

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**GLADIO GEMMA**

**LA DEMOCRAZIA NON È UN FINE, MA UN MEZZO**  
**PER SUPERIORI FINI ETICO-POLITICI**

**9 DICEMBRE 2019**



**Gladio Gemma\***  
**La democrazia non è un fine, ma un mezzo  
per superiori fini etico-politici**

SOMMARIO: 1. Enunciazione della tesi sostenuta. – 2. Affermazioni di autorevoli intellettuali circa la natura di mezzo (e non di fine) della democrazia. – 3. Puntualizzazione sui termini nei quali la democrazia è un mezzo in funzione di fini superiori. – 4. Motivi che inducono a rimarcare la strumentalità della democrazia. – 5. Ricaduta della tesi sostenuta sulla valutazione delle istituzioni di democrazia diretta o di altre forme di partecipazione popolare. – 6. Finalità etico-politiche alle quali è funzionalizzata la democrazia. – 7. Considerazioni conclusive.

*1. Enunciazione della tesi sostenuta.*

Con il presente saggio si intende riprendere la trattazione di un tema, già oggetto di attenzione di qualche scritto precedente<sup>1</sup>. Sarà rilanciata una tesi, già sostenuta in precedenza, peraltro con l'esposizione di qualche argomento ulteriore e delle implicazioni di fondo della stessa.

Enunciamo due opinioni, che saranno esposte e motivate nel prosieguo. Anzitutto, la democrazia non è un fine, ma un mezzo per il conseguimento di finalità superiori alla stessa. In secondo luogo, la configurazione della natura strumentale, e non teleologica, della democrazia, comporta una revisione radicale del senso e delle implicazioni dell'ideologia democratica (in contrasto con l'opinione dominante).

Prima di entrare nel merito non è forse superflua una precisazione preliminare.

La configurazione della natura strumentale oppure teleologica di una cosa o di un'entità (usiamo termini quanto mai vaghi ed onnicomprensivi) è relativistica. Una cosa od un'entità possono essere strumentali oppure costituire finalità in contesti e prospettive diversi. Per esemplificare, gli ospedali sono in funzione della cura dei pazienti ammalati, quindi hanno natura strumentale in rapporto al fine della realizzazione della salute di questi ultimi. Però, se in un'estesa realtà territoriale manchino ospedali, con la violazione del diritto alla salute, la costruzione e l'attivazione di ospedali possono costituire un obiettivo da realizzare e quindi assumere una connotazione teleologica. Senza indugiare a spendere ulteriori parole sul punto, si può affermare che la democrazia, in una situazione storica in cui si sia affermato un regime autoritario oppure totalitario, può ben rappresentare un obiettivo e quindi un fine da realizzare. Però in sede teorica e in una situazione storica nella quale la democrazia (liberale) è il regime vigente nella società, si deve ritenere, per i motivi che saranno addotti nel prosieguo, che la democrazia dev'essere configurata in termini di strumentalità, cioè in funzione di beni od entità (sempre per impiegare una terminologia vaga) di rango superiore a quello della stessa.

*2. Affermazioni di autorevoli intellettuali circa la natura di mezzo (e non di fine) della democrazia.*

Entrando nel merito del tema della connotazione strumentale della democrazia, non sembra superflua una notazione culturale. Più esattamente si possono registrare molteplici voci – di intellettuali di disparate aree del pensiero politico (inteso con accezione ampia) – che, più o meno espressamente, affermano la natura strumentale di un regime democratico. Ne citiamo alcune, con

---

\* Già ordinario di diritto costituzionale, Università di Modena e Reggio Emilia

<sup>1</sup> V., da ultimo, il nostro *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in AIC. *Annuario 2017, Democrazia, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 640-646.

un quadro culturale quanto mai incompleto ed insufficiente, ma che ci sembra utile esporre dinanzi all'impressione che esso o sia totalmente ignorato o comunque non sia assolutamente tenuto in considerazione anche da numerosi e qualificati studiosi, *in primis* dai giuristi.

Un'affermazione lapidaria, espressa e di carattere generale, circa la strumentalità della democrazia, è di una filosofa (militante antifascista) della prima metà del secolo scorso. Ha osservato Simone Weil che esiste un "bene...rappresentato...dalla verità, dalla giustizia e, in seconda battuta, dall'utilità pubblica"<sup>2</sup>, soggiungendo immediatamente che "la democrazia, il potere della maggioranza non sono un bene", bensì "sono mezzi in vista del bene, stimati efficaci a torto o a ragione"<sup>3</sup>. Si tratta di una valutazione netta, categorica, circa il senso che ha la (pur propugnata) democrazia in rapporto a valori e finalità esterni e superiori alla stessa.

Parole icastiche e categoriche per la tematica in oggetto si possono rinvenire nell'opera famosa di un grande intellettuale dello stesso periodo storico (ben diverso per interessi culturali specifici, nonché per l'orientamento politico, dall'Autrice poc'anzi menzionata). Anche secondo questo pensatore, la democrazia può essere pensata e valutata non in sé, ma solamente in funzione di entità ideali che la sovrastano e la legittimano. Afferma, infatti, Schumpeter che "la democrazia, essendo un metodo politico, non può, come ogni altro metodo, divenire fine a se stessa"<sup>4</sup>, soggiungendo che "in realtà, ci sono ideali ed interessi ultimi che anche il più fervente democratico metterà al di sopra della stessa democrazia e se si dichiara partigiano inflessibile del credo democratico, ciò significa che è convinto di trovare nella democrazia una garanzia di difesa di quegli ideali ed interessi, come la libertà di coscienza e di parola, un governo civile, ecc."<sup>5</sup>.

Si può completare questa incompleta serie di citazioni con parole di un intellettuale del nostro tempo. Osserva Bobbio, almeno incidentalmente, che la democrazia "s'ispira" a "valori ultimi", che "sono la libertà e l'eguaglianza", e che essa ha un "fondamento etico" costituito dal "riconoscimento dell'autonomia dell'individuo, di tutti gli individui, senza distinzioni di razza, di sesso, di religione e così via"<sup>6</sup>. Sulla stessa lunghezza d'onda le considerazioni di un sociologo spagnolo, secondo cui "la democrazia è l'unica soluzione...al problema di coniugare tre aspirazioni...dell'uomo moderno: il desiderio di essere liberi, quello di essere uguali e quello di una solidarietà tra noi e gli altri"<sup>7</sup>.

Si possono riportare, a mo' di sintesi di tutte le espressioni richiamate in precedenza, le parole di un autorevole studioso di storia del pensiero politico, il quale rileva che, secondo un'opinione "praticamente di tutta la letteratura democratica da Schumpeter a Sartori e agli altri... la democrazia è una mera procedura per prendere delle decisioni politiche"<sup>8</sup>, sottolineando "che la democrazia, appunto perché è una procedura...è finalizzata, è un mezzo rispetto ad un fine" e che "non è la

---

<sup>2</sup> Cfr. S. WEIL, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Roma, Castelvecchio, 2012 (l'opera è stata scritta nel 1940), 24 (si coglie l'occasione per avvertire l'eventuale lettore del nostro saggio citato in nota 1, che, per un *lapsus calami*, è stato scritto in nota 2 del saggio Weil invece che Weil).

<sup>3</sup> Cfr. S. WEIL, *Manifesto*, cit., 25. L'A. ha poi rimarcato che "per raggiungere questo fine è necessario un meccanismo adatto. Se la democrazia costituisce tale meccanismo, è buona. Altrimenti no" (cfr. S. Weil *op. cit.*, 26).

<sup>4</sup> Cfr. J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas, Milano, 2001, 252.

<sup>5</sup> Cfr. J. SCHUMPETER, *Capitalismo*, cit., 252. Si può aggiungere una notazione duramente polemica (che ben potrebbe valere contro i populisti ed i sostenitori della "brexit") contro chi concepisca la democrazia come "un fine in sé": osserva il grande intellettuale in oggetto, che si possa ipotizzare che sussistono persone le quali ritengono che "un metodo può essere in sé un ideale assoluto o un valore ultimo" e che, "per quanto idiota o criminale sia lo scopo che in un quadro storico dato la prassi democratica si prefigge, la volontà del popolo debba prevalere", ma obietta che "in questi casi sembra molto più naturale parlare di plebaglia che di popolo, e combatterne con tutti i mezzi a disposizione la criminalità o l'idiozia" (*ibidem*).

<sup>6</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Democrazia: le tecniche*, in ID., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, 376 (si noti anche la rilevanza del titolo dello scritto, dedicato alle "tecniche" della democrazia, finalizzate alla sua realizzazione).

<sup>7</sup> Cfr. S. GINER, *Le ragioni della democrazia*, Laterza, Bari, 150.

<sup>8</sup> Cfr. N. MATTEUCCI, *La democrazia come condizione per esprimere i valori*, in G. Galeazzi (a cura di), *Valori morali e democrazia*, Massimo, Milano, 1986, 188.

democrazia un valore, la democrazia è ciò che consente la massima espressione ai valori degli individui singoli e associati”<sup>9</sup>.

### 3. Puntualizzazione sui termini nei quali la democrazia è un mezzo in funzione di fini superiori.

Sulle osservazioni della dottrina (di molteplici aree culturali) richiamate in precedenza (e con adesione dello scrivente) non ci sembrano superflue alcune precisazioni onde dissipare eventuali equivoci.

Anzitutto il senso del rapporto fra democrazia e valori (od interessi) è costituito non già dall’esistenza di una generica relazione fra i detti termini, bensì da una specifica relazione. Per intenderci, fra determinate entità (si consenta sempre l’impiego di un termine vago) può sussistere una relazione di parità oppure di supremazia (e, di converso, sottordinazione). Per esemplificare, il diritto alla salute può essere configurato in un rapporto paritario con il diritto al lavoro, il che implica che, in caso eventuale di conflitto, si debba operare un contemperamento, un bilanciamento, tra i due interessi confliggenti. Nell’ipotesi di supremazia opera invece la prevalenza di una delle due entità sull’altra, senza possibilità di contemperamento.

Ebbene, con riguardo al rapporto di strumentalità si verifica una supremazia di un’entità e la recessione di quella strumentale: sempre per esemplificare, il diritto alla salute comporta la pretesa ad un ricovero ospedaliero, oppure all’impiego di terapie, ma solo in quanto – e nei limiti in cui – ricovero ospedaliero o terapie siano necessari per realizzare uno stato di salute dei pazienti (ed è doverosa la riduzione del ricorso a dette entità strumentali, allorché esse non siano funzionali alla finalità curativa).

Pertanto, quanto sostenuto dalla dottrina citata, cui si è accodato chi scrive, è rilevante non per la configurazione generica di un rapporto fra democrazia e valori (o interessi sociali) – cosa quanto mai risaputa e scontata – bensì per la configurazione specifica di un nesso di strumentalità, quindi di sottordinazione, della prima nei confronti dei secondi – cosa che, almeno nel vissuto politico-culturale, è tutt’altro che scontato (anzi appare spesso scontato il contrario).

Una seconda precisazione riguarda il rapporto fra democrazia e valori (o interessi sociali). Il nesso di strumentalità non esclude affatto una stretta relazione fra democrazia e certi valori, mentre una simile relazione non esiste fra questi ultimi e regimi di tipo autocratico. Come risulta dai passi citati in precedenza – ma affermazioni di tanti altri si potrebbero richiamare<sup>10</sup> - c’è una forte connessione tra il valore dell’eguaglianza e la democrazia<sup>11</sup>. Pertanto, sarebbe scorretto configurare un’estraneità della democrazia nei confronti di entità assiologiche.

Quanto detto poc’anzi può essere completato da un’ulteriore considerazione. Si è discusso, con profondità ed impegno (soprattutto nell’area culturale di ispirazione cattolica), sul tema dei rapporti tra valori morali e democrazia<sup>12</sup>. Orbene, senza poter approfondire il tema in oggetto, si può rilevare che non è mancata la preoccupazione nei confronti di “una democrazia etica”<sup>13</sup>, cioè il timore che la configurazione di un fondamento etico di un regime sia incompatibile con l’ideologia democratica. Nondimeno, con le opportune precisazioni, si può invece configurare, senza paura di scivolamento verso il totalitarismo, un fondamento etico della democrazia. Per limitarci, adesivamente, ad un

<sup>9</sup> Cfr. N. MATTEUCCI, *La democrazia*, cit., p. 188, 189.

<sup>10</sup> V., per citare solo due grandi politologi e teorici della democrazia, R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori Riuniti, Roma, 1990, 123 ss.; G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 2007, 178 ss.

<sup>11</sup> Sulla base di quanto sostenuto nel testo merita una correzione, ma di segno formale (poiché sicuramente l’Autore concorderebbe con tale precisazione), l’affermazione riportata di Matteucci, secondo il quale “la democrazia è ciò che consente la massima espressione ai valori degli individui singoli e associati”. La democrazia è sì un “contenitore” di valori individuali e sociali, ma è anche espressione (sia pur strumentale) di valori come l’eguaglianza ed anche la libertà (per chi sia fautore della liberaldemocrazia).

<sup>12</sup> V., a titolo indicativo, il volume ricco di contributi interessanti sul tema di G. Galeazzi (a cura di), *Valori*, cit.

<sup>13</sup> Cfr. N. MATTEUCCI, *La democrazia*, cit., 188.

citazione, se è vero che “in una società pluralistica, laica, non ideologizzata, come quella attuale, non c’è più bisogno, e forse non c’è più la possibilità, di una democrazia “sostanziale”, cioè fornita di un contenuto ideale, qualificata in senso ideologico o dedotta da una metafisica”, nondimeno “è la stessa democrazia «formale», intesa come «regola del gioco», che si rivela carica di implicazioni morali, cioè di autentici valori, come appare chiaro da posizioni quali quelle di Bobbio o di Rawls”<sup>14</sup>. Quindi, pur con le cautele e precisazioni del caso, si può configurare una eticità della democrazia senza smentita della sua natura strumentale.

#### *4. Motivi che inducono a rimarcare la strumentalità della democrazia.*

Posto il nesso fra valori e democrazia e precisato che il rapporto di strumentalità della seconda nei confronti dei primi non significa fungibilità del regime democratico nella prospettiva di realizzazione di certe istanze valoriali, ci si potrebbe domandare per quale motivo vada configurato e rimarcato con forza questo nesso di strumentalità. La motivazione di tale sottolineatura è duplice.

Il primo motivo è di ordine logico-concettuale. Attribuire natura teleologica ad un’entità strumentale costituisce un’incongruenza logica. Per rimanere al nostro tema, la democrazia è una forma di organizzazione costituzionale della comunità politica e qualsiasi organizzazione non è fine a se stessa, ma è in funzione di finalità ad essa superiori, cioè mira a realizzare interessi e tutelare beni di individui appartenenti (od anche talora estranei) all’organizzazione stessa. Sarebbe impensabile la costituzione di un’entità collettiva, pubblica o privata, il cui scopo fosse...la costituzione della stessa e l’impiego di tecniche decisionali, che non fossero funzionali ad interessi di individui singoli od associati. Un’entità di natura organizzativa, pur se correlata a valori, non può essere né un valore né un fine in sé, pena la trasgressione delle leggi della logica.

Detto ciò, il motivo più importante non è quello di carattere concettuale poc’anzi esposto, bensì è di ordine pragmatico. Come si cercherà di dimostrare nelle pagine successive la configurazione del nesso strumentale fra valori e democrazia ha vantaggi di ordine politico-costituzionale e la tesi opposta, spesso inconsapevolmente ed implicitamente seguita, è foriera di gravi conseguenze.

#### *5. Ricaduta della tesi sostenuta sulla valutazione delle istituzioni di democrazia diretta o di altre forme di partecipazione popolare.*

Il primo corollario, che deriva dalla configurazione della natura strumentale della democrazia, è costituito dall’impostazione in virtù della quale si debbono valutare, favorevolmente o sfavorevolmente, gli istituti della democrazia diretta o istituzioni ritenute proprie della democrazia “partecipativa” o di quella “deliberativa”<sup>15</sup>.

Se la democrazia di per sé ha natura strumentale, identica natura debbono avere tutte le procedure, decisionali o consultive, mediante le quali i cittadini, in qualche modo, partecipino all’attività di governo (in aggiunta alle elezioni dei rappresentanti). Il che implica che l’eventuale introduzione di nuove forme di partecipazione (con impiego in senso lato del termine) vada giustificata sulla base non di aprioristici argomenti ideologici oppure retorici (che forse costituiscono, in certi casi, argomenti ideologici travestiti), bensì di ragionamenti pragmatici e funzionali ai fini cui deve informarsi la democrazia.

Per un’argomentazione coerente con il carattere strumentale della democrazia (e, di converso, sull’argomentazione di segno opposto da respingere) si possono prospettare due criteri.

---

<sup>14</sup> Cfr. E. BERTI, *Momenti della rifondazione critica della democrazia*, in G. Galeazzi (a cura di), *Valori*, cit., 114.

<sup>15</sup> Su questa tipologia di democrazia non interessa soffermarsi in questa sede: si rinvia a titolo puramente indicativo a D. DELLA PORTA, *Democrazia*, il Mulino, Bologna, 2011, 83 ss.; R. BIFULCO, *Voce Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, IV, 2011, 270 ss.; U. ALLEGRETTI, *Voce Democrazia partecipativa*, ivi, 295 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012, 21 ss.

Anzitutto, in termini di impostazione, dev'essere adottata una motivazione di natura non etico-politica, bensì empirica. Ogni soluzione funzionale ad un fine, in via generale, risulta giustificata solamente se fondata su giudizi di fatto, cioè di ordine descrittivo o predittivo. Per addurre un esempio banale, di vita comune, se si discute circa l'opportunità o meno di praticare l'eutanasia, si potrà (e dovrà) adottare o meno questa soluzione sulla base di valutazioni etiche normative; però, scelta in via ipotetica l'eutanasia, l'applicazione esigerà valutazioni di ordine empirico (come qualsiasi pratica della medicina). Così, l'introduzione di un'istituzione, che comporti una partecipazione alla politica o l'estensione dell'area di una istituzione già esistente (con il medesimo fine) dovranno essere motivate da ragioni fondate sull'empiria.

Queste considerazioni conducono al rifiuto di una motivazione assai diffusa nel mondo politico e nella cultura istituzionale, in virtù della quale le istituzioni di partecipazione vanno incrementate in nome della sovranità popolare e del potere dei cittadini, poiché detta motivazione si fonda su una normatività astratta, senza l'adduzione di riscontri di ordine empirico. Si sottolinea, si tratta di una critica di un tipo di motivazione, prescindendo dalla validità o meno delle soluzioni prescelte.

In base al secondo criterio la configurazione strumentale della democrazia implica una duplice verifica (che spesso manca nella letteratura apologetica della democrazia stessa).

La prima verifica dev'essere mirata ad accertare se sussistano veramente i vantaggi delle soluzioni avanzate in nome della filosofia democratica. Per cogliere con un esempio quanto affermato, la tesi (avanzata in passato) secondo cui il referendum costituisce uno strumento atto a contrastare la partitocrazia è fondata oppure no, qualora gli elettori finiscano per costituire una massa di manovra dei partiti, di maggioranza o di minoranza? Chi scrive aderisce alla seconda opinione, ben motivata da un illustre costituzionalista<sup>16</sup> sul tema in oggetto. Ma, a prescindere dall'opinione dello scrivente in tema di rapporti fra referendum e sistema dei partiti, riteniamo che eventuali soluzioni *in iure condito* oppure *in iure condendo* debbano essere argomentate sulla base di una valutazione circa una vera capacità critica degli elettori nei confronti delle proposte referendarie.

L'ulteriore verifica riguarda il bilancio costi-benefici. Qualunque soluzione pragmatica deve essere giustificata non da un (talvolta preteso) vantaggio in sé, bensì dalla dimostrazione che questo sia maggiore dei costi, cioè delle possibili controindicazioni. Sempre assumendo il referendum come esempio (tutt'altro che unico, ovviamente), ammesso che una consultazione, a livello locale, circa una proposta referendaria separatista (a danno della comunità politica nazionale) favorisca un miglioramento dell'educazione politica degli elettori del territorio interessato, può ben esserci un danno più grave per gli altri (e ben più numerosi) cittadini appartenenti alla comunità politica nazionale. Non c'è bisogno di dimostrare che, spesso, in un clima di demagogia referendaria, tale verifica non viene operata, con un possibile (e reale, a nostro parere) danno per il sistema democratico (e la maggioranza dei cittadini).

Concludendo su questo discorso di impostazione, la concezione strumentale della democrazia implica il rifiuto di un *favor* pregiudiziale nei confronti delle varie forme di partecipazione dei cittadini alla politica, ma non esclude di per sé in alcun modo una valutazione favorevole, ed un'eventuale adozione, mediante norme legislative oppure interpretazione delle stesse, di alcune di dette forme. In questa sede non si sono prospettate soluzioni di problemi, ma si è cercato di motivare quale atteggiamento tenere verso possibili soluzioni. Si può aggiungere che, se è frequente la mancata osservanza dei criteri qui caldeggiati in tema (anche) di democrazia, non mancano esempi di dottrina, del passato e del presente, che si è atteggiata con equilibrio non acritico, e senza posizioni favorevoli o sfavorevoli in via pregiudiziale, verso istituti di partecipazione dei cittadini alla politica<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1946, 42 ss., con osservazioni che valgono anche nel sistema partitico attuale.

<sup>17</sup> V., a titolo indicativo, J. BRYCE, *Democrazie moderne*, Hoepli, Milano, 1931, 259 ss.; M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, 23 ss.; P.V. ULERI, *Referendum e democrazia*, il

## 6. Finalità etico-politiche alle quali è funzionalizzata la democrazia.

Il discorso fin qui condotto sarebbe incompleto senza qualche considerazione, pur con i limiti di un breve scritto, sui fini e sui termini in cui la democrazia è funzionale ad essi. Si procederà con affermazioni telegrafiche.

In termini prescrittivi, qualsiasi regime politico deve perseguire una finalità fondamentale: il bene comune. Questo concetto di bene comune, come è stato ben rilevato, è stato “trasmesso in eredità al pensiero moderno e contemporaneo da quello greco, romano e medievale” e “costituisce una nozione indispensabile perché senza di essa la vita sociale e politica risulterebbe inintelligibile”<sup>18</sup>. Soggiungiamo che condividiamo l’affermazione, secondo cui questo concetto, ritenuto “non molti anni fa...piuttosto obsoleto”, vada invece rilanciato<sup>19</sup>.

Strettamente intrecciata con detta finalità c’è il perseguimento del buongoverno, che è letteralmente inteso quale “tipo ideale di comunità politica, organizzata per il conseguimento del bene comune”<sup>20</sup>. In termini quanto mai generali, riteniamo che il buongoverno si sostanzia nella massimizzazione della soddisfazione dei bisogni del massimo numero di individui. Certamente, come è stato ben osservato, il bene comune “non è una mera somma di quello dei singoli”<sup>21</sup>, ma consiste in un certo temperamento di esigenze spesso in contrasto e quindi in una non piena loro soddisfazione. Nondimeno per la realizzazione del bene comune e del buongoverno possono ben valere le icastiche parole di un politologo francese pronunciate con riferimento al Diritto (inteso come organizzazione della società), cioè che “esso sviluppa la sua impresa...per soddisfare i bisogni materiali e morali degli uomini”<sup>22</sup>.

I connotati istituzionali dianzi richiamati potrebbero essere proprî di tutti i regimi degli ultimi secoli, quindi anche di quelli autoritari o totalitari. I regimi costituzionali liberaldemocratici si distinguono sotto il profilo teleologico e circa il modo in cui sono funzionali ai fini.

Per quanto riguarda il profilo teleologico, le liberaldemocrazie perseguono il fine di realizzare i diritti costitutivi della cittadinanza (intesa à la Marshall), cioè i diritti civili, politici e sociali (non interessa, in questa sede, discutere i termini del rapporto esistente fra questi diritti ed altri fini della comunità politica). Ciò significa che le esigenze di libertà debbono essere soddisfatte, sia pur in bilanciamento con altre esigenze, e che i diritti di libertà, compresa quella politica, debbono essere realizzati non meno che altri (a differenza di quanto avviene nei regimi autoritari).

Venendo al modo in cui la democrazia sia funzionale alla realizzazione di detti diritti, riteniamo che il buongoverno liberaldemocratico si debba tradurre in una formula, se è consentita: massimizzazione della corretta governabilità con i limiti di garanzia verso un esercizio scorretto del potere politico.

Per quanto riguarda la prima direttiva, riprendiamo, per la loro efficacia nonché giustizia (a nostro parere), alcune parole di un illustre intellettuale francese (democratico) scritte nel 1938 (!). Nel condannare l’autoritarismo avanzante in quel periodo, Mounier deplorava peraltro la “malattia

---

Mulino, Bologna, 2003, 279 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. Branca (fondato da) e A. Pizzorusso (continuato da), *Commentario della Costituzione*. Zanichelli, Bologna, Soc. Ed. del Foro italiano, Roma, 2005, soprattutto 662 ss. Ovviamente il giudizio positivo sull’atteggiamento di tali qualificati Autori prescinde dalla condivisione o meno delle loro specifiche opinioni.

<sup>18</sup> Cfr. V. POSSENTI, *Voce Bene comune*, in E. Berti, G. Campanini (a cura di), *Dizionario delle idee politiche*, AVE, Roma, 1993, 32.

<sup>19</sup> Cfr. P. POMBENI, *La buona politica*, il Mulino, Bologna, 2019, 66.

<sup>20</sup> Cfr. Lemma *Buongoverno*, in G. DEVOTO, G.C. OLI, *Le Monnier*, Firenze, 2006, 387.

<sup>21</sup> Cfr. V. POSSENTI, *Voce Bene comune*, cit., 41.

<sup>22</sup> Cfr. G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, *Librairie générale de droit et de jurisprudence*, R. PICHON et R. Durand-Aurias, Paris, 1972, 5 (traduzione di chi scrive).

giovanile” della democrazia, cioè “la diffidenza verso la funzione dell’ autorità”, affermando che “la democrazia non è la negazione delle funzioni dell’ autorità” e rilevando che se “il controllo è indispensabile per garantire il potere contro il proprio compiacimento”, nondimeno “esso non deve però soffocare l’ esercizio del potere”<sup>23</sup>. Al che può soggiungersi, sempre per richiamare voci autorevoli, che l’ autorità deve accompagnarsi alla competenza e che, se è vero che spesso in regimi democratici detengono il potere politici incompetenti, ciò deve indurre a favorire il potere della ragione e della cultura contro gli umori popolari ed un miglioramento professionale dei governanti<sup>24</sup> piuttosto che fare un’ apologia del potere dell’ ignoranza.

Schematizzando con una battuta telegrafica (e leggermente provocatoria) quanto detto poc’ anzi, non è sul versante dell’ efficienza del governo (nel senso lato del termine) che la liberaldemocrazia deve distinguersi dal totalitarismo (ammesso mai che quest’ ultimo sia efficiente), ma piuttosto, oltre che per i fini perseguiti, sui meccanismi che determinino la correttezza della politica e dell’ azione di governo. Su ciò è necessario spendere, sia pur concisamente, qualche parola.

Riprendendo quanto detto in precedenza, la realizzazione degli interessi pubblici, *in primis* dei diritti costituzionali, avviene mediante la politica, con ampia discrezionalità dell’ attività di governo, ma con il limite della correttezza di quest’ ultima. Onde individuare i canoni della correttezza, che è una componente essenziale del buongoverno, si possono utilmente richiamare, con affermazione che sembra (ma non lo è) lapalissiana, i connotati del malgoverno, inteso quest’ ultimo nel senso non di una cattiva politica, bensì di violazione di regole che si impongono per qualsiasi politica si voglia adottare (qualunque sia la valutazione di opportunità si voglia dare di essa). In tale prospettiva c’ è ampio materiale sia storico sia culturale relativo al malgoverno che può essere utilizzato.

Concisamente, si può assumere, in primo luogo, un’ emblematica affermazione di una illustre dottrina, secondo cui “tutta la fenomenologia del malgoverno dai greci in poi conosce soprattutto due figure storiche principali: il tiranno e la fazione”, con la precisazione che, per fazione deve intendersi “un gruppo di cittadini che costituiscono una maggioranza o una minoranza, ... uniti e spinti da un ... comune impulso di passione o di interesse in contrasto con i diritti degli altri cittadini o con gli interessi permanenti e complessi della comunità”<sup>25</sup>. Sostanzialmente il malgoverno, sulla falsariga di queste parole, è costituito da un esercizio del potere in termini coercitivi contro avversari politici oppure di favoritismo nei confronti dei proprî fautori (fra cui possono ricomprendersi anche soggetti collettivi di notevole influenza sociale ed economica).

Andando oltre questa fondamentale fenomenologia storica, c’ è un ulteriore fattore, il quale risulta dall’ esperienza storica (particolarmente) della giustizia costituzionale e dalle riflessioni della dottrina (italiana e straniera) e, pur avendo qualche tratto comune con il favoritismo, se ne distingue nettamente: si tratta della ragionevolezza, *rectius* della irragionevolezza<sup>26</sup>. Detto in termini telegrafici, per l’ adozione di politiche o di decisioni di governo ci sono canoni funzionali, difficilmente controvertibili, che si impongono in base alla logica e la cui violazione comporta una

---

<sup>23</sup> Cfr. E. MOUNIER, *Il personalismo comunitario e la democrazia*, in G. Galeazzi (a cura di), *Valori*, cit., 247. Mounier precisava ulteriormente, in via specifica, che, se occorreva “lottare, con tutte le nostre energie, contro la mistica del capo”, si doveva però “restaurare nella democrazia... la funzione di capo, che è l’ elemento essenziale di un’ attività efficace” (*ibidem*).

<sup>24</sup> È stato ben osservato che anche la politica, nel senso più nobile del termine, dev’ essere considerata un’ attività che richiede doti culturali e professionali e con domanda retorica si è chiesto un giuspubblicista prestigioso, “se all’ idraulico e al medico è richiesto di conoscere un mestiere, non è opportuno richiedere un certo grado di preparazione a chi deve svolgere un compito tanto più socialmente importante come quello di rappresentante o di governante?” (cfr. S. CASSESE, *Prefazione* a J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Luiss University Press, Roma, 2018, 14).

<sup>25</sup> Cfr. N. BOBBIO, *Il buongoverno*, in N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, 156, con la precisazione che l’ A. riprende la definizione di fazione da Madison.

<sup>26</sup> Sull’ argomento, quanto mai ampio e noto, sembrano superflue citazioni. Ci limitiamo, peraltro, a titolo indicativo, a richiamare L. D’ ANDREA, *Ragionevolezza e legittimità del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005, 25 ss., con ampia analisi della dottrina e giurisprudenza in materia (pur non condividendo una concezione un po’ troppo estensiva della ragionevolezza in termini costituzionali).

illogicità ed irrazionalità di opzioni e misure di governo. Per limitarci a cenni indicativi, la predisposizione di mezzi che, per dirla con efficaci parole, non si trovino “in rapporto di ragionevole strumentazione” con una finalità<sup>27</sup>, oppure presentino “una palese inidoneità”<sup>28</sup>, costituisce un difetto così grave che non può trovare alcuna giustificazione nella libertà di scelta di indirizzi politici e di atti di governo.

Tale imperativo della ragionevolezza e la sua compatibilità con una lecita libertà di opzioni e di adozione di misure si riscontrano anche nella vita comune, al di fuori dell’attività di governo. Per citare una similitudine di ragionevolezza in campo professionale, il medico gode di ampia libertà in materia terapeutica, ma, a parte altri limiti (qui irrilevanti), egli non può praticare trattamenti sanitari, che siano privi di qualsiasi validazione scientifica e siano assolutamente irrazionali, come ad esempio l’adozione di pratiche psicoterapeutiche per la cura dei tumori (casi accaduti!).

### 7. Considerazioni conclusive.

Concludiamo con due notazioni finali.

Sulla base di quanto scritto in precedenza, la democrazia è in un “rapporto di strumentazione” verso finalità ad essa superiori, le quali sono costituite dalla soddisfazione delle esigenze dei consociati, rappresentate *in primis* dai diritti riconosciuti e codificati dal costituzionalismo contemporaneo. Il fine di perseguire la miglior qualità della condizione umana si sostanzia, istituzionalmente, in un’ampia sfera di potestà e di efficiente attività di governo, nell’osservanza però dei canoni di contrasto del malgoverno, quali l’esercizio arbitrario oppure irragionevole del potere degli organi titolari della potestà di indirizzo politico-amministrativo. Attività di governo e suoi limiti costituiscono le due componenti del buongoverno, necessariamente coesistenti, pur se investano competenze istituzionali ben distinte: quella degli organi di indirizzo politico e l’altra propria degli organi di garanzia e di controllo (*in primis* degli organi giurisdizionali, ivi comprese le corti costituzionali). Con il che risulta valida quella tesi, diffusa presso la cultura giuridica, secondo la quale gli organi di garanzia, che debbono prevenire o sanzionare atti illegittimi di organi politici aventi investitura elettorale, non sono un fattore antidemocratico, bensì una componente indispensabile della democrazia, la quale esige, per riprendere e felici formule di un costituzionalista del secolo scorso, sia forti “strutture governanti” sia forti “strutture garantiste”<sup>29</sup>.

La seconda notazione costituisce una precisazione su quanto scritto in precedenza. La negazione che la partecipazione dei cittadini alle attività di governo sia un fine non esclude affatto che, in vista di un’utilità politico-sociale, possano essere adottate forme di detta partecipazione. Senza poterci diffondere su tale tema, ci limitiamo ad osservare che certe procedure ed istituzioni di partecipazione possono risultare utili al fine di dar voce anche ad interessi di gruppi o settori sociali non adeguatamente rappresentati da partiti od organi pubblici, oppure di favorire una maggior conoscenza della realtà sociale, od ancora di realizzare meglio, con la collaborazione di soggetti della società civile, misure di governo, ecc.. Ciò che importa è che la partecipazione dei cittadini sia funzionale al buongoverno e non ad un irrealistico governo del popolo.

---

<sup>27</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Giuffrè, Milano, 1984, 651.

<sup>28</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *op. cit.*, 653.

<sup>29</sup> Cfr. S. GALEOTTI, *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale*, in Id., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, 151 ss.

Sulla piena compatibilità delle istituzioni di garanzia con la democrazia intesa in senso liberale (e non irragionevolmente demagogico) esiste un’immensa letteratura, giuridica *in primis*, che ha dimostrato la piena legittimazione (e necessità) delle istituzioni giurisdizionali, prime fra le quali le corti costituzionali, nel contesto degli ordinamenti liberaldemocratici: v., a titolo meramente indicativo, (per citare un’opera manualistica), A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli Torino, 2009, 5 ss..