



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2015 FASC. I

(ESTRATTO)

ALESSANDRO MORELLI

LE TRASFORMAZIONI DEL PRINCIPIO DEMOCRATICO

13 APRILE 2015

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessandro Morelli

Le trasformazioni del principio democratico*

*«Dopo anni di riflessione sulle molteplici possibilità che ha uno Stato di organizzarsi sono arrivato alla conclusione che la democrazia è il sistema più democratico che ci sia»
(G. Gaber-S. Luporini, 1997).*

ABSTRACT: The transformations of the democratic principle

The author focuses on the transformations of the democratic principle, starting from the ancient's conceptions of democracy as equal direct participation in the management of public affairs and then reflecting in depth on the characteristics of modern democracies, particularly on the relationship between procedural and substantive aspects, also dwelling on the differences between "deliberative democracy" and "participatory democracy" and devoting particular attention to the democratic principle in the Italian constitutional order, as well as, in conclusion, on the reasons for the crisis and the prospects for the future evolution of the democratic principle.

SOMMARIO: 1. Democrazia: concetto e concezioni. – 2. La democrazia degli antichi come *eguale partecipazione diretta* alla gestione della cosa pubblica. – 3. L'indefettibile carattere rappresentativo della democrazia dei moderni. – 4. Rappresentanza e «democrazia identitaria». – 5. Rappresentanza politica e parlamentarismo. – 6. Il *demos*: visioni olistiche e visioni individualistiche. – 7. Procedura vs. sostanza? La democrazia come *sistema di procedure assiologicamente connotate*. – 8. La democrazia come «poliarchia». – 9. «Democrazia deliberativa» e «democrazia partecipativa». – 10. Il principio democratico nell'ordinamento costituzionale italiano. – 11. Crisi e prospettive di sviluppo del principio democratico: qualche considerazione conclusiva. – Bibliografia.

1. *Democrazia: concetto e concezioni*

Il tautologico passo gaberiano riportato in epigrafe può efficacemente introdurre (e forse anche concludere) un discorso sul principio democratico. Nella storia del pensiero politico occidentale, la voce «democrazia» è stata riempita, infatti, dei più vari contenuti, come una scatola vuota. Il termine è stato utilizzato di volta in volta per legittimare le più disparate concezioni relative al rapporto tra governanti e governati, tra autorità e libertà. E così sono stati presentati come democratici (o addirittura come i *più democratici* che ci fossero) persino ordinamenti totalitari e liberticidi affermatasi e sviluppatasi nel corso del XX secolo (si pensi soltanto all'idea sostenuta dai leader sovietici secondo cui la vera democrazia era assicurata dalla dittatura del Partito comunista: N.S. Timasheff 1950, 506 ss.).

«Democrazia», scriveva già Kelsen nel 1929, è la «parola d'ordine» dominatrice degli spiriti nei secoli XIX e XX; proprio per questo, tale voce avrebbe perso il senso che le sarebbe proprio: la si usa «per tutti gli scopi possibili e in tutte le possibili occasioni, tanto che essa assume i significati più diversi, spesso fra di loro assai contrastanti, quando la solita improprietà del linguaggio volgare politico non la degrada addirittura ad una frase convenzionale che non esige più un senso determinato» (H. Kelsen 1929, in Id. 1995, 43 s.). Più tardi, nel 1989, Dahl rilevava quanto l'idea di democrazia fosse universalmente popolare, tanto che persino i dittatori sembravano credere che «un'infarinatura del linguaggio della democrazia» rappresentasse «un ingrediente indispensabile alla loro legittimazione» (R.A. Dahl 2005, 4; in tal senso anche D. Held 1997, 13).

Nell'analisi delle forme di Stato vigenti, appare sempre più difficile la ricostruzione di modelli alternativi al sistema democratico che non si configurino come mere antitesi di quest'ultimo (Ventura, ad esempio, riprendendo categorie classiche, distingue, quali alternative ai modelli

* Il presente contributo è destinato anche alla pubblicazione in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, in corso di stampa per i tipi della Giuffrè.

democratici, le «autocrazie» dalle «teocrazie», rilevando, tuttavia, come si tratti di formule inservibili dal punto di vista scientifico per la loro genericità e indeterminatezza: 2010, 98).

Anche in considerazione delle incertezze che si riscontrano sul piano semantico, una trattazione del principio democratico che pretendesse di risultare esaustiva dovrebbe avere dimensioni enciclopediche. La storia delle teorie e delle dottrine democratiche finisce, infatti, con il coincidere con buona parte della storia delle idee politiche del mondo occidentale (e forse non soltanto: si veda, in tal senso, A. Sen 2013, 5 ss., il quale sostiene le origini anche orientali dell'idea democratica, intesa come «discussione pubblica»).

L'intento che ispira queste pagine non è certo quello di offrire un quadro completo delle dottrine democratiche, ma d'illustrare i contenuti oggi più qualificanti del principio oggetto d'esame. L'analisi non può prescindere da una breve ricostruzione storica del concetto stesso di democrazia, che, com'è noto, ha acquisito una connotazione positiva solo in tempi piuttosto recenti, anche se oggi la forma democratica è diffusamente intesa come la più adeguata alle esigenze organizzative delle società contemporanee (come ricorda G. Giorgini 2011, 134, sono di gran lunga prevalenti i testi classici che propongono concezioni critiche nei confronti della democrazia, sostenendo lo scarso realismo dei presupposti ideologici – ovvero i principi di libertà e di eguaglianza – di tale sistema politico e la necessità di affidare ai *migliori*, variamente individuati, la gestione della cosa pubblica; nello stesso senso D. Held 1997, 13).

Quel che, tuttavia, importa qui rilevare è che negli odierni Stati costituzionali *il principio democratico acquista il proprio significato più autentico soltanto alla luce degli altri principi fondamentali che connotano i suddetti ordinamenti*. Le attuali democrazie sono tali *in quanto* costituzionali, ossia nella misura in cui gli strumenti di esercizio della sovranità popolare risultino conformati e limitati da una legge superiore che riconosca e garantisca i principi di libertà e di eguaglianza.

Nella prospettiva contemporanea, non può esservi democrazia al di fuori delle *forme* e dei *limiti* della Costituzione. E, di contro, un atto normativo può definirsi “costituzione”, nel significato più pregnante che al concetto proviene dal costituzionalismo democratico contemporaneo, solo se riconosce e garantisce, tra i suoi contenuti, la democrazia come forma di organizzazione istituzionale del potere politico. Costituzione e democrazia appaiono oggi indissolubilmente legate: *simul stabunt simul cadent*.

L'indagine dalla quale scaturisce tale conclusione si colloca ovviamente in una prospettiva *prescrittiva* e *assiologica*. Diversamente, se si volesse svolgere una mera *descrizione* dei fenomeni rispettivamente denominati, nel corso della storia, come “democrazie” e come “costituzioni”, si dovrebbe concludere che sia l'uno che l'altro termine sono stati applicati ad entità anche profondamente diverse tra loro, tanto da rendere probabilmente impossibile l'individuazione di un nucleo di significato comune a tutti gli impieghi dei termini in questione. In tal senso, da un punto di vista diametralmente opposto a quello qui adottato, si potrebbe anche sostenere – come, difatti, si è sostenuto – che pure ordinamenti non democratici del passato e del presente hanno avuto o hanno delle proprie “costituzioni” (intese non come atti normativi fondamentali dotati di certi contenuti, ma come forme strutturali connotate dai più svariati caratteri), le quali possono e devono costituire oggetto di studio di una scienza del diritto costituzionale asettica e neutrale (sui vari concetti di “costituzione” si rinvia, tra gli altri, a C. Mortati 1962, 140 ss.; M. Dogliani 1982; M. Fioravanti 1999; S. Bartole 2004; G. Ferrara 2006; A. Spadaro 2006, 1630 ss.; P. Nicosia 2010, 63 ss.; F. Rimoli 2011).

Non è possibile qui affrontare *funditus* una questione estremamente complessa come quella appena richiamata, che coinvolge profili metodologici di non facile definizione (sul metodo della scienza costituzionalistica cfr., tra gli altri, AA.VV. 1996; A.A. Cervati 2005, 707 ss.; F. Bilancia 2012, 53 ss.); si può notare, tuttavia, che storicamente la questione centrale affrontata dal diritto costituzionale (inteso come insieme di norme e di istituzioni giuridiche nelle quali si è tradotta la corrente del costituzionalismo) e dalla scienza del diritto costituzionale (ossia la disciplina che ha ad oggetto il predetto insieme di norme e istituzioni) è rappresentata dal problema della limitazione

giuridica al potere politico legittimo (sul punto, ora, G. Azzariti 2013, X ss., ma *passim*). Se si perde di vista tale problema essenziale, che conferisce al diritto costituzionale e alla relativa scienza una specifica connotazione, il primo finisce con l'includere ogni forma di aggregazione politica e l'altra rischia di risolversi in uno studio delle istituzioni politiche acritico oppure orientato dall'applicazione di parametri economici o di altra natura.

Per tentare di orientarsi nella congerie di visioni della democrazia che sono state anche autorevolmente sostenute nella storia del pensiero politico e di quello giuridico occidentali, può risultare utile la distinzione tra *concetto* e *concezioni* di democrazia (già impiegata a tale scopo da A. Pintore 2003, spec. 8 ss. e ancora prima, nella trattazione del tema della giustizia, da parte di H.L.A. Hart 2002, 185 ss. e di J. Rawls 1999, 22 ss., nonché ai fini della definizione del concetto di regola giuridica da parte di R. Dworkin 1982, 99 ss.).

Il "concetto" rappresenta la «nozione minima, il denominatore comune alle varie concezioni, che viene diversamente sviluppato dalle concezioni in conflitto» (A. Pintore 2003, 8; Id. 1990, 162 ss.). Senza questo minimo nucleo semantico non sarebbe nemmeno possibile un'autentica disputa tra diverse e confliggenti concezioni etico-politiche, dal momento che «un conflitto teorico» è una contesa genuina soltanto «se ha luogo su un terreno almeno in parte comune ai disputanti; altrimenti si dovrebbe piuttosto parlare di una mera accozzaglia di visioni irrelate, insuscettibili di considerazione unitaria e di raffronto, oppure si dovrebbe ritenere che la considerazione unitaria sia frutto di una confusione tra l'identità dei nomi e quella dei concetti da essi designati» (Id., 2003 8 s.). Una cosa è, dunque, il concetto di democrazia, altra cosa sono le diverse concezioni della democrazia che sono state via via proposte da filosofi, politologi e giuristi.

Occorre però verificare preliminarmente la stessa possibilità di enucleare un concetto di democrazia, quantomeno dall'analisi del dibattito moderno intorno alle forme di Stato.

2. La democrazia degli antichi come eguale partecipazione diretta alla gestione della cosa pubblica

La voce "democrazia" deriva dal corrispondente greco, composto da "*Δῆμος*" ("demos", "popolo") e "*Κρατος*" ("kratos", "forza", "potere", "governo"). La democrazia è, dunque, il "governo del popolo" e in tale contenuto sembra esaurirsi il concetto minimo denotato dal termine, atteso che molteplici sono stati i modi di intendere il "governo" (come espressione di un potere indivisibile o, al contrario, di un potere divisibile, come esercizio diretto e immediato o indiretto e mediato di sovranità, ecc.) e i modi di intendere il "popolo" (nella cui definizione concreta, in ogni epoca e in ogni luogo, sono state applicate esclusioni di varia natura e intensità). Com'è stato detto, «la nozione di democrazia non è determinata in sé, non configura una precisa composizione tra i poteri, né un loro specifico equilibrio; non definisce neppure un univoco modo di rapportarsi del potere (*kratos*) con il popolo (*demos*)» (G. Azzariti 2011, 124).

Il termine, sin dall'antichità, si è prestato ad essere impiegato con connotazioni più o meno inclusive, a seconda che si intendesse il "popolo" come composto da tutti i membri della cittadinanza, da cui l'idea di democrazia come potere di *tutti* (salvo, poi, definire, ancora una volta in termini più o meno inclusivi, i requisiti necessari per il riconoscimento dell'appartenenza alla cittadinanza stessa), oppure come comprendente i non appartenenti alla classe dei nobili. In quest'ultima accezione, la democrazia si sarebbe configurata come il governo di una fazione, quella appunto dei poveri contrapposta a quella degli aristocratici (G. Giorgini 2011, 131).

La varietà dei significati dei due termini costitutivi della voce "democrazia" non sembra, tuttavia, rendere vana la ricerca di un orizzonte semantico comune, il quale rinvia all'idea di un'organizzazione politica in cui il potere è legittimato, e dunque giustificato, dal popolo. Si tratta, com'è evidente, solo di un punto di partenza, considerato che generici e fumosi richiami alla "volontà" o allo "spirito" del popolo si sono avuti anche in regimi tutt'altro che democratici.

Occorre, dunque, storicizzare il concetto di democrazia e svilupparne la trattazione avendo riguardo all'effettività dei principi che connotano gli ordinamenti che oggi si definiscono democratici.

In tale prospettiva, una distinzione classica, che ormai è diventata una sorta di luogo comune negli studi di istituzioni e di dottrine politiche, è quella tra *democrazia degli antichi* e *democrazia dei moderni*.

È ancora discusso tra gli storici quale sia stata la prima esperienza concreta di democrazia nell'antica Grecia: il più delle volte, si sono fatti i nomi di Solone e di Clistene, le cui riforme (rispettivamente del 594 e del 508 a.C.) avrebbero dato luogo alla prima forma embrionale di organizzazione democratica di cui si abbia notizia.

Sembra, invece, che l'espressione si rinvenga per la prima volta, anche se non in una forma composta, nella tragedia *Le supplici* di Eschilo, rappresentata probabilmente nel 463 a.C.

Il termine "*Δημοκρατία*" compare successivamente nella letteratura politica attica, per lo più con una connotazione negativa. Il primo testo nel quale si rinverrebbe la voce sarebbe un *pamphlet* anonimo dal titolo *La democrazia come violenza*, nel quale il termine in questione denoterebbe non già una forma di organizzazione politica dotata di particolari qualità, bensì la mera violenza popolare (L. Canfora 2011, 64).

Una celebre discussione sulle qualità del governo democratico è riportata, poi, da Erodoto nei capitoli 80-82 del libro III delle *Storie*; vi si espone il dibattito – ambientato tra il 522 e il 521 a.C. – tra i più importanti notabili persiani del tempo (Otane, Megabizo e Dario) su quale fosse la migliore forma di organizzazione politica. Com'è stato notato, Otane, promotore della forma democratica, sosteneva probabilmente un «ritorno al costume di "uguaglianza" vigente nell'antica Perside: un ritorno all'antico che doveva riguardare unicamente il nucleo originario dal quale aveva poi preso corpo man mano l'immenso impero» (L. Canfora 2010, 31).

Di grande rilievo è, ancora, il celebre *Epitaffio* di Pericle per i caduti ateniesi nel primo anno della guerra del Peloponneso (431-430 a.C.), riportato da Tucidide, nel quale si definiscono i tratti di un modello di organizzazione politica non ideale ma reale, che può costituire, al tempo stesso, un valido paradigma per tutto il mondo greco e che si basa sui principi di partecipazione e di *isonomia*, ossia di eguaglianza dinanzi alla legge (E. Greblo 2000, 28).

La democrazia ateniese del V sec. a.C. presenta, tuttavia, una serie di caratteri specifici che la differenziano nettamente da quella dei moderni: essa, in primo luogo, non mostra un'ispirazione inclusiva, ma, al contrario, presuppone l'esclusione dal godimento dei diritti politici e di molti diritti civili di un considerevole numero di soggetti (come i minori, le donne, i meteci, gli immigrati, gli schiavi); in secondo luogo, si esprime soprattutto attraverso la *partecipazione diretta* dei cittadini liberi alla gestione della cosa pubblica, non riconoscendo essa il moderno principio di rappresentanza politica.

Un altro dato degno di nota è che, come si è accennato, nel mondo antico le voci critiche verso il sistema democratico superavano, in quantità, quelle elogiative. L'attacco più radicale trova espressione nell'opuscolo intitolato *Costituzione degli Ateniesi* e attribuito dalla tradizione a Senofonte, nel quale la democrazia, consentendo a tutti di accedere alle cariche pubbliche, viene descritta come la forma di organizzazione politica che permette il libero sfogo degli interessi egoistici del popolo.

Il modello democratico non riscuote successo nemmeno tra i grandi filosofi greci. Già la convinzione socratica secondo la quale soltanto la conoscenza può abilitare all'esercizio del potere si traduce in un «pesante attacco al presupposto fondamentale del sistema democratico, la competenza generalizzata» (S. Gastaldi 2008, 56 s.).

La stessa condanna inflitta a Socrate da parte della restaurata democrazia ateniese appare a Platone come la prova più evidente della negatività di tale modello di gestione del potere (*ivi*, 64). Nella *polis* ideale descritta nella *Repubblica*, i governanti costituiscono una casta chiusa, nell'ambito di un ordinamento strutturato gerarchicamente e caratterizzato dalla comunanza di beni, donne e figli. Come si ribadisce anche nel *Politico*, l'amministrazione del potere presuppone la

conoscenza, il sapere. Si delinea così la discussa categoria platonica dei “re-filosofi”, che ovviamente risulta incompatibile con un assetto istituzionale democratico (*ivi*, 85 ss.).

Un esame più attento della democrazia si rinvia, poi, nell’analisi dei sistemi politici degenerati rispetto al modello ideale, condotta da Platone nei libri ottavo e nono della *Repubblica*: il principale carattere di tale sistema, in cui le cariche si ripartiscono tra i poveri mediante il sorteggio, consisterebbe nella libertà di ognuno di fare ciò che più gli aggrada e di perseguire tutti i propri desideri. In democrazia, secondo il filosofo ateniese, non esisterebbe nessun obbligo, la legge sarebbe del tutto disattesa e le sentenze dei tribunali non troverebbero applicazione (*ivi*, 93).

Anche per Aristotele, infine, la democrazia non è la migliore delle forme possibili di organizzazione politica. Nella *Politica* il filosofo di Stagira qualifica il sistema democratico come una delle forme deviate di *Πολιτεία*. A conclusione di un attento esame dei regimi istituzionali vigenti e di quelli elaborati e proposti da altri pensatori, Aristotele teorizza, piuttosto, una particolare costituzione mista, denominata *Πολιτία*, una forma di organizzazione del potere che combina elementi democratici e oligarchici, «fusi insieme in modo da non assegnare la prevalenza a nessuna delle due componenti» (*ivi*, 166).

Nelle epoche successive, la democrazia degli antichi è stata oggetto di attacchi anche violenti e radicali da parte di autori d’ispirazione liberale, mentre è stata spesso elogiata dai pensatori repubblicani.

Secondo la nota distinzione proposta da Benjamin Constant nel suo discorso del 1819, alla democrazia degli antichi corrisponderebbe una certa idea di libertà, ben diversa da quella dei moderni: per i primi, infatti, la dimensione politica era costituita dalla città-Stato, all’interno della quale il soggetto poteva realizzarsi come cittadino partecipe delle decisioni politiche, mentre la vita privata non costituiva oggetto di particolare attenzione e di speciali garanzie; per i secondi, invece, la sfera privata riveste un’importanza centrale e la libertà si connota come assenza di interferenze nella sfera individuale da parte di terzi e, soprattutto, dei pubblici poteri (trad. it., 2005). Alla democrazia *diretta* degli antichi corrisponderebbe, dunque, la libertà intesa come *partecipazione*; alla democrazia *indiretta*, *rappresentativa* dei moderni la libertà come «spazio immune» (P. Costa 2011, 82).

Certo la dicotomia constantiana non può essere accolta *sic et simpliciter*, senza alcune necessarie precisazioni, atteso che gli antichi non erano del tutto insensibili alla dimensione privata della libertà, così come i moderni non sono totalmente disinteressati alle forme di partecipazione politica (*ibidem*). L’enfasi di Constant è motivata soprattutto dalla sua critica al giacobinismo, reo di aver imposto alla Francia un modello politico oppressivo ispirato al mondo antico, nel quale le esigenze della comunità prevalevano sempre e comunque su quelle dell’individuo.

A prescindere dall’esattezza storica della ricostruzione constantiana, essa ha però il merito di aver elaborato due *paradigmi culturali* ricorrenti nella storia delle istituzioni e delle idee politiche: quello di una libertà intesa come partecipazione, che troverebbe la propria espressione ideale nel contesto della democrazia diretta degli antichi, e quello di una libertà intesa come assenza di interferenze esterne nella sfera individuale, che rinverrebbe la propria dimensione più congeniale nell’ambito della democrazia rappresentativa dei moderni.

3. L’indefettibile carattere rappresentativo della democrazia dei moderni

La democrazia moderna è *rappresentativa*, si potrebbe dire: *necessariamente*, in quanto *strutturalmente*, rappresentativa. Tale assunto vale anche per la democrazia contemporanea, che trova nei circuiti istituzionali della rappresentanza politica le sue forme indefettibili di esercizio del potere. Connotato che, come si vedrà, non ne esaurisce, tuttavia, i caratteri qualificanti.

Il principio rappresentativo, in verità, non nasce come una traduzione dell’idea democratica, ma, al contrario, si pone, all’inizio, in un rapporto di aperta conflittualità con quest’ultima. Com’è stato detto, infatti, se si muove dal modello antico sopra richiamato, la stessa formula “democrazia rappresentativa” si risolve in un ossimoro (M. Luciani 2005, 14).

Se la democrazia degli antichi originariamente si sostanzialmente in una forma diretta di esercizio del potere, la convinzione dell'impossibilità che il popolo potesse delegare il proprio potere senza con ciò perderlo è rimasta per lungo tempo nelle elaborazioni del principio democratico. Così, per Rousseau, il popolo sovrano agisce solo quando è «adunato»: nel *Contratto sociale*, si sostiene, infatti, che, «non avendo altra forza che il potere legislativo», il popolo agisce «solo per mezzo delle leggi» (libro III, cap. XII, trad. it., 174). Pertanto, non è sufficiente la mera adozione della costituzione dello Stato attraverso l'approvazione di un corpo di leggi, né l'istituzione di un «governo perpetuo» o l'elezione «una volta per sempre» dei magistrati; occorre che, oltre alle assemblee straordinarie convocate per il ricorrere di casi impreveduti, ve ne siano di «fisse e periodiche, che niente possa abolire e rinviare; in modo che al giorno fissato il popolo sia legittimamente convocato per legge, senza che vi sia bisogno per questo di alcun'altra convocazione formale». D'altronde, al di fuori di tali riunioni a cadenza fissa, ogni altra, «che non sia stata convocata dai magistrati preposti a questo incarico, e secondo le forme prescritte», andrebbe considerata illegale e nulla ogni sua deliberazione, in quanto la stessa convocazione dovrebbe essere effettuata con legge (libro III, cap. XIII, trad. it., 175 s.).

Per Rousseau, «la sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è essa stessa, o è un'altra; non c'è via di mezzo». Di qui la conclusione che i deputati del popolo non possono essere i suoi rappresentanti, ma soltanto i suoi commissari: la funzione esecutiva, a differenza di quella legislativa, può (e deve) essere delegata. I deputati, tuttavia, «non possono concludere niente in modo definitivo»; una legge che «non sia stata ratificata dal popolo in persona è nulla; non è una legge». E, in tal senso, il popolo inglese, che si reputa libero, in realtà lo è soltanto «durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente». L'idea stessa della rappresentanza politica, scrive ancora Rousseau, è moderna: «essa ci deriva dal governo feudale, da questo iniquo e assurdo governo, nel quale la specie umana è degradata e il nome d'uomo è disonorato. Nelle antiche repubbliche, e anche nelle monarchie, mai il popolo ebbe rappresentanti; la parola stessa era ignorata» (libro III, cap. XV, trad. it., 180).

Benché, com'è noto, trovi piena espressione nell'ambito dello Stato moderno, il principio di rappresentanza politica si sviluppa, in effetti, a conclusione di un lungo processo che trae origine dall'esperienza storica delle istituzioni parlamentari medievali (D. Nocilla - L. Ciaurro 1987, 551 ss.).

La principale differenza tra le assemblee parlamentari moderne e quelle medievali viene generalmente identificata nel carattere privatistico e vincolante del mandato che legava i componenti di queste ultime ai loro elettori: il *divieto di mandato imperativo* (su cui cfr. S. Curreri 2004, 29 ss.) avrebbe, infatti, conferito alla rappresentanza dei parlamentari moderni una connotazione del tutto nuova rispetto a quella dei loro antesignani. Tale assunto è stato revocato in dubbio da chi ha messo in luce come anche i componenti di consigli, curie e altre strutture assembleari medievali avrebbero goduto di una certa autonomia rispetto ai loro rappresentati, senza la quale i primi si sarebbero ridotti a meri *nuncii* dei secondi (D. Nocilla - L. Ciaurro 1987, 552 s.).

Quel che, tuttavia, interessa qui sottolineare è che lo Stato moderno nasce *rappresentativo, ma non democratico*, almeno nel senso che la tradizione del pensiero antico attribuiva al termine «democrazia» (e, come si vedrà, nemmeno in quello che si è soliti ascrivergli oggi). Fino al XVIII secolo e oltre, infatti, per molti pensatori che s'ispiravano alla tradizione repubblicana classica, la democrazia non era un sistema politico desiderabile, poiché incapace di perseguire il bene comune. Così Kant, in *Per la pace perpetua* del 1795, rileva che non bisogna confondere la costituzione repubblicana con quella democratica; le forme della *civitas*, infatti, possono essere classificate in base alla «differenza delle persone che rivestono il potere statale supremo, o secondo il modo in cui il popolo è governato dalla sua autorità suprema, qualunque essa sia» (trad. it., 1995, 57). Guardando al primo versante, quello della *forma imperii*, si distinguono tre ipotesi (autocrazia, aristocrazia e democrazia), a seconda che il potere sovrano sia detenuto da uno, da pochi o da tutti i

componenti della collettività; guardando, invece, al secondo versante, quello della *forma regiminis*, che designa il modo in cui il potere viene usato dallo Stato, la forma di governo può essere *repubblicana* o *dispotica*. La prima attua il principio di separazione del potere esecutivo dal potere legislativo; la seconda si traduce nell'«autonoma esecuzione, da parte dello Stato, di leggi che lo Stato stesso ha promulgato, quindi è la volontà pubblica che viene esercitata dal sovrano come sua volontà privata». Delle tre forme di governo, quella democratica – conclude il filosofo di Königsberg – è «necessariamente un dispotismo, poiché essa fonda un potere esecutivo dove tutti decidono su uno e in ogni caso anche contro uno (che di conseguenza non è d'accordo), quindi tutti, che però non sono tutti; ciò rappresenta una contraddizione della volontà generale con se stessa e con la libertà» (*ibidem*).

La contrapposizione tra democrazia e rappresentanza emerge anche in altri luoghi della letteratura politica della seconda metà del XVIII secolo: ad esempio, nella distinzione fatta da Madison nel saggio n. 10 del *Federalist* tra “*pure democracy*”, intesa come una società costituita da un ristretto numero di cittadini che si riuniscono in assemblea e amministrano personalmente il governo, e “*republic*”, ovvero un governo nel quale viene impiegato lo «*scheme of representation*» (A. Hamilton - J. Jay - J. Madison 2011, 39), classificazione criticata da Dahl (2006, 18 s.) in quanto priva di fondamento storico, considerato, oltretutto, che la definizione di democrazia data dallo stesso Madison sarebbe stata calzante proprio per le repubbliche antiche e che comunque i due termini “*democracy*” e “*republic*”, nella seconda metà del '700, erano interscambiabili negli Stati Uniti (in senso critico si veda anche M. Luciani 2005, 14 s.); o ancora in un intervento di Sieyès alla Costituente francese, svolto il 7 settembre 1789, nel quale si distinguono due modi di concorrere, da parte dei cittadini, alla produzione della legge: quello “immediato” (“*immédiat*”), proprio della vera democrazia, e quello “mediato” (“*médiat*”), che caratterizza il «governo rappresentativo» (M. Luciani 2005, 15 s.).

E, tuttavia, la rappresentanza politica finisce col diventare uno schema necessario dello Stato moderno, nonché un limite essenziale alle possibili degenerazioni dispotiche dello stesso sistema democratico. In tal senso si esprime già Mill, il quale, nel trattare le buone «forme di governo», muove dalla premessa secondo cui «per qualsiasi paese, il miglior governo è quello che più lavora per assicurare le condizioni senza le quali non ci sarebbe alcun avanzamento o solamente un miglioramento instabile e parziale» (1997, 36); in tale prospettiva e data l'esistenza dei necessari presupposti fattuali, Mill sostiene che «la migliore forma ideale di governo non potrà essere rintracciata che entro i vari modelli del regime rappresentativo» (*ivi*, 39).

Il dispotismo mortifica l'intelligenza del suddito e la sua capacità morale: «quando la sfera d'azione dei soggetti è artificialmente ristretta – si legge nelle *Considerazioni sul governo rappresentativo* –, anche i sentimenti vengono rinchiusi in pari misura. L'alimento del sentimento è l'azione. Anche gli affetti familiari poggiano sulla volontà bendisposta. Se a una persona non è dato nulla da fare per il proprio paese, essa non se ne curerà affatto. È stato già detto che in un regime dispotico si rintraccia soltanto un patriota, il despota in persona. Questo detto fornisce una adeguata raffigurazione degli effetti che produce il completo assoggettamento a un capo, sia pure un capo buono e saggio» (*ivi*, 42). D'altro canto, i regimi oligarchici non si presentano migliori: «quando il potere è appannaggio di una sola classe questa lo eserciterà deliberatamente in vista dei propri interessi e a repentaglio degli altri interessi in causa. È evidente che senza i loro difensori naturali, gli interessi delle classi escluse corrono sempre il rischio di essere trascurati» (*ivi*, 48).

La migliore forma di governo è, per Mill, senza dubbio «quella che attribuisce all'intera comunità la sovranità o il controllo del potere supremo. In questo modo il cittadino fa sentire la sua voce nell'esercizio del potere sovrano. Il cittadino viene chiamato periodicamente a svolgere una effettiva funzione di governo ricoprendo una qualche funzione pubblica in ambito locale o nazionale» (*ivi*, 47).

Più tardi, in *Essenza e valore della democrazia* del 1929, Kelsen affermerà che, «poiché per lo Stato moderno l'applicazione di una democrazia diretta è praticamente impossibile, non si può seriamente dubitare che il parlamentarismo non sia l'unica forma reale possibile dell'idea di

democrazia. Perciò, il destino del parlamentarismo deciderà anche del destino della democrazia» (1995, 74).

Con l'affermazione e lo sviluppo degli Stati nazionali, il carattere mediato di esercizio del potere s'impone per diverse ragioni, quali l'estensione territoriale e la popolosità degli Stati (condizioni queste che rendono irrealistico l'impiego esclusivo di forme di esercizio diretto della sovranità popolare), nonché i caratteri del sistema economico-produttivo capitalistico, ai quali meglio si adatta lo schema della rappresentanza politica, e, infine, le considerevoli incertezze, sulle quali si tornerà più avanti, intorno al concetto di popolo, che si riflettono anche sulla definizione degli strumenti idonei ad assicurare un'espressione diretta e immediata della sua volontà (M. Luciani 2005, 42 ss.).

4. *Rappresentanza e «democrazia identitaria»*

La critica rousseauiana alla democrazia rappresentativa è tornata periodicamente (anche in tempi molto recenti) nel dibattito pubblico intorno alle forme di organizzazione politica.

Se la democrazia non consiste più, come nel modello ateniese, nel governo diretto del popolo (qualunque sia la composizione specifica di quest'ultimo), ma nella selezione periodica di rappresentanti chiamati a esprimere la volontà popolare attraverso le leggi, una concezione meramente simbolica del rapporto di rappresentanza può determinare uno snaturamento radicale della forma democratica, che da *governo di tutti* può finire con il diventare, di fatto, il *governo di pochi* o di *uno solo*.

L'ambiguità semantica del verbo "rappresentare" (e del sostantivo "rappresentanza") consente, peraltro, slittamenti concettuali che, come la storia insegna, possono anche servire a legittimare, sul piano ideologico, mutamenti di regime istituzionale.

Com'è stato notato, con il termine "rappresentare" si possono individuare sostanzialmente quattro funzioni: quelle del «riprodurre», del «far presente (nel senso di manifestare)», del «simboleggiare» e del «sostituire»; ciascuna di tali funzioni connoterebbe un certo tipo di rappresentanza, che, a sua volta, implicherebbe una determinata e specifica relazione tra il rappresentato e il rappresentante (D. Nocilla - L. Ciaurro 1987, 545). Il concetto in esame, d'altro canto, non si esaurirebbe soltanto in tale rapporto, ma presupporrebbe sempre anche la «situazione rappresentativa», ovvero la condizione, rilevante nei confronti dei terzi, per cui il rappresentante *sta al posto* del rappresentato. Nella storia della rappresentanza politica, a volte avrebbe assunto maggiore rilievo la situazione, altre volte, invece, il rapporto tra il rappresentante e il soggetto o l'entità rappresentati (*ivi*, 546 s.).

Coloro che hanno inteso enfatizzare la situazione rappresentativa talora hanno finito con lo svalutare, fino a trascurare del tutto, il rapporto tra rappresentante e rappresentato. Sembrano collocarsi in tale prospettiva tutte quelle ricostruzioni nelle quali si sostiene il carattere "naturale" o "esistenziale" e, dunque, la necessità ontologica della stessa rappresentanza. In tal senso, già Hobbes affermava che «una moltitudine di uomini diventa *una* persona quando viene rappresentata da un uomo o da una persona e ciò avviene con il particolare consenso di ogni singolo componente di tale moltitudine. Infatti, è l'*unità* del rappresentate e non l'*unità* del rappresentato che fa *una* la persona, ed è il rappresentante che sostiene quella persona ed essa soltanto, non potendo altrimenti l'*unità* essere compresa nella moltitudine» (2001, 271). Per questa via, si giungeva a sostenere che il potere sovrano, di per sé indivisibile, viene sempre integralmente trasferito ai cittadini che rivestono il ruolo di rappresentanti del popolo e che, pertanto, quest'ultimo, una volta costituito lo Stato, non esiste più «come persona unica, avendo trasferito il potere sovrano a quei cittadini» (1948, 192 ss.).

Tale orientamento trova la sua compiuta espressione teorica, molti anni dopo, nella concezione della *democrazia identitaria* di Schmitt, che, come ha rilevato Azzariti [2005(a), XI], rappresenta un *modello ideal-tipico puro*, purtroppo ancora di grande attualità; essa, infatti, prospetta gli

sviluppi ideologici estremi cui può condurre l'esaltazione della situazione rappresentativa se unita ad una visione riduzionistica dell'identità politica.

Nella *Dottrina della costituzione*, Schmitt individua due contrapposti «principi di forma politica»: quello d'identità e quello di rappresentanza, le cui differenti realizzazioni determinerebbero i diversi modi di conformarsi, in concreto, delle forme di Stato. Lo scopo dei due principi sarebbe lo stesso: quello di dare voce al popolo determinando le condizioni della sua unità politica. Nonostante la comune finalità, ben diverso sarebbe però il loro modo di operare, dal momento che, mentre il principio d'identità consentirebbe di cogliere l'unità del popolo nella sua immediatezza, il principio di rappresentanza presupporrebbe sempre l'esistenza di soggetti in grado d'incarnare e di esprimere l'unità stessa in via mediata e indiretta.

La preferenza di Schmitt va ovviamente al principio d'identità, il quale consentirebbe di manifestare l'unità senza i vincoli del rapporto di rappresentanza.

La condizione di rappresentanza, che comunque non potrebbe mai essere del tutto eliminata da un ordinamento statale, viene sostanzialmente identificata con il concetto di *rappresentazione* e, dunque, svuotata di significato. Ed infatti la rappresentanza di cui discorre Schmitt non è né un fatto normativo né un processo né una procedura, ma qualcosa di "esistenziale", che consentirebbe di «rendere visibile e illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente» (C. Schmitt 1984, 277).

È questa una concezione che, di fatto, finisce con lo svalutare del tutto il ruolo del soggetto rappresentato: come rileva ancora Azzariti, la rappresentanza di Schmitt si risolve, in definitiva, in un «atto di fede nei confronti di un rappresentante che si autoproclama tale» [G. Azzariti 2005(a), 32].

Se la rappresentanza non viene intesa come una procedura e non si declina, nel contempo, come una situazione e come un rapporto, essa si traduce in un istituto incompatibile con le stesse istituzioni della democrazia pluralista.

Il principio di omogeneità sul quale si fonda la democrazia schmittiana legittima, d'altro canto, l'adozione di ogni possibile strumento utile ad annientare e a eliminare l'*altro*, il *diverso*, visto appunto come un *nemico*. In questa prospettiva, non c'è alcuno spazio per il pluralismo, inteso da Schmitt non come una realtà di cui prendere atto e da rappresentare, ma come un problema da risolvere.

La riflessione schmittiana delinea, con esemplare chiarezza ma con esiti inaccettabili, la tensione riscontrabile in ogni organizzazione politica tra rappresentanza e identità e, dunque, tra l'esigenza di espressione e di soddisfazione dei molteplici interessi emergenti dalla componente sociale e l'esigenza di assicurare l'unità della stessa organizzazione politica, attraverso l'affermazione della sua specifica identità. Nel contempo, tale riflessione mostra i rischi, sempre ricorrenti, di soluzioni riduzionistiche, sbilanciate verso le istanze di garanzia dell'unità politica a discapito del pluralismo.

5. Rappresentanza politica e parlamentarismo

Se la svalutazione del concetto di rappresentanza operata dalla dottrina schmittiana ha fornito basi ideologiche (pur molto discutibili) alla legittimazione del totalitarismo, nella riflessione di Kelsen, che, com'è noto, ha elaborato paradigmi ormai classici nello studio delle democrazie rappresentative, il concetto di rappresentanza si colloca in un contesto teorico ben diverso.

La premessa dalla quale muove il Maestro praghese è che la democrazia costituisce quella forma di organizzazione politica che trae sviluppo dal principio di libertà: essa è espressione di un'istanza di autodeterminazione e presuppone una trasformazione culturale della stessa idea di libertà. La democrazia scaturisce, in particolare, dal passaggio dalla libertà naturale, intesa come «negazione della legalità naturale o causale (libero arbitrio)», alla libertà sociale (o politica), intesa, a sua volta, come «libertà dalla legalità naturale» in quanto espressione di una legalità diversa da quella naturale: la legalità sociale (H. Kelsen 1929, in Id. 1995, 46 s.). Essere liberi socialmente (o politicamente) vuole dire «essere soggetti ad un ordinamento normativo, significa libertà sottoposta

alla legge sociale; ma significa essere soggetti non ad un volere estraneo, bensì al proprio, ad un ordinamento normativo, ad una legge alla cui istituzione il soggetto partecipa» (H. Kelsen 1955-56, in Id. 1995, 227 s.). Il principio di maggioranza sarebbe, dunque, desumibile dall'idea di libertà sociale o politica e non da quella di eguaglianza, dal momento che dalla presunzione *negativa* che un individuo non vale più di un altro non sarebbe possibile ricavare la conclusione *positiva* che la volontà della maggioranza sia quella da preferire. Per Kelsen, il principio maggioritario troverebbe giustificazione, piuttosto, nell'idea che, «se non tutti gli individui, almeno il più gran numero di essi sono liberi, il che vale a dire che occorre un ordine sociale che sia in contrasto col più piccolo numero di essi» (1929, in Id. 1995, 51 s.). Ovviamente tale idea presuppone anche il principio di eguaglianza, poiché il sistema democratico tende a garantire la libertà non già di alcuni individui specifici, ma di tutti, postulando l'eguaglianza degli uomini; ma quest'ultimo principio sarebbe comunque subalterno rispetto al primo, del quale la democrazia costituirebbe lo sviluppo sul piano delle forme di organizzazione politica.

Muovendo da tale premessa, Kelsen riconosce che il principio del parlamentarismo non è una traduzione pura e semplice, sul piano istituzionale, dell'idea di libertà; quest'ultima, infatti, nelle istituzioni parlamentari, si troverebbe combinata con altri due elementi che ostacolerebbero la sua «forza originaria»: il principio maggioritario e la «formazione indiretta della volontà». Se il primo presuppone, come si è detto, la trasformazione del concetto stesso di libertà (da naturale a sociale o politica), la seconda scaturisce dalla «necessità ineluttabile di una divisione del lavoro secondo una differenziazione sociale» (1929, in Id. 1995, 75 s.). L'idea di libertà esigerebbe che tutte le deliberazioni politiche fossero assunte da un'assemblea composta da tutti i cittadini, ma in un ordinamento di ampie dimensioni ciò è ovviamente impossibile. Si impone, pertanto, la necessità della rappresentanza politica, *finzione* giustificata dall'esigenza di divisione del lavoro, ma inidonea a legittimare il Parlamento dal punto di vista della sovranità popolare (*ivi*, 76 ss.).

In tale prospettiva, Kelsen affronta, altresì, la questione della riforma del parlamentarismo, proponendo, tra le altre cose, il potenziamento degli istituti del referendum e dell'iniziativa popolare, l'eliminazione delle immunità parlamentari e il ridimensionamento del divieto di mandato imperativo (*ivi*, 87 ss.; Id. 1929, in Id. 1995, 155 ss.).

Non distante dalla posizione kelseniana è l'opinione di quella dottrina che ha sostenuto che «le cause della crisi permanente in cui versa la forma di governo parlamentare non vanno rinvenute nella disfunzione e nel depotenziamento delle assemblee legislative [...], bensì nell'inidoneità delle strutture tradizionali di questa forma di governo ad attuare i principi ai quali un ordinamento deve ispirarsi perché possa essere definito democratico» (T. Martines 1967, ora in Id. 2000, 256).

Nato in Inghilterra nel XVIII secolo, nell'ambito di un regime oligarchico, il governo parlamentare ebbe una diffusione molto rapida nel resto dell'Europa, soprattutto per i limiti all'autorità che esso comportava attraverso l'applicazione dello schema della rappresentanza politica. L'adozione di tale forma di governo si accompagnò ad una progressiva estensione del diritto di voto, fino all'adozione del suffragio universale che se, da un lato, sembrò un perfezionamento del parlamentarismo, dall'altro, nei fatti, ne aggravò i difetti e produsse ulteriori inconvenienti. In buona sostanza, la concessione del suffragio universale non rese il popolo «depositario della sovranità» poiché il governo parlamentare corrispondeva a un sistema «le cui colonne portanti erano costituite dal principio rappresentativo, rigidamente esaurienti nell'ambito dello Stato-autorità, e dal rapporto fiduciario fra la maggioranza ed il governo» (*ivi*, 257). Il parlamentarismo e la rappresentanza politica non nascono, quindi, per soddisfare le esigenze della democrazia di massa e a fatica si adattano alla dimensione istituzionale di quest'ultima. D'altro canto, nella democrazia costituzionale, i parlamenti «non sono più il perno attorno al quale ruota l'apparato autoritario dello Stato, bensì solo uno dei centri di potere che agiscono in una società pluralista» (*ivi*, 265).

Di grande utilità per la comprensione del rapporto tra istituzioni rappresentative e principio democratico è, poi, la distinzione tra «rappresentanza» e «rappresentatività»: la prima attiene al momento dell'autorità ed è una «qualità convenzionalmente attribuita agli organi elettivi che può

anche rivelarsi priva di un reale contenuto qualora essa non trovi conferma, sul piano dell'effettività, nella rappresentatività degli organi stessi»; la seconda, invece, attiene alla dimensione della libertà e trova il suo fondamento nella consonanza tra governanti e governati, che si verifica quando «i primi riescono a tradurre in formule giuridiche, e quindi a tutelare, i valori che si manifestano come preminenti nella comunità che li ha espressi» (T. Martines 2013, 229).

La rappresentanza politica era in grado di assicurare un elevato grado di rappresentatività nello Stato liberale di diritto, che era uno Stato “monoclasse” (M.S. Giannini 1988, 139 ss.), nel senso che le sue istituzioni rappresentavano soltanto le istanze di una determinata classe sociale, quella borghese. Eletti ed elettori appartenevano alla stessa ristretta cerchia sociale, condividevano condizioni di vita e aspirazioni: in tal modo, i parlamenti risultavano al massimo grado possibile *rappresentativi*, nel senso che si è sopra indicato. Nella ben più complessa dimensione della democrazia pluralista, nella quale vige il suffragio universale e agiscono i partiti di massa, gli organi formati attraverso il meccanismo delle elezioni non riescono a essere effettivamente rappresentativi di tutti coloro che li hanno eletti e, difatti, il loro mandato viene legato non già alla cura degli specifici interessi degli elettori, ma al perseguimento dell'interesse generale (in questo senso, ad esempio, va letta la previsione contenuta nell'art. 67 Cost., secondo cui «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»). Negli odierni ordinamenti democratici, il basso livello di rappresentatività delle assemblee parlamentari è, dunque, un connotato strutturale, che, d'altro canto, non giustifica divaricazioni estreme tra l'azione di governo dei rappresentanti e l'interesse della collettività. La consapevolezza di tale punto di debolezza del modello conduce, tuttavia, al riconoscimento della necessità di rafforzare, per un verso, le forme di controllo del rapporto di rappresentanza e, per altro verso, secondo il suggerimento di Kelsen, d'integrare il parlamentarismo stesso con ulteriori forme di partecipazione (referendum, iniziativa popolare, ecc.).

6. *Il demos: visioni olistiche e visioni individualistiche*

Il concetto di democrazia ha trovato e può ancora trovare svariate declinazioni, anche molto distanti tra loro. In particolare, la contrapposizione tra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni, pur nella sua schematicità, rivela come la distinzione tra esercizio diretto ed esercizio indiretto del potere non corrisponda a una divergenza marginale in ordine al modo di attuazione del principio democratico, bensì a due paradigmi antitetici che hanno influenzato, peraltro in contesti storici molto distanti, le forme di organizzazione delle comunità politiche. In tal senso, appare condivisibile l'opinione secondo la quale il referendum e gli altri strumenti di partecipazione propri delle odierne democrazie rappresentative solitamente definiti come istituti di “democrazia diretta” risulterebbero, in realtà, del tutto estranei alla prospettiva classica della democrazia diretta (M. Luciani 2004, 181 ss.; Id. 2005, spec. 8 ss.).

Alla varietà di manifestazioni del primo dei due elementi che compongono il concetto di democrazia, ovverosia il governo (*kratos*), si aggiungono, poi, le notevoli difficoltà che si riscontrano allorché si tenti di dare una definizione del secondo elemento, il popolo (*demos*), idonea ad abbracciare tutte le ipotesi d'impiego di tale voce.

Sartori individua un minimo di sei possibili «svolgimenti interpretativi» del concetto di popolo: come «letteralmente *tutti*», come «pluralità approssimativa» («un maggior numero, *i più*»), come «*populace*, classi inferiori, proletariato», come «*totalità* organica e indivisibile», come «principio maggioritario assoluto» e come «principio maggioritario temperato». E conclude che quest'ultima accezione, secondo la quale i più prevarrebbero sui meno nel rispetto dei meno, è quella più adeguata ai caratteri propri della democrazia, la quale non si esaurirebbe nella *majority rule*, ma implicherebbe il «principio maggioritario temperato», per cui «la maggioranza ha il diritto di prevalere *nei limiti*, e cioè rispettando i diritti e la libertà delle minoranze» (2007, 20 ss.).

Nella ricostruzione del concetto di popolo si sono alternate, in generale, posizioni molto distanti, riconducibili a due visioni contrapposte: quella *olistica* e quella *individualistica* (sul punto si veda, per tutti, S. Dellavalle 2002, spec. 67 ss.). In base alla prima, d'ispirazione aristotelica, la

collettività sociale e politica non coinciderebbe semplicemente con la somma dei suoi componenti, ma avrebbe un valore aggiunto in quanto appunto totalità. Il suo primario interesse, che connoterebbe anche l'agire politico dei suoi membri, sarebbe quello alla propria sopravvivenza e in essa non potrebbe trovare spazio alcun diritto alla piena autonomia dei consociati. Secondo la prospettiva individualistica, affermata dal XVII secolo, invece, la comunità politica sarebbe soltanto uno strumento di cui l'individuo disporrebbe per la tutela dei propri diritti e interessi (*ivi*, 68).

Tendenze olistiche si sono riscontrate nel pensiero moderno e tornano continuamente ad affermarsi anche in teorie e dottrine contemporanee. Una ricostruzione esasperatamente olistica è rappresentata, ad esempio, dalla già richiamata dottrina schmittiana della democrazia identitaria; mentre sul versante opposto si colloca ancora una volta la concezione della democrazia kelseniana (*ivi*, 69 ss. e 78 ss.). La prospettiva individualistica fatta propria da quest'ultima si coglie, ad esempio, nella definizione del concetto di popolo rinvenibile in *Essenza e valore della democrazia*, ove si afferma che è una *finzione* considerare «come un insieme d'individui l'unità di una molteplicità di atti individuali – unità che costituisce l'ordine giuridico – qualificandola come “popolo” e destare così l'illusione che questi individui costituiscano il popolo con tutto il loro essere, mentre essi vi appartengono solamente attraverso alcuni loro atti che l'ordine statale protegge ed ordina» (H. Kelsen 1929, in *Id.* 1995, 59). Per Kelsen, l'unità del popolo ha natura squisitamente normativa: essa dipende soltanto dal dato della sottomissione di tutti i suoi membri al medesimo ordinamento giuridico statale (*ivi*, 58). Il popolo, dunque, non sarebbe un insieme di individui, ma un «insieme di atti individuali, determinati dall'ordine giuridico dello Stato» (*ivi*, 59).

La contrapposizione tra olistico e individualismo, tra una concezione del rapporto tra collettività e individuo che privilegia la prima sul secondo e una che, all'opposto, tenda a ritenere prevalenti le ragioni dell'individuo su quelle della comunità si è riproposta, in tempi più vicini, nella contesa tra *liberals* e *communitarians* e nel dibattito sul multiculturalismo (in tema si rinvia almeno a J. Habermas-C. Taylor 2002). I medesimi modelli sono stati, da ultimo, richiamati nella trattazione del problema relativo alla configurabilità di un “popolo europeo”, nell'ambito del processo d'integrazione sovranazionale (riferimenti in S. Dellavalle 2002, 139 ss.).

7. *Procedura vs. sostanza? La democrazia come sistema di procedure assiologicamente connotate*

Nonostante le difficoltà interpretative, il concetto di “autogoverno”, quale contenuto semantico essenziale della voce “democrazia”, consente già di qualificare come mistificatorie quelle concezioni nelle quali il termine in questione non viene impiegato per denotare una forma (diretta o indiretta) di autodeterminazione del popolo (in qualunque accezione venga assunta tale espressione). Certo è ancora poco, ma è già qualcosa.

Il concetto, come si è detto, deve poi essere necessariamente integrato da una determinata concezione della democrazia.

Come si è anticipato, molte sono state le ricostruzioni proposte in tema (si rinvia, per un quadro complessivo, alla trattazione di D. Held 1997, 27 ss.). Per lo più esse possono essere ricondotte, pur con qualche approssimazione, a due grandi categorie: quella delle concezioni *procedurali* (o *formali*) e quella delle concezioni *sostanziali*. Per le prime la democrazia è un *metodo* di governo, che ha luogo attraverso l'impiego dei cosiddetti «universali procedurali», regole di carattere generale inerenti alla selezione dei governanti e all'assunzione delle decisioni politiche, il cui impiego consente di adottare le più varie deliberazioni. Le seconde, invece, fanno riferimento soprattutto a determinati *contenuti* ispirati da ideali della tradizione del pensiero democratico tra cui, soprattutto, l'egualitarismo (N. Bobbio 2004, 242 s., il quale predilige una concezione procedurale: cfr. *amplius* *Id.* 1984, 4).

La concezione della democrazia di Kelsen appartiene al primo tipo: per il Maestro praghese, la democrazia è *procedura*; più precisamente essa si traduce in un «metodo politico mediante il quale

l'ordinamento sociale è creato ed applicato da coloro che sono soggetti all'ordinamento stesso, in modo da assicurare la libertà politica nel senso di autodeterminazione» (H. Kelsen 1955-56, in Id. 1995, 197). Nel suo significato originario (e più autentico), tale forma di Stato consisterebbe in un governo *del* popolo, che, attraverso il meccanismo della rappresentanza politica, potrebbe realizzarsi, in concreto, in diverse organizzazioni istituzionali. L'essenza della democrazia sarebbe, dunque, la «partecipazione al governo, vale a dire alla creazione e all'applicazione delle norme generali e individuali dell'ordinamento sociale che costituiscono la comunità» (*ivi*, 195). Kelsen si sofferma anche sul rapporto tra democrazia e liberalismo: posto che la democrazia liberale (o moderna) sarebbe soltanto un particolare tipo di democrazia, egli afferma che «il principio democratico e quello liberale non si identificano e che tra loro esiste, anzi, un certo antagonismo»; se, infatti, il primo, nella sua massima espressione, afferma l'illimitatezza della sovranità popolare, il secondo significa, al contrario, limitazione del potere, anche di quello democratico (*ivi*, 196).

«Governo *del* popolo» e «governo *per* il popolo», d'altro canto, non sono formule equivalenti: certo, il fatto che il popolo si autodetermini dovrebbe condurre al soddisfacimento dell'interesse generale, presumibilmente perseguito dall'azione di un governo democraticamente legittimato. Ma, di contro, non necessariamente un governo che affermi di agire *per* il popolo è anche un governo *del* popolo: la mistificazione operata dai teorici della dottrina sovietica della democrazia e da altri sostenitori di concezioni della democrazia in senso sostanziale sarebbe consistita, secondo Kelsen, proprio nell'aver operato tale spostamento concettuale, ovvero sia nell'aver fatto passare come governi *del* popolo forme di organizzazione politica che si proclamavano orientate al perseguimento dell'interesse generale, ma nelle quali i governanti non venivano designati dal popolo (*ivi*, 198 ss.); la distinzione tra le due formule del «governo del popolo» e del «governo per il popolo» è stata ripresa, di recente, da G. Zagrebelsky 2014, 20 ss., il quale ha ricordato, come ulteriore forma di corruzione del concetto di democrazia, la definizione della stessa come «governo *per mezzo* del popolo»).

Procedurale è normalmente definita, ma in un senso diverso da quello appena richiamato, anche la concezione elitista di Schumpeter, in base alla quale la democrazia si tradurrebbe sì in un «metodo politico», in «uno strumento costituzionale per giungere a decisioni politiche» (1964, 231), ma tale metodo si concretizzerebbe in un «assetto istituzionale» nel quale «alcune persone accettano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare» (*ivi*, 257). Se per Kelsen la democrazia è soprattutto compromesso tra opposte visioni del mondo all'interno di un sistema (quello del parlamentarismo) che ne consente la coesistenza, per Schumpeter essa si risolve in competizione per la conquista di una *leadership* legittima. Appare evidente come, nell'ambito di tale teoria, si determini una forte svalutazione del ruolo del popolo, chiamato soltanto a selezionare ed eventualmente a revocare i propri rappresentanti, mentre la stessa democrazia finisce con il risolversi nel «governo dell'uomo politico» e gli elettori sono tenuti a rispettare il principio di divisione del lavoro che li separa dai politici che essi stessi hanno eletto (E. Greblo 2000, 121).

È stato sostenuto, peraltro, che, nonostante la diversità di accenti, il modello kelseniano e quello schumpeteriano di democrazia sarebbero meno distanti di quanto normalmente si creda e convergerebbero anzi verso «comuni assunzioni di fondo» (O. Chessa 2005, 23). In primo luogo, entrambi, secondo tale dottrina, avrebbero demolito i miti della sovranità popolare e della rappresentanza politica: Kelsen relegando tali nozioni nel campo della «ideologia democratica» e affermando che la «democrazia reale» si sostanzierebbe in un metodo di creazione dei capi attraverso il confronto elettorale; Schumpeter criticando, per ragioni analoghe, gli assunti della «dottrina classica della democrazia» (*ivi*, 24 ss.). In secondo luogo, sia il primo che il secondo modello rifiuterebbero la «consistenza ontologica» del concetto di «bene comune»: quest'ultimo si potrebbe apprezzare soltanto a seguito dell'applicazione della regola di maggioranza (*ivi*, 27). In senso critico rispetto a tale impostazione, si è notato, tuttavia, che le analogie tra le richiamate concezioni riguarderebbero soltanto l'attacco ai miti delle dottrine classiche della democrazia, ma Kelsen, a differenza di Schumpeter, non abbandonerebbe affatto lo schema della rappresentanza,

pur criticandone l'idealizzazione classica, ma lo declinerebbe nella forma della rappresentanza partitica [S. Pajno, 2005, 577 ss.; in senso analogo, G. Azzariti 2005(b), 883 s.].

Le concezioni procedurali sommariamente richiamate si distinguono, poi, dalle teorie procedurali della giustizia e dell'argomentazione proposte negli ultimi decenni da autori come Rawls, Habermas e Alexy, i quali – come ha rilevato Barberis (1995, 33 s.) –, benché muovano da premesse non molto distanti da quelle di Kelsen, arrivano a conclusioni opposte rispetto alle stesse tesi kelseniane, privilegiando, in particolare, il ruolo degli organi giurisdizionali e delle corti costituzionali rispetto a quello dei parlamenti.

L'idea della democrazia come procedura ha avuto, com'è noto, una notevole influenza sulle concrete forme di attuazione del principio democratico nell'ambito degli ordinamenti costituzionali occidentali.

La concezione procedurale di Kelsen si fonda, tuttavia, su premesse relativistiche da tempo fatte oggetto di critica e non più adeguate a spiegare i caratteri qualificanti degli odierni Stati costituzionali. Sono noti i passi in cui l'inventore della Dottrina pura del diritto, dopo aver affermato che la democrazia non può fondarsi su una concezione del mondo che presuppone l'esistenza di valori assoluti, ma deve adottare una prospettiva relativista, richiama l'episodio evangelico del processo a Gesù quale simbolo dei limiti di tale forma di Stato, che, nella sua fallibilità, non potrebbe impedire la scelta di Barabba (H. Kelsen 1929, e Id. 1955-56, entrambi in Id. 1995, 151 s. e 272 ss.; sulla lettura kelseniana dell'episodio cfr. A. Spadaro 1994, 189 ss. e G. Zagrebelsky 1995).

A quella procedurale si contrappongono, poi, concezioni sostanziali. La «democrazia sociale», come ricorda Sartori (2007, 13), trova riconoscimento innanzitutto in *La democrazia in America* di Tocqueville, opera pubblicata per la prima volta a Parigi tra il 1835 e il 1840. In essa, l'Autore, tornato da un viaggio negli Stati Uniti, descrive lo «stato della società» di tale Paese, rilevando, quale suo carattere distintivo, l'eguaglianza delle condizioni ed esaltando lo «spirito egualitario» che animava il popolo americano dell'epoca. Questa idea di democrazia, rileva ancora Sartori, presuppone una «struttura sociale orizzontale» (*ibidem*). Non a caso, la maggiore preoccupazione di Tocqueville è quella che non si affermi una «tirannia della maggioranza», principale rischio di degenerazione di un sistema istituzionale che si basa su un tessuto sociale caratterizzato dall'eguaglianza delle condizioni (A. de Tocqueville 1999, 201 ss., ma *passim*).

Sul versante delle concezioni sostanziali, è da ricordare, poi, l'elaborazione di Lijphart, il quale alla «democrazia maggioritaria», esemplificata dal «modello Westminster», contrappone una «democrazia consensuale»: la prima è caratterizzata, tra l'altro, da una posizione di predominio del potere esecutivo, accentrato in governi monopartitici a maggioranza risicata, in regime di bipartitismo e nel contesto di sistemi elettorali maggioritari; la seconda, invece, più adatta a società profondamente divise, è connotata, tra l'altro, dalla condivisione del potere esecutivo attraverso grandi coalizioni, dal bilanciamento tra potere esecutivo e potere legislativo, dal multipartitismo e da un sistema proporzionale (2001, 27 ss.).

Nel complesso, la concezione meramente procedurale della democrazia non sembra più adeguata agli ordinamenti europei affermatasi dal secondo dopoguerra. La pretesa di tali ordinamenti è stata quella di porre dei limiti assoluti alla sovranità popolare, sottraendo al potere di revisione costituzionale quell'insieme di principi di libertà e di eguaglianza che compongono il patrimonio del costituzionalismo moderno. È stata, dunque, riconosciuta, anche nel contesto delle democrazie pluraliste, l'esistenza di uno spazio sottratto al confronto e al compromesso (cfr. G. Zagrebelsky 1992, 11).

Il principio democratico, nell'ambito di tali ordinamenti, si trova, pertanto, a dover convivere con altri principi fondamentali, nel bilanciamento dei quali non è possibile da parte degli operatori istituzionali sacrificare irragionevolmente alcuni a favore di altri.

Se così è, si può, dunque, concludere che la democrazia, nel senso moderno della voce, si risolve essenzialmente in un insieme di *procedure assiologicamente connotate*, procedure che non si esauriscono nel sistema di selezione dei capi, ma che comprendono anche i vari strumenti di

partecipazione popolare ai processi deliberativi degli organi di governo. La connotazione assiologica deriva dal fatto che tali procedure costituiscono espressioni istituzionali, nella dimensione politica, dei principi di libertà e di eguaglianza, la cui ragionevole composizione costituisce l'aspirazione fondamentale della stessa democrazia pluralista (R. Dworkin 2002, 139; G. Silvestri 2009, 43 ss. e 85 ss.).

8. La democrazia come "poliarchia"

L'idea secondo cui la procedura e la sostanza sarebbero in opposizione è contestata anche da Dahl: «i diritti, i beni e gli interessi sostanziali che sono parte integrante del processo democratico sono quelli che a torto si pensa vengano minacciati dal processo stesso» (2005, 262). Tra questi rientrerebbe anche il «diritto ad autogovernarsi» attraverso un processo democratico; quest'ultimo non sarebbe né un «mero processo», poiché si traduce in una forma di giustizia distributiva, permettendo la distribuzione di risorse d'importanza fondamentale (come il potere e l'autorità), né «meramente formale», poiché per esercitarlo dovrebbero esistere tutte le risorse e le istituzioni ad esso necessarie. Il diritto al processo democratico, infine, non si risolverebbe in una «rivendicazione puramente astratta», riguardando tutti i diritti (moralì, legali e costituzionali) necessari al suo esercizio, come la libertà di espressione, di stampa, di riunione e di formare partiti politici. E, del resto, proprio il fatto che i governanti di Stati autoritari abbiano sempre cercato, in ogni modo, di distruggere tutte le istituzioni indispensabili per lo sviluppo del processo democratico dimostra la loro consapevolezza della natura non meramente formale dello stesso (*ivi*, 262 s.).

L'analisi condotta da Dahl comprende sia la dimensione *ideale* che quella *reale* della democrazia. Sul primo versante, l'Autore individua cinque criteri che solo un processo democratico perfetto riuscirebbe a soddisfare integralmente, facendo del governo dell'associazione considerata un governo democratico perfetto (*ivi*, 164; Id. 2006, 32 ss.).

Il politologo statunitense chiarisce di non credere che possa realizzarsi un sistema democratico perfetto, dati i limiti imposti dal mondo reale. I criteri in questione, tuttavia, risultano utili in quanto rappresentano «idee di potenzialità umane con cui la realtà si può confrontare» (2005, 164). Essi, come qualsiasi modello ideale, «ci forniscono degli standard per valutare l'efficienza delle associazioni che affermano di essere democratiche. Possono servire come tracce per formare e riformare situazioni concrete, costituzioni, istituzioni politiche e modi di operare. Possono servire a tutti coloro che aspirano alla democrazia, per sollevare questioni importanti e contribuire a trovare delle risposte» (2006, 46).

In base al primo criterio proposto da Dahl, quello della *partecipazione effettiva*, prima che una determinata strategia venga adottata dall'associazione democratica considerata, è necessario che tutti i membri della stessa abbiano «pari ed effettive opportunità di comunicare agli altri le loro opinioni a riguardo»; il secondo criterio, quello della *parità di voto*, prescrive che, al momento di prendere la decisione, ogni membro dell'associazione deve avere «un'opportunità di voto effettiva e uguale agli altri» e «tutti i voti devono essere considerati pari»; in base al terzo criterio, quello del *diritto all'informazione*, «entro ragionevoli limiti di tempo, ciascun membro deve avere pari ed effettive opportunità di conoscere le principali alternative strategiche e le loro probabili conseguenze»; il quarto criterio è quello del *controllo dell'ordine del giorno*, in base al quale tutti i membri di un'associazione democratica devono avere «l'opportunità di decidere le priorità e, se vogliono, gli argomenti da inserire all'ordine del giorno»; il quinto e ultimo criterio è quello dell'*universalità del suffragio*, secondo cui «la totalità, o almeno la maggior parte, degli adulti che risiedono in permanenza nel territorio dovrebbero godere pienamente dei diritti indicati dai primi quattro criteri» (*ivi*, 41 s.).

Il carattere dell'universalità del suffragio poggia, a sua volta, sull'*eguaglianza politica* di tutti i cittadini, un principio che dovrebbe essere accettato sia per motivi etici e religiosi (essendo esso coerente con le convinzioni e i principi etici di moltissime persone di tutto il mondo), sia per la debolezza dei principi alternativi, affermantì, in modi diversi, la superiorità di talune persone (o di

taluni gruppi di persone) su tutte le altre, sia ancora per ragioni di prudenza (connesse all'impossibilità, anche per i soggetti privilegiati, di assicurare la stabilità di un sistema che salvaguardi solo o prevalentemente gli interessi di questi ultimi), sia, infine, per le maggiori probabilità che ha un sistema che garantisce uguale considerazione per tutti di poter essere diffusamente accettato (2006, 71 ss.).

Le più importanti e frequenti obiezioni all'idea democratica provengono dai sostenitori, anche in forme aggiornate, dell'antico modello del *governo dei custodi*, nei confronti del quale Dahl espone una serie di critiche radicali. Secondo questo diverso paradigma, la gestione della cosa pubblica, come si è detto, dovrebbe essere affidata a persone esperte, idonee a governare per il bene comune e dotate più degli altri della conoscenza dei mezzi atti a raggiungerlo. Delegare alcune specifiche decisioni agli esperti, osserva, tuttavia, Dahl, non significa cedere loro il controllo finale sulle decisioni più rilevanti. Si può ricorrere all'aiuto di esperti senza necessariamente dover delegare loro il potere di decidere leggi e politiche (*ivi*, 76). Inoltre, non è possibile assimilare la situazione del governo dei custodi a quella dell'individuo che si rivolge a specialisti per l'assunzione di determinate decisioni (ad esempio, a dei medici per curare le proprie malattie). Governare bene uno Stato richiede qualcosa di più della mera conoscenza scientifica: implica lo svolgimento di giudizi etici, che ovviamente non sono valutazioni scientifiche nell'accezione corrente (*ivi*, 76 s.). A ciò deve aggiungersi che i fini giusti da raggiungere attraverso le decisioni politiche sono spesso in conflitto tra loro e, pertanto, richiedono transazioni e compromessi che ovviamente non dipendono da giudizi di carattere scientifico. Infine, non basta l'accordo sui fini, ma occorre anche decidere sui *mezzi* preferibili per il conseguimento dei fini ritenuti prioritari e anche riguardo a questi ultimi non esistono criteri scientifici certi che aiutino ad assumere decisioni giuste (*ivi*, 77 s.).

Per governare bene, continua Dahl, non basta la conoscenza, ma occorre anche una «ferma resistenza alle enormi tentazioni del potere, una dedizione continua e inflessibile al bene pubblico piuttosto che agli interessi personali o del proprio gruppo»; la mera conoscenza non produce automaticamente onestà e non preserva i titolari dai rischi di corruzione che la detenzione del potere comporta (*ivi*, 78).

L'idea del governo dei custodi troverebbe poi, in concreto, seri problemi di applicazione: come andrebbe istituito un sistema fondato su tale principio? Come dovrebbe essere scelto il primo custode? E da chi e come dovrebbero essere selezionati tutti gli altri? E i custodi dovrebbero comunque avere il consenso dei governati? Come evitare il rischio di degenerazione del sistema in una forma di oligarchia ereditaria (*ivi*, 79)?

Scartata, dunque, l'idea del governo dei custodi, esisterebbero diverse ragioni per scegliere un sistema democratico: tale forma di organizzazione politica allontanerebbe il rischio dell'instaurarsi di governi autocratici; garantirebbe ai cittadini un certo numero di diritti fondamentali e una gamma di libertà personali più ampia di quella che altri sistemi politici sarebbero in grado di assicurare; coadiuverebbe gli individui nella tutela dei loro interessi fondamentali; massimizzerebbe l'opportunità di esercitare la libertà di autodeterminazione, consentendo di vivere sotto leggi scelte dagli stessi soggetti ad esse sottoposti; massimizzerebbe la possibilità di esercizio della responsabilità morale; favorirebbe il progresso umano meglio di qualsiasi possibile alternativa e consentirebbe di conseguire un grado relativamente elevato di eguaglianza politica. Inoltre, le democrazie rappresentative moderne tenderebbero a non farsi guerra tra loro e i paesi retti da tali forme di Stato risulterebbero, in generale, più floridi di quelli retti da governi non democratici (*ivi*, 50 ss.).

Per distinguere dalle democrazie meramente ideali gli ordinamenti statali reali che si ispirano ai principi democratici Dahl utilizza il termine "poliarchia" (il "governo di molti", in contrapposizione a quelli di pochi, le "oligarchie" o "aristocrazie": Id. 1996, 18; Id. 2002, 17 s.; Id. 2006, 89 ss.). Altrove il politologo definisce la poliarchia una «funzione dell'addestramento sociale totale a tutte le norme», sottolineando l'importanza dei vari soggetti e formazioni preposti all'addestramento stesso (innanzitutto, famiglie e scuole); e rileva, altresì, l'esistenza di una sorta di paradosso, poiché il livello di addestramento sociale dipende dal grado di accordo già esistente su di esse, sicché la

relazione tra addestramento e consenso è «un esempio perfetto del problema dell'uovo e della gallina» (1994, 86 s.)

La poliarchia, che costituirebbe la forma di democrazia adatta alle ampie dimensioni dello Stato nazionale, si caratterizzerebbe per l'esistenza di alcune istituzioni tipiche, tendenti a realizzare i caratteri propri di un processo democratico perfetto: l'*elezione degli amministratori*; lo svolgimento di *votazioni libere, eque e frequenti*; la *libertà di espressione*; l'*accesso a fonti alternative d'informazione*, che non dovrebbero essere sotto il controllo del governo o di qualsiasi altro gruppo politico interessato a influenzare l'opinione pubblica; l'*autonomia associativa*, ossia il riconoscimento e la garanzia del diritto di tutti i cittadini di formare associazioni e organizzazioni relativamente indipendenti (come i partiti politici); la *cittadinanza allargata*, ossia l'estensione a tutti gli adulti residenti stabilmente nel paese dei diritti necessari al funzionamento delle altre cinque istituzioni sopra menzionate (2006, 91 ss.).

9. "Democrazia deliberativa" e "democrazia partecipativa"

Le istituzioni della democrazia rappresentativa prestano il fianco alle critiche di quanti, muovendo da un esame realistico delle dinamiche di funzionamento delle stesse, rilevano come esse, di fatto, servano a selezionare i capi, ma non a garantire una piena partecipazione democratica all'attività di governo. Si è visto, del resto, come lo schema della rappresentanza politica sia nato in contesti istituzionali ben diversi da quelli delle odierne democrazie pluraliste e come, almeno in origine, sia apparso incompatibile con la stessa teoria democratica.

Le concezioni della "democrazia deliberativa" e quelle della "democrazia partecipativa" traggono spunto proprio dalla consapevolezza delle carenze delle istituzioni rappresentative.

Se la "democrazia deliberativa" si afferma nell'ambiente culturale anglosassone, la "democrazia partecipativa" origina da note esperienze sudamericane (L. Bobbio 2006, 14; R. Bifulco 2009, 2). Sia l'una che l'altra, com'è stato scritto, «si collocano all'interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, ai più diversi livelli di governo, a tutti coloro che sono interessati» (*ibidem*). La differenza principale sembra però consistere nel fatto che, mentre con la formula "democrazia deliberativa" si rinvia «a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno, con connotazioni fortemente normative», la ricerca sulla "democrazia partecipativa" si caratterizza per la sua «valenza soprattutto applicativa» (*ibidem*).

Nell'espressione "democrazia deliberativa", l'attributo è frutto dell'italianizzazione dell'inglese "*deliberative*", che non denota soltanto il momento della decisione, ma anche quello della discussione e del confronto tra argomenti che precedono la decisione pubblica (G. Bosetti-S. Maffettone 2004, 7; P. Ginsborg 2006, 73; R. Bifulco 2011, 272; l'uso dell'espressione si registra originariamente in J. Bessette 1980, 102 ss.).

In generale, nei modelli di democrazia deliberativa i processi di decisione pubblica sono (nel senso che *devono essere*) orientati da due principi: quello di *deliberazione* e quello di *massima inclusione*. In base al primo, la decisione deve scaturire da un confronto tra diversi punti di vista, nel quale, sulla base del riconoscimento dell'eguale dignità di ogni partecipante alla discussione, ciascuno porta argomenti che possano essere accettati da tutti (R. Bifulco 2011, 280). In base al principio della massima inclusione, invece, il processo decisionale deve essere aperto a tutti gli interessati alla decisione e ai destinatari degli effetti della stessa (*ivi*, 282; in questo senso si veda già la definizione di J. Elster 1998, 8). Quest'ultimo criterio, com'è evidente, risulta difficilmente applicabile nelle realtà altamente complesse delle democrazie contemporanee, i cui processi decisionali non possono sempre coinvolgere tutti gli interessati, pena la paralisi dei congegni istituzionali. D'altro canto, il modello della democrazia deliberativa rinvia a un agire comunicativo che non sempre trova posto nelle concrete dinamiche decisionali della democrazia rappresentativa: in tal senso, Habermas, fautore di un modello normativo di «politica deliberativa» che ha influenzato notevolmente le concezioni delle quali si sta qui discorrendo, ha sostenuto che il

procedimento democratico postulato dalla sua teoria discorsiva creerebbe «una connessione interna tra *trattative, discorsi di autochiarimento e discorsi di giustizia*», giustificando così la «presunzione di poter pervenire, in queste condizioni, a risultati ragionevoli ovvero equi» (2002, 242; Id. 2013, 322 ss.).

In realtà, tutte le teorie della democrazia deliberativa, com'è stato detto, hanno una «pretesa normativa decisamente astratta e generale» (R. Bifulco 2011, 276); e proprio in tale carattere si riscontra la principale differenza con le concezioni della democrazia partecipativa, che invece sostengono «esperienze concrete» nelle quali si sperimentano meccanismi utili a consentire ai partecipanti di influenzare la decisione finale, senza però che questi ultimi assumano poteri decisionali formali (*ivi*, 277). Tali forme d'intervento si svolgono all'interno di «procedure pubbliche», nelle quali i partecipanti «interagiscono con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, così che viene costruendosi attraverso la procedura una linea di azione comune in cui si esprimono volta per volta in varia misura conflitto e consenso e che comunque mira a confluire in un risultato unico – una decisione – che è il prodotto di quella logica procedurale» (U. Allegretti 2011, 306). Rientrano tra le suddette «esperienze» il «bilancio partecipativo», il cui esempio più celebre è quello di Porto Alegre e che consiste, pur con varie forme applicative, nella sottoposizione a discussione pubblica del bilancio comunale o di altri enti pubblici; il «dibattito pubblico», che ha trovato le sue prime applicazioni in Francia e che si sostanzia in una discussione pubblica informata, svolta in presenza di un'autorità indipendente, e produttiva di un rapporto finale che, pur non obbligando il decisore a conformarsi ai suoi esiti, può influenzare quest'ultimo, inducendolo ad abbandonare il progetto o a modificarlo; le «giurie civiche», create, ad esempio, a Berlino tra il 2001 e il 2003, che consistono in gruppi ristretti di cittadini, solitamente designati, in tutto o in parte, a sorte e chiamati ad assumere decisioni su questioni di comune interesse; a tali strumenti vanno aggiunte poi le varie forme di programmazione partecipata nei diversi settori delle politiche pubbliche (*ivi*, 296 ss.).

Da questi strumenti devono poi distinguersi, secondo l'opinione che si è qui condivisa, gli istituti di «partecipazione istituzionale», quali il referendum, nelle sue varie applicazioni, l'iniziativa legislativa e la petizione popolare. Tali congegni, infatti, non possono essere qualificati, a rigore, come meccanismi di democrazia diretta, la quale, come si è visto, corrisponde a specifiche esperienze storiche oggi difficilmente riproducibili. La partecipazione «istituzionale» è piuttosto quella che «si articola in istituti e procedimenti formalizzati e tipizzati dal diritto (in genere, dalla Costituzione o tutt'al più dalla legge)», è diretta «all'attivazione, completamento o definizione dei procedimenti decisionali pubblici (in particolare, di quelli politici)», «si struttura attraverso l'attribuzione di specifici diritti politici» e può essere praticata da tutti i cittadini titolari dei medesimi diritti politici (M. Luciani 2005, 39). I diversi concetti di partecipazione finiscono così con il confluire nella composizione di un'«attività fondante un metodo costante di cooperazione democratica alla funzione deliberativa delle istituzioni rappresentative, che trova una sua specifica ragion d'essere nelle ragioni del costituzionalismo democratico» (M. Della Morte 2012, 31).

Sostenitore di una democrazia partecipativa, in polemica contrapposizione alla concezione della «democrazia maggioritaria», è, poi, Dworkin (2007, spec. 134 ss.), secondo il quale, in base alla prospettiva partecipativa, la democrazia dovrebbe significare che ciascuno «partecipa al governo come socio a pieno titolo di un'impresa politica collettiva, e che quindi le decisioni della maggioranza sono democratiche solo quando sono soddisfatte alcune condizioni che tutelano lo status e gli interessi di ogni cittadino». Non basta, dunque, che vengano eletti i rappresentanti politici «con impeccabili metodi maggioritari»: quello che conta è che non vengano ignorati costantemente gli interessi di alcun gruppo minoritario (*ivi*, 134).

Più specificamente, per Dworkin, un governo democratico legittimo è quello la cui struttura consente lo sviluppo di una comunità politica che tratta tutti i suoi componenti con «*uguale considerazione e rispetto*» (2002, VII). E un'organizzazione istituzionale del genere non può che avere un'ispirazione partecipativa.

Passando dalla dimensione teorica a quella dogmatica e adottando quale ambito esemplare di studio l'ordinamento costituzionale italiano (sul quale ci s'intratterà nel prossimo paragrafo), si può notare come la democrazia partecipativa, che ha trovato espressione soprattutto (anche se non esclusivamente) nella dimensione degli enti regionali e locali (in tema, cfr. ora S. Aru-A. Deffenu 2014, 40 ss., e M.A. Gliatta 2014, 73 ss.), è riconosciuta dall'art. 3, comma 2, Cost., laddove l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese è posta quale finalità propria della Repubblica, per il conseguimento della quale quest'ultima deve rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini (U. Allegretti 2011, 317 s.).

10. *Il principio democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*

Alla luce del percorso fin qui svolto e analizzate, pur sinteticamente, le molteplici trasformazioni del principio democratico (sul concetto di «trasformazioni della democrazia» cfr., per tutti, N. Bobbio 1984, 7 s.), possono trarsi alcune conclusioni e applicarle allo specifico contesto dell'ordinamento italiano. Quest'ultimo rientra in quella categoria di ordinamenti affermatasi nel secondo dopoguerra e variamente denominati (in base al profilo che si è voluto, di volta in volta, mettere in luce) come «Stati costituzionali», «democrazie costituzionali», «liberal-democrazie» o «democrazie pluraliste». Ciascuna di tali etichette sottolinea alcuni aspetti dei predetti sistemi giuridici: il paradigma della sovranità limitata dal riconoscimento dei principi del costituzionalismo (*in primis*, separazione dei poteri e tutela dei diritti fondamentali), il connubio tra teorie democratiche e principi e istituzioni del liberalismo, il riconoscimento del valore del pluralismo (in tutte le sue declinazioni) nel contesto di ordinamenti che si reggono sul principio di sovranità popolare.

Come ha scritto Häberle (2005, 8), il modello dello Stato costituzionale comprende sia elementi *ideali* sia elementi *reali*, che quasi in nessun ordinamento si riscontrano contemporaneamente, lasciando intravedere «una condizione ottimale del dover essere e una condizione possibile dell'essere». Tali elementi sono la *dignità umana*, premessa culturale dell'intero ordinamento; il *principio di sovranità popolare*, inteso «non come libero arbitrio e come grandezza mistica al di sopra dei cittadini ma come forma per adottare decisioni nuovamente volute e pubblicamente responsabili»; la *costituzione*, concepita come «contratto, nel cui ambito vengono formulati i fini educativi e divengono possibili e necessari valori di orientamento»; il *principio della divisione del potere*, «statale in senso stretto e pluralistico in senso ampio»; il principio dello *Stato di diritto*, quello dello *Stato sociale* e quello dello *Stato di cultura*; le *garanzie dei diritti fondamentali* e l'*indipendenza della giurisdizione* (più specificamente, dato tipico della forma ordinamentale considerata è la previsione di una giustizia costituzionale preposta anche, e soprattutto, alla tutela dei diritti fondamentali dagli eventuali abusi del legislativo: sulle teorie della giustizia costituzionale cfr. ora O. Chessa 2014). Tale modello, osserva ancora Häberle, è esso stesso una «conquista culturale» che solleva una «pretesa verso il futuro» (*ibidem*). E il diritto costituzionale deve essere inteso, in questa prospettiva, essenzialmente come una scienza della cultura (P. Häberle 2001, *passim*).

Il rapporto tra sovranità popolare e principi del costituzionalismo nella dimensione dello Stato costituzionale presenta elementi paradossali, poiché implica una formidabile *sfida culturale* (A. Morelli 2013, 7 ss.). Il rapporto tra democrazia e costituzionalismo appare problematico in quanto mette in discussione convinzioni e modelli resistenti anche se ormai inadeguati alle odierne realtà istituzionali. Le difficoltà d'inquadramento delle quali si riflettono nella diversità delle soluzioni proposte in dottrina: ed infatti alcuni autori hanno ricostruito il rapporto tra democrazia e costituzionalismo in termini oppositivi, attribuendo ai diritti costituzionali il ruolo di *limiti* alla democrazia; altri, invece, hanno individuato nei diritti *condizioni* di esistenza e di sviluppo della stessa democrazia (in tema, cfr., per tutti, G. Palombella 1997, 15 ss.). Come pure è stato notato, i diritti svolgono, in realtà, entrambe le funzioni indicate: essi sono condizioni e limiti della

democrazia; e le Costituzioni si basano su due principi di legittimazione: «quello di limitazione del potere in funzione dei principi e dei diritti e quello democratico» (G. Bongiovanni 2005, 14).

Quel che emerge, in definitiva, è *l'indissolubile legame tra la democrazia e l'intero sistema dei principi costituzionali*: si è visto come la prima si traduca in un insieme di procedure assiologicamente connotate, concretandosi in una forma di organizzazione politica che permette di massimizzare il diritto all'autodeterminazione degli individui. Tale capacità va di pari passo con l'attitudine della stessa democrazia a promuovere l'attuazione dell'eguaglianza politica. Nella cornice della democrazia pluralista, libertà ed eguaglianza appaiono strettamente legate: l'espansione dell'una corrisponde a un pari ampliamento dell'altra e, di contro, la compressione dell'una comporta inevitabilmente una proporzionale *deminutio* dell'altra (G. Silvestri 2009, 43 ss.). Democrazia, libertà ed eguaglianza rappresentano, dunque, i cardini di un unico modello, che non può fare a meno di alcuno dei predetti elementi.

Anche quello tra democrazia e diritti è un rapporto di stretta integrazione, benché non siano mancate ricostruzioni che hanno sostenuto l'importanza di operare una netta distinzione tra la prima e i secondi (cfr., ad esempio, A. Pintore 2003, *passim*). La democrazia, tuttavia, non sembra poter fare a meno né dei diritti che più immediatamente ne consentono il funzionamento – ossia quelli politici –, né dei diritti d'espressione e d'informazione, il cui esercizio permette, per un verso, la diffusione delle informazioni necessarie alla formazione di un'opinione pubblica libera e consapevole e, per altro verso, lo sviluppo di quelle opinioni e idee diverse la cui circolazione dà linfa vitale al processo democratico.

Tali caratteri sono riscontrabili anche nell'ordinamento italiano: l'art.1 Cost. definisce, al primo comma, l'Italia come una «Repubblica democratica fondata sul lavoro», con una formula dalla quale si evince che il principio democratico si colloca (e acquista pieno significato, oltre il “nucleo duro semantico” coincidente con l'idea di autogoverno) in un contesto più ampio, legandosi, innanzitutto, al carattere repubblicano; al pari di quest'ultimo, quello democratico è un «principio di struttura», ossia un principio fondamentale formale e organizzativo della Costituzione (M. Olivetti 2006, 7). Il medesimo principio appare connesso anche al fondamento giuslavorista, il quale, a sua volta, si qualifica come un «principio costituzionale materiale», che pone un dato fine ai pubblici poteri (*ibidem*).

Il secondo comma dell'art. 1 esprime ancor più chiaramente l'idea della limitatezza della sovranità popolare, affermando che quest'ultima deve essere esercitata appunto nelle *forme* e nei *limiti* della Costituzione, previsione nella quale si è visto un rinvio alle disposizioni costituzionali che danno contenuto alla stessa sovranità popolare (R. Romboli 1984, 176), ma che esprime anche, con grande efficacia, la connotazione del tutto peculiare di tale forma ordinamentale, nella quale la collocazione del principio democratico nella trama assiologica complessiva è condizione necessaria per lo sviluppo della stessa dimensione democratica. Il carattere onnipervasivo della sovranità popolare impedisce, infatti, di esaurire la democrazia in un solo organo o istituto (sia esso il Parlamento, il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale o qualunque altro soggetto o entità dell'ordinamento). In tal senso, del resto, si è espressa anche la Corte costituzionale nella [sent. n. 106/2002](#), ove ha affermato che «l'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità “appartiene” al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale» (punto 3 del cons. in dir.).

Non è necessario passare in rassegna tutti i caratteri della democrazia costituzionale italiana, essendo sufficiente ai nostri fini rilevare solo alcuni aspetti degni di nota del modello di democrazia definito dalla Costituzione repubblicana, aspetti che appaiono coerenti con l'evoluzione del concetto di democrazia fin qui ricostruita.

Il primo carattere è *l'indissolubile legame tra democrazia e Costituzione*: se, infatti, la prima si sostanzia nella forma istituzionale che consente meglio di ogni altra l'attuazione dei principi di

libertà e di eguaglianza, essa presuppone e implica tutti gli altri principi supremi previsti dalla Carta repubblicana, che, in qualche modo, ai primi rinviano. Si pensi soltanto agli attributi riconosciuti al diritto di elettorato attivo dall'art. 48, secondo comma, Cost., a norma del quale il voto, oltre ad essere personale e segreto, deve essere *eguale e libero*. Un voto che non avesse tali caratteri non potrebbe veicolare l'istanza democratica nella dimensione istituzionale: in particolare, la diseguaglianza del voto inciderebbe sulla rappresentatività degli organi elettivi in relazione alla reale consistenza del *demos*; l'assenza di libertà ridurrebbe, invece, l'istituto del voto ad una ritualità priva di altra funzione che non fosse quella di conferire una parvenza di legittimazione democratica ad un potere autoritario (tali principi hanno trovato, ancora di recente, riconoscimento in [Corte cost. n. 1/2014](#), sulla quale cfr. ora A. Rauti 2014).

Il principio democratico si lega, poi, indissolubilmente al principio personalista, poiché, com'è stato scritto, non c'è «partecipazione alla cosa pubblica di individui e gruppi organizzati, nel che si concreta ed afferma la democrazia come valore [...], che non debba di necessità passare dal pieno rispetto della persona e, prima ancora, dalla predisposizione delle condizioni idonee all'affermazione della personalità della persona» [A. Ruggeri 2014(a), 217]. La democrazia, infatti, «è “luogo” di maturazione della personalità dei componenti la comunità statale, che senza di essa non potrebbero vedere neppure minimamente appagati taluni loro bisogni elementari e la loro stessa dignità»; essa, d'altro canto, «si alimenta e rigenera proprio per il tramite di siffatto appagamento, con un moto che – come si vede – non ha un principio o una fine ma che è segnato da un incessante *continuum* radicato nel (e proteso verso il) valore della dignità» (*ivi*, 218; in tema sia consentito rinviare ad A. Morelli, in *paper*).

Il principio democratico fa, dunque, sistema con tutti gli altri principi costituzionali, dai quali trae la sua stessa connotazione.

Un ulteriore profilo di cui tenere conto è il già richiamato *rapporto tra democrazia e dimensione culturale*. Si tratta di un legame molto articolato, al quale è possibile qui soltanto accennare.

Se la democrazia, come sottolineato dai fautori del paradigma deliberativo, è, innanzitutto, confronto, dialogo e capacità di condividere le proprie opinioni con gli altri, mostrandosi disposti anche a metterle in discussione, appare evidente come essa presupponga sempre l'esistenza di determinate condizioni culturali. La democrazia è, dunque, innanzitutto, prima che un dato giuridico, un fenomeno culturale; di qui la necessità che le istituzioni preposte all'istruzione pongano l'educazione alla democrazia come un obiettivo dei propri programmi (sul rapporto tra istruzione, educazione e democrazia, oltre al classico di J. Dewey 2004, si vedano anche G. Zagrebelsky 2007, e N. Chomsky 2008). Tale legame appare ovvio se si considera, più in generale, l'importanza dei fattori culturali per le dinamiche della democrazia costituzionale, la cui legittimazione dipende, in definitiva, dal riconoscimento e dalla condivisione, in seno alla società, dei valori tradotti in principi a loro volta riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Scrive, in tal senso, Ventura (2010, 13): «Una cosa, in democrazia, non si può fare: costringere il popolo ad essere democratico. Ma si può aiutarlo a comprendere appieno i valori fondamentali e il senso vero della democrazia».

11. *Crisi e prospettive di sviluppo del principio democratico: qualche considerazione conclusiva*

Il problema centrale della democrazia è oggi, sempre più, la grave crisi di rappresentatività delle sue istituzioni. Non si tratta certo di una questione nuova; e, tuttavia, al momento, la misura della distanza diffusamente percepita tra i rappresentanti politici e gli interessi della collettività è tale da suscitare serie preoccupazioni sul futuro dell'ordinamento democratico. Nell'ambito delle analisi sociologiche e politologiche si è così giunti a sostenere la fine della democrazia (R. Dahrendorf 2001), il passaggio a forme di «postdemocrazia» (C. Crouch 2012) o l'affermazione di «democrazie senza democrazia» (M.L. Salvadori 2009).

Dinanzi alla crescente complessità sociale e al progressivo deterioramento di quell'*idem sentire de republica* che è il presupposto indefettibile della stessa unità politica (L. Ventura 2002, 60; Id.

2004, 1 ss.; Id. 2010, 11 s.; Id. 2012, 569 ss.; A. Barbera 2009), si manifesta il carattere intimamente paradossale dello schema della rappresentanza. Si tratta di una condizione resa efficacemente da Borges nel racconto *Il Parlamento*, nel quale i protagonisti tentano di istituire un parlamento mondiale, giungendo infine alla conclusione che un organo del genere, per risultare realmente “rappresentativo”, dovrebbe includere tutta l’umanità presente, passata e futura (2004, 42). Il problema dell’adeguatezza delle istituzioni parlamentari a realtà sociali particolarmente disomogenee (come ovviamente appare quella coincidente con l’intero genere umano, ma come tendono ad essere sempre più anche le singole comunità nazionali) non sembra oggi risolvibile soltanto con il potenziamento dei classici strumenti di partecipazione popolare, i quali pure richiederebbero interventi riformatori volti a promuoverne un impiego più efficace. Né, tantomeno, si mostra al momento risolutiva l’applicazione dei mezzi tecnologici: l’avvento di una “democrazia elettronica” è un’ipotesi ancora remota (P. Costanzo 2014, 43 ss.).

Nel racconto *Diritto di voto*, Asimov immagina un futuro nel quale, negli Stati Uniti d’America, le cariche elettive di tutti i livelli istituzionali siano attribuite sulla base delle preferenze di un unico elettore giudicato da un cervellone elettronico come il cittadino più rappresentativo del popolo americano (1995, I, 55 ss.). Ridotta al minimo la dimensione del rapporto tra eletto ed elettore, la rappresentanza torna così ad essere raffigurata come una condizione meramente esistenziale, proponendosi, sotto le nuove forme di una pseudo-democrazia elettronica, il già visto modello schmittiano della democrazia identitaria. Il rischio dell’uso pervasivo e incontrollato degli strumenti tecnologici e informatici è proprio questo: che dietro l’apparente agevolazione della dimensione partecipativa si celi il potere disumanizzato della macchina, peraltro sempre esposto a forme occulte di controllo del consenso popolare (cfr. ora N. Urbinati 2013, 14).

Una tendenza oggi altrettanto diffusa quanto pericolosa è quella alla svalutazione del ruolo dei partiti politici, i quali da tempo non godono più di molta considerazione da parte dell’opinione pubblica, e all’esaltazione di una presunta «Repubblica dei cittadini», disancorata dalle vigenti forme costituzionali della rappresentanza politica (sul punto cfr. ancora N. Urbinati 2013, spec. 174 ss., e M. Plutino 2015).

Se al momento appare ancora improbabile che il deterioramento del sistema democratico possa condurre all’affermazione di regimi autoritari *dichiaratamente* in contrasto con i principi dello Stato costituzionale, più facile è che dietro la mera *apparenza* delle istituzioni democratiche si consolidino poteri occulti, in grado di condizionare l’azione di governo al di fuori dei circuiti della rappresentanza istituzionale. Occorre, dunque, indagare l’effettività degli strumenti di attuazione del principio democratico, poiché sotto ricostruzioni meramente tautologiche della democrazia possono sempre svilupparsi forme di Stato che lasciano al popolo un ruolo assolutamente gregario.

In tale prospettiva si deve guardare anche al problematico legame tra tecnica e potere, termini il cui rapporto non può essere descritto come una dicotomia, in quanto l’una non esclude l’altro e viceversa. La tecnica, infatti, può essere un limite ma anche uno strumento del potere; le valutazioni tecniche, inoltre, non sono mai del tutto neutre e imparziali, ma appaiono sempre, in una certa misura, condizionate da scelte di valore. Tra l’analisi tecnica e la deliberazione politica si pongono inevitabilmente valutazioni discrezionali.

L’odierna complessità sociale, alimentata anche dalle trasformazioni indotte dalla globalizzazione, restituisce attrattiva all’antica idea platonica del governo dei filosofi o dei saggi, che oggi assumono la veste (più adeguata ai tempi) dei “tecnici”. Dinanzi alle notevoli difficoltà di svolgere previsioni attendibili dell’impatto dell’azione di governo sugli attuali contesti economico-sociali altamente complessi, è ricorrente la tentazione di affidare la gestione della cosa pubblica ad esperti nei vari settori di volta in volta oggetto di regolazione.

Si tratta, però, soltanto di un’illusione, poiché se è vero che la conoscenza può aiutare ad adottare decisioni politiche consapevoli, essa non è garanzia certa di un buon governo, qualunque sia il significato che voglia attribuirsi a tale espressione.

Nessun settore, oltretutto, è mai nettamente separabile dagli altri, poiché le relazioni che uniscono le varie sfere dell’esistenza umana sono tante e tali da impedire di svolgere valutazioni e

di assumere decisioni che incidano soltanto su una di tali sfere senza toccare le altre. Guardando, in particolare, all'ambito dell'economia, essa non può essere separata *sic et simpliciter* dalla politica, poiché, come già ammoniva Kelsen, «la maggior parte degli affari economici ha un'importanza politica e la maggior parte degli affari politici un'importanza economica» (H. Kelsen 1929, in Id. 1995, 94). Di qui l'ovvia conseguenza che *tutti* i “governi tecnici” sono anche esecutivi politici, nel senso che devono svolgere necessariamente valutazioni di carattere politico e che anche per essi si pone un problema di responsabilità politica.

Proprio su questo versante però – quello degli strumenti a disposizione dei governati per far valere la responsabilità dei governanti – si riscontrano oggi le maggiori carenze.

La questione assume caratteri di formidabile complessità se si guarda ai contesti dell'ordinamento dell'Unione europea (o «eurounitario», secondo l'espressione introdotta da A. Ruggeri 2010, 125 ss., e utilizzata, di recente, anche in Cass. civ., sez. trib., n. 25035/2013) e della comunità internazionale, che costituiscono oggi gli ambiti di adozione delle decisioni in materia economica (e, dunque, anche politica) di maggiore portata. È evidente come proprio in tali sedi acquistino maggior rilievo i problemi di applicazione e di effettività del principio democratico.

È stato ampiamente rappresentato dalla dottrina il problema del *deficit* democratico delle istituzioni “eurounitarie” (la letteratura in tema è molto vasta: nel dibattito dottrinale italiano, si sono soffermati di recente sulla questione, tra gli altri, A. Ciancio 2014, 1 ss.; R. Bin 2014, 1 ss.; F. Donati 2014, 1 ss.; T. Ito 2014, 1 ss.; L. Mezzetti 2014, 104 ss.; A. Lollo, §3 *paper*). Il progressivo incremento dei poteri dell'Unione richiederebbe un'adeguata democratizzazione dei suoi organismi e delle sue procedure deliberative, che ovviamente dovrebbe tener conto della natura (non ancora facilmente decifrabile) di tale organizzazione sovranazionale. Una democratizzazione che non potrebbe che andare di pari passo con la costituzionalizzazione delle stesse istituzioni dell'Unione.

Non si trascura la complessa questione, che, tuttavia, non è qui possibile riprendere, dell'esistenza, allo stato, di una «Costituzione europea», che ovviamente coinvolge importanti profili di teoria generale del diritto costituzionale [in riferimento ai quali cfr., per tutti, G. de Vergottini 2007, 445 ss.; Id. 2014, spec. 19 ss.; A. Morrone 2014, 1 ss., e A. Ruggeri 2014(b), 2 ss.]. Si vuole solo sottolineare che l'applicazione degli strumenti istituzionali elaborati dal pensiero democratico e dal costituzionalismo moderno e contemporaneo a contesti sovranazionali rappresenta di certo un'impresa ardua, nell'avvio della quale, peraltro, si sono già riscontrate notevoli difficoltà (nell'ampia letteratura in tema, cfr. ora G. Halmai 2014 e A. Somek 2014). I possibili sviluppi alternativi della dinamica dei rapporti tra Stati non sembrano corrispondere, tuttavia, a scenari auspicabili: il consolidamento di forme di tecnocrazia sovranazionale o, all'opposto, il ritorno di egoismi nazionalistici tali da determinare l'arretramento del processo d'integrazione europea finirebbero probabilmente con il ridurre le garanzie dei diritti e con l'ingenerare gravi conflitti sul piano internazionale.

Non basta riconoscere gaberianamente la democrazia come il sistema più democratico che ci sia: a prescindere dalle celebrazioni formali della sovranità popolare, occorre, infatti, tentare di declinare il principio democratico, specificato nel senso che si è qui ricostruito, in tutti i livelli nei quali trova espressione l'organizzazione dei pubblici poteri, da quello locale a quello sovranazionale. E per far ciò è necessario non perdere di vista lo scopo ultimo del modello di organizzazione politica connotato da tale principio, una forma di organizzazione *a misura d'uomo* che intende porre le condizioni istituzionali più adeguate al pieno e libero sviluppo della persona umana.

Nota bibliografica

AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Seminario di studio dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Messina il 26 febbraio 1996, Padova, 1997.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Ann.*, IV (2011), 295 ss.

ARU S.-DEFFENU A., *Partecipazione a livello regionale*, in A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, 40 ss.

ASIMOV I., *Diritto di voto*, in Id., *Tutti i racconti* (1990), I, parte prima, trad. it., Milano, 1995, 55 ss.

AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005(a).

- AZZARITI G., *Concezioni della democrazia e opinione pubblica: la Corte costituzionale tra conflitti plurali e unità costituzionale*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del seminario di Otranto-Lecce svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, 2005(b), 879 ss.
- AZZARITI G., *Corte e democrazia*, in DAL CANTO F. - ROSSI E. (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*, Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010, Torino, 2011, 121 ss.
- AZZARITI G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.
- BARBERA A., *I principi della Costituzione repubblicana: dal "compromesso" al radicamento progressivo*, Prolusione all'Apertura dell'Anno Accademico 2008-2009 all'Università di Bologna, 24 gennaio 2009, in www.forumcostituzionale.it.
- BARBERIS M., *Introduzione* a H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1995, 7 ss.
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004.
- BESSETTE J., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R.A. GOLDWIN - W.A. SCHAMBRA (ed.), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, D.C., 1980, 102 ss.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in www.astrid-online.it, 2009.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Ann.*, IV (2011), 271 ss.
- BILANCIA F., *Positivismo giuridico e studio del diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli, 2012, 53 ss.
- BIN R., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in Rivista AIC, 3/2014, 1 ss.
- BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 4/2006, 11 ss.
- BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984.
- BOBBIO N., *Democrazia*, in BOBBIO N. MATTEUCCI - N. PASQUINO G., *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 235 ss.
- BONGIOVANNI G., *Costituzionalismo e teoria del diritto*, Roma-Bari, 2005.
- BORGES J.L., *Il Parlamento*, in ID., *Il libro di sabbia* (1996), trad. it., Milano, 2004.
- BOSETTI G.-MAFFETTONE S., *Introduzione*, in G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, 2004, 5 ss.
- CANFORA L., *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, 2010.
- CANFORA L., *Se la democrazia degli antichi sia ancora utile per emendare quella dei moderni*, in C. ALTINI (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, Bologna, 2011, 63 ss.
- CERVATI A.A., *A proposito di metodi valutativi nello studio del diritto costituzionale*, in *Dir. pubbl.*, 3/2005, 707 ss.
- CHESSA O., *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), 2005, 17 ss.
- CHESSA O., *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014.
- CHOMSKY N., *Democrazia e istruzione. Non c'è libertà senza l'educazione*, Roma, 2008.
- CIANCIO A., *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l'integrazione politica in Europa. Relazione introduttiva*, in Rivista AIC, 3/2014, 1 ss.
- CONSTANT B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni* (1819), trad. it., Torino, 2005.
- COSTA P., *Libertà e ordine nell'età moderna*, in C. ALTINI (a cura di), 2011, 81 ss.
- COSTANZO P., *Il fattore tecnologico e le trasformazioni del costituzionalismo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, Atti del XXVII Convegno annuale, Salerno, 23-24 novembre 2012, Napoli, 2014, 43 ss.
- CROUCH C., *Postdemocrazia* (2004), trad. it., Roma-Bari, 2012.
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica*, I, *Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004.
- DAHL R.A., *Prefazione alla teoria democratica* (1956), trad. it., Milano, 1994.
- DAHL R.A., *I dilemmi della democrazia pluralista* (1982), trad. it., Milano, 1996.
- DAHL R.A., *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Roma-Bari, 2002.
- DAHL R.A., *La democrazia e i suoi critici* (1989), trad. it., Roma, 2005.
- DAHL R.A., *Sulla democrazia* (1998), trad. it., Roma-Bari, 2006.
- DAHRENDORF R., *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, 2001.
- DE TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America* (1840), trad. it., Milano, 1999.
- DE VERGOTTINI G., *Costituzione europea*, in *Enc. dir., Annali*, I (2007), 445 ss.
- DE VERGOTTINI G., *La persistente sovranità*, in Consulta OnLine, Studi, 2014 (3 marzo 2014).
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.
- DELLAVALLE S., *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, 2002.
- DEWEY J., *Democrazia e educazione* (1916), trad. it., Milano, 2004.
- DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982.
- DONATI F., *Trattato di Lisbona e democrazia nell'UE*, in Rivista AIC, 3/2014, 1 ss.
- DWORKIN R., *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it., Bologna, 1982.
- DWORKIN R., *Virtù sovrana. Teoria dell'ugaglianza* (2000), trad. it., Milano, 2002.
- DWORKIN R., *La democrazia possibile. Principi per un nuovo dibattito politico* (2006), trad. it., Milano, 2007.
- ELSTER J., *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998.
- FERRARA G., *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*, Bologna, 1999.
- GABER G. - LUPORINI S., *La democrazia*, in *Gaber 96/97*, Milano, 1997 (il testo in prosa è consultabile ora in www.giorgiogaber.it).
- GASTALDI S., *Introduzione alla storia del pensiero politico antico*, Roma-Bari, 2008.
- GIANNINI M.S., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova, 1988.
- GINSBORG P., *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006.

- GIORGINI G., *La democrazia della polis. Il ritorno dei classici nella filosofia politica contemporanea*, in C. ALTINI (a cura di), 2011, 127 ss.
- GLIATTA M.A., *Partecipazione a livello locale*, in A. MORELLI - L. TRUCCO (a cura di), 2014, 73 ss.
- GREBLO E., *Democrazia*, Bologna, 2000.
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura* (1982), trad. it., Roma, 2001.
- HÄBERLE P., *Lo Stato costituzionale*, Roma, 2005.
- HABERMAS J.-TAYLOR C., *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento* (1992, 1996), IV ed., trad. it., Milano, 2002.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica* (1996), II ed., trad. it., Milano, 2002.
- HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it., Roma-Bari, 2013.
- HALMAI G., *Perspectives on Global Constitutionalism. The Use of Foreign and International Law*, The Hague, 2014.
- HAMILTON A. - JAY J.-MADISON J., *The Federalist Papers*, Mephis, TN, 2011.
- HART H.L.A., *Il concetto di diritto* (1961), trad. it., edizione a cura di M.A. Cattaneo, Nuova edizione con un proscritto dell'autore, Torino, 2002.
- HELD D., *Modelli di democrazia* (1996), trad. it., Bologna, 1997.
- HOBBS T., *De Cive*, trad. it. *Sul cittadino*, a cura di N. Bobbio, Torino, 1948.
- HOBBS T., *Leviatano* (1651), trad. it., Milano, 2001.
- ITO T., *The politics of expertise and the liberal origin of european integration*, in *Rivista AIC*, 3/2014, 1 ss.
- KANT I., *Per la pace perpetua* (1795), trad. it., Milano, 2004.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., 1995, 41 ss.
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo* (1924), in Id., 1995, 153 ss.
- KELSEN H., *I fondamenti della democrazia* (1955-56), in Id., 1995, 189 ss.
- LIPHART A., *Le democrazie contemporanee* (1999), trad. it., Bologna, 2001.
- LOLLO A., "Un personaggio in cerca d'autore". *Il principio democratico nell'ordinamento euorunitario*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè.
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM nel I centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova, 2004.
- LUCIANI M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, t. I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005.
- MARTINES T., *Governo parlamentare e ordinamento democratico* (1967), ora in Id., *Opere*, I, *Teoria Generale*, Milano, 2000, 255 ss.
- MARTINES T., *Diritto costituzionale*, XIII ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano, 2013.
- MEZZETTI L., *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, 83 ss.
- MILL J.S., *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), trad. it., Roma, 1997.
- MORELLI A., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013.
- MORELLI A., *L'autonomia territoriale nella dimensione della democrazia costituzionale alla luce del principio personalista*, Relazione di sintesi al Convegno annuale del "Gruppo di Pisa" su *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Bergamo 6-7 giugno 2014, in *paper*.
- MORRONE A., *Una costituzione per l'Europa? Per uno Stato costituzionale europeo*, in www.federalismi.it, 23/2014, 1 ss.
- MORTATI C., *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI (1962), 140 ss.
- NICOSIA P., *La Costituzione*, in L. VENTURA - P. NICOSIA - A. MORELLI - R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino, 2010, 63 ss.
- NOCILLA D. - CIAURRO L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII (1987), 543 ss.
- OLIVETTI M., *Art. 1*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 5 ss.
- PAJNO S., *Due teorie della democrazia alla luce del principio di maggioranza*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), 2005, 570 ss.
- PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997.
- PINTORE A., *La teoria analitica dei concetti giuridici*, Napoli, 1990.
- PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Roma - Bari, 2003.
- PLUTINO M., *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015.
- RAUTI A., *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, 2014.
- RAWLS J., *Una teoria della giustizia* (1971), trad. it., Milano, 1999.
- RIMOLI F., *L'idea di costituzione. Una storia critica*, Roma, 2011.
- ROMBOLI R., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 159 ss.
- ROUSSEAU J.J., *Il contratto sociale* (1762), trad. it., Milano, 2003.
- RUGGERI A., *Dimensione europea della tutela dei diritti fondamentali e tecniche interpretative*, in *Dir. Un. Eur.*, 1/2010, 125 ss.
- RUGGERI A., *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in Id., "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XVII, *Studi dell'anno 2013*, Torino, 2014(a), 189 ss.
- RUGGERI A., *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, 2014(b), 2 ss.
- SALVADORI M.L., *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009.
- SARTORI G., *Democrazia. Cosa è*, II ed., Milano, 2007.
- SCHMITT C., *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, 1984.
- SCHUMPETER J., *Capitalismo, socialismo e democrazia* (1954), trad. it., Milano, 1964.
- SEN A., *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente* (2004), trad. it., Milano, 2013.
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.
- SOMEK A., *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford, 2014.
- SPADARO A., *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano, 1994.

- SPADARO A., *Costituzione (Dottrine generali)*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto pubblico*, II, Milano, 2006, 1630 ss.
- TIMASHEFF N.S., *The Soviet Concept of Democracy*, in *Review of Politics*, XII, 1950, 506 ss.
- URBINATI N., *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*, Milano, 2013.
- VENTURA L., *Ordinamento ed organizzazione del Governo*, in *Il Governo. Annuario 2001*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Palermo 2001, Padova, 2002, 57 ss.
- VENTURA L., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino, 2004, 1 ss.
- VENTURA L., *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in L. VENTURA - P. NICOSIA - A. MORELLI - R. CARIDÀ, 2010, 15 ss.
- VENTURA L., *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, I, Bari, 2012, 569 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, 1992.
- ZAGREBELSKY G., *Il "crucifige!" e la democrazia*, Torino, 1995.
- ZAGREBELSKY G., *Imparare democrazia*, Torino, 2007.
- ZAGREBELSKY G., *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014.