bene collettivo, un ammontare ottimale (*Ibidem*: 48).

In un gruppo numeroso, in cui nessun singolo contributo produce una differenza percepibile rispetto al gruppo nel suo insieme, a carico o a beneficio di ogni altro membro, è sicuro che un bene collettivo non verrà procurato se non con la coercizione o grazie a qualche incentivo esterno che spinga i membri del gruppo ad agire nel loro comune interesse. Un potente disincentivo alla collaborazione è costituito dal fatto che quanto più numeroso è il gruppo tanto minore è la probabilità che il contributo di ciascuno sia rilevabile (*Ibidem*: 58-59): e che perciò il comportamento da “portoghese” o da *free rider* venga individuato.

Sulla base di queste premesse si spiega perché i gruppi che dovrebbero essere più numerosi (in ragione dell’interesse che aspirano a soddisfare, es. i consumatori, i cittadini interessati ad un ambiente salubre etc.) sono spesso “latenti” o comunque meno organizzati.

Esistono, tuttavia, dei gruppi numerosi che sono organizzati. Olson cita l’esempio delle lobbies sindacali o dei professionisti o dell’industria e delle cooperative agricole (*Ibidem*: 151 ss).

A suo giudizio il loro passaggio dalla “latenza” all’organizzazione dipende dal fatto che essi perseguono qualche altro scopo rispetto all’interesse che li caratterizza come gruppo. Le organizzazioni economiche vaste e potenti che esercitano la loro pressione sono i sottoprodotti di organizzazioni che traggono la loro forza e il loro seguito dal fatto di esercitare altre funzioni oltre alla pressione per conseguire beni collettivi (*Ibidem*: 151-152): di vendere prodotti “privati”, ossia non collettivi, o di offrire benefici sociali o ricreativi ai singoli membri. Senza questo incentivo l’individuo che fa parte di un gruppo latente non sacrificherebbe il suo tempo o il suo denaro per aiutare un’organizzazione a ottenere un bene collettivo. Il suo solo contributo non sarebbe decisivo per il conseguimento del bene, mentre egli non potrebbe comunque che goderne, qualora il bene venisse ottenuto grazie agli sforzi altri (*Ibidem*: 152).