

OSCAR
SAGGI



Sabino Cassese

La democrazia e i suoi limiti

Nuova edizione aggiornata

MONDADORI

OSCAR
SAGGI



Sabino Cassese

La democrazia e i suoi limiti

Nuova edizione aggiornata

MONDADORI

Il libro

Dopo aver sanato le ferite delle guerre e dei totalitarismi del XX secolo, la democrazia appare oggi fragile e vulnerabile mentre i suoi valori sembrano perdere forza e significato: ne sono prova le difficoltà crescenti dell'integrazione europea, il dilagare dei populismi, la contestazione delle élite, la Brexit, la sorprendente elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti. Ma come funziona la democrazia? Come opera concretamente nella vita dello Stato, in relazione alle altre componenti dei poteri pubblici, in conflitto con la giustizia, l'autorità, l'efficienza, nella teoria e nella pratica del governo? Sono queste alcune delle domande a cui risponde Sabino Cassese, analizzando l'interazione tra l'elemento democratico dei sistemi politici contemporanei e gli altri elementi che compongono lo Stato, nonché tra la democrazia nazionale e gli ordini giuridici sovranazionali.

L'autore

Sabino Cassese

Atripalda, Avellino, 1935. Professore alla School of Government della Luiss e alla Católica Global School of Law di Lisbona, ha insegnato in molte università italiane ed estere ed è stato ministro della Funzione pubblica e giudice della Corte costituzionale.

Sabino Cassese

LA DEMOCRAZIA E I SUOI LIMITI

Nuova edizione aggiornata

MONDADORI

La democrazia e i suoi limiti

Introduzione

Sono molti i libri sulla democrazia. Non tutti, però, la considerano nel suo funzionamento reale, calata nella vita dello Stato, in relazione alle altre componenti dei poteri pubblici, in conflitto con giustizia, autorità, efficienza, nella teoria e nella pratica del governo. Ecco la ragione di queste riflessioni, al centro delle quali sta l'interazione tra l'elemento democratico dei sistemi politici contemporanei e gli altri elementi che compongono questa struttura complessa che chiamiamo Stato, nonché tra la democrazia nazionale e gli ordini giuridici sovranazionali.

L'accento è sui limiti, perché, se la democrazia è un limite del potere, essa è a sua volta limitata, sia per la sua intrinseca natura, sia per l'azione di altre forze. I limiti, dunque, che sono qui passati in rassegna sono di natura diversissima: alcuni intrinseci, altri provenienti dalle varie componenti dei sistemi di governo con cui la democrazia deve convivere; alcuni necessari, altri eventuali; alcuni di fatto, altri di diritto; alcuni imposti, altri occasionali; alcuni di segno negativo (nel senso che privano la democrazia di una parte della sua forza), altri di segno positivo (nel senso che arricchiscono la democrazia).

La democrazia è lo strumento del «governo limitato». Da un lato, la sovranità popolare, su cui si fonda la democrazia, è un mezzo per limitare i poteri pubblici perché comporta che il popolo possa esercitare un'influenza effettiva sull'esercizio dei poteri dello Stato. Dall'altro, la stessa sovranità popolare non può penetrare ovunque, non è fonte di un potere illimitato (come si spiegherà più avanti, la Costituzione italiana dispone che essa si eserciti nelle forme e nei limiti della Costituzione: non potrebbe, per esempio, dar luogo a discriminazioni che violino il principio di eguaglianza). Dunque, il tema dei limiti che la democrazia pone e di quelli che essa incontra è essenziale per la sua comprensione.

I

Una nuova crisi della democrazia?

Meno di un terzo della popolazione americana sa che non è scritto nella Costituzione americana il motto «da ognuno secondo le sue capacità, a ognuno secondo i suoi bisogni», con cui Karl Marx descriveva la fase ultima del socialismo. Nel 1964 una minoranza di americani sapeva che l'URSS non era parte della NATO. Oggi la maggioranza di quella popolazione non conosce il candidato politico del proprio distretto, pochi sanno quale partito controlla il Congresso, il 40 per cento non sa quali potenze fronteggiarono gli Stati Uniti durante la seconda guerra mondiale. In Italia, una buona parte della popolazione pensa che vi sia un numero di immigrati che rappresenta il 27 per cento della popolazione, più di tre volte il dato reale.

Segnali preoccupanti in giro per il mondo

Il presidente francese Emmanuel Macron, parlando il 7 settembre 2017 nella culla della democrazia, ad Atene, sotto il Partenone, ha osservato che «en Europe aujourd'hui, la souveraineté, la démocratie et la confiance sont en danger». «Democracy Dies in Darkness» è il nuovo motto usato sulla prima pagina dal «Washington Post». Già nel 1996 il presidente turco Erdoğan aveva dichiarato che «la democrazia è un mezzo e non un fine, come un tram da cui si scende quando si è arrivati a destinazione».

Solo circa metà dei centonovantatré Stati del mondo è governata in forma democratica e il numero dei Paesi democratici non aumenta; anzi, Stati dove si svolgono regolarmente elezioni, come Turchia, Polonia e Ungheria, divengono illiberali, limitando la libertà di espressione, la libertà di associazione o l'indipendenza del sistema giudiziario, e quindi minando la stessa democrazia, che non può sopravvivere senza questi suoi strumenti.

Anche in Paesi di antica democrazia, come il Regno Unito, vengono scoperte limitazioni della democrazia, come la privazione del diritto di voto per i detenuti, qualunque sia il reato da essi commesso; o come gli Stati Uniti, dove la democrazia sta diventando plutocrazia, e il rappresentante della

nazione viene eletto dalla maggioranza degli Stati, anziché dalla maggioranza della popolazione, tanto che l'ultimo presidente, Donald Trump, è stato eletto nonostante avesse ottenuto quasi tre milioni di voti popolari in meno della sua concorrente.

Anche i meccanismi decisionali delle democrazie, e non solo i partiti e i parlamenti, si rivelano deboli. Il Regno Unito e la Cina hanno affidato allo stesso architetto il compito di progettare e costruire rispettivamente il quinto terminal dell'aeroporto di Heathrow a Londra e il terzo terminal dell'aeroporto di Pechino: il primo è stato costruito in vent'anni, il secondo in quattro.

La partecipazione popolare

Il referendum costituzionale italiano del dicembre 2016 è stato vinto da oltre diciannove milioni di votanti, che rappresentano solo il 37 per cento dell'elettorato. Donald Trump è stato eletto quarantacinquesimo presidente degli Stati Uniti nel novembre 2016 solo con un quarto dei voti dei cittadini americani. Al referendum sull'appartenenza all'Unione europea svoltosi nel giugno 2016 nel Regno Unito ha optato per uscire il 52 per cento del 72 per cento degli aventi diritto al voto. Non una maggioranza, ma una minoranza, ha così preso una decisione le cui conseguenze riguardano l'intera Europa e non erano state messe in conto né dai favorevoli, né dagli avversari dell'uscita dall'Unione. Lo stesso può dirsi per il presidente turco Erdoğan: eletto nel 2014 dal 52 per cento del 76 per cento degli aventi diritto al voto, nel luglio 2016 ha imposto rigide limitazioni sulle opposizioni, con effetti gravi sia per le minoranze interne, sia per l'Europa e per l'equilibrio politico di questa parte del mondo. Alle elezioni presidenziali francesi del 2017, Macron ha avuto al primo turno poco più del 24 per cento dei voti e al secondo turno poco più del 66 per cento del circa 74 per cento dei partecipanti al voto.

Nei Paesi sviluppati circa un quarto dell'elettorato si astiene dal voto. Nelle democrazie più antiche e consolidate, come la Svizzera, i votanti sono circa la metà degli aventi diritto.

In Italia la partecipazione elettorale, all'inizio della storia repubblicana superiore al 90 per cento, è scesa di venti punti dopo circa un trentennio e nel 2010 era ormai inferiore al 64 per cento. I votanti alle ultime elezioni regionali siciliane sono stati il 46,7 per cento dell'elettorato.

La partecipazione politica attiva, misurata in un'indagine dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), è ridotta all'8 per cento delle persone con più di quattordici anni (quella sociale è tre volte più ampia), mentre la partecipazione politica passiva è del 77 per cento. Questo vuol dire che molti

si interessano alla politica, ma non vogliono impegnarsi attivamente in essa.

Dalla «democrazia dei partiti» si è passati ai partiti «liquidi». I partiti sono in crisi nella società, forti nello Stato.

In Italia, recentemente, d'un colpo è emerso un movimento di ribellione che coinvolge da un quarto a un terzo dell'elettorato. Sempre nel nostro Paese, in centocinquant'anni si sono succedute tredici formule elettorali e ben tre dal 1993.

La crescente domanda di democrazia e i pericoli della sua drammatizzazione

Mentre la partecipazione popolare diminuisce, cresce una domanda di maggiore democrazia. I cittadini vogliono partecipare alle decisioni, sono scontenti delle classi dirigenti, le contestano, vogliono stabilire canali diretti con il potere.

La richiesta di «people's empowerment», di maggiori diritti – ma disgiunti dai doveri, con i quali hanno formato per due secoli quasi una coppia fissa –, di sempre maggiori prestazioni da parte dello Stato, produce frustrazione, protesta, ribellione, perché è difficile soddisfare tale crescente domanda. Quando questa, invece, viene soddisfatta, produce sovraccarico di governo, elefantiasi, inefficienza, che sono all'origine di ulteriore insoddisfazione popolare. Come ha osservato Norberto Bobbio, «nulla rischia di uccidere la democrazia più che l'eccesso di democrazia». La tentazione di una democrazia illimitata è pericolosa.

Questi sono segnali preoccupanti, che riguardano il funzionamento sia della democrazia diretta (i referendum), sia della democrazia indiretta (le elezioni). Da molte parti tali segnali vengono, anzi, drammatizzati. Si registrano crisi, disillusione, tradimento, incompiutezza della democrazia. Questa avrebbe esaurito il suo capitale di fiducia, rimanendo come una costruzione di facciata. Il *demos* avrebbe perso la partita nei confronti delle oligarchie. Alla società passiva si accompagnerebbero paternalismo statale, spostamento del baricentro dei poteri pubblici dal legislativo, che rappresenta il popolo, all'esecutivo, in cui prevale l'elemento oligarchico. Dunque, gli organismi rappresentativi sarebbero in crisi, con il pericolo di autoritarismi di tipo nuovo, verticalizzazione del potere, presidenzialismi di fatto, collasso dei corpi intermedi (specialmente partiti e sindacati). La politica, da strumento per imporre l'osservanza delle leggi, sarebbe divenuta lo strumento per derogare alle leggi. Vi è chi vede in questo un disegno di «plutocrazie» internazionali, di tecnocrazie sottratte a ogni controllo popolare, con una solida base nel mondo della finanza globale. Viene ricordata l'irridente frase

di Bertolt Brecht: il governo dovrebbe sciogliere il popolo ed eleggerne un altro.

La passione e la retorica di chi drammatizza non aiutano, però, a capire quel che succede e rischiano di oscurare i veri problemi.

La democrazia è stata oggetto anche in passato di critiche o di interpretazioni dirette a ridimensionarne la portata. Ricordo qui la frase pronunciata da un giovane repubblicano nel *Luciano Leuwen* di Stendhal: «quella dolce miscela di ipocrisia e di menzogna che viene chiamata governo rappresentativo». Invece, nella *Montagna magica* di Thomas Mann, uno dei protagonisti, Settembrini, afferma: «la democrazia non ha altro significato che quello di una correzione individualistica a ogni assolutismo statale».

Inoltre, in molti Paesi, la democrazia ha conosciuto diverse crisi. Quella più importante e discussa ha coinvolto, intorno alla prima guerra mondiale, diversi Paesi ed è stata prodotta dall'allargamento del suffragio e dallo sviluppo delle grandi organizzazioni di massa, partiti e sindacati. Più tardi, politologi americani hanno definito quella italiana e quella giapponese del secondo dopoguerra «quasi-democracies» o «uncommon democracies», perché per mezzo secolo libere elezioni hanno portato al governo sempre lo stesso partito.

Se è vero che una buona parte dell'elettorato non partecipa al voto, è anche vero che vi sono istituzioni rappresentative sia nazionali sia locali, giudici che controllano, libertà di opinione e di associazione, e che gli Stati amano proclamarsi democratici (secondo l'art. 1 della nostra Costituzione, «l'Italia è una Repubblica democratica»).

Inoltre, chiediamo sempre di più alle istituzioni e ne misuriamo il rendimento non in base alle loro risposte, ma in relazione alle nostre crescenti aspettative, e sulla scorta di criteri variabili (una volta vogliamo che siano più efficienti, un'altra che ascoltino maggiormente i cittadini, un'altra ancora che lascino più libertà).

Infine, i sistemi democratici hanno dimostrato di possedere una capacità ineguagliata di garantire sicurezza e giustizia e di distribuire i risultati dello sviluppo economico (anche se questa funzione è stata svolta male negli ultimi decenni, suscitando la reazione di movimenti antisistema).

Bisogna, quindi, provare a storicizzare e a contestualizzare, con lo stile dell'entomologo piuttosto che con quello del predicatore. Vale più che mai la raccomandazione di Giacomo Leopardi: «chi non sa circoscrivere, non sa fare».

II

La democrazia come governo del popolo

Ad Atene era appena stata restaurata la democrazia quando fu messo a morte Socrate. È possibile che dietro le accuse ufficiali si celasse l'accusa politica di essere nemico della democrazia e di simpatizzare per l'oligarchia. Diogene Laerzio, nelle *Vite e dottrine dei più celebri filosofi*, racconta che, subito dopo, gli ateniesi se ne pentirono, tanto da chiudere palestre e ginnasi in segno di lutto, da esiliare due degli accusatori e condannare a morte il terzo, Meleto. Onorarono successivamente Socrate con una statua di bronzo lavorata da Lisippo, che posero nel «Pompeion». Quando Anito, uno degli accusatori, andò a Heracle(i)a, il giorno stesso i suoi abitanti lo bandirono. **Dunque, il popolo può sbagliarsi e in nome della democrazia possono prendersi decisioni pericolose per la vita dei cittadini. Più tardi, i francesi distingueranno tra *peuple* e *populace*, tra il popolo, soggetto collettivo nobile, e il **popolo-massa plebea**, non istruita, grossolana, **che agisce senza ragione**.**

La democrazia metro di misura dei sistemi politici

La democrazia è il metro con il quale misuriamo i reggimenti politici. Così, quando ragioniamo dell'Unione europea, ci chiediamo se c'è un «deficit di democrazia». Nel momento in cui l'Unione europea deve accogliere la Turchia, ci si chiede se il suo ordinamento sia ispirato al principio di democrazia.

Ma la democrazia come metro di misura, come criterio di valutazione, ha bisogno a sua volta di «indicatori», quali quelli elaborati dalla Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa, dall'«Economist» («Democracy Index»), dalla Banca mondiale («Governance Indicators»). Esiste addirittura un «Democracy Barometer» con cui si misura la «temperatura» della democrazia. La democrazia è ormai diventata quello che il prodotto interno lordo (PIL) è per l'economia. È l'indicatore di salute dei poteri pubblici, così come il PIL lo è dello sviluppo economico. Entrambi sono indicatori incompleti, ma importanti.

La democrazia è però un metro di misura molto insicuro. Nel World Summit del 24 ottobre 2005, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha infatti approvato una Risoluzione che al paragrafo 135 recita:

la democrazia è un valore universale, fondato sulla libera espressione della volontà dei popoli nel determinare i propri sistemi politici, economici, sociali e culturali e sulla loro piena partecipazione a ogni aspetto della loro vita.

Subito dopo, però, aggiunge che non esiste un unico modello di democrazia. Infatti il sostantivo «democrazia» si accompagna con una larga messe di aggettivi: rappresentativa, partecipativa, diretta, indiretta, deliberativa, liberale, socialista, capitalista ecc. Il termine «democrazia» indica regimi antichi e moderni, fra loro molto diversi, e viene spesso usato genericamente come sinonimo di «governo» e di «buon governo».

Quel che può dirsi fin d'ora è che la democrazia consiste di un insieme di istituti, che questi sono in corso di evoluzione, che esistono più tipi di democrazie, perché, se l'ispirazione e il principio sono unici, molto differenti sono sia le interpretazioni sia i contesti.

La parola e gli istituti della democrazia, inoltre, si sono sviluppati anche in altri ambiti, diversi da quello relativo ai poteri pubblici e allo Stato. La Costituzione italiana, per esempio, richiede che i sindacati siano organizzati su base democratica e che i partiti concorrano tra loro con metodo democratico (ma entrambe le previsioni sono inattuate). C'è (o ci dovrebbe essere) una democrazia societaria. Di un'associazione si può dire che sia più o meno democratica. Insomma, vi sono anche versioni privatistiche della democrazia, varianti di essa proposte o sperimentate in aree molto diverse da quella dei sistemi politici.

«Dal popolo viene la forza»

«Il diritto è l'unione della luce con la forza. Dal popolo viene la forza, dal governo la luce», ha scritto Antoine Rivarol. Più tardi, Alexis de Tocqueville, in *De la Démocratie en Amérique*, del 1835, scrive: «le pouvoir social doit émaner directement du peuple». Un trentennio dopo, il presidente americano Abraham Lincoln affermò: «government of the people, by the people, for the people». Questa triplice specificazione di «people» non era, nel discorso di Gettysburg del 1863, espressamente riferita alla democrazia, ma così è stata intesa: la democrazia è «governo del popolo, dal popolo, per il popolo».

Questa celebre definizione di democrazia rimanda al diritto romano: «quod

omnes tangit ab omnibus approbetur» («ciò che riguarda tutti deve essere approvato da tutti»). Una massima che dal diritto romano è passata a quello canonico, per arrivare fino ai nostri giorni. I padri fondatori della democrazia americana, persone colte, riuscirono a traslare nel mondo moderno quei concetti classici.

Questa semplice definizione pone non pochi problemi. In primo luogo, da chi è composto il popolo? Poi, come si organizza? In terzo luogo, è proprio il popolo, direttamente, che fa sentire la sua voce nella democrazia? Infine, come fa sentire la propria voce il popolo?

Il popolo è composto dalla comunità che risiede su un territorio. Ma, a dispetto di tutti quei movimenti che hanno valorizzato nel corso del XIX e del XX secolo l'idea di comunità (l'ideologia del *self-government* inglese, nella sua reinterpretazione tedesca; il pensiero socialista, fino ad arrivare ai soviet e alla «comunità di lavoratori e di utenti» consacrata persino nella Costituzione italiana; l'orientamento cattolico verso la comunità in funzione antistatale), il popolo che risiede su un certo territorio è molto diviso.

Fino a un passato relativamente recente, la seconda metà del XIX secolo, negli Stati Uniti, una piena appartenenza al popolo era esclusa per gli schiavi. Fino agli anni Quaranta del XX secolo, in Francia e in Italia **le donne non potevano votare. Erano considerate**, in Italia, fino al 1946, **parzialmente incapaci**: oltre a non poter votare, non potevano fare i giudici, né potevano accedere alle cariche più importanti (prefetto, ambasciatore, per esempio). Nel 1925 una legge permise loro di votare, ma solo a livello locale per eleggere i rappresentanti comunali. Questa legge, del resto, non fu mai applicata perché, subito dopo, il fascismo tolse carattere elettivo alle cariche locali.

Ora il problema si ripropone a causa della convivenza sullo stesso territorio nazionale di molte persone nate in altre nazioni e raramente «naturalizzate»: un terzo della popolazione in Libano, un quarto in Australia, un quinto in Canada, più di un sesto in Austria, Svezia e Belgio, più di un decimo in Germania, Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti è composto di persone nate in altri Paesi, definiti migranti o rifugiati. Nel 1960 coloro che vivevano in un Paese diverso da quello di nascita erano 77 milioni; nel 1990 erano 150 milioni; nel 2013 232 milioni; nel 2015 244 milioni (più del 3 per cento della popolazione mondiale), di cui 136 milioni nei Paesi sviluppati. In Italia gli stranieri residenti legalmente sono circa 5 milioni (circa l'8 per cento della popolazione residente). Sono più del 10 per cento degli occupati, il 9 per cento degli alunni nelle scuole, l'8 per cento degli imprenditori, l'8 per cento dei contribuenti.

Ora, queste persone sono stanziare su un territorio, ma solo in pochi casi

sono integrate nella comunità di origine di quel territorio e, principalmente, non godono dei diritti di cittadinanza o dei diritti politici. Quindi non fanno parte del popolo su cui si fonda la democrazia. Subiscono gli effetti delle decisioni prese dalle comunità in cui vivono, senza poter partecipare alla formazione di tali decisioni.

È singolare che durante lo sviluppo delle idee democratiche, dalla fine del XVIII secolo a oggi, si sia fatto riferimento al popolo senza menzionare quanta parte di esso era in realtà esclusa, secondo criteri ben poco democratici: popolazione nera, donne, immigrati.

Vi è poi il problema opposto, quello dei membri della comunità-cittadini ai quali viene revocata la cittadinanza o sottratto il diritto di voto. La revoca della cittadinanza è stata discussa di recente in Francia e in passato negli Stati Uniti, dove però una sentenza della Corte suprema del 1967 ha stabilito che i poteri pubblici non possono rompere il legame popolo-Stato, togliendo la cittadinanza. Alla stessa conclusione si giunge seguendo l'argomentazione di Hannah Arendt, secondo la quale la cittadinanza consiste nel diritto ad avere diritti, e quindi non può essere tolta quando una persona diventi *stateless*.

L'altro problema, quello dell'**esclusione dal suffragio**, è stato posto dalla più antica democrazia, quella inglese, che priva del diritto di voto tutti coloro che sono detenuti nelle carceri (circa 80 mila persone), qualunque sia il reato commesso e qualunque sia pertanto la pena. Spogliarli del diritto di partecipare alla vita politica della comunità – dicono oltre Manica – è salutare per coloro che si sono posti dal lato sbagliato della legge, in quanto li aiuta a capire l'importanza della partecipazione civica. Questa forma di «morte civile», di esclusione dalla società politica, è stata però oggetto di molte decisioni, negative per il Regno Unito, della Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dal 2005.

Ecco un primo **limite della democrazia: l'asimmetria tra «quod omnes tangit» e «ab omnibus approbetur»**, tra governati e governanti. Le due parti non corrispondono, oppure gli Stati si arrogano il diritto di espellere dai governati le persone sgradite o di revocare loro il diritto di partecipazione.

La crisi dei partiti

In secondo luogo, il popolo che compone collettività vaste come quelle statali – oscillanti tra cinque e diverse centinaia di milioni (le nazioni hanno dimensioni molto diverse tra loro) – non potrebbe manifestare la propria «volontà» se non fosse organizzato. Di qui i partiti come associazioni istituite allo scopo di definire le politiche e – come si dice – trasmettere la «volontà del popolo» al potere pubblico, competendo tra di loro. Sorti come movimenti

sociali dai confini labili, divenuti poi partiti-organizzazione, e talvolta partiti-chiesa, oggi i partiti sono in crisi quasi ovunque. La loro base (gli iscritti) si è fortemente ridotta (nell'immediato dopoguerra i partiti italiani contavano più di 4 milioni di iscritti, oggi ne hanno meno di 1 milione) sia a causa della disgregazione del capitale sociale, sia perché i votanti preferiscono stipulare contratti di breve durata, invece di mantenere a lungo affiliazioni politiche.

Anche per supplire a questa carenza, possono partecipare alle primarie (una prassi introdotta in Italia dal Partito democratico al suo apparire sulla scena, e applicata episodicamente anche da altri; altra cosa sono le primarie negli Stati Uniti, come vedremo) non solo gli iscritti, ma anche i votanti (con la difficoltà che ne consegue di escludere dalla partecipazione persone che appartengono ad altri schieramenti politici e il pericolo di «inquinamenti»). Al fianco dei partiti sono nati nuovi movimenti, anch'essi dai confini incerti, definiti populistici, che sono il segno di un diffuso malessere e che raccolgono il ribellismo prima contenuto dai partiti. Molti Paesi hanno accettato che vi siano altri intermediari tra la società e lo Stato, variamente definiti lobby, interessi organizzati, corporazioni, gruppi di interesse, quasi tutti a carattere settoriale. Questi sono riconosciuti e persino regolati.

I vertici dei partiti appaiono come oligarchie destinate soltanto a distribuire potere e a organizzare il seguito elettorale. I leader danno sempre più un'impronta personale al proprio potere, che quindi si «verticalizza». I partiti, infine, strumento della democrazia, debbono essere democratizzati a loro volta, per garantire che al loro interno si rispettino le regole democratiche o che non diventino una minaccia per la democrazia.

Di conseguenza, la tensione tra i due poli della democrazia – popolo e governo – viene a perdere un intermediario essenziale. La democrazia, come controllo del potere di governo, perde uno strumento essenziale di tale controllo.

In Italia i nomi dei partiti erano scelti per caratterizzarsi e dividere (comunisti, socialisti, democristiani), mentre ora sono sempre meno identificativi (chi si dichiarerebbe contrario alla democrazia e alla libertà, per fare riferimento alle denominazioni di due delle principali formazioni politiche?). La maggior parte delle associazioni politiche italiane ha rinunciato anche a usare la parola «partito» nella propria denominazione. Alcune addirittura si identificano nel nome del leader riportandolo nel simbolo elettorale.

La capillare distribuzione dei partiti sul territorio non c'è più, e l'organizzazione diviene fluida. La militanza volontaria scompare. Diventa determinante il ruolo del leader. Il finanziamento mediante il tesseramento viene sostituito dal finanziamento con cene a pagamento e dal

microfinanziamento dal basso (*crowdfunding*). I partiti che ricorrono a primarie aperte ai non iscritti abbattano i muri che dividono iscritti e simpatizzanti o votanti. La «liquefazione» dei partiti li trasforma in aggregazioni elettorali, attive al momento del voto. Lo stesso seguito elettorale si organizza volta per volta, con travasi di voti da un partito all'altro. Questo trasforma la lotta elettorale da guerra di posizione in guerra di movimento, aumenta l'importanza del «mercato politico», consente ai partiti di uscire dai loro fortini e di andare oltre il proprio elettorato tradizionale, ma correndo maggiori rischi. I partiti sono meno rigidi, meno chiusi. Minacciano meno la democrazia a causa del loro carattere autocratico e oligarchico, come si temeva mezzo secolo fa. Corrispondono sempre meno al modello costituzionale di una piramide che cresce dal basso (i cittadini si associano in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale, secondo l'art. 49 della Costituzione). In molti casi prevale l'idea che il popolo debba esprimersi direttamente, senza la mediazione dei partiti, e che di essi quindi si possa fare a meno, salvo costituire altri tipi di mediatori, movimenti, associazioni, che convogliano il consenso in rappresentanze parlamentari.

Antonio Gramsci ha scritto, riferendosi a Machiavelli, che i partiti sono il «moderno Principe», in quanto organismi che guidano i processi politici e in cui si concreta una «volontà» collettiva. Il «moderno Principe» ha due funzioni, quella di formazione politica della società e quella di scelta della rappresentanza parlamentare. La destrutturazione in corso dei partiti politici li fa divenire più leggeri, più capaci di conquistare maggiore seguito elettorale, ma ne indebolisce l'azione educativa e la forza selettiva. Dove potrebbe svolgersi la prima, se non esiste più la «scuola» dei partiti, quella distribuita sul territorio, nelle sezioni e nei circoli, nei quali ferveva la vita collettiva del partito-organizzazione? Come possono essere selezionati gli eletti nel Parlamento e nei consigli regionali e comunali, se manca la macchina del reclutamento e della valutazione e si procede per nomina dall'alto?

Questo indebolimento dei partiti come strumento di formazione della domanda politica (elaborazione di ideologie, di programmi e di piattaforme elettorali) e di cinghia per la sua trasmissione si riflette sullo Stato e sui poteri locali, dove le esigenze collettive arrivano sfocate e il personale elettivo è impreparato. Dunque, l'indebolimento della macchina del partito-organizzazione è forse un passo avanti per la democrazia, consente di rompere le fortificazioni erette intorno a esso e di allargare la base elettorale, avviando la formazione di corpi politici a vocazione maggioritaria, che non debbono far ricorso a coalizioni. Ma **produce anche un vuoto di educazione civica** e di selezione della classe dirigente.

Elezione e referendum

In terzo luogo, è davvero il popolo che governa? Negli ordinamenti considerati democratici, le decisioni non sono prese dal popolo, per quanto lo riguardino direttamente, ma da un numero limitato di persone che agiscono come delegati del popolo. Sono collegati a esso da un'investitura derivante dall'elezione e da un controllo originato dalla necessità di sottoporsi a periodiche verifiche. L'investitura li legittima, il controllo serve perché essi rendano conto del loro operato. Il processo elettorale è infatti articolato in due parti: un flusso di legittimazione dal popolo agli eletti, e un processo di *accountability* dagli eletti verso il popolo. Se non si innesta questa circolarità della legittimazione, questo «vai e vieni» fra popolo e rappresentanti, assicurato appunto solo da ripetute elezioni, non si può parlare di autentica democrazia. Nel corpo dello Stato, poi, tra organismo rappresentativo e governo si stabilisce un secondo rapporto, il legame tra maggioranza parlamentare e governo, attraverso il principio della «ministerial responsibility», detto anche, in Italia, rapporto di fiducia.

Ma l'elezione non è stata sempre intesa nel senso di scelta di persone e di delegazione di poteri (democrazia rappresentativa o delegativa). Quando il suffragio era molto ristretto, sostanzialmente riservato ai ceti e alle classi superiori, l'elezione era intesa come designazione di capacità. Era il modo in cui gruppi ristretti di elettori (poche decine) indicavano quelli di loro che ritenevano capaci di gestire i problemi collettivi. Così, per esempio, intendevano l'elezione i federalisti americani («the aim of every political constitution is, or ought to be, first to obtain for rulers men who possess most wisdom to discern, and most virtue to pursue, the common good of the society; and in the next place, to take the most effectual precautions for keeping them virtuous whilst they continue to hold their public trust. The elective mode of obtaining rulers is the characteristic policy of republican government», si può leggere nei «Federalist Papers», n. 57) e Vittorio Emanuele Orlando, fondatore della Scuola italiana di diritto pubblico e uomo politico.

Il diritto di votare e di essere eletti è assicurato normalmente dalle Costituzioni nazionali, ma anche la Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici del 1966 (entrata in vigore dieci anni dopo) all'art. 25 stabilisce il diritto di votare e di essere eletti con elezioni a suffragio universale.

A loro volta gli eletti – i deputati – sono i rappresentanti di tutto il popolo, come espressamente dispone, per esempio, l'art. 38 della Costituzione tedesca, un articolo da cui la Corte costituzionale di quel Paese fa derivare il principio di democrazia, utilizzato – da ultimo – nella sentenza del 2014 sul

Sistema europeo di stabilità.

Il carattere periodico o ricorrente delle elezioni è importante. Dopo una elezione, la maggioranza potrebbe democraticamente sopprimere la democrazia. Si pensi a Mussolini, il quale, dopo la prima elezione, ha seguito la strada dei plebisciti.

L'investitura non è una scelta, perché la proposta delle persone da eleggere, chiamata candidatura, spetta sempre a partiti e gruppi politici organizzati, che presentano le liste di candidati, e i votanti sono più o meno vincolati (in qualche caso possono scegliere da una lista, in altri non possono scegliere; comunque, non possono in genere avanzare autonome candidature). Ecco un altro limite della democrazia. Secondo la classificazione aristotelica, essa è piuttosto una oligarchia corretta da periodiche elezioni.

Accanto alla democrazia indiretta, vi sono forme di democrazia diretta, attraverso referendum. Ma questi possono svolgersi solo su un numero limitato di materie. E si prestano a manipolazioni, perché quasi mai sono quell'esempio che dovrebbero essere di «single issue politics»: a una domanda bisogna dare una risposta. Vengono spesso utilizzati per ottenere plebisciti sulle persone o sui governi. Quasi mai l'apparente logica binaria del referendum si realizza nella pratica. Per esempio, da un sondaggio compiuto un anno dopo il referendum costituzionale italiano del 4 dicembre 2016 (al quale ha partecipato un numero abbastanza alto di votanti, poco più del 68 per cento degli aventi diritto al voto) è risultato che due intervistati su tre hanno giudicato il governo Renzi, più che la riforma costituzionale. Quindi, l'apparente chiarezza del referendum (sì o no) è fallace, perché i votanti danno spesso risposta ad altre domande.

Molti studiosi ritengono i referendum confusi e pericolosi per la democrazia, perché i votanti sono solitamente poco informati, non scelgono sulla base del merito della questione loro posta ma si orientano sulla scorta di altri elementi. Questo è accaduto nel 2016 nei referendum tenutisi, pur su temi diversi, in Colombia, nel Regno Unito, in Thailandia, in Ungheria; e, in precedenza, in Francia, Olanda e Danimarca. L'eccezione riguarda le grandi scelte, come quelle su aborto e divorzio, o quella tra Monarchia e Repubblica, nel 1946. In quell'occasione Alcide De Gasperi osservò che solo un referendum poteva dare «il senso democratico e pacificatore di una suprema decisione popolare e di un consenso esplicito della maggioranza della popolazione».

Infine, anche la possibilità di utilizzare strumenti informatici per sottoporre tutte le decisioni al popolo è utopistica. Le persone aventi diritto di partecipare alla vita politica (in Italia, 40 milioni) dovrebbero quotidianamente preoccuparsi delle decisioni collettive, approvando articolo

per articolo, come prescrive la Costituzione, le leggi. Questo compito le impegnerebbe ogni giorno in una decina di decisioni, per prendere le quali sono in larga misura impreparate. Per questo motivo, come gli azionisti di una società per azioni delegano agli amministratori il compito di gestire la società, così necessariamente il popolo deve delegare ai propri rappresentanti la funzione di decidere. La dialettica tra azionisti e amministratori e quella tra popolo e rappresentanti è una parte importante della democrazia.

La democrazia come *electoralism* è però un metodo contestato. I padri fondatori della democrazia americana dubitarono del criterio elettorale come modalità migliore di scelta, pensando a un altro strumento, sperimentato nell'antica Grecia, a Venezia, a Firenze: il sorteggio, come strumento più aperto, perché dà pari opportunità a tutti.

Ancor prima, nel 1762, Jean-Jacques Rousseau, nel suo *Contrat social*, osservò che la sovranità non può essere rappresentata e che i cosiddetti «rappresentanti del popolo» sono invece dei commissari, concludendo che il popolo inglese era libero solo durante l'elezione dei membri del Parlamento:

Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement; sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien. Dans les courts moments de sa liberté, l'usage qu'il en fait mérite bien qu'il la perde.

Maggioranza, minoranza più forte, unanimità

Infine, come si esprime il popolo nell'investire gli eletti? Lo fa per mezzo di una votazione nella quale prevale la maggioranza. Già Aristotele osservava che «quel che decide la maggioranza di coloro che partecipano al governo ha valore sovrano». Ora, se si prendono le due democrazie più antiche del mondo, quella britannica e quella americana, si nota che la prima è governata da una classe politica scelta da circa un terzo dell'elettorato e la seconda da un presidente eletto da circa un quarto dell'elettorato. Poco più di un terzo dell'elettorato ha eletto il presidente turco nel 2014 e ha deciso l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea nel 2016. Dunque prevale non la maggioranza, bensì la minoranza che ottiene maggiori consensi.

La stessa maggioranza si presta a quella che già Alexis de Tocqueville nel 1835, dopo il suo famoso viaggio in America, ufficialmente per studiare il sistema penitenziario, ma in verità per analizzare la giovane ed emergente democrazia americana, chiamò, ispirandosi a James Madison, «tirannide della maggioranza».

Questo problema viene costantemente segnalato dalle Corti supreme.

Quella britannica, affrontando nel 2013 la questione del diritto di voto dei detenuti, che ne sono privati in quel Paese, con la conseguenza di essere esclusi dal processo democratico, ha affermato che la democrazia non consiste solo nel rispetto del punto di vista della maggioranza, ma anche nella salvaguardia dei diritti delle minoranze. A sua volta, la Corte europea dei diritti dell'uomo, affrontando nel 2016 il problema delle minoranze religiose in Turchia, ha affermato che «democrazia» non significa che le opinioni della maggioranza debbano sempre prevalere: va stabilito un equilibrio con la minoranza perché la maggioranza non abusi della sua posizione dominante.

Per tenere la maggioranza sotto controllo, occorre introdurre dei contropoteri, un sistema di controlli e contrappesi (*checks and balances*), non tanto per mettere della sabbia negli ingranaggi di chi decide, quanto piuttosto per porgergli accanto organismi in grado di correggere gli errori, senza tuttavia impedire le decisioni, in un sistema fondato sul dialogo e la competizione, nella prospettiva dell'alternanza.

Questo è un problema fondamentale, ancora irrisolto, particolarmente in Italia, dove prevale la concezione kelseniana della democrazia – che ha trovato per lungo tempo attuazione in Austria – come condivisione. La prevalenza di tale concezione ha prodotto, da un lato, rinvii; dall'altro, compromessi. In ultima istanza, è stata causa di ristagni, di rallentamento della crescita, di sottosviluppo latente. Una riflessione sulle cause della crisi provocata dalla Dieta polacca potrebbe essere utile a capire quali siano le risultanze ultime di una democrazia bloccata da tale concezione necessariamente consensuale, in un Paese politicamente frammentato come l'Italia.

C'è un ultimo aspetto: si è arrivati al principio di maggioranza dopo secoli di fallimenti di un altro principio, quello di unanimità. Jean-Jacques Rousseau studiò il caso della Dieta polacca che nel periodo 1652-1791, con il ricorso alla regola dell'unanimità e il *liberum vetum*, fu all'origine della crisi della nazione. Tuttavia, non solo nei più vari collegi, per secoli, proprio **l'unanimità è stata la regola**, attenuata dall'*itio in partes* dei dissenzienti, ma questa regola ha anche una versione moderna, accolta praticamente dalle istituzioni internazionali, il cosiddetto **Consensus**, costituito da una decisione rispetto alla quale nessuno ritiene di avere forza sufficiente per manifestare un dissenso. Il concetto esprime piuttosto l'assenza di un dissenso manifesto.

Ecco un altro segno dei limiti della democrazia: **la ricerca di strumenti per mettere in salvo la democrazia da se stessa.**

Come ascoltare il popolo: le formule elettorali

Il popolo non può esprimersi in assemblee o in altro modo. Si esprime individualmente con voti su decisioni da prendere (referendum) o su persone da scegliere. Questi ultimi servono a indicare persone e vanno tradotti in seggi. Di qui l'importanza della formula elettorale, quella che interpreta i voti e li fa diventare seggi parlamentari. Le leggi elettorali sono norme molto complesse, ma al loro centro sta la formula elettorale, quella che chiamiamo per esempio proporzionale o maggioritaria.

Di formule elettorali ve ne sono parecchie decine, tutte molto complicate. E ognuna presenta diverse varianti, per esempio con collegio uninominale o plurinominale. Quel che importa qui non è farne l'elenco quanto sottolineare che la formula elettorale contiene un patto tra popolo e Stato, un patto che contiene un metodo interpretativo per la traduzione dei voti in seggi.

Le ragioni della scelta della formula sono state diverse nei vari Paesi democratici e nel tempo. Per esempio, alla metà del XIX secolo i liberali inglesi sostenevano il metodo proporzionale perché temevano che con il suffragio universale le élite scomparissero e ritenevano che con tale metodo almeno un decimo dei deputati potesse provenire dalle élite.

Ora, questo patto viene normalmente ritenuto stabile. Nel Regno Unito, la formula elettorale di base, «first past the post», risale al 1832. Le leggi elettorali successive hanno allargato il suffragio e modificato la legislazione elettorale di contorno. La legislazione elettorale è considerata «a bastion of stability». Si è parlato di *longevity* della formula elettorale. Negli Stati Uniti, lo scrutinio uninominale a maggioranza semplice fu scelto nel 1842. In Germania il collegio uninominale, la formula elettorale «first past the post» e il doppio voto, oggi utilizzati insieme alla formula proporzionale di traduzione dei voti in seggi, furono introdotti nel 1953. L'uninominale maggioritario a doppio turno francese viene fatto risalire addirittura alla monarchia orleanista (e fu poi ripreso dal Secondo Impero, dalla Terza e dalla Quinta Repubblica). Un esame comparato delle origini dei sistemi elettorali ha consentito di concludere che «electoral systems are fairly durable institutions» e che «they may not be unalterable aspects of political life, but, once chosen, they tend to stay chosen».

Invece, in un secolo e mezzo l'Italia ha sperimentato tredici diverse formule elettorali. Questo semplice fatto rivela l'instabilità del rapporto tra classi dirigenti e società, per cui giustamente è stato rilevato che vi è una «cyclical salience of electoral reform», con una continuamente rinnovata «autodefinizione delle regole del gioco».

L'ultimo periodo, quello repubblicano, si divide in due fasi. Nella prima, la formula elettorale ha affidato alla popolazione la scelta del Parlamento, non quella del governo. Nella seconda, a partire dal 1993, alla popolazione si è

voluta affidare anche la scelta del governo.

Il fattore determinante della svolta è stato l'atteggiamento nei confronti dei partiti. Nella prima fase erano i partiti che sceglievano le alleanze e, quindi, i governi. Donde la cosiddetta «partitocrazia». Nella seconda fase i partiti sono stati espropriati del potere di formare essi stessi i governi. Quindi i partiti, cacciati dalla porta, sono rientrati dalla finestra, prendendosi il potere di scegliere i parlamentari. Di qui un rovesciamento delle parti: il popolo sceglie coalizioni e governo, i partiti scelgono i parlamentari.

Nel 2017 si è aperta una terza fase, probabilmente destinata a durare un altro quarto di secolo, perché la fluidità dell'elettorato e la mutevolezza delle forze politiche hanno indotto a ritornare alla formula elettorale proporzionale. Questa potrebbe condurre, vista la frammentazione politica, o a governi di coalizione o a governi di minoranza. Quindi, non si potrà desiderare di conoscere il governo la sera delle elezioni, perché sarà necessario attendere che **le forze politiche negozino e raggiungano accordi** in Parlamento, ciò che potrebbe richiedere settimane o anche mesi.

La retorica parlamentarista

La circostanza che il popolo abbia investito un ristretto gruppo di persone, i parlamentari, del compito di prendere le decisioni generali per la collettività (cioè di approvare le leggi) ha dato luogo a una ricorrente retorica parlamentarista che sopravvaluta il compito legislativo svolto dai parlamenti. Questi, in realtà, non sono mai stati grandi legislatori. Se si esaminano i maggiori atti aventi forza di legge, si nota che essi sono provvedimenti adottati dal governo per delega del Parlamento, oppure che sono atti approvati dal Parlamento ma proposti dal governo. Per questo Walter Bagehot, uno dei più noti osservatori del Parlamento inglese, mentre questo era all'apice del suo fulgore, notava che **le funzioni di un Parlamento sono cinque: eleggere un buon governo, fare buone leggi, educare bene la nazione, farsi interprete dei suoi desideri, portare compiutamente i problemi all'attenzione del Paese**. Ma aggiungeva che la funzione principale consiste nella elezione del primo ministro.

La retorica parlamentarista nasconde un fenomeno sostanziale, quello dell'invasione parlamentare nel campo dell'esecutivo. Il Parlamento aspira ad approvare sempre più «leggine», leggi «autoapplicative», troppo dettagliate, che entrano in campi che dovrebbero essere lasciati all'amministrazione. Di conseguenza, l'attività amministrativa opera con una discrezionalità ridotta.

III

Quanto democratico è uno Stato democratico?

Mi viene spesso chiesto quale sia lo stato della democrazia in Italia. Tutti si aspettano un giudizio sulla partecipazione elettorale, sull'attenzione dei cittadini per la cosa pubblica, sulla vitalità dei partiti, sul funzionamento del Parlamento. Io, invece, comincio dall'altro lato della catena: la cura con cui vengono scelti i funzionari pubblici, il loro impegno nello svolgimento della funzione o del servizio pubblico, la soddisfazione dei cittadini per il funzionamento dell'amministrazione. Perché questo è il problema: raccogliere la volontà del popolo serve, innanzitutto, a servire il popolo stesso; chi dovrebbe farlo potrebbe anche badare solo ai propri interessi. Un impegno che ha preso tanta parte della mia vita di studioso, consigliere di ministri, ministro.

Le componenti aristocratiche dello Stato democratico

Quando si parla di «Stato democratico» non si intende dire che ogni sua parte è ispirata al principio del rispetto della «volontà popolare». Si adopera la figura retorica della sineddoche, cioè la parte per il tutto. Nessuno si aspetta che il medico del Servizio sanitario sia eletto democraticamente, oppure che lo sia l'ingegnere che si interessa di lavori pubblici, o l'insegnante, o il funzionario pubblico, o il giudice. Questi sono parte di un'aristocrazia (o, come vedremo più avanti, di un'epistocrazia), sono scelti nel rispetto del principio di eguaglianza, in base al criterio del merito, per le loro abilità, per l'esperienza acquisita, per le loro conoscenze, per la loro professionalità, in modo da selezionare i migliori. Nel corso della loro attività non debbono preoccuparsi di seguire dettati popolari, ma regole tecniche, spesso studiate e diffuse da ordini professionali. Non debbono rispondere al popolo, ma a criteri deontologici. Non debbono essere di parte, ma imparziali.

Tutto questo non solo non è democratico, ma non deve neppure essere influenzato dalla democrazia, perché è sottratto alla sua influenza. C'è una restrizione dello spazio dominato dalle maggioranze democratiche (o dalle più forti minoranze) a favore di quello delle competenze. La rappresentanza popolare non entra in gioco. Come osservò Alcide De Gasperi al congresso di

Venezia del suo partito, la Democrazia cristiana, del 1949, «la competenza tecnica è necessaria e non sempre disponibile come la tessera di partito».

Dunque la democrazia è un tratto distintivo dello Stato moderno, ma lo Stato moderno non è costituito solo dalla democrazia. Tanto più che interviene anche un elemento come quello della eguaglianza (per esempio, accesso ai pubblici uffici aperto a tutti in maniera eguale), che è liberale prima ancora che democratico. Anzi, le componenti autoritarie e liberali dello Stato moderno sono quelle iniziali, alle quali si è venuta poi ad aggiungere la componente democratica. Quindi, è erroneo partire – come spesso si fa – da quest’ultima per poi passare alle istituzioni «non maggioritarie», cioè non democratiche.

Di qui le domande: qual è la linea di confine tra l’elemento liberale e quello democratico, ambedue nati per opposizione all’origine autoritaria dello Stato, ma facendo ricorso a strumenti diversi? Fin dove può estendersi la democrazia? Quale equilibrio stabilire fra i tre elementi, quello autoritario, quello liberale e quello democratico? Per esempio, il principio elettivo può riguardare la magistratura e la polizia (come avviene negli Stati Uniti per i giudici di alcuni Stati)? Fin dove può estendersi lo «spoils system», cioè il potere dei nuovi eletti di cambiare i dirigenti statali? Consideriamo brevemente questi interrogativi.

Innanzitutto, è opportuno il ricorso alla votazione popolare per la scelta dei giudici? Ciò contribuirebbe a democratizzare gli organi di garanzia. Ma non attenuerebbe, così, anche la loro funzione di garanzia? Giudici eletti potrebbero meglio interpretare lo spirito del popolo. Ma, d’altra parte, le corti debbono giudicare secondo il diritto (debbono, cioè, rispettare le regole della procedura, anche quando creano diritto). Sarà, quindi, bene che ne facciano parte «sacerdoti» del diritto. Questo è un primo grumo di problemi lungamente discussi, con sperimentazioni che vanno dalle elezioni statunitensi per le «lower courts» alle giurie popolari previste dalla Costituzione italiana.

Un secondo ordine di problemi riguarda l’opportunità di espandere il principio democratico all’interno del potere esecutivo. Ciò avviene già oggi con le elezioni a più livelli (per esempio, regionale, provinciale e comunale). Ma negli ordinamenti politici del XIX e del XX secolo altre estensioni della democrazia sono state sperimentate e discusse. La prima è quella della rotazione dei dipendenti pubblici in corrispondenza delle alternanze politiche al vertice (questa è stata l’opinione prevalente negli Stati Uniti dalla presidenza Jackson – anni Trenta del XIX secolo – al *Pendleton Act* del 1883). La seconda è quella dell’autoamministrazione consiliare a tutti i livelli dell’amministrazione (questa è durata, in Unione Sovietica, la breve stagione

dei soviet dopo il 1917).

Il primo dei due tipi di espansione della partecipazione nel dominio dell'autorità è stato abbandonato nella sua forma più estesa, in nome del professionalismo dell'amministrazione (talora temperato dall'intervento della politica) e del principio di eguaglianza. In base al primo, l'amministrazione non deve essa stessa essere democratica, bensì deve assicurare l'attuazione delle decisioni prese democraticamente. Per il secondo, tutti debbono avere accesso agli uffici pubblici, non in base alla loro appartenenza politica, ma in base al loro talento.

Il secondo tipo è più utopistico e si è scontrato con la difficoltà di diluire l'amministrazione nella società, trasformando quest'ultima in un esercito di burocrati. I principi di competenza ed esperienza venivano, in sostanza, abbandonati.

Come molti edifici antichi, costruiti su case romane, con resti medievali, componenti rinascimentali e barocche, parte in legno, parte in marmo, parte in pietra, gli ordinamenti moderni, quelli che per brevità chiamiamo democratici, sono compositi, con parti di carattere ed epoche diverse, che devono coesistere e integrarsi. Per cui occorre chiedersi non solo quanto democratico, ma anche quanto efficiente e quanto liberale sia il potere pubblico.

Due esempi. Parlamento e Corti giudiziarie sono collegi, ma hanno modi di decisione diversi. **Le corti sono collegi di ponderazione**, dove non ci si schiera, ma si ragiona, si cerca di convincere e si è convinti. Le formazioni di maggioranza e minoranza non sono solitamente stabili. **Il Parlamento**, per lo meno nella fase storica apertasi con l'avvento della società di massa (prima era parzialmente diverso), decide in modo opposto perché è un organo di *schieramento*, nel quale si appartiene a una parte e ci si contrappone a un'altra, con formazioni normalmente stabili. **Corpi con funzioni diverse operano in modo diverso.**

I poteri indipendenti debbono anch'essi avere limiti. Si pensi al potere giudiziario, che non può liberamente disporre di una certa materia, essendo vincolato al principio della domanda: l'iniziativa spetta a qualcun altro. Questo non accade nel caso delle Procure, che infatti, in Italia, debordano continuamente.

C'è, insomma, una chiara linea di demarcazione fra gli organismi democratici (*rectius* elettivi) e gli organismi «non democratici», detti anche «non maggioritari» (nel senso di non elettivi). Eppure non vi è dubbio che in un ordinamento democratico questi diversi organismi debbono convivere, raccordandosi e sovrapponendosi; nella rispettiva autonomia, ma come parti irrinunciabili del sistema. Tra le due aree, quella necessariamente

rappresentativa e quella non rappresentativa, vi è una continua tensione, particolarmente evidente nei rapporti tra politica e giustizia, ma presente anche in quelli tra politica e amministrazione. **L'area non rappresentativa, esprimendo competenze, incarna un bisogno sempre più sentito nelle società contemporanee: quello di «correggere» la scelta del popolo con quella dei competenti.** Tema complesso, ma che diverrà sempre più fondamentale in futuro. Non si può decidere tutto a colpi di referendum, come dimostra la scelta recente del Regno Unito di uscire dall'Unione europea.

La storia della democrazia è piena di tentativi degli organi rappresentativi di asservire quelli non rappresentativi, tentativi compiuti da governanti illuminati (si pensi al presidente americano Franklin Delano Roosevelt) o autoritari (si pensi al presidente turco Erdoğan o a quello ungherese Orbán). I corpi non rappresentativi costituiscono un limite inerente alla espansione della rappresentanza e della politica.

Epistocrazia e democrazia

La componente non democratica dello Stato è riconosciuta dalla stessa Costituzione italiana, che pure comincia con l'affermazione che «l'Italia è una Repubblica democratica». Questa formula, proposta da Fanfani e da Moro, sebbene Costantino Mortati, molti anni dopo, pensasse dover «permeare di sé tutte le strutture dell'ordinamento», non riguarda impiegati pubblici e magistrati, che accedono alle funzioni mediante concorso (artt. 97 e 106); di più, gli artt. 97, 98 e 108 dispongono che i pubblici impiegati siano imparziali e al servizio esclusivo della Nazione e che i magistrati siano indipendenti dalla politica, tanto che con legge si può disporre che non possono iscriversi a partiti politici. Lo stesso Mortati ha osservato quindi che «un elemento aristocratico ... entra come parte integrante in ogni assetto democratico». Dunque, la Repubblica è democratica, ma non è tutta democratica. Una parte delle sue funzioni è affidata a persone scelte sulla base non della loro rappresentatività, ma della loro competenza ed esperienza, misurate con tecniche diverse dall'elezione, mediante valutazioni competitive aperte a tutti (concorsi). E a esse è imposto di agire in modo imparziale e indipendente dalla politica.

Questa componente è stata chiamata di recente *epistocratica*, nel senso che attribuisce il potere a coloro che sanno, ai competenti. Già Joseph Schumpeter aveva osservato che in politica spesso non prevale la razionalità e che caratteristica di un governo democratico è la presenza di più élite in concorrenza tra di loro per la conquista del voto popolare. Studi recenti sono andati oltre, mettendo in dubbio la stessa componente democratica. Hanno

posto in luce che i votanti sono per lo più ignoranti e disinformati, oppure prigionieri di *bias* cognitivi, per cui c'è da rallegrarsi se la partecipazione politica diminuisce. Moltitudini incompetenti, irrazionali o ignoranti prendono decisioni che gravano su tutta la collettività, esercitando un potere che non trova una giustificazione. La democrazia esclude dal voto i più giovani, ma lo riconosce agli incompetenti. Il suffragio universale tende a violare il principio di competenza. L'idea di eguaglianza politica (un cittadino, un voto) non va confusa con quella dell'eguale competenza. Da queste osservazioni vengono fatte discendere proposte varie di governi epistocratici, nei quali il potere politico è distribuito in proporzione della conoscenza o competenza.

Casta o élite?

La dialettica élite-popolo, Paese legale-Paese reale, elettori-governanti è un elemento essenziale della democrazia. Questa non può essere ridotta a mero governo del popolo, con esclusione delle élite.

Quegli stessi illuministi che prepararono la strada allo sviluppo della democrazia ritenevano che, al vertice, la carriera dovesse essere aperta ai talenti e che fossero necessarie scuole e procedure di formazione di classi dirigenti. Influenzati dal meccanismo di formazione e promozione dei cosiddetti «mandarini cinesi» (*Shi Dai Fu*), furono gli autori di quello che sarebbe stato poi chiamato sistema del merito, fondato su accesso aperto a tutti e selezione dei migliori e più capaci.

In Francia queste idee, anche sull'esempio delle prime scuole tecniche istituite nell'*Ancien Régime*, portarono alla formazione di grandi scuole di settore, da cui uscirono i vertici dello Stato, sia nel settore privato, sia in quello pubblico, finché, nel 1946, il sistema fu completato con l'*École nationale d'administration*, per lungo tempo fucina di «grand commis» sia per l'industria, sia per lo Stato, dove si è venuta a creare una «*haute fonction publique*».

Nel Regno Unito un'esigenza analoga si affacciò alla metà del XIX secolo. Furono allora riordinate le due grandi università di Oxford e di Cambridge, come luoghi di formazione e di selezione, e venne abolito il «political patronage», fino allora dominante, per introdurre la selezione competitiva sulla base del merito anche al vertice dello Stato. Ancora oggi il «Senior Civil Service» è un modello di alta burocrazia.

La storia italiana è diversa. In primo luogo, vi è stata a lungo una netta separazione tra selezione e carriere del settore pubblico e del settore privato. In secondo luogo, nel settore pubblico, per quarant'anni vi è stata osmosi tra

politica e amministrazione, con parlamentari che diventavano alti dirigenti dell'amministrazione statale e viceversa. Poi i due mondi si sono separati, e nell'amministrazione ha prevalso un meccanismo selettivo fondato sull'anzianità e sull'autoselezione corporativa. E questo per un secolo, fino alla fine del Novecento, quando è stato introdotto lo «spoils system», un sistema che ha posto in larga misura il vertice amministrativo alla mercé della politica, rafforzando una sudditanza di fatto che già esisteva e si radicava nella scarsa capacità della dirigenza amministrativa italiana di essere élite.

Solo a partire dagli anni Trenta del XX secolo vi è stato invece un travaso di élite tra il settore pubblico e quello privato, alle cui origini sta innanzitutto l'Istituto per la ricostruzione industriale (IRI), costituito nel 1933. Persone come Donato Menichella, Guido Carli, Antonio Maccanico, Gabriele Pescatore sono esempi di «grand commis» che hanno attraversato settore pubblico e privato, mantenendo sempre un rapporto con la politica, di cui sentivano la supremazia, ma alla quale ritenevano di dover insegnare, consapevoli della necessità di modernizzare il Paese, ma anche delle difficoltà che tale opera comportava. Alcuni di questi, in particolare Carli, hanno anche svolto il compito di «public moralists», per la loro presenza costante nello spazio pubblico, per il loro indirizzarsi a un pubblico più vasto, non solo tecnico, per la vasta gamma di temi che toccavano, per la loro forza di persuasione e l'impatto sull'opinione pubblica.

Nel complesso, salvo occasionali circostanze e luoghi (come l'IRI e la Banca d'Italia dagli anni Trenta alla fine del XX secolo), non vi sono stati sedi di formazione e di selezione, canali di promozione, meccanismi di ricambio. Di qui la debolezza della classe dirigente italiana, specialmente nell'area pubblica. A essa cercano di porre riparo i gabinetti e, in generale, le amministrazioni che i francesi chiamano «di stato maggiore». Persone scelte sulla base di un duplice criterio, quello della capacità ed esperienza e quello della lealtà. Queste sono divenute il centro motore delle amministrazioni statali e periferiche, svolgendo spesso funzioni di supplenza. In qualche caso, hanno anche supplito al carattere transeunte della classe politica e quindi delle politiche.

Contro le élite si levano critiche ricorrenti. Esse formerebbero un «sottogoverno», sarebbero immutabili, non controllate da periodiche elezioni, più forti dei partiti e della politica, troppo dominate da una cultura giuridica. In una parola, **non un'aristocrazia, ma una casta**. Queste critiche non tengono conto di molti elementi: la precarietà dei governi, a livello nazionale, e la discontinuità delle politiche che ne consegue; la necessità di assicurare un certo grado di continuità all'azione statale; l'incuria politica per l'amministrazione ordinaria, che è stata lasciata senza una vera e propria

dirigenza, ora invasa da scelte governative. L'anti-elitismo si è esercitato in particolare sulle retribuzioni, con critiche fondate su criteri generali e astratti, senza tener conto delle responsabilità e dei paragoni con trattamenti economici in settori analoghi.

In conclusione, è vero che democrazia è governo del popolo. Ma, poiché questo non può governare in maniera diretta (nonostante ricorrenti aspirazioni di alcuni movimenti popolari), ha bisogno di rappresentanti, di un corpo ristretto di eletti. Questi ultimi non riflettono meccanicamente la cosiddetta «volontà popolare»: formulano orientamenti politici, li esprimono e li sottopongono a verifiche da parte dei votanti. Come è stato osservato più volte, il popolo controlla chi governa, ma è chi governa che definisce le politiche e detta le regole.

Sia l'espressione «volontà del popolo», sia il termine «rappresentanza» sono usati abitualmente in questo contesto, ma corrono il rischio di portare fuori strada. La «volontà popolare» è una sintesi verbale, di cui la parte rilevante è l'interpretazione datane dai suoi «rappresentanti». Il popolo, con le elezioni ripetute, esprime un consenso o svolge un controllo. Né va dimenticato quanto osservato da Tocqueville, che «la volontà nazionale è una delle locuzioni di cui gli intriganti di tutti i tempi e i despoti di tutte le epoche hanno ampiamente abusato». Quanto al termine «rappresentanza», l'eletto non fa ricadere sul popolo gli effetti della propria azione, come nell'istituto della rappresentanza civilistica. La stessa idea che lo Stato debba rappresentare, nel senso di riflettere, di costituire lo specchio di un popolo, è una idealizzazione molto elementare della democrazia, salvo che non si accetti che lo specchio possa essere deformante. Per esempio, come già rilevato, molte parti della società sono state per secoli escluse dalla «rappresentanza», e le minoranze sono normalmente sottorappresentate.

La dialettica tra rappresentanti e rappresentati è essenziale alla vita della democrazia. Ma se i primi sono scelti male, o interpretano in maniera sbagliata la domanda popolare, o sono poco efficaci, o abusano del potere che sono legittimati a esercitare, divengono un peso per la democrazia, impedendone la piena realizzazione.

Democrazia senza amministrazione?

Quando aumenta la sfiducia nei governi e la democrazia diventa un ideale frustrato, riprendono quota ideali tecnocratici. Si affaccia l'idea che vi sia una «output legitimacy», che la legittimità dei governi dipenda dal suo prodotto: se danno servizi soddisfacenti, sono democratici. Viene criticata la «tirannofobia». Viene riproposta l'idea che occorra rendere gli uffici

direttamente responsabili al popolo, abolendo il Parlamento. Non è su questa base che sono ordinati gli apparati statali odierni.

Negli Stati moderni il potere pubblico ha bisogno di una componente dotata di autorità, collocata su un piano più alto e circondata di privilegi. La spiegazione è che in tal modo si completa il circuito democratico: un braccio forte deve assicurare l'attuazione della decisione degli eletti dal popolo. In realtà, questa è la seconda versione della componente dell'autorità. La prima è più antica e non era collegata all'investitura democratica, ma piuttosto a quella divina del re.

Già oggi l'autorità esecutiva può estendersi ad alcuni campi, ma non può penetrare in altri. Per esempio, l'amministrazione può impossessarsi con la forza di beni privati, purché una legge lo preveda. Tuttavia, non può impossessarsi della libertà delle persone, perché questo è un campo non solo regolato dalla legge, ma riservato dalla Costituzione al giudice.

Un secondo punto, stavolta controverso, riguarda la possibilità di espansione dell'esecutivo a danno dei corpi rappresentativi. Per esempio, il principio francese – ma riconosciuto da alcuni anche in Italia – della riserva di funzioni amministrative all'esecutivo. Esso priverebbe il Parlamento della capacità infinita di espansione di cui si ritiene titolare.

Più discussa, e anzi oggetto di numerosi interventi normativi anche recenti, è la possibilità di estendere le posizioni di privilegio dei componenti del corpo esecutivo: garanzia dei funzionari nel XIX secolo; immunità dalle giurisdizioni penali nel XX secolo. Fin dove devono estendersi la legge generale e il principio di eguaglianza nell'esecutivo, quello secondo il quale privato e pubblica amministrazione sono su un piede di parità, e non vi sono due giudici diversi per la pubblica amministrazione e per i privati (cosiddetto «dualismo giudiziario»)? E, reciprocamente, fin dove va assicurato un privilegio dell'esecutivo? Ecco un altro campo di tensione tra principi opposti, quello dell'autorità e quello del diritto.

Il governo da parte di un'oligarchia per conto del popolo, quello che chiamiamo democrazia, ha bisogno di strumenti per la realizzazione delle politiche pubbliche proposte all'elettorato e da questo approvate con le votazioni. Questi strumenti sono costituiti dalla pubblica amministrazione oppure da suoi succedanei. La loro qualità è condizione del successo della democrazia, perché senza di essi non si completa il circuito democratico: indirizzi o preferenze popolari – formulazione di politiche pubbliche – loro attuazione concreta – soddisfazione popolare e conseguente accettazione dei suoi governanti. Dunque, questi strumenti sono fattori condizionanti e limiti della democrazia, specialmente in caso di malfunzionamento.

L'idea tanto diffusa che **il circuito democratico possa prescindere da**

questo ulteriore elemento è astratta ed errata. Non basta eleggere l'una o l'altra forza politica. Queste dovranno servirsi di apparati, seguire procedure definite da leggi, gestire uomini chiamati a far funzionare la «macchina». La maggior parte di questa strumentazione è definita dalla somma dei governi precedenti, e nessun governo è in grado di modificarla, tanto che è diffuso il motto secondo il quale ogni governo governa con gli strumenti dei governi precedenti. Di qui l'importanza, fondamentale per il successo della democrazia, della conformazione del potere esecutivo.

Nello stesso modo è sbagliata l'idea che le amministrazioni moderne, costituite da milioni di persone, siano strumenti neutri o irrilevanti ai fini della democrazia, mere macchine. La scarsa attenzione per l'aspetto esecutivo è, anzi, stata causa dell'astrattezza di molte riflessioni sulla democrazia.

Le politiche di riforma amministrativa

Se le amministrazioni non fossero rilevanti anche per la democrazia, non si spiegherebbe perché le classi dirigenti non si concentrino soltanto sui prodotti, sull'erogazione di servizi, ma stiano attente anche ai processi, ai mezzi necessari per erogare i servizi alla collettività. In altre parole, perché i governi prestino tanta attenzione alla riforma amministrativa, oltre che alle concrete politiche pubbliche: sanità, scuola, lavori pubblici ecc. Non tutti, però, hanno successo, per cui vi sono ordinamenti democratici senza amministrazioni funzionanti.

Per il motivo ora detto, quasi tutte le classi politiche hanno dedicato un'attenzione particolare al buon funzionamento della macchina amministrativa, o seguendo l'esempio delle grandi imprese private, e cioè riordinandola ogni sette anni circa, oppure seguendo la pratica degli aggiustamenti continui e incrementali.

Da un testimone d'eccezione come Guido Carli, sappiamo che nell'immediato secondo dopoguerra l'amministrazione italiana era in «disastrose condizioni», «era in ginocchio», «faceva pietà». Quando si trattò di impegnare lo Stato nello sviluppo del Mezzogiorno, De Gasperi creò una nuova struttura, la Cassa per il Mezzogiorno, fuori dell'amministrazione, e fu criticato in Parlamento da Epicarmo Corbino il quale osservò che se lo Stato voleva fare qualche cosa di virtuoso doveva servirsi di tutto fuorché dello Stato.

Nei settant'anni della Repubblica sono stati fatti almeno tre tentativi di modernizzazione, tutti troppo episodici e quindi con risultati non sistemici. Eppure già Napoleone aveva osservato che bisogna impiegare più carattere nella pratica amministrativa che nella guerra.

La situazione presente, in Italia, è determinata dalla instabilità dei governi già rilevata, che produce episodicità delle politiche e assenza di un centro motore; dalla obsolescenza della distribuzione delle funzioni; dalla qualità scadente del personale, che non è stato scelto per lo svolgimento delle funzioni alle quali deve dedicarsi; dalla irrazionale distribuzione delle risorse; dal corporativismo burocratico, più attento alle funzioni rivolte verso l'interno che a quelle rivolte alla collettività; dalla moltiplicazione dei controlli e dei controllori, per lo più inefficaci.

Questa diagnosi, largamente condivisa, che dovrebbe indurre alla modernizzazione e alla razionalizzazione di strutture e di processi, induce invece a scegliere scorciatoie, due delle quali sono importanti e producono guasti ancor maggiori per il circuito democratico. Quella di moltiplicare le leggi, mirando principalmente a adottare leggi autoapplicative. Così il Parlamento, più legifera, più è costretto a rifarlo in un parossismo legiferatore che finisce con l'affidare alle burocrazie un potere ancora maggiore, perché solo esse conoscono tutti gli anfratti delle norme e sanno come adoperare le interpretazioni rigoristiche del principio di legalità. E quella, in secondo luogo, di aumentare le posizioni nelle quali si possono nominare a discrezione dirigenti (cosiddetto «spoils system»), evitando la scelta mediante concorso. Ma questo solo raramente porta maggiore professionalità negli uffici, mentre produce incertezze nei nominati a causa dei frequenti rivolgimenti governativi e demotiva chi «viene dalla gavetta».

All'invasione parlamentare nell'amministrazione, fatta per rimediare a un male che richiederebbe ben altri strumenti, fa riscontro il debordare delle procure, da quella penale a quella contabile a quella anticorruzione, investite o autoinvestite delle maggiori decisioni di interesse collettivo, che vengono pertanto sottratte al circuito democratico. Così, **le burocrazie sono strette tra legislatore e procure**, non hanno spazio, rinunciano al proprio ruolo nel processo democratico. Tutto deve essere previsto dalla legge, fin nei minimi dettagli. Si amplia la portata dell'intervento del Parlamento, si protegge il funzionario, e i controlli sono verifiche formalistiche della corrispondenza tra decisione amministrativa e legge.

Tutto questo si innesta su una situazione di forte «path dependence», dove dominano le «preesistenze», di assenza di cultura amministrativa diffusa (ovvero di cultura pre-tayloristica), per la scarsità dei due grandi educatori all'arte di gestire organizzazioni e sequenze complesse, **la caserma e la fabbrica**. Queste, infatti, **sono state le forme di organizzazione e di disciplina** che hanno insegnato alle collettività moderne gerarchia e procedure in modo diffuso (supplendo a deficienze dei sistemi scolastici).

In conclusione, **la democrazia ha bisogno anche di un braccio esecutivo,**

senza il quale il circuito democratico (domanda di servizi pubblici – interpretazione di questa domanda – provvedimenti diretti a soddisfarla – erogazione dei servizi – soddisfazione degli utenti – sostegno da essi fornito alla rappresentanza politica) si interrompe. Anche questo opera come un limite per la democrazia.

La democrazia contro la democrazia

Il popolo parla con voci diverse: non si esprime una sola volta, ma vota anche per eleggere rappresentanti in amministrazioni locali, variamente denominate nei diversi Paesi, Stati, territori, regioni, distretti, comuni e così via. Di questi organismi non vi sarebbe bisogno, dal punto di vista della democrazia. La «volontà popolare», le sue scelte compiute in sede nazionale, si potrebbero trasmettere per via burocratica all'organizzazione periferica statale.

L'organizzazione periferica dello Stato è dovunque molto complessa, a dispetto di quanto si dice. In Italia, pur dopo una esperienza più che centocinquennale di vita comunale e provinciale, e quasi cinquantennale di vita regionale, persistono reti periferiche di quasi tutte le amministrazioni centrali. Ricordiamole. Al ministero dell'Interno fanno capo gli uffici territoriali del governo (le vecchie prefetture), le questure e gli uffici dei vigili del fuoco. Al ministero della Giustizia gli archivi notarili, i provveditorati regionali, gli Istituti di prevenzione e pena e i Centri di prima accoglienza. Al ministero della Difesa le regioni militari. Al ministero dell'Economia e delle Finanze le direzioni regionali e provinciali delle entrate, nonché le direzioni territoriali. Al ministero dello Sviluppo economico gli ispettorati territoriali delle comunicazioni e le Camere di commercio. Al ministero delle Politiche agricole gli uffici per la repressione delle frodi. Al ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti i provveditorati interregionali per le opere pubbliche. Al ministero dell'Ambiente gli uffici territoriali del Corpo forestale dello Stato. Al ministero del Lavoro e delle Politiche sociali le direzioni regionali del lavoro e le direzioni territoriali. Al ministero della Salute le strutture territoriali del Servizio sanitario nazionale. Al ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica gli uffici scolastici regionali, le scuole e le università. Al ministero dei Beni e degli Affari culturali e del turismo gli archivi di Stato, le soprintendenze e i musei.

Ma questa vasta rete di uffici, che pure dipendono dal governo, a sua volta responsabile dinanzi al Parlamento eletto dal popolo, non basta. Si chiede al popolo di esprimersi con una voce diversa, eventualmente manifestando orientamenti differenti in sede locale, rispetto a quelli manifestati in sede nazionale. Per cui non solo vi sono organismi rappresentativi sul territorio, ma

questi possono avere indirizzi diversi da quelli propri degli organismi rappresentativi nazionali.

Questo costrutto dualistico (organizzazione territoriale dello Stato e organismi territoriali rappresentativi) è nato sulla base di due esigenze. La prima è quella, maturata per la prima volta in Inghilterra e poi sviluppata negli Stati Uniti, di consentire alle collettività locali di governarsi stando sulla soglia di casa. Si tratta dell'idea di *self-government*, che ha avuto una grande influenza nel mondo nel XIX e nel XX secolo, reinterpreta da una parte della cultura tedesca come autoamministrazione, e quindi penetrata nella cultura e nella politica socialista, dove è stata sviluppata l'idea dei consigli (soviet).

La seconda esigenza è quella antistatalistica e pluralistica, per cui occorre che l'organizzazione sociale si manifesti direttamente. Questa contrapponeva la società allo Stato, secondo un'intuizione di Adam Ferguson, poi sviluppata dal filosofo tedesco Georg Wilhelm Friedrich Hegel con il concetto di «bürgerliche Gesellschaft», donde l'espressione diffusissima nelle scienze sociali odierne di «società civile». Un altro tedesco, Ferdinand Tönnies, in un libro del 1887, contrapponeva il concetto di «Gemeinschaft» (per esempio, la famiglia e il vicinato), dove i rapporti sono immediati, organici, totali, antichi, durevoli, esclusivi, a quello di «Gesellschaft», dove i rapporti sono artificiali, convenzionali, dominati dalla razionalità, passeggeri. In Francia, idee simili maturarono per la valorizzazione delle tradizioni locali, in funzione antinapoleonica, specialmente a opera di Benjamin Constant.

Di questo ordine di concetti, in Italia si è impadronita quella corrente del pensiero e dell'organizzazione cattolica che è stata più direttamente legata all'esperienza municipale. Per esempio, il fondatore del Partito popolare, don Luigi Sturzo, scriveva nel 1901:

È tempo oramai di comprendere come gli organismi inferiori dello Stato – regione, provincia, comune – non sono semplici uffici burocratici o enti delegati, ma hanno e devono avere vita propria, che corrisponda ai bisogni dell'ambiente, che sviluppi le iniziative popolari, dia impulso alla produzione e al commercio locale.

Idee simili andranno poi di moda quando entrerà nella cultura diffusa la nozione di sussidiarietà.

Accanto agli enti detti territoriali o locali minori (specialmente i comuni), vi sono poi le regioni. In Italia l'aspirazione regionalista fu inizialmente parte di un disegno nazionale: Marco Minghetti voleva raggiungere l'unità attraverso il regionalismo. Abbandonato il disegno minghettiano, ci si

accontentò di comuni e province, luoghi vitali della democrazia in quanto lo Stato unitario era nato dall'alto, attraverso una «conquista regia», sia pure favorita da plebisciti locali.

La democrazia locale ha però avuto a lungo vita grama, sia per la ristrettezza del suffragio, sia per l'ampiezza dei controlli statali. Per lungo tempo le amministrazioni locali sono state considerate amministrazioni statali indirette e hanno dovuto agire come collettori di domande locali e come loro tramite verso il centro, contribuendo così a legittimare quest'ultimo, ma senza poter direttamente soddisfare la domanda di servizi locali, a causa della dipendenza dal centro, almeno dal punto di vista finanziario.

La situazione è mutata con l'istituzione delle regioni, promesse dalla Costituzione del 1948, ma realizzate nel 1970 (le funzioni statali loro spettanti sono state, tuttavia, trasferite nel 1972, nel 1977 e nel 1978, in modo molto progressivo). La loro presenza e l'eliminazione dei controlli statali sugli enti locali, seguiti nel 1993 dalla «presidenzializzazione» di province e comuni, hanno liberato molte energie locali. Ma le regioni non hanno dato buone prove di democrazia. La loro dimensione e il loro numero; i loro confini, ritagliati sulle regioni statistiche, a loro volta definite sul tracciato delle legioni militari dell'antica Roma; la debolezza dei loro apparati esecutivi; l'emersione rapida del divario Nord-Sud anche nel mondo regionale; la pochezza delle classi dirigenti regionali: sono tutti fattori di crisi della democrazia regionale.

Per regioni e comuni si propone un antico problema della democrazia, discusso in Europa quando si costituivano gli Stati nazionali «late comers», quello cioè delle dimensioni ottimali. Basti pensare che l'Italia ha ancora 8 mila comuni, quanti ne aveva all'unificazione, e che il Regno Unito, che pure era la patria del *self-government*, a seguito del *Radcliffe-Maud Report* adottò, nel 1972, il *Local Government Act*, che ridimensionò drasticamente gli enti locali.

È in corso la trasformazione delle province, divenute, a partire dal 2014, enti di secondo grado con funzioni proprie, ma senza autonoma legittimazione. I loro compiti sono stati ridotti, ma, dopo il fallimento della riforma costituzionale, rimangono in un limbo.

Con quella locale e regionale, la democrazia si arricchisce, ma, nello stesso tempo, si limita, perché democrazia regionale e locale e democrazia nazionale si contrappongono, esprimendo punti di vista diversi e spesso orientamenti politici opposti. La competizione tra democrazia locale e democrazia nazionale è quotidiana, sia pur corretta dai poteri di controllo finanziario del centro, che spinge però i poteri locali a diventare organismi di pressione nei confronti dello Stato.

IV

Le difficoltà della democrazia

Il presidente della Camera dei deputati mi aveva chiesto di presiedere una commissione di studio sulla corruzione. Lavorammo pochi mesi, nel 1996, accertando che la corruzione era in aumento (non la corruzione percepita, che non costituisce un indicatore affidabile, bensì quella misurata con le condanne: in cinque-sette anni era aumentata, a seconda dei diversi tipi di reati, da due a sei volte).

Facemmo una analisi delle cause, uno studio delle esperienze straniere di «lotta alla corruzione», una lista di rimedi. Indicammo anche come applicarli progressivamente. Ora esiste anche un'Autorità nazionale anticorruzione. Ma conosciamo meglio il fenomeno? Sappiamo se diminuisce o aumenta? Misuriamo l'efficacia dei rimedi adottati?

Se lo Stato è in crisi, è in crisi anche la democrazia?

La democrazia, dopo molte esperienze in corpi politici di tipo diverso (per esempio, nelle città-Stato), si è sviluppata negli Stati-nazione. C'è allora da chiedersi se, con la crisi spesso rilevata degli Stati-nazione, sia in crisi anche la democrazia.

Gli Stati sarebbero in crisi per molti motivi. Alcuni perché hanno fatto fallimento (si pensi solo alla Libia), lasciando territori non governati in maniera unitaria. Altri perché hanno dato prova di fragilità, lasciando sviluppare nel proprio interno autorità non statali. Altri ancora perché privi di potere, con basso livello di statalità.

Accanto a questi segni di crisi che riguardano solo alcuni Stati, ve ne sono altri che in generale riguardano tutti gli Stati. Il principale è la demonopolizzazione del governo dell'economia, ora non più soltanto in mano agli Stati. Mentre una volta gli Stati avevano il pieno controllo dell'economia, ora sono essi stessi sotto il controllo dell'economia: organismi privati sviluppano indicatori che servono a misurare la loro performance (per esempio, le agenzie di rating). È in crisi il modello statale nato a seguito della pace di Vestfalia, secondo il quale lo Stato aveva un monopolio che si estendeva su tutti i campi – militare, giuridico, economico, finanziario – e le

politiche erano interamente sotto il dominio della politica. Oggi lo Stato controlla solo una parte dei campi ai quali si estende la sua attività, e alla politica (nazionale) sfuggono molte politiche, che sono nel dominio di altri soggetti.

Tuttavia, nonostante questi segni di crisi, **gli Stati dimostrano di sapersi adattare al nuovo contesto**, dominato dalla globalizzazione. Come è stato osservato, gli Stati sono camaleonti, capaci di mutare; sono ancora molto potenti, accentrano una larga parte del potere decisionale nelle loro mani, tant'è vero che, accanto agli studi sulla crisi, ve ne sono molti su quello che è stato chiamato «rediscovery», «resurgence», «grand retour», rinascita dello Stato (basti pensare all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea). Esso costituisce ancora la macchina di governo più potente, mostra una enorme capacità di espansione, trasformandosi e assicurando comunque quella che Michel Foucault ha chiamato «gouvernementalité». In particolare, **gli Stati riescono, e con successo, a far fronte alla moltiplicazione delle fonti del diritto, dovuta all'emersione di nuovi produttori di diritto, grazie anche alla capacità dei giudici nazionali di adeguarsi al nuovo contesto.**

Infine, gli Stati hanno l'appoggio dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che – fondata sugli Stati stessi – ne promuove o ne appoggia la formazione o il ristabilimento, come nel caso della Risoluzione 2259 del 23 dicembre 2015, relativa alla formazione di un governo di accordo nazionale in Libia.

Dunque, lo Stato non è in crisi, e non c'è quindi da preoccuparsi per la perdita da parte della democrazia del suo *habitat* naturale. Ma **lo Stato è in trasformazione**, e questo rappresenta un problema per la democrazia, che deve adattarsi alle nuove condizioni del contesto in cui si è sviluppata.

Diventa quindi importante individuare le linee lungo le quali si stanno trasformando gli Stati. Questi, da un lato, stanno riducendo il proprio perimetro, spostando nell'area privata alcune delle proprie funzioni; dall'altro, stanno costituendo, in dimensioni più vaste, plurinazionali o globali, reti e associazioni sovrastatali. Gli effetti della prima trasformazione sono esaminati in questo capitolo, quelli della seconda nel capitolo sesto.

Le privatizzazioni minano la democrazia?

Se lo Stato è il luogo nel quale si è affermata la democrazia, la riduzione del perimetro statale non finisce con il ridurre la forza della democrazia, nel senso che essa può estendersi su un'area più ristretta?

Lo Stato ha molte scelte: può fare, oppure far fare; può essere erogatore di servizi, oppure limitarsi a distribuire risorse a chi eroga i servizi; può essere organizzato come una holding, oppure avere una organizzazione compatta,

unitaria. Dopo l'ondata privatizzatrice iniziata sul finire del secolo scorso e non ancora terminata, in molti Paesi non solo la nozione di pubblica amministrazione ma anche quella di diritto pubblico sono a geometria variabile. I dogmi e i concetti che reggevano una volta la distinzione tra ciò che pertiene allo Stato e ciò che, invece, sfugge al suo dominio – autorità pubblica, funzione pubblica, servizio pubblico, interesse pubblico – divengono a loro volta sfuggenti. Oppure al loro interno fioriscono concetti contrastanti, ispirati all'azione privatistica e alla relativa autonomia. Oppure quegli stessi concetti sono sottoposti a una pluriqualeficazione, presentandosi talora come pertinenti allo Stato, talaltra sottratti al suo dominio, e quindi al controllo degli organi democratici. Comunque, i perimetri statali variano, perché sono diverse le funzioni che l'opinione pubblica ritiene necessariamente statali (si pensi al diverso atteggiamento italiano e francese rispetto alla gestione privata delle risorse idriche, o inglese e tedesco rispetto alla gestione delle fonti di energia).

Per superare molte difficoltà che derivano da queste ambiguità, nonché dalle differenze dei diritti nazionali, l'Unione europea fa ormai capo a una figura meticciosa, quella dell'**organismo di diritto pubblico**, definita dalla presenza di tre requisiti (personalità giuridica, dominanza pubblica, finalità di carattere generale, ma non di tipo industriale o commerciale). Frantumata la distinzione tra pubblico e privato, l'interesse pubblico talora si presenta in veste privatistica, talaltra accetta che si insinui al suo interno un elemento privatistico, che opera in funzione pubblicistica.

La ricchezza di strumentazioni diverse nel fissare l'equilibrio tra pubblico e privato è grandissima. Lo Stato, per esempio, assicura le infrastrutture, ma non necessariamente le finanzia, le costruisce, le gestisce. Lo Stato però deve almeno prendere le decisioni importanti che riguardano l'uso del territorio, i bisogni delle collettività servite dalle infrastrutture, il controllo dei monopoli «naturali», le esigenze dell'intermodalità, il rispetto degli standard ambientali, i limiti di applicazione della «grandfather clause», che richiede il rispetto dei diritti acquisiti dal titolare precedente.

La determinazione della linea di confine tra pubblico e privato per ciascuno di questi elementi ha implicazioni per l'ambito sottoposto al controllo degli organi democratici e per quello sottratto a essi. Con le ibridazioni ora indicate, lo Stato – e con esso la democrazia – deve venire a patti con altri criteri e principi, non necessariamente ispirati alla nozione di democrazia.

A questo ulteriore limite della democrazia, che sottrae compiti allo stesso Stato nel corpo del quale essa si è sviluppata, gli organi democratico-rappresentativi tentano di porre rimedio cercando di riguadagnare almeno una

supremazia, determinando finalità, standard, controlli, affinché non tutte le decisioni affidate ad altre mani sfuggano al regno della democrazia, ovvero alla «volontà popolare» espressa dai rappresentanti eletti. Questa **supremazia**, però, riporta vincoli in un'area che era stata posta fuori del perimetro statale proprio per sottrarla a tali vincoli. Si innesca quindi un circolo dominato dalla tensione tra questi vincoli e la ricerca di formule privatistiche all'insegna dell'efficienza, tensione destinata a non trovare un equilibrio stabile.

Il circolo vizioso che ne consegue, e la tensione che lo alimenta, sono frequentemente interpretati nel senso della opposizione tra pubblico e privato, che invece investe altri problemi.

La corruzione minaccia anche le democrazie

Più l'area privata avanza nel perimetro statale, più l'attività pubblica presta il fianco alla corruzione. Questa costituisce un ulteriore limite della democrazia perché modifica la corretta trasmissione degli impulsi popolari provenienti dalle assemblee rappresentative o dal governo: allocazione di risorse, decisioni di spesa, distribuzione di benefici, localizzazione di investimenti e altri tipi di decisioni vengono così deviati dalla loro corretta direzione.

Ma occorre mettersi d'accordo sul termine e sulla portata della corruzione.

Quanto al termine, esso comprende una notevole varietà di reati, nonché molte condotte che non sono vietate e sanzionate dal codice penale, ma sono invece vietate da codici di condotta.

Quanto alla portata, occorre evitare di riferirsi al «Corruption Perceptions Index», misurato da numerosi organismi (tra gli altri, «Transparency International»), fondato sulla corruzione percepita, a sua volta influenzata da quanto e come televisione e giornali riportano episodi e notizie sulla corruzione, per cui più sono i casi nei quali la corruzione è sanzionata, più si ha l'impressione che essa sia diffusa (quindi, più l'azione di contrasto è efficace, maggiori sono le richieste di ulteriori interventi).

Meglio riferirsi alla corruzione sperimentata. In base agli indici di corruzione percepita, l'Italia è al sessantunesimo posto su 167 Paesi, dietro Stati come la Namibia, il Ruanda e la Romania. Le due indagini Eurobarometro e «Transparency International», dirette ad accertare se gli intervistati fossero stati oggetto di richieste o aspettative di tangenti, mostrano invece che l'Italia si colloca nella media europea. Naturalmente, anche i dati sulla corruzione sperimentata vanno usati con cautela, a causa del campione prescelto e delle domande rivolte agli intervistati.

L'ISTAT ha compiuto nell'ottobre 2017 una indagine su un campione di ben 43 mila persone tra i diciotto e gli ottant'anni, alle quali è stato chiesto di

riferire episodi in cui loro o le loro famiglie erano stati destinatari di tentativi di corruzione. Il risultato è che nell'ultimo anno solo l'1,2 per cento delle famiglie ha ricevuto richieste di denaro, favori, regali o altro, in cambio di servizi o agevolazioni. I settori più corrotti si sono rivelati sanità, assistenza, giustizia, uffici pubblici; quelli meno corrotti, forze dell'ordine e istruzione. Il Centro-Sud è la zona dove è maggiore la corruzione.

Per intendere come la corruzione influisca sulla democrazia, bisogna considerarne cause e costi. Tra le cause, vanno menzionati ricorso a privati (*outsourcing* e *contracting out*), assenza di professionalità nelle amministrazioni pubbliche, complessità e tempi dei processi di decisione, ricorso a procedure derogatorie, le prime due perché indeboliscono gli uffici pubblici, le altre due perché conferiscono a essi un eccesso di discrezionalità. Quanto ai costi, i maggiori sono costituiti dal dispendio di denaro pubblico, dalle diseguaglianze che ne conseguono, a danno di coloro che si trovano le porte chiuse, e dalla sfiducia che produce nei cittadini rispetto alle istituzioni democratiche. Dunque, la corruzione non ha soltanto costi economici, ma anche costi politici, e questi riguardano innanzitutto il circuito della democrazia (sostegno dei propri rappresentanti, ai quali è affidato il compito di scegliere i governi, chiamati a loro volta a dirigere gli uffici pubblici, per l'erogazione dei servizi alla collettività). Se tale circuito si incrina, se lungo di esso si verificano «perdite», il sostegno popolare diminuisce e sorgono movimenti che si conviene chiamare populistici, di ribellione, alimentati dalla sfiducia, con conseguenti pericoli per la stessa sopravvivenza dell'edificio democratico.

In Italia, per «lottare» contro la corruzione – come si dice – sono impegnati un'apposita Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che avrebbe compiti preventivi, e le procure, con compiti repressivi. La prima, in particolare, la cui azione viene invocata con una funzione salvifica della democrazia e della giustizia, è tuttavia sovraccarica di funzioni disparate (oltre che anticorruzione: trasparenza, incompatibilità e inconfiribilità degli incarichi, controllo dei contratti pubblici, misure straordinarie nei confronti delle imprese, codici di comportamento dei dipendenti pubblici, monitoraggio e trasparenza della spesa sanitaria) e poco attrezzata per svolgerle.

L'inefficacia dell'azione pubblica – quella, in particolare, relativa ai grandi investimenti pubblici –, prodotta anche dalla corruzione e dai rimedi predisposti per impedirla, produce un divario tra input (promesse) e output (risultati), scaricando sulla «classe politica» gli effetti di attese a cui non corrispondono realizzazioni, con conseguenti frustrazione e sfiducia nei confronti degli organismi rappresentativi.

Le diseguaglianze possono minacciare la democrazia, e quest'ultima minacciare se stessa?

I rapporti tra democrazia ed eguaglianza sono stati sempre critici. La democrazia degli antichi, che escludeva gli schiavi, o quella americana dei tempi di Tocqueville, nella quale gli Stati del Sud non concedevano diritti politici agli afroamericani, erano democrazie incomplete o non democratiche.

Ma non è solo l'eguaglianza in senso formale a minare la democrazia. Anche le differenze di reddito e quelle di istruzione hanno su di essa una forte influenza. Questo è particolarmente evidente negli Stati Uniti, dove la politica richiede grosse disponibilità economiche e le grandi multinazionali hanno maggiore ascolto nel governo rispetto alle piccole imprese (si pensi soltanto al modo in cui il governo federale ha preso le difese di Apple quando questa è stata messa sotto accusa dalla Commissione europea per il trattamento fiscale privilegiato ottenuto dal governo irlandese).

Un'ultima minaccia alla democrazia viene dalla sempre crescente richiesta di democrazia, in particolare quella diretta. La tentazione dell'illimitata democrazia corre il rischio di corrompere la stessa democrazia. Il «fondamentalismo democratico» e le smisurate ambizioni democratiche rischiano di favorire la tirannia di piccoli gruppi, oppure di favorire decisioni popolari ma dannose. Si pensi soltanto al ricorso ai referendum in California, dove sono stati revocati rappresentanti eletti, diminuite imposte, rigettate leggi e scritte nuove leggi. Ciò ha provocato periodiche crisi finanziarie di uno Stato peraltro ricco. Più democrazia, osservano alcuni studiosi tedeschi, può voler dire favorire gli interessi di breve periodo o quelli di singoli gruppi più attivi e minare la democrazia rappresentativa, oppure il *Gemeinwohl*, quello che potremmo chiamare l'interesse comune sul lungo periodo.

V I contropoteri

Ero stato invitato anch'io, il 30 luglio 2009, insieme con pochi altri giudici di parti diverse del mondo, ad assistere alla cerimonia che poneva fine alla vita plurisecolare dei Law Lords. Fu presa quel giorno una decisione difficile, riguardante il suicidio assistito di una persona affetta da sclerosi multipla. La seduta si svolse come di consueto nella solenne aula della House of Lords, con l'antico rito. Molti degli astanti erano commossi. Veniva a morire una tradizione che risaliva al XIV secolo, quella di un Parlamento-giudice, che smentiva la separazione dei poteri che Montesquieu aveva teorizzato proprio partendo dall'esempio inglese. Dal 1° ottobre successivo avrebbe operato anche nel Regno Unito una Corte suprema, separata dal legislatore e competente a valutare la legittimità delle leggi.

Il limite del diritto

Le decisioni popolari (o, meglio, le decisioni prese dagli organi rappresentativi in nome del popolo) sono limitate dal diritto. L'art. 1 della Costituzione italiana dispone che la sovranità è esercitata dal popolo (quindi, non spetta allo Stato o alla Nazione) nelle forme e nei limiti della Costituzione. Dunque, anche la sovranità popolare è sottoposta a vincoli, non può liberamente espandersi. Alcuni di questi vincoli sono particolarmente stretti, perché le Costituzioni li proclamano «eterni»: per esempio, il principio della dignità dell'uomo nella Costituzione tedesca, o quello della forma repubblicana nella Costituzione italiana. Quest'ultima, secondo la Corte costituzionale, contiene alcuni principi supremi, quelli dei primi articoli, che avrebbero una particolare forza e sarebbero quindi intoccabili.

La componente garantistica del potere pubblico, fondata sul diritto, sui giudici, sulle autorità indipendenti, sul metodo di decisione mediante contraddittorio (processo), viene storicamente prima della componente democratica, perché si è sviluppata grazie all'apporto del pensiero liberale del XVIII e del XIX secolo.

Sia perché ha vita più lunga, sia perché consiste principalmente di un

metodo, questa componente si è estesa, penetrando tanto nell'elemento democratico, quanto in quello dell'autorità. Anche la legge, voluta dai rappresentanti del popolo, è sottoposta a un giudice, che formalmente ne controlla la rispondenza alla legge costituzionale, per limitare l'onnipotenza del legislatore, come osservato nella nota decisione *Marbury v. Madison* (1803) della Corte suprema statunitense. Anche la decisione amministrativa, presa dal potere esecutivo, è sottoposta a un giudice, che ne valuta la legittimità, ossia la rispondenza alla legge.

La tutela dei diritti individuali, poi, è avvenuta in due modi diversi. Il primo è quello definito *remedial*, nel senso che i diritti non sono affermati in Carte o Costituzioni, ma tutelati in quanto si dispone di un giudice, quindi di un rimedio giudiziario. Il secondo è quello che consiste in proclamazioni costituzionali, in elenchi di diritti e libertà. Il modello del primo è quello inglese, un Paese privo di una costituzione scritta, ma che prima di altri ha riconosciuto l'indipendenza e la potestà creativa del giudice. Il modello del secondo è quello francese, dove, a partire dalle costituzioni rivoluzionarie, sono stati fatti elenchi di diritti. Molti di questi, ancora oggi, non trovano una precisa tutela (si pensi soltanto al diritto al lavoro garantito dalla Costituzione italiana). La seconda strada è stata più di una volta, nel corso della storia, oggetto di critiche da parte di politici e studiosi inglesi (ma anche da parte di ammiratori francesi della via inglese), che hanno lamentato il carattere astratto delle proclamazioni, non seguite da mezzi concreti di garanzia.

Questi sviluppi del diritto sono stati ammessi tra molte difficoltà – il secondo fin dal XIX secolo, il primo nel XX secolo – nelle costituzioni del parlamentarismo razionalizzato. Il controllo da parte del giudice di leggi e di atti amministrativi è, poi, andato oltre. La Corte costituzionale italiana, per esempio, non controlla solo la costituzionalità delle leggi, ma anche la congruità di queste con alcuni principi che essa stessa ha formulato (per esempio, il principio di ragionevolezza). I giudici amministrativi, a loro volta, non controllano la mera legalità, ma verificano il rispetto da parte dell'amministrazione di una serie di principi, da essi stessi creati, sia pure sulla base della trama normativa vigente.

Questo produce continue tensioni. Dal Parlamento si levano di tanto in tanto segni di insofferenza per la Corte costituzionale. L'opinione pubblica lamenta che ogni decisione, anche quelle che concernono le discipline sportive, per le quali vigono ordinamenti separati e autonomi, che fanno capo a enti con personalità giuridica propria e su cui vigilano appositi tribunali, finisca dinanzi ai Tribunali amministrativi. Si riaffaccia periodicamente l'interrogativo già presente alla democrazia ateniese: se la suprema autorità sia affidata al popolo o al diritto (avendo l'ultima parola, in questo secondo

caso, i giudici).

Per esempio, nel 2009 la Corte suprema israeliana ha dovuto affrontare il problema della tutela dei diritti dei prigionieri detenuti in carceri affidate alla gestione di privati, e si è chiesta da che parte debba pendere la bilancia, tra il principio di democrazia, che nel caso specifico comportava il rispetto della decisione parlamentare di utilizzare privati per la gestione di carceri, e quello di protezione dei diritti umani.

Un'altra area di conflitti è quella delle autorità indipendenti (molte ne sono state istituite in tutto il mondo, specialmente per svolgere compiti di regolazione di servizi pubblici e per giudicare questioni di concorrenza, aggiungendosi alle banche centrali, che esistono da tempo e che hanno conquistato una posizione indipendente nel corso del XX secolo). Attraverso queste si sottrae al governo una parte dell'esecuzione e la si affida ad apparati indipendenti dal governo, operanti meno secondo criteri politici e più con tecniche e metodi di tipo quasi giudiziario. Spesso i governi stessi trovano conveniente sottrarre (parzialmente) al circuito democratico questi corpi, in modo da lasciare a essi decisioni particolarmente complesse, perché riguardano conflitti tra gruppi sociali, tra interessi riconosciuti come collettivi, oppure questioni etiche controverse.

Ma a chi rispondono le autorità indipendenti? È legittimo sottrarre al circuito democratico (elezioni-«ministerial responsibility») una parte delle decisioni secondarie? E, poi, quanto può estendersi il campo riservato alle autorità indipendenti? Di qui un continuo movimento della frontiera governo-autorità indipendenti. Queste ultime, una volta istituite, subiscono un processo di erosione. Ecco, dunque, un secondo campo di tensioni tra il principio democratico e quello liberale, tra governo del popolo e governo del diritto.

Il diritto penetra in un altro modo nell'area dell'autorità: non solo sottraendone parti, affidate ad autorità non governative (secondo altra espressione, non maggioritarie), ma sottoponendone i processi di decisione al modello del contraddittorio. La decisione rimane affidata all'autorità, ma questa non può prenderla in modo solitario, deve informare gli interessati, discutere con loro, spiegare (motivare) la propria decisione.

Anche questa estensione del diritto nell'amministrazione è, però, contestata: le decisioni, infatti, diventano costose; si fanno attendere troppo; indeboliscono l'autorità e la sua capacità di esecuzione; pongono, in ultima istanza, in dubbio la prevalenza del principio democratico, che si vale dell'esecuzione per realizzarsi. Un'amministrazione che non ha l'autorità di eseguire danneggia la democrazia, perché rende impossibile l'esecuzione di decisioni degli organi democraticamente eletti, e quindi rappresentativi.

La forza espansiva del diritto nel campo dell'autorità si manifesta in un

terzo modo, imponendo all'autorità di liberarsi dei suoi privilegi, di perseguire il fine pubblico indicato dalla legge con mezzi non diversi da quelli privati. Per esempio, una norma dispone che il potere esecutivo assume la veste del privato e agisce come soggetto privato. A questo si oppone il pericolo che lo Stato, nella sua parte esecutiva, possa soccombere di fronte ad altri poteri privati più forti.

La giustizia costituzionale

Il limite maggiore per la democrazia è prodotto dalla giustizia costituzionale, che si esercita sulle leggi a garanzia delle libertà, contro «maggioranze di passaggio», e fa valere il diritto (la Costituzione) contro le leggi.

Uno degli aspetti più importanti del costituzionalismo contemporaneo è lo sviluppo delle Corti costituzionali. Da una parte, vi è il numero crescente di corti; dall'altra, il loro peso sempre maggiore nei processi di decisione delle moderne democrazie. I più grandi problemi sociali del nostro tempo sono giunti ai giudici costituzionali: la lotta al terrorismo, il riconoscimento delle diversità, i rapporti tra diritto secolare e religione, il pluralismo dei partiti, l'aborto, il divorzio, l'inizio e la fine della vita.

Sui giudici costituzionali si esercita una influenza degli organi democratici (per esempio, i giudici derivano la loro nomina da organi elettivi, il Parlamento o il presidente). Ma essi operano in modo diverso dagli organi rappresentativi. I loro processi di decisione sono segreti e ispirati alla tecnica dibattimentale: il verdetto è raggiunto a maggioranza, ma i giudici non si dividono sulla base dell'appartenenza o degli schieramenti, bensì in base alle ponderazioni delle ragioni a favore e contro una certa misura, ai bilanciamenti e, in ultima istanza, al convincimento (anche se vi sono eccezioni, una delle quali è quella della Corte suprema americana negli ultimi anni). Le loro decisioni derivano da principi che hanno una forza generativa, nel senso che hanno tendenza a espandersi, ma che non possono compensare con altre misure (per esempio, ricorrendo a «decisioni a pacchetto», che aggiungono provvedimenti favorevoli per compensare provvedimenti sfavorevoli) e sono motivate, nel senso che il processo di decisione è spiegato con argomenti e controargomenti.

Lo sviluppo della giustizia costituzionale pone il problema seguente: perché le maggioranze parlamentari si legano le mani, decidendo di sottomettere le loro decisioni a una Corte costituzionale? Questo tema è oggetto di molte ricerche, dalle quali scaturiscono ipotesi diverse. Secondo alcuni, si tratta di un modo astuto delle maggioranze parlamentari di non consentire di rimettere in discussione decisioni già prese (come accade con il

controllo «a priori» in Francia), oppure di «delegare» questioni difficili, che esse non possono, o non vogliono, o non sono in grado di decidere (come accade negli Stati Uniti). Secondo altri, le Corti costituzionali sarebbero il prodotto di «contratti di lunga durata» e della separazione del potere costituente dal potere legislativo (il primo protegge i cittadini nei confronti delle future minacce che possono provenire dal secondo). Infine, di recente è stata espressa l'opinione per la quale **le Corti costituzionali sarebbero il frutto della disillusione crescente per la democrazia, che induce a creare sottosistemi dominati dalla scienza, dall'expertise, dal professionalismo, da regole morali settoriali, considerati autonomi nei confronti sia dei mercati, sia della politica.**

Le corti sono spesso accusate di «fare politica». Ci si chiede se le decisioni dell'organo democratico per eccellenza, il legislatore (sia esso nazionale o locale), possano essere sottoposte allo scrutinio di un organo che opera come giudice neutrale, non influenzato dalla politica e dalle decisioni democratiche. Ma **il contrasto democrazia-giustizia costituzionale è sopravvalutato.** Non si tiene conto del fatto che le corti non possono scegliere i temi su cui pronunciarsi, a differenza degli organi rappresentativi, che sono liberi di fissare la propria agenda e le proprie priorità. L'accesso alla giustizia costituzionale è normalmente consentito attraverso le corti «inferiori», salvo alcuni casi (per esempio, Spagna e Germania) in cui c'è anche accesso diretto («Amparo», «Verfassungsbeschwerde»). Solo alcune corti, come quella americana, hanno il «docket control» (controllo sull'accesso), tramite il «denial of certiorari». Non si tiene conto, inoltre, di una seconda differenza: i giudici costituzionali decidono incrementalmente, sulla base dei precedenti.

La diffusione universale di standard, come quello di proporzionalità, fa pensare a una globalizzazione della giustizia, confermata dal frequente dialogo tra i giudici, che accentua il limite per la democrazia prodotto dalla giustizia costituzionale: decisioni nazionali prese da organi rappresentativi non sono sottoposte così soltanto al giudizio di organi non rappresentativi nazionali, ma anche al vaglio di giudici sovranazionali. I giudici nazionali, specialmente quelli costituzionali, stabiliscono interconnessioni con altri ordinamenti, deferiscono questioni nazionali a giudici sovranazionali, decidono quando accettare la supremazia di questi ultimi e quando far agire controlimiti che la riducano.

I giudici e le procure

Gli organismi rappresentativi possono dettare norme, non possono regolare casi concreti, la cui decisione è rimessa ai sistemi giudiziari. Questo è un altro

limite della democrazia, che orienta giustizia e amministrazione – le quali debbono obbedire alla legge prodotta dagli organi rappresentativi – ma deve fermarsi dinanzi alla decisione dei giudici. Donde continue tensioni tra politica e giustizia.

Queste tensioni sono particolarmente accentuate quando i giudici affrontano problemi sociali e politici importanti. In questi casi, essi hanno la scelta tra *restraint* e *activism*, e seguono strategie molto diverse: rifiutarsi di decidere, dichiarando la questione inammissibile; posporre la decisione; definirla in termini generali; riconoscere un principio e una procedura, lasciando autonomia nelle scelte concrete; decidere, costringendo se necessario il legislatore a disporre norme diverse.

Nelle democrazie moderne l'atteggiamento dei giudici è molto diverso. Negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Francia c'è normalmente *deference* nei confronti dell'amministrazione, cioè viene riconosciuto un suo potere discrezionale, dinanzi al quale il giudice arretra. In Italia non c'è alcuna remora, da parte dei giudici, specialmente quelli penali, nel sindacare l'azione amministrativa, invadendone l'area funzionale e limitandola.

I giudici operano nella trama stabilita dalla legge, ma non sono solo esecutori della legge. C'è una grande quantità di «judge made laws». Dunque, i giudici svolgono un ruolo importante nell'assumere decisioni, nel fare scelte. Molte decisioni, poi, non sono rilevanti solo per le parti in giudizio, ma anche per la collettività. È in ordine a queste che si verificano i più estesi contrasti tra la politica, gli organi rappresentativi e i giudici.

Negli ordinamenti moderni, diversi da quelli in cui i conflitti vengono risolti per vie non giudiziarie (per esempio, quello giapponese), c'è una crescente domanda di giustizia, che scarica sul sistema giudiziario una grande quantità di istanze. In molti casi, come negli ordinamenti anglosassoni o anche in Francia, per questioni minori, i giudici possono decidere di non decidere. In altri, come quelli europeo-continentali, il sistema giudiziario è tenuto a decidere, e deve attrezzarsi per rispondere al crescente numero di azioni giudiziarie.

Questo costituisce uno dei più grandi problemi delle democrazie moderne. Infatti, se le questioni lasciate irrisolte dai giudici si scaricano sul corpo politico (si pensi soltanto alle questioni ambientali), le rappresentanze non possono contare su quel «decentramento» che si realizza attraverso le decisioni delle corti. Così la democrazia viene sovraccaricata. Se, al contrario, i giudici ampliano la propria sfera di azione e il peso delle loro decisioni, si verificano due conseguenze. Da un lato, l'«offerta» di giustizia crea una ulteriore e crescente «domanda» di giustizia. Dall'altro, il sistema giudiziario svolge una sempre maggiore surrogazione dei meccanismi democratici di

decisione.

La situazione italiana della giustizia civile e di quella penale (diverso il caso della giustizia amministrativa) è drammatica, con una grande quantità di cause arretrate, nell'ordine dei milioni, e tempi dei processi che, calcolando i tre gradi di giudizio, giungono fino al decennio.

Altro apparato è quello delle procure. In Italia, queste sono dotate anch'esse di indipendenza nei confronti degli organi rappresentativi. Svolgono il ruolo di accusa. Ma debordano sia invadendo campi estranei (valutazioni di danni ambientali e alla salute, decisioni di localizzazione di impianti, valutazioni sull'uso del territorio e così via), sia utilizzando – attraverso l'uso distorto di intercettazioni e custodia cautelare – procedure di «naming and shaming», poco produttive sul piano processuale ma molto efficaci nel circuito politico e dell'opinione pubblica.

Gli effetti principali di questi interventi si producono nel campo della politica e dell'amministrazione. Sulla prima, l'azione accusatoria ha l'effetto di stimolare la sfiducia nell'elettorato. Sulla seconda ha un effetto di spiazzamento, nel senso che in questo modo i decisori di ultima istanza nelle scelte più importanti riguardanti problemi sociali, ambientali, di sviluppo urbanistico diventano le procure, in luogo degli organi rappresentativi e degli uffici burocratici.

Un ultimo effetto di questo processo vizioso è quello per cui i procuratori sono proiettati nello spazio pubblico, dove sono ascoltati più per i poteri di cui dispongono che per quello che pensano, e divengono i naturali candidati alle posizioni di vertice di quella politica dalla quale dovrebbero restare distanti per dovere d'ufficio.

Quindi, le procure, in democrazie mature come quella italiana e quella spagnola, e in parte anche in quella francese, svolgono una pluralità di ruoli, supplendo o sostituendo decisioni che dovrebbero essere collettive, in nome di una indipendenza che viene tradita dal loro dialogo diretto con l'opinione pubblica e dalle carriere politiche che ne conseguono per i singoli procuratori.

I conflitti con il corpo politico, nonostante la mancata modernizzazione del sistema giudiziario in Italia, sono numerosi: molti fisiologici, perché la giustizia costituisce un naturale limite della politica; alcuni patologici, perché la giustizia non risponde al compito fondamentale che è chiamata a svolgere (giustizia ritardata è giustizia negata).

Controllo del potere e contropoteri nella Costituzione e nella sua riforma

La Costituzione italiana nacque ambivalente, la prima parte presbite, la

seconda miope. Da che cosa dipese questa miopia? Dominò l'idea che il potere diventi meno arbitrario e più mite se tenuto a freno, se chi lo detiene è impedito, dura poco nella carica. Donde i 127 governi dei primi 150 anni dello Stato italiano (64 nella storia della Repubblica fino al 2017). Dei due grandi protagonisti, Alcide De Gasperi aveva il timore che il Partito comunista diventasse maggioranza, Palmiro Togliatti aveva la stessa preoccupazione, all'inverso, specialmente dopo la rottura dell'alleanza di governo del maggio 1947. In un'intervista data a Leopoldo Elia e a Pietro Scoppola nel 1984, uno dei protagonisti dell'Assemblea costituente, Giuseppe Dossetti, osservò: «si cumulano i due garantismi e producono la seconda parte della Costituzione ... tutti e due per eccesso di paura dell'altro». A questa reciproca diffidenza si aggiungeva la tendenza dei partiti a monopolizzare la vita politica, mantenendo deboli le istituzioni.

Ne uscì una democrazia kelseniana, retta dalla condivisione, piuttosto che dalla competizione, come indicato da Joseph Schumpeter. Basta leggere Hans Kelsen: «la lotta competitiva per il voto del popolo è la conseguenza delle libere elezioni, e non il suo scopo»; «il sistema elettorale più democratico è quello che elimina, o almeno riduce al minimo, la lotta competitiva per il voto del popolo, il sistema della rappresentanza proporzionale». La volontà della maggioranza «non si manifesta sotto forma di *diktat* imposto dalla maggioranza alla minoranza», perché la democrazia parlamentare «tende a venire a un compromesso», a «creare un medio termine fra gli interessi opposti, una risultante delle forze sociali di segno contrario».

La vera pietra di paragone sono il bicameralismo e i meccanismi di stabilizzazione dei governi. De Gasperi, aprendo la campagna elettorale per l'Assemblea costituente, criticava «quei partiti che ... vogliono condurci a una Repubblica dominata da una sola assemblea ... assemblea che finisce nel comitato di salute pubblica e nella dittatura di un partito e di un uomo», mentre Togliatti, l'11 marzo 1947, poco prima della rottura dell'alleanza di governo tra Democrazia cristiana e partiti comunista e socialista, criticava la paura della DC, che – diceva – vuole impedire una maggioranza espressione delle classi lavoratrici: «e per questa eventualità si vogliono prendere garanzie, si vogliono mettere delle regole ... e di qui quella bizzarra della Corte costituzionale»; di qui «tutto questo sistema di inciampi, di impossibilità, di voti di fiducia, di seconde camere, di referendum a ripetizione, di Corti costituzionali». De Gasperi continuerà a ritenere che «la questione del sistema bicamerale è veramente essenziale perché contiene un principio di equilibrio», e ancora il 31 gennaio si pronuncerà a favore di **«due rami del Parlamento eguali nell'autorità»**.

Dinanzi a queste preoccupazioni rimasero quindi soccombenti i sostenitori

della stabilizzazione dei governi, i quali erano preoccupati del precedente storico, perché **Mussolini e il fascismo si erano potuti affermare a causa della instabilità dei governi** dell'età liberale e dell'abuso dei decreti legge. Massimo Severo Giannini, parlando il 16 aprile 1946 al convegno fiorentino del PSI, aveva esposto la proposta socialista favorevole al monocameralismo, a un governo eletto dalla Camera e ministri nominati dal primo ministro, a un voto di sfiducia «emesso solo con particolari cautele (maggioranza qualificata, deposito preventivo)». La sottocommissione della Commissione dei 75, che ha scritto la Costituzione, aveva approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni l'ordine del giorno del repubblicano Tomaso Perassi favorevole a un sistema parlamentare «con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», per «assicurare una conveniente continuità del governo». Il costituzionalista Costantino Mortati, componente dell'Assemblea costituente per la Democrazia cristiana, aveva proposto che la fiducia durasse due anni. Un altro membro della Costituente, il costituzionalista Egidio Tosato, anch'egli eletto nelle liste della DC, tre anni prima della sua introduzione in Germania aveva proposto l'istituto della sfiducia costruttiva. Un altro componente della Costituente, il processualista Piero Calamandrei, eletto nelle liste del Partito d'azione, parlando il 4 marzo 1947 sul progetto di Costituzione, si era detto favorevole a una Repubblica presidenziale «o almeno a un governo presidenziale», e aveva aggiunto: «di questo, che è il fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità del governo, nel progetto di Costituzione non c'è quasi nulla».

Le elezioni all'Assemblea costituente avevano dato a Partito comunista e Partito socialista quasi il 40 per cento dei voti, alla Democrazia cristiana poco più del 32 per cento. La situazione si capovolse con le elezioni del 18 aprile 1948, quando la DC vinse con oltre il 48 per cento e il Fronte popolare, che riuniva gli altri due partiti, prese solo il 31 per cento dei suffragi. Divenne meno urgente proteggere il patto costituzionale, per cui si rinviò l'attuazione di molti istituti previsti dalla Costituzione. E la forza politica assunta dalla Democrazia cristiana diede l'impressione che non fosse necessario introdurre meccanismi istituzionali a tutela della stabilità di governo.

Il bicameralismo: a che serve?

Si è riaperto in Italia nel 2013 (salvo chiudersi nel 2016) il problema del bicameralismo ed è utile ripercorrerne l'origine storica e gli sviluppi. Esso è antico quanto il Parlamento. Ma, nonostante sia rimasto strutturalmente e

funzionalmente eguale nel tempo, ha svolto un ruolo storico diverso.

La House of Lords inglese, la più antica seconda Camera, nata nel XIV secolo, rappresentava l'aristocrazia (i Lords Temporal), gli arcivescovi e i vescovi (i Lords Spiritual o Spiritual Peers) e la funzione giudiziaria di vertice (i Lords of Appeal in Ordinary, o Law Lords), mentre la House of Commons rappresentava le città e le contee, ovvero gruppi meno privilegiati. Montesquieu, un grande ammiratore della Costituzione inglese (tanto che Madison, nel *Federalista*, scrisse che per lui essa era lo specchio delle libertà politiche), nel famoso libro XI, capitolo VI dello *Spirito delle leggi* (1748) scrisse:

In ogni Stato vi sono persone che si distinguono per nascita, ricchezza o onori; essi non debbono essere confusi con il popolo ... Il potere legislativo va affidato sia al corpo dei nobili, sia al corpo che sarà scelto per rappresentare il popolo, che avranno ciascuno la propria assemblea e le loro deliberazioni separate e dei punti di vista e interessi separati.

Il secondo modello storico di bicameralismo si forma negli Stati Uniti, dove si guardava alla madre patria, ma in una società non divisa in classi. Nel 1787, nel *Federalista*, Madison scriveva:

La particolarità [della costituzione federale] è questa, che uno dei due rami dell'assemblea legislativa vuole essere una rappresentanza del popolo, l'altro degli Stati; di conseguenza, nel primo gli Stati più grandi avranno maggiore influenza, nel secondo saranno favoriti gli Stati più piccoli.

Così si realizza la geniale invenzione del federalismo, con questo compromesso tra rappresentanza popolare e rappresentanza degli Stati. Qui le due camere giocano un ruolo interamente diverso da quello inglese.

Un terzo ruolo del bicameralismo si affaccia all'inizio del XX secolo, quando l'autorità politica dello Stato è posta in dubbio dai movimenti associativi sindacali in Francia, Germania e Italia. Questi chiedono una loro rappresentanza a livello statale. Si comincia a parlare di crisi dello Stato e di crisi della democrazia. Si sviluppa l'ideale corporativo, che troverà poi una realizzazione parziale nella Camera dei fasci e delle corporazioni fascista e un'eco nella proposta Mortati all'Assemblea costituente, non accolta, di «fare intervenire per la formazione del Senato i gruppi professionali organizzati in grandi categorie di attività economico-sociali», per fare del Senato «non una macchina di arresto, ma un congegno sensibile alle esigenze di svolgimento e di progresso».

Un quarto e ultimo ruolo storico del bicameralismo è quello collegato alla teoria ingegneristica della ridondanza, sulla base della quale vengono adoperati sistemi paralleli, per correggersi reciprocamente e assicurare l'affidabilità della politica. Per altri, alle «virtues of delay», all'azione ritardatrice.

In Europa, con la Rivoluzione francese si affaccia l'idea del monocameralismo, sostenuta in particolare da Emmanuel Joseph Sieyès nel 1789. Questi sostiene che il bicameralismo è un «monumento di superstizione gotica», perché riproduce la divisione della società in ordini diversi: nobiltà, clero, borghesia. Critica il bicameralismo perché produce paralisi, come due imprese di costruzione incaricate di costruire lo stesso palazzo. Propone invece una separazione tra potere costituente e potere costituito, adombrando un giudizio di costituzionalità.

Per completare il quadro storico del bicameralismo, occorre citare i *Souvenirs* di Alexis de Tocqueville, scritti a Sorrento nel marzo 1851, alla fine della sua carriera politica. Qui viene esposta una diversa funzione del bicameralismo. Egli spiega che nel 1848, nella Commissione per la Costituzione, di cui faceva parte, si opposero il «sistema saggio e un po' complicato dei contrappesi» e quello di «un potere unico, omogeneo in tutte le sue parti, senza barriere e per conseguenza impetuoso e irresistibile nel suo procedere». Sostenitore del primo punto di vista era Jules-Armand Dufaure, secondo cui «un potere esecutivo esercitato da un solo uomo eletto dal popolo diventerebbe a colpo sicuro troppo preponderante se gli si mettesse al fianco un potere legislativo indebolito dalla sua divisione in due branche». Invece, per Tocqueville,

due grandi poteri naturalmente gelosi l'uno dell'altro e obbligati a un'eterna conversazione a due ... senza potere mai ricorrere all'arbitrato di un terzo potere, sarebbero ben presto in cattivi rapporti o in guerra e vi resterebbero in permanenza fino a che l'uno non avesse distrutto l'altro.

Quindi, il bicameralismo era qui in funzione del sistema presidenziale, con una sola Camera capace di opporsi al capo dell'esecutivo (secondo Dufaure) oppure con una seconda Camera arbitra dei conflitti tra il presidente e l'altra Camera (secondo Tocqueville).

Tiriamo le fila di questo esame dei profili costituzionali e di questa digressione sulla questione, dominante finora in Italia, del bicameralismo. Nella formazione della Costituzione prevalse un orientamento favorevole alla condivisione dei poteri, volto a frenare o impedire la maggioranza e il governo, nel timore che uno dei gruppi che si contrapponevano potesse

prevalere sull'altro. Il conflitto si spiegava con la divisione del mondo in due parti (la «cortina di ferro» calata soltanto uno-due anni prima) e con la esigua legittimazione democratica del nuovo corso.

Il dibattito sulla riforma costituzionale, settant'anni dopo, ha riprodotto questa preoccupazione, nonostante le condizioni storiche fossero interamente mutate. Prevale ancora l'idea kelseniana di democrazia, invece di quella schumpeteriana, cioè l'orientamento a frenare chi abbia la maggioranza, piuttosto che contrapporre un potere in grado di contrastarla con proposte politiche più efficaci, ed eventualmente prenderne il posto.

VI

Al di là della democrazia

Con un gruppo di studiosi e amici, ci incontriamo, una decina di volte all'anno, per discutere dell'Unione europea e degli eventi che la riguardano. Ascolto per lo più critiche, giudizi preoccupati, qualche piagnisteo. Espongo quasi sempre opinioni ottimistiche. Lo faccio perché penso che si sia messo in moto un processo che si può rallentare, non arrestare; che esso ha prodotto mezzo secolo di pace in Europa, attraversata nella prima metà secolo precedente da due conflitti; ma principalmente perché dall'Unione discendono condizionamenti per gli Stati nazionali, nei quali la democrazia «interna» non basta. Se, infatti, questa è uno dei mezzi per frenare il potere e condurlo nella giusta direzione, è utile che non vi sia soltanto un popolo-guardiano, ma anche altri popoli che, attraverso i loro governi, guardando anche al proprio interesse, tengano d'occhio le democrazie nazionali.

Il contesto nazionale. «Walk out» e secessione

La democrazia moderna si è sviluppata all'interno di Stati-nazione. Che succede se questi perdono importanza, o per disunione, secessione interna, oppure per la loro partecipazione a unioni più vaste, alle quali conferiscono una parte dei loro poteri? Che conseguenze ha la circostanza che la sede della democrazia si svuoti?

La secessione riduce il pluralismo e la solidarietà in una nazione, mentre aumenta il bisogno di coordinazione tra gli Stati. Molte costituzioni proibiscono la secessione e proclamano o proteggono l'unità dello Stato. I movimenti secessionisti e le secessioni aumentano, al punto che la parola «secessione» sembra non riesca a coprire la grande varietà di realtà: alcuni casi, infatti, possono dirsi di dissoluzione (è il caso della Jugoslavia), altri di dis-associazione (come il caso dell'Eritrea).

A volte, i movimenti secessionisti sono facilitati dall'appartenenza a unità sovrastatali, come nel caso della Scozia, perché la sua uscita dal Regno Unito non comporterebbe un importante cambio di regime se la Scozia rimanesse associata all'Unione europea. L'effetto destabilizzante delle regionalizzazioni

sovrastatali per gli Stati e per la democrazia, in questi casi, opera dall'interno, favorendo la secessione, e dall'esterno, con le unioni più vaste.

Le secessioni, poi, rischiano di creare territori non governati, che non sono soltanto un problema per la democrazia, ma anche per le Nazioni Unite, che sono fondate sugli Stati (artt. 3-6 della Carta delle Nazioni Unite).

Infine, organismi come le Nazioni Unite e l'Unione europea, nella misura in cui promuovono il rispetto del diritto e la democrazia, agiscono come forze antisecessioniste, perché gli Stati-nazione sono strumentali al progresso della democrazia, essendo il *locus* in cui questa si è insediata e si sviluppa, come più volte rilevato.

Da questi moti discende un paradosso: la crescita di organismi sovranazionali indebolisce la sovranità statale e facilita la secessione, ma, nello stesso tempo, quegli organismi sono fondati proprio sui governi nazionali e sulla loro unità, perché senza di essi diventano più deboli.

Un secondo ordine di problemi che sorge dove secessione e democrazia si incontrano riguarda lo stesso diritto alla secessione, il titolare di tale diritto e la procedura relativa. La dichiarazione degli Stati di New York e Rhode Island durante il processo di ratificazione della Costituzione americana stabiliva che «the power of government may be reassumed by the people». Secondo questo punto di vista, il popolo ha titolo di secedere. Ma questo diritto spetta necessariamente a minoranze o può essere esercitato anche da maggioranze? Non è piuttosto giusto che esprimano la loro opinione sia la minoranza che vuole abbandonare l'unità statale, sia la maggioranza del Paese che viene abbandonata, come stabilito dalla Corte suprema canadese nel caso della secessione – poi non realizzata – del Québec? E dove il diritto di secedere è fondato? Nel diritto internazionale, nel principio di autodeterminazione dei popoli, oppure nel diritto costituzionale nazionale, nel principio di sovranità popolare? E in quali circostanze tale diritto può essere esercitato? Basta un referendum, come quello dell'ottobre 2017 in Catalogna (peraltro sospeso e annullato dal Tribunale costituzionale), per decidere di secedere? Può reagire uno Stato unitario contro la decisione di una sua parte di secedere, nelle stesse forme dello Stato spagnolo, che ha prima adoperato, forzandolo, l'art. 155 della Costituzione, poi indetto nuove elezioni regionali, mentre diversi tribunali, a vari fini, aprivano procedure sanzionatorie contro i secessionisti?

Queste sono domande rilevanti per la democrazia, perché riguardano le regole secondo le quali essa può cambiare il suo *habitat*, e, a seconda che si scelga l'una o l'altra, la democrazia sarà rafforzata o indebolita.

Le interdipendenze

Quasi 1,5 miliardi di persone hanno varcato le frontiere nazionali nel 2016. Un miliardo di persone è in grado di comunicare in inglese, a dispetto della esistenza di 7 mila lingue diverse. Nel 2016 sono stati commerciati nel mondo beni per più di 15 trilioni di dollari e servizi per circa 5 trilioni di dollari. Quasi tutte le parti del mondo si valgono di tessuti prodotti in Asia. Corea del Sud e Arabia Saudita posseggono e sfruttano milioni di ettari in Africa per coltivare prodotti agricoli consumati nelle loro nazioni. Pollame veneto viene portato in Africa per essere macellato in Paesi con norme sanitarie e ambientali meno rigide di quelle europee, salvo essere reimportato e consumato in Italia. Le città denominate «global cities» per la loro integrazione economica e culturale sono ormai ottantaquattro. Giovani belgi, di origine musulmana, addestrati tra Iraq e Siria, hanno compiuto, nel 2016, atti di terrorismo in Francia. Tutti i giorni, giudici di ogni parte del mondo usano diritto (norme e sentenze) di altri Paesi, come metro di paragone, per trarne ispirazione, come precedenti autorevoli, da seguire o dai quali differenziarsi. Questi sono esempi delle crescenti interdipendenze in un mondo che pure diventa sempre più affollato, in termini di abitanti (dai 2 miliardi del 1930 ai quasi 7,5 miliardi odierni).

Tali interdipendenze richiedono interventi anche più decisi, come quelli che si compiono per controllare il riscaldamento globale, il terrorismo globale, la pesca delle specie marine altamente migratorie, il commercio dei rifiuti nucleari. Sono, questi, esempi di problemi che vanno oltre le possibilità di controllo di singoli Stati-nazione, anche i più potenti. Richiedono, quindi, accordi tra gli Stati. Per esempio, per tenere sotto controllo il terrorismo globale, le Nazioni Unite hanno istituito nel 2001 un'apposita Commissione, nel 2004 una Direzione, successivamente un Comitato sanzioni. È stata definita nel 2006 una strategia (impedire l'accesso a mezzi finanziari, armi e viaggi alle persone sospette di terrorismo). Questi standard e le relative direttive richiedono però una forte cooperazione tra gli Stati.

Ora, sia l'interdipendenza, sia la cooperazione condizionano l'operato delle democrazie nazionali. Le decisioni dei relativi organi rappresentativi sono limitate dalla necessaria interdipendenza e dalla decisione di cooperare, alle quali non ci si può sottrarre senza pagare il costo del danno collettivo che ne discende. Lo spazio lasciato libero alle democrazie nazionali diminuisce. Bisogna conciliare decisioni nazionali tra di loro e a standard sovranazionali. **Le democrazie nazionali si debbono adattare a un mondo interdipendente.**

Con la globalizzazione scompare la democrazia?

Nel mondo non vi sono solo legami multilaterali. Vi sono anche organismi globali, ai quali sono trasferite competenze statali. Che accade alla democrazia se lo Stato cede i suoi compiti ad altri soggetti, oltre lo Stato? E se lo Stato, concepito come entità che rappresenta la «volontà del popolo», diventa un organismo finalizzato a realizzare compiti superiori, come il rispetto dei diritti umani e la garanzia della libertà del commercio? Se una parte dei poteri prima sotto controllo democratico viene ceduta, chi controlla democraticamente l'esercizio di tali poteri?

Il problema fu posto qualche anno fa negli Stati Uniti dall'associazione degli industriali di quel Paese. Di regola, quando il governo federale deve prendere una decisione, è tenuto a rispettare quanto previsto dall'*Administrative Procedure Act* del 1946. Questo assicura il diritto degli imprenditori di essere ascoltati dall'amministrazione americana. Se, però, gli Stati Uniti delegano propri poteri a organismi internazionali (dall'Organizzazione internazionale del commercio a quella del lavoro), **che fine fanno i diritti degli imprenditori?** La domanda è importante, perché ormai non c'è campo (dal commercio, all'ambiente, alla finanza ecc.) dove non ci sia una organizzazione globale. Nasce in questo modo un nuovo ordine internazionale e costituzionale che, tuttavia, rischia di ridurre gli Stati nazionali a entità amministrative dai fini limitati e stabiliti comunque più in alto e al di là dei confini nazionali, e senza un controllo democratico. **I cittadini come possono controllare questi poteri?**

C'è una perdita di statalità del diritto, un ampliarsi del numero dei produttori di norme, un accentuato pluralismo, che comportano anche l'apertura reciproca degli ordini giuridici nazionali, una necessaria concertazione tra le burocrazie nazionali, un dialogo tra i giudici, la necessità, per le culture giuridiche, di abbandonare il loro tradizionale nazionalismo, aprendosi alla pluralità di esperienze giuridiche e alla loro comparazione. Contemporaneamente, ciò che era riservato al popolo inteso come entità nazionale va riferito a un concetto ampio di popolo, come la dedica del Parco nazionale di Yellowstone, creato nel 1872 «for the benefit and the enjoyment of the people»?

Tutto questo certamente minaccia la democrazia, sia nel senso che decisioni prese in ciascuna nazione da organi rappresentativi dovranno arrestarsi dinanzi a misure adottate in sede superiore, sia nel senso che tali misure non rispondono a canoni democratici, perché non adottate da organi rappresentativi.

Questa preoccupazione è attenuata da quattro considerazioni. **Primo:** la globalizzazione non comporta crisi e superamento dello Stato, ma convivenza e collaborazione dei diversi tipi di governo, nazionali e globali. Anzi, gli

organismi globali spingono la democrazia nazionale, promuovendola e incentivandola. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 6-8 settembre 2000, nella *Millennium Declaration* ha dichiarato che l'Organizzazione delle Nazioni Unite promuove la democrazia e appoggia il suo consolidamento. A questo fine ha creato e finanziato un apposito Fondo.

Secondo: per quanto sia difficile che, in un mondo tanto popolato, si possano sviluppare forme di democrazia indiretta come quelle statali, vi sono alcuni organismi rappresentativi, diretti o indiretti: oltre al Parlamento europeo, le assemblee e gli organi rappresentativi sovranazionali del Consiglio d'Europa, del MERCOSUR (il mercato comune dell'America del Sud), dell'ASEAN (l'Associazione delle nazioni del Sud-Est asiatico), dell'OSCE (l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa), della NATO (l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord).

Terzo: gli organismi globali si sono dotati sia di procedure con la partecipazione degli interessati, per ascoltarli, sia di giudici o altri organi quasi giudiziari, che decidono dopo un contraddittorio. Tutti gli organismi globali sono alla ricerca di metodi per ascoltare, discutere, far partecipare *stakeholders* nei diversi settori nei quali operano. Si pensi soltanto alla partecipazione di migliaia di organizzazioni non governative (ONG) alle riunioni degli organismi internazionali che si interessano della tutela ambientale. Oppure alla grandissima diffusione che, in un breve arco di anni, hanno avuto le procedure di democrazia detta deliberativa nello spazio ultrastatale.

Infine, con lo sviluppo di questo ideale alla Montesquieu («la loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine»), si sono sviluppate comunità epistemiche, reti internazionali di élite, che hanno agito come «institution builders» utilizzando spesso le istituzioni americane come «arsenale della democrazia», secondo l'espressione usata da Jean Monnet con riferimento a Felix Frankfurter.

Costituzione, democrazia e legalità nella dimensione globale: il diritto dei popoli alla democrazia

Come si bilanciano i tre elementi – Costituzione, democrazia e legalità – nella dimensione globale? Questa domanda pone due problemi fondamentali. Primo: possono esistere costituzioni, democrazie e legalità fuori dal contesto statale in cui questi concetti e istituti sono nati? Costituzione vuol dire legge

fondamentale e potere costituente. Dov'è il potere costituente nella dimensione globale? Democrazia vuol dire rappresentanza del popolo, almeno nella versione della democrazia rappresentativa. Qual è il popolo e dov'è il Parlamento cosmopolitico? Infine, la legalità richiede l'esistenza di un potere legislativo; ma dov'è il potere legislativo nella dimensione globale?

Secondo problema: ammesso che si possa parlare di Costituzione, democrazia e legalità nella dimensione globale, si possono applicare gli stessi paradigmi sviluppati nello Stato a questi istituti, una volta decontestualizzati e cioè sottratti al loro *habitat* naturale, che è appunto l'ordinamento nazionale? La Costituzione nello Stato implica una gerarchia delle fonti del diritto: dov'è questa gerarchia fuori dello Stato? La democrazia implica da un lato legittimazione e dall'altro *accountability*: né l'una né l'altra esistono in una dimensione globale. Infine, la legalità implica obbedienza alle norme: l'uso dell'espressione «soft law» lascia intendere che per molte norme globali mancano gli strumenti per assicurare la *compliance*.

Se ci si muove da questo piano teorico, da questi grandi problemi, e si passa al livello applicato, alle pratiche, il quadro si presenta in modo diverso.

Innanzitutto, perché, se non esiste una Costituzione nella dimensione globale, tante Corti costituzionali fanno riferimento al Trattato sull'Unione europea, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alle convenzioni che garantiscono i diritti umani e i diritti del fanciullo? Grazie a questi continui rinvii, operati dai tutori delle norme costituzionali nazionali alle norme che possiamo chiamare costituzionali globali, non si produce una sorta di gerarchizzazione dal basso? Le Corti costituzionali, nella misura in cui fanno riferimento a queste disposizioni sovranazionali, o per interpretare norme costituzionali nazionali o addirittura per riconoscere l'esistenza di principi sovranazionali, **riconoscono l'esistenza di norme superiori. Questo fenomeno viene rafforzato quando si operano rinvii pregiudiziali a corti «superiori».** Dunque, di fatto esiste già una gerarchia implicita che si va costruendo nei diritti nazionali: i giudici riconoscono l'esistenza di norme e di fonti superiori.

Lo stesso si può dire per la democrazia, perché vi sono organizzazioni internazionali che hanno elementi di democrazia al proprio interno. Si pensi alla geniale idea di Albert Thomas per l'ILO, l'Organizzazione internazionale del lavoro, con il concetto della rappresentanza tripartita (Stato, lavoratori, datori di lavoro) che realizza la rappresentanza degli interessi.

Poi, se è vero che sono pochi e limitati gli esempi di democrazia rappresentativa nella dimensione globale, non si può ignorare il grandissimo sviluppo – già menzionato, e sul quale ritorneremo – della democrazia deliberativa (la democrazia dibattimentale, che si realizza nel corso del

procedimento di decisione), che serve proprio a colmare la lacuna derivante dallo scarso sviluppo di una democrazia rappresentativa.

C'è, infine, l'altro profilo – già ricordato – della democrazia nella dimensione globale: la sua promozione e difesa. Si pensi al ruolo svolto dallo United Nations Democracy Fund o a quello del parallelo «Strumento finanziario» europeo per la promozione e il sostegno della democrazia e dei diritti umani nel mondo, così come al ruolo dell'OSCE già citata o a quello della Commissione di Venezia. Questi organismi promuovono, appoggiano e spesso impongono lo sviluppo di istituzioni democratiche all'interno degli Stati nazionali. Gli Stati nazionali, che dovrebbero essere i maestri della democrazia per la dimensione globale, si vedono imporre da organismi globali – anche se in forme non coattive – il rispetto di alcuni principi democratici.

Lo United Nations Democracy Fund agisce attraverso il finanziamento di iniziative della società civile che così esercitano una pressione sui governi nazionali al fine di aumentare il tasso di democrazia degli ordinamenti nazionali.

La Corte di Strasburgo da alcuni anni sta ponendo un grande problema di democrazia alla più antica democrazia del mondo, quella a cui tutti gli Stati democratici si sono ispirati: il problema dei «voting rights» dei detenuti nel Regno Unito. Dalla sentenza Hirst in poi, è in corso un braccio di ferro in proposito fra la Corte di Strasburgo e il Regno Unito.

Si sono, quindi, sviluppati standard, «operational guidelines» e persino *acquis* internazionali della democrazia, che sono fatti agire dal di fuori, in modi che potrebbero dirsi non democratici, da agenti di una «democrazia militante», che non sono solo organismi internazionali, ma anche altri Stati, interessati all'affermazione della democrazia nel mondo o nell'area in cui operano, per ragioni di sicurezza (un Paese retto da istituzioni democratiche è meno propenso ad atti di belligeranza o alla violenza).

Si rovescia, dunque, la domanda da cui siamo partiti, e cioè come possa la democrazia affermarsi fuori dal contesto nazionale. Al contrario, organismi ultra-statali impongono ai governi nazionali il rispetto di alcuni principi democratici, in nome di un diritto dei popoli alla democrazia.

Lo stesso si può dire per **il principio di legalità**. Questo ha molte declinazioni negli ordinamenti nazionali: è il principio del rispetto della legge, ma anche il principio in base al quale va controllata la legalità della legge. L'ICANN, ossia l'organismo che regola Internet, è un ente privato, una «nonprofit corporation» incorporata nello Stato della California e uno dei più importanti regolatori globali; dunque, svolge una funzione certamente pubblica. Le «by-laws» dell'ICANN applicano a quell'ente il «right to a

hearing», la «judicial review», il principio di partecipazione, il «right to be informed», il principio di trasparenza e così via. Ciò significa che persino a un regolatore globale che ha natura privata si applicano le regole del «rule of law» tipiche delle organizzazioni statali. Nello spazio globale, peraltro, la legalità è incompleta. I regimi regolatori esistenti sono circa duemila; i tutori della legalità globale, le corti, sono in numero molto inferiore, circa centoventi, cui devono essere aggiunti circa altrettanti «quasi-judicial bodies», cioè organismi che, pur non essendo strettamente giudiziari, svolgono in forme processuali la loro azione e concludono la loro attività con un accertamento della *compliance* o *non-compliance*, spesso avendo anche una funzione ulteriore, potendo assumere un ruolo *proactive*.

L'Europa che ci controlla: il vincolo esterno

Fin da quando il Parlamento europeo non era ancora eletto a suffragio diretto dai cittadini, si lamenta il deficit democratico dell'Unione europea.

La critica secondo la quale l'Unione non sarebbe un potere pubblico democratico concerne tre diversi argomenti, il primo riguardante i condizionamenti che dall'Unione derivano alle democrazie nazionali, il secondo relativo al ruolo dell'Unione come guardiano delle democrazie nazionali, il terzo attinente alla scarsa rappresentatività degli organismi dell'Unione.

In primo luogo, l'Unione europea condiziona gli Stati, per esempio attraverso il divieto di disavanzi pubblici, l'obbligo di pareggio del bilancio, il coordinamento e la sorveglianza sulle finanze pubbliche statali. Così incide sull'ammontare di spese ed entrate, e, indirettamente, anche sulla destinazione delle risorse da parte degli Stati. In questo modo li espropria, ne limita la sovranità, pone in dubbio, in virtù di decisioni prese a livello sovranazionale, la «volontà popolare» liberamente espressa dagli organi rappresentativi nazionali? Questo è il punto di vista di chi esamina il problema senza vedere quale arricchimento per la democrazia derivi dai cosiddetti «vincoli esterni». Se la democrazia, in ultima istanza, punta a limitare il potere, la circostanza che governi nazionali debbano rispondere non solo ai loro elettorati, ma anche ad altri popoli e governi europei, con i quali ha deciso di unirsi in un «condominio», costituisce non un limite alla democrazia, bensì un suo arricchimento.

Una democrazia concepita soltanto in termini verticali (popolo nazionale-suoi rappresentanti) impedisce di comprendere quella che è stata chiamata «horizontal accountability». Quest'ultima, per esempio, consente all'Unione europea di mandare alla Polonia «avvisi sullo Stato di diritto», per chiedere

spiegazioni sulle riforme varate da quel Paese, che pongono in dubbio – tra l'altro – l'indipendenza della Corte costituzionale polacca e dei giudici, e poi di constatare che vi è un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto, con la possibilità di prendere misure di sospensione dei diritti della Polonia verso l'Unione europea.

Questo vuol dire che ogni governo è circondato da altri organismi politici, dai quali era prima separato e ai quali non doveva rendere conto; che esso deve rendere conto non solo al proprio popolo, ma anche agli altri governi e alla Commissione europea. È naturale che su questi difficili rapporti orizzontali si innestino anche problemi di tipo nazionalistico, come quelli tra Germania e altri Paesi europei, questa volta in senso diverso dal «dissidio spirituale della Germania con l'Europa», segnalato da Benedetto Croce nel 1944.

La «horizontal accountability» è emersa in particolare nel 2015, in relazione alla questione del deficit di bilancio greco. Due frasi sono rivelatrici: quella pronunciata dal ministro tedesco dell'Economia («il governo greco ha fatto di tutto per perdere la nostra fiducia») e quella ripetuta due volte nelle prime dieci righe del comunicato dell'Eurosummit del 12 luglio 2015 («il bisogno di ricostruire la fiducia con le autorità greche»). Dunque, un governo non deve avere solo la fiducia del suo popolo, ma anche quella degli altri governi europei. Il rapporto di legittimazione e di *accountability* che lega governanti e governati si estende anche, orizzontalmente, ai membri di quel grande «condominio» che è l'Unione europea.

Questa non è la fiducia che un debitore deve dare al suo creditore. Non conta solo l'economia. Nella proposta greca, approvata a Bruxelles il 12 luglio 2015, non si parla solo di finanza, ma anche del codice di procedura civile, della modernizzazione della pubblica amministrazione, della sua depoliticizzazione, della indipendenza dell'Istituto ellenico di statistica. Insomma, quell'accordo penetra nel cuore dello Stato, non riguarda solo il debito e le condizioni finanziarie. La stessa proposta greca di accordo, quella del 9 luglio 2015, proponeva un nuovo Stato, si estendeva alla giustizia, agli strumenti anticorruzione, ai contratti pubblici, al mercato del lavoro, alla disciplina delle professioni.

La trama istituzionale di questa matassa imbrogliata (due salvataggi, un terzo iniziato nel 2015; una elezione greca con nuovo governo e diverso mandato; una richiesta europea, bocciata in apparenza dal referendum greco, seguito a ruota da una nuova proposta greca non meno pesante della richiesta di accordo appena bocciata) ha visto intrecciarsi rapporti «verticali» (popolo ellenico-governo) e rapporti «orizzontali» (governo greco-insieme dei governi

europei). Essa ha messo in luce un dato istituzionale di base: i governi nazionali non sono più responsabili solo nei confronti dei loro popoli, ma anche nei confronti dei governi (e, indirettamente, dei popoli) degli altri Stati europei. Se l'Unione è un'associazione a mani congiunte, può dettare regole di comportamento per tutti i suoi membri, e richiedere di rispettarle. Per cui è sbagliato parlare di sovranità ferita e di democrazia umiliata, lamentare che l'accordo non è tra eguali, evocare i protettorati, sollecitare l'orgoglio nazionale.

In fondo, era proprio questa duplice responsabilità che volevano i padri fondatori dell'Europa: ritenevano che la legittimazione popolare non bastasse, che la democrazia andasse arricchita, come accade quando si entra in associazione con altri e si assumono regole comuni che tutti devono rispettare.

Che questo accada nel momento in cui il «vincolo esterno» caro ad Alcide De Gasperi e a Guido Carli pesa maggiormente su un Paese membro e l'Unione è come non mai al centro dell'opinione pubblica, è un secondo paradosso di questa fase di passaggio.

Che, infine, questo accada attraverso un così forte protagonismo del concerto dei governi, invece che attraverso la Commissione europea, come lamentano i federalisti, neppure deve stupire. L'Unione ha 28 Stati (27, quando il Regno Unito avrà terminato la procedura di uscita) e 500 milioni di abitanti (a cui andranno sottratti i 65 milioni di abitanti del Regno Unito). Gli Stati Uniti d'America, che i federalisti prendono a esempio, avevano in origine 13 Stati e 4 milioni di abitanti (George Washington fu eletto con 40 mila voti popolari) e passarono attraverso una guerra civile, dopo quasi un secolo dall'unificazione. Come ha osservato Guido Calabresi, gli Stati Uniti sono ancora oggi molto più divisi, in termini di valori, dell'Europa. E forse proprio per questo l'Unione europea può sopravvivere senza un forte governo centrale. Sono ingenui coloro che ritengono che, nell'area dove nacquero, molti secoli fa, gli Stati, questi ultimi possano essere messi a tacere e che la costituzione di organismi sovrastatali implichi una riduzione del loro ruolo.

Quindi, la staffetta popolo greco – governo greco – governi europei non è un limite, ma un arricchimento per la democrazia. Consente a una comunità politica più vasta di far sentire la propria voce in ciascuna delle collettività che ne fanno parte, di stabilire criteri e regole condivisi, di conferire e limitare il potere, che è il fine ultimo della democrazia.

Questo arricchimento della democrazia può, peraltro, produrre ulteriori tensioni, quando i limiti sono posti in modo diseguale tra le nazioni. Ciò è accaduto in Europa quando si sono accettate violazioni dei Trattati europei da parte della Germania, mentre non le si sono tollerate da parte di altri Stati.

L'Unione europea guardiano delle democrazie nazionali

L'Unione europea non pone soltanto vincoli di carattere generale ai singoli Stati membri, ma condiziona anche il loro assetto democratico. L'art. 7 del Trattato sull'Unione europea vincola gli Stati al rispetto dei «valori» su cui si fonda l'Unione. Uno di questi è la democrazia.

Se c'è un rischio di violazione grave della democrazia, il Consiglio europeo, procedendo con decisioni a maggioranze qualificate, sente lo Stato interessato, rivolge a esso raccomandazioni, lo invita a presentare osservazioni. All'unanimità, in caso di constatata violazione grave e persistente, può sospendere alcuni dei diritti spettanti allo Stato membro, compreso il diritto di voto nel Consiglio.

In questo modo, l'Unione europea isola dal resto dei membri gli Stati che violano i «valori» fondamentali e comuni delle tradizioni costituzionali. Dunque, la democraticità interna degli Stati è un problema che riguarda tutti i Paesi europei, i quali sono intitolati a salvaguardare l'ordine costituzionale europeo, in un sistema di assicurazione reciproca. Ne discende che la democrazia è richiesta, imposta e protetta anche a livello sovranazionale.

Il deficit democratico europeo

Il terzo problema, connesso con il primo e con il secondo, è quello della democraticità dell'Unione stessa. I critici, infatti, si chiedono se può un organismo in sé non democratico imporre regole agli Stati nazionali retti da democrazie. Per rispondere alla domanda, bisogna tener presente che l'Unione europea è composta di diversi elementi, quello strettamente comunitario (la Commissione e le due Corti), quello plurinazionale o popolare (il Parlamento), quello interburocratico (i Comitati), quello intergovernativo (il Consiglio). Questi elementi giocano tra di loro in modi complessi: per esempio, le decisioni vanno spesso prese dal Consiglio all'unanimità, non a maggioranza; le decisioni della Commissione sono frequentemente «a pacchetto» (come ricordato prima, ampliando le materie oggetto del negoziato, quando questo incontra difficoltà, in modo da farsi concessioni reciproche); l'attività della Commissione è fortemente procedimentalizzata e sottoposta al principio di trasparenza; larga parte delle decisioni europee è nelle mani delle amministrazioni statali, le sole che possono assicurarne l'esecuzione.

Ma, principalmente, l'art. 10 del Trattato sull'Unione europea dispone che il funzionamento dell'Unione si fondi sulla democrazia rappresentativa. Il Parlamento europeo è eletto a suffragio universale dai cittadini europei. La

legittimazione democratica è duale: attraverso i popoli degli Stati membri, rappresentati dai rispettivi governi, e attraverso i cittadini dell'Unione, rappresentati dal Parlamento.

Tuttavia, i componenti della Commissione sono scelti dagli Stati membri e le sue decisioni comportano l'accordo del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri. **Manca quindi una catena di trasmissione tra domanda popolare e politiche europee simile a quella nazionale.** Il rapporto che si stabilisce tra il Parlamento europeo e l'esecutivo è diverso e meno immediato di quello sperimentato in sede nazionale, a causa della duplicità dei governi europei (Commissione e Consiglio) e del gran numero di materie da cui la Commissione è esclusa, essendo le decisioni rimesse al metodo intergovernativo e, quindi, al Consiglio.

Questa ambiguità si spiega con la tendenza degli Stati-nazione a conferire compiti all'Unione, riservandosene però il dominio, attraverso il Consiglio. È un passo avanti, nel senso che quei compiti saranno poi gestiti non da ciascuno Stato in isolamento, ma in comunione con gli altri Stati. Ma conserva un comando statale sul loro svolgimento. Limita i poteri statali, ma anche li espande, nel senso che consente a ciascun governo nazionale di dire la sua sulla materia trasferita, anche se riguarda altri Stati.

Di questa ambiguità sono segni ulteriori sia il referendum britannico (e quelli che potrebbero seguirlo) sull'appartenenza all'Unione, sia l'affermazione, usata dalla Corte costituzionale tedesca, secondo la quale gli Stati sono i «padroni dei trattati». Nell'uno e nell'altro modo si fa valere la sovranità statale per condizionare l'appartenenza all'Unione, oppure l'espansione dei suoi compiti, come se l'Unione stessa non potesse vivere di una vita propria e fosse una fisarmonica nelle mani del suonatore, che può ampliarne o ridurne la lunghezza e la forza.

In conclusione, a limitazioni apparenti, che sono in realtà arricchimenti della democrazia, si affiancano ulteriori limiti provenienti dall'Unione, alcuni dei quali incidono proprio sull'assetto democratico degli Stati nazionali. Tuttavia, questi ultimi conservano il potere di esprimersi o collegialmente, nel Consiglio europeo, o singolarmente, con referendum nazionali o con il residuo dominio sulla espansione dell'Unione. **La democrazia europea, insomma, è diversa da quella nazionale: appartiene a un altro tipo, più incompleto e ancora in sviluppo.**

La situazione odierna è ritenuta in generale insoddisfacente. Per alcuni, l'elemento detto erroneamente federalista dovrebbe espandersi, con conseguenti limitazione dei poteri dei governi nazionali esercitati collettivamente nel Consiglio e introduzione di un meccanismo pienamente fiduciario tra Parlamento europeo e Commissione. Per altri, il popolo europeo

dovrebbe essere chiamato a esprimersi collettivamente, ciò che implicherebbe la nascita di veri e propri partiti europei (quelli esistenti nell'attuale Parlamento sono federazioni di partiti nazionali) e di referendum europei, in cui si evidenzino maggioranze che possano prescindere da quelle che si formano nelle singole nazioni. In questo modo si consoliderebbe una opinione pubblica autenticamente europea, che contribuirebbe ad alleggerire la pressione esercitata dalle singole nazioni.

VII

Le prospettive odierne

Nel riprendere in mano i molti appunti e le carte messe da parte per scrivere questo libro, mi sono capitati sott'occhio alcuni articoli dell'«Economist» di un quinquennio fa, nei quali si presentava un resoconto dei guasti prodotti dalla «democrazia estrema» in uno dei più ricchi Stati americani, la California. Il settimanale inglese spiegava che la democrazia diretta, con l'iniziativa popolare di leggi, è diventata rivale della democrazia rappresentativa: ne approfittano gruppi di interesse e lobby per tagliare tasse ed espandere servizi, speculando spesso alle spalle della collettività, che non reagisce perché poco informata. Con il risultato che i servizi più importanti, come la scuola pubblica, sono cronicamente senza mezzi. Conclusione dell'«Economist»: una conseguenza non voluta di quel tipo di democrazia diretta è quella di mettere in pericolo la democrazia stessa.

Religione e diritto secolare

Le democrazie moderne sono in una fase di passaggio. Da un lato, il loro numero aumenta e si espandono gli istituti e le procedure democratiche. Dall'altro, si diffonde la disillusione sulle loro virtù, e molti istituti democratici rivelano un alto grado di obsolescenza. Da un lato, le democrazie debbono affrontare due grandi e diversi problemi, quello proveniente dalla religione e quello posto dal terrorismo, che rappresentano entrambi una minaccia. Dall'altro, le democrazie sperimentano modi e regole nuovi, arricchendosi.

Un primo pericolo per la democrazia proviene dalla religione. Non tutte le religioni rappresentano, negli stessi termini, un problema per la democrazia. Non il cristianesimo, che accetta la distinzione tra la sfera della religione e la sfera dello Stato, e anzi ha accolto nel diritto canonico il principio «quod omnes tangit ab omnibus approbetur». Come reazione alle guerre di religione che hanno fatto seguito alla Riforma del XVI secolo, il cristianesimo ha iniziato un processo di storicizzazione e contestualizzazione della rivelazione divina e dei sacri testi, e si è ispirato a principi di tolleranza e di pacificazione in società divise.

Ma quelle religioni che conservano il principio di indistinzione, per cui diritto e religione, Stato e religione non sono separati, pongono problemi per la democrazia. Si pensi soltanto alla Costituzione del Pakistan secondo la quale tutte le prescrizioni del diritto opera dell'uomo debbono conformarsi alle ingiunzioni dell'Islam, contenute nel Corano e nella Sunna del sacro Profeta.

In molti ordini giuridici di questo tipo si pongono problemi che attengono al rapporto tra regole generali e regole religiose: vanno seguiti principi universalistici, ovvero vanno rispettate le diversità? Fino a che punto il rispetto delle diversità può convivere con l'unità degli ordini giuridici nazionali? Se si rispettano regole diverse in relazione alla diversità delle religioni, non si corre il rischio di tornare a ordinamenti di tipo medievale, con diritti personali o di categorie? Si può arrivare al punto che ciascuno scelga il tipo di regole e di giurisdizioni che preferisce? Quali limiti, d'altra parte, devono imporsi alla secolarizzazione dello Stato? Come regolare le *res mixtae* (istruzione, sanità, matrimonio)? Su questi argomenti, con riguardo ad aspetti diversi (la proprietà di una chiesa, il matrimonio, il ripudio della moglie da parte del marito), si sono pronunciate alcune Corti supreme, quali quella americana, quella indiana, quella canadese e quella italiana.

Quando si esce dai rapporti tra privati e si entra in quelli con i poteri pubblici, i problemi diventano ancora più complessi. Ci si può chiedere se chi appartiene a una religione che non conosce confini con il diritto, come nel caso della *shari'a*, debba seguire le regole che derivano dalla sua fede, oppure quelle democraticamente poste dallo Stato nel quale vive. Se il governo è dato e ordinato da Dio, se l'ufficio di chi comanda e governa sulla terra è anch'esso creato dalla divinità, se la legge e il diritto sono istituiti dall'autorità divina e in larga misura pre-politici, se la legittimazione politica è fondata sull'esecuzione del diritto divino, se l'autorità del popolo è tenuta ad attenersi a quella divina e non necessariamente si richiede la partecipazione popolare per legittimare i comandi collettivi, le basi stesse della democrazia sono poste in dubbio.

L'estensione della religione nel mondo del diritto mette in discussione il principio democratico, dove questo governa l'ordine giuridico. Sarà difficile, a quel punto, stabilire quale sia l'autorità legittimata a disporre norme, così come sarà difficile definire a quali norme debbono sottostare i cittadini. Vengono messe in dubbio, quindi, alcune delle basi della democrazia: specialmente quella che individua nell'organo rappresentativo l'organo legittimato a legiferare e negli atti che provengono da esso la fonte dei vincoli per i cittadini, e quella che consente ai componenti della collettività di influenzare l'attività normativa attraverso l'organo rappresentativo (non solo

attraverso le elezioni).

Terrorismo e democrazia

Il terrorismo, specialmente quello internazionale, rappresenta una minaccia per la democrazia sia perché destabilizza gli ordinamenti, per effetto di forze estranee, sia perché li spinge a adottare misure dettate dall'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini, compito primario ed essenziale dello Stato. Le ragioni del popolo, rappresentate dal Parlamento, si contrappongono a quelle del diritto, fatte proprie dai giudici. L'esigenza di sicurezza prende la mano alle istituzioni di garanzia.

Un esempio del conflitto tra le due esigenze è dato dai rimedi escogitati dagli Stati Uniti per evitare l'applicazione delle leggi votate dal Congresso e del «rule of law»: quello di collocare fuori dal territorio nazionale la prigione di Guantánamo, in modo da non dover sottoporre a regolare giudizio le persone accusate di terrorismo; oppure quello di trasferire le persone sospette in Stati che non hanno istituzioni e procedure di garanzia; oppure – peggio ancora – quello di adottare leggi che consentono di trattare come immigrati irregolari colti alla frontiera anche coloro che siano invece stati fermati in una zona inclusa entro cento miglia dal confine, privando così gli interessati del «due process of law» e facendo valere in quella zona del territorio nazionale due ordini giuridici diversi, a seconda della persona a cui si applicano.

Le reazioni al terrorismo da parte degli Stati hanno fatto sorgere molti problemi: vi sono aree nelle quali i diritti fondamentali non vengono protetti? Basta svolgere attività contrarie al «rule of law» all'estero perché uno Stato non venga ritenuto responsabile di tali attività? Basta modificare le leggi nazionali per privare dei diritti fondamentali, oppure vi sono vincoli universali o sovranazionali che lo impediscono? Anche su questi problemi si sono pronunciate le corti dell'Unione europea, la Corte di Strasburgo, la High Court inglese e la Corte suprema americana.

Più gravi i costi della lotta al terrorismo. È stato calcolato che negli ultimi cinquant'anni negli Stati Uniti sono state assassinate da terroristi trecentocinquanta persone e che il costo dell'attacco del settembre 2001 è stato di 30 miliardi di dollari, ma la reazione è costata la vita di seimila soldati, duemila civili utilizzati in guerra, tra i cento e i duecentomila civili innocenti in Afghanistan, Pakistan e Iraq e fra i 3 e i 4 trilioni di dollari.

Come ampliare la democrazia? La democrazia «deliberativa»

Se alcune religioni e il terrorismo costituiscono una minaccia per la democrazia, vi sono, d'altra parte, modi per rafforzarla e ampliarla?

Partiamo dalla situazione attuale. I votanti diminuiscono, i partiti si svuotano, i sindacati divengono afoni. Si apre un fossato tra cittadini e istituzioni? Il divario tra «Paese reale» e «Paese legale» – come si diceva nell'Ottocento – è un problema che si riaffaccia periodicamente, ma in termini nuovi, in tutte le democrazie. Una volta era questione di ampiezza del suffragio. Conquistato il suffragio universale, è divenuto un problema di canali di comunicazione tra società e Stato, prima tenuti aperti da partiti e sindacati (di lavoratori e di datori di lavoro). Questi hanno sempre meno iscritti, sono meno vitali, meno diffusi sul territorio. Non assicurano, quindi, quella trasmissione di domande sociali alle istituzioni che costituisce il loro compito principale.

Contemporaneamente, nelle istituzioni, c'è dovunque la necessità di un accentramento dei poteri, imposto dalla globalizzazione: basti pensare ai diversi vertici europei e mondiali, ai quali non possono certo partecipare gli interi governi e che richiedono la presenza dei soli capi degli esecutivi.

Questo malessere, se non crisi, della democrazia emerge in un momento in cui, paradossalmente, l'offerta di istituzioni democratiche aumenta, gli stessi partiti si aprono, il «capitale sociale» cresce. Basti pensare alla diffusione mondiale di organismi intermedi, tra comune e Stato, chiamati regioni, territori, comunità, per dare un'altra voce ai cittadini; alla introduzione di elezioni primarie, sull'esempio americano, per aumentare il tasso di democraticità degli stessi partiti (che, da strumento della democrazia, divengono essi stessi obiettivi della democrazia); all'aumento del «capitale sociale», costituito da quelle reti di cooperazione che arricchiscono il tessuto comunitario e danno occasione ai cittadini di «svolgere la propria personalità», come afferma la Costituzione italiana.

L'apparente contraddizione si spiega in un solo modo: accanto all'aumento di offerta di democrazia, all'apertura dei partiti e alla crescita sociale, si registra anche un aumento della domanda di democrazia. Dopo un ciclo secolare o semisecolare – a seconda degli Stati – di vita del suffragio universale, i cittadini si sentono padroni dello Stato (nel senso che aumenta la loro richiesta di partecipazione); e questo fa emergere la debolezza originaria della democrazia moderna, ma anche la minaccia, con la richiesta di una «democrazia illimitata», propria di molte specie di populismi.

Un esempio è quello del movimento denominato 5 Stelle (acqua, ambiente, trasporti, connettività, sviluppo). Esso ha una organizzazione fluida, che è un misto di populismo e di cesarismo. Consiste di due associazioni, che si valgono, mediante accordi con una terza associazione, della piattaforma

«Rousseau». Ha uno statuto, un codice etico, un organigramma fluido e un regolamento per la selezione dei candidati, ma non è chiaro chi abbia approvato questi documenti. La democrazia interna è incerta. La rete di cui si avvale ha un ruolo centrale. Raccoglie attraverso la rete i candidati, che si debbono impegnare a dimettersi se inadempienti ad appositi codici di comportamento. Ha un'Assemblea, un Capo politico, un Garante, un Comitato di garanzia, un Collegio dei probiviri e un Tesoriere. Le decisioni fondamentali sono rimesse al Capo politico e al Garante (due cariche prima affidate alla stessa persona). Ha un seguito elettorale che si estende a circa un terzo dei votanti, ma sceglie i propri candidati mediante «parlamentarie» tra gli iscritti. Si avvale di strumenti di democrazia indiretta in funzione di procedure di democrazia diretta (i rappresentanti sono definiti «portavoce», sono vincolati con un mandato imperativo e obbligati ad ascoltare la «volontà popolare», prima di assumere posizioni in Parlamento, nonché di votare la fiducia a governi presieduti da presidenti espressi dal movimento, e multati in caso di espulsione, abbandono o iscrizione ad altro gruppo). Queste ultime posizioni si scontrano con una disposizione costituzionale (art. 67, secondo il quale i parlamentari esercitano le loro funzioni «senza vincolo di mandato»), che ha precedenti illustri (nel suo famoso discorso agli elettori di Bristol, del 1774, Edmund Burke osservava che «il governo e la legislazione sono questioni di ragione e di discernimento, non già di inclinazione. E che sorta di ragione è mai quella, ove la determinazione precede la discussione, ove un gruppo di uomini delibera e un altro decide?»).

Questo malessere della democrazia provoca la ricerca di rimedi, surrogati o alternative. I referendum, che si prestano però ad appelli al popolo di tipo gollista. La democrazia detta «deliberativa», cioè la consultazione dei cittadini sulle politiche pubbliche, che però non può esercitarsi su tutte le decisioni. Il ricorso alla rete, con tutte le arbitrarietà alle quali si presta.

Un'alternativa radicale è quella dell'integrale socializzazione del potere, un'utopia inseguita da varie correnti del socialismo nell'Ottocento e all'inizio del Novecento, probabilmente ispirata alla reinterpretazione tedesca del *self-government* inglese. Secondo Engels e Marx, la società avrebbe potuto riorganizzare la produzione in base a una libera associazione di produttori sostituendo l'intera macchina dello Stato con una democrazia più completa. Ciò avrebbe comportato l'estinzione dello Stato, l'assoluta eleggibilità e revocabilità di tutti i funzionari, retribuiti al livello del salario operaio. In questo modo, l'intera società sarebbe stata un grande ufficio e una grande fabbrica con eguaglianza di lavoro ed eguaglianza di salario. Questa utopia influenzò Lenin e il disegno iniziale dei soviet, immediatamente dopo la rivoluzione dell'ottobre 1917, nella Costituzione sovietica del 1918.

Tra i rimedi attualmente utilizzati, un posto a parte hanno i sondaggi d'opinione. Fatti su campioni spesso troppo ristretti o poco rappresentativi, molto influenzati dalle domande poste e dal modo di porle, sono un modo per «prendere la temperatura» dell'elettorato, ma spesso sono utilizzati per influenzarlo. Per questo una legge italiana del 2000 dispone che, nei quindici giorni precedenti la data delle votazioni, è vietato rendere pubblici e diffondere risultati di sondaggi. Essa inoltre stabilisce che i sondaggi possono, in generale, essere diffusi solo se sono contestualmente resi disponibili sul sito del governo e accompagnati da una serie di informazioni comprendenti, tra l'altro, soggetti e criteri.

I sondaggi si prestano peraltro a contraddizioni, come quelle ironicamente espresse in un noto film del 1947, *La città magica*, nel quale si racconta che Rip Smith, un esperto di ricerche di mercato, pensa di aver trovato nella cittadina di Grandview lo specchio dell'America, utile per «opinion polls» perché campione rappresentativo dell'intera nazione.

In Italia il malessere dei cittadini è più accentuato perché non funzionano male solo i rami alti, ma anche quelli bassi delle istituzioni: scuole, ospedali, università, trasporti, strade, giustizia. Ne sono un segno i periodici sondaggi sulla fiducia dei cittadini, che pongono al vertice le forze dell'ordine, Chiesa, autorità indipendenti e – molto più sotto – amministrazioni pubbliche, servizi a rete, corti.

La democrazia rappresentativa, quella che oggi prevale, può essere ampliata. Essa comporta partecipazione e dibattito. Esistono i processi di consultazione, o meglio di decisione «dibattimentale», attraverso i quali si assicura l'informazione, si consente la partecipazione, si obbliga a tener conto delle opinioni espresse. Così le scelte si fanno coinvolgendo, informando, ascoltando, convincendo. La voce degli interessati viene ascoltata nel processo decisionale. L'esperienza del «débat public» in Francia e quella della «public enquiry» britannica, nonché le procedure di «notice and comment» statunitensi, sono significative.

Si tratta della democrazia «deliberativa» o democrazia procedurale, mediante la quale viene assicurata la partecipazione degli interessati al processo di decisione che li riguarda. In questo modo (affermatosi con le procedure amministrative secondo il modello dell'«interest representation», conosciuto con diverse denominazioni, come «notice and comment», «enquête publique», «public inquiry», consultazione, e largamente dibattuto dai teorici della «deliberative democracy») l'amministrazione mima il circuito democratico.

Anche la democrazia detta deliberativa è stata però criticata per diversi motivi: tende a spingere verso posizioni estreme, induce a contraddizioni ed

errori, in essa alcuni gruppi hanno più peso di altri, peggiora, non migliora la democrazia.

Una interessante proposta è quella di due studiosi americani, Bruce Ackerman e Jim Fishkin, secondo i quali bisognerebbe introdurre un «Deliberation day», in cui gruppi via via più ampi dovrebbero discutere, prima delle elezioni nazionali, le questioni più importanti sul tappeto, in modo da approfondirne collettivamente la conoscenza e da partecipare al voto con maggiore consapevolezza delle scelte da compiere.

Ciò mette in dubbio la democrazia nazionale, le cui decisioni generali possono essere capovolte altrove. Il circuito democratico si arricchisce, ma entra anche in contraddizione con se stesso, salvo non voler lasciare alle decisioni «partecipate» dell'amministrazione solo le deliberazioni secondarie.

Questa è una pratica sempre più diffusa nelle grandi democrazie. Si cerca di coinvolgere i cittadini nei processi decisionali. L'Italia è in ritardo.

Le primarie

Le primarie si fanno negli Stati Uniti per scegliere i candidati alla presidenza. Sono adottate da ambedue i partiti nazionali. Sono lo strumento di polarizzazione (che favorisce spesso le parti più estreme dei partiti) di un sistema che tenderebbe al centro. La necessità di mantenere l'appoggio che ciascun candidato ha ottenuto, con le primarie, nel suo partito evita il collasso verso la zona mediana, collasso che sarebbe prodotto dalla ricerca del centro propria dei sistemi bipartitici.

In Italia non tutti i partiti adottano le primarie per la scelta del candidato nelle successive elezioni, nazionali o locali. Dunque, esse non possono svolgere la stessa funzione di identificazione e contrapposizione che è propria delle primarie americane.

Sia negli Stati Uniti, sia in Italia, le primarie servono a compensare la debolezza dei partiti-organizzazione. Questi presentano due problemi tra di loro connessi. All'interno, non hanno una robusta struttura, che consenta agli iscritti una selezione continua del personale politico che sarà chiamato a rappresentare il partito. All'esterno, pur essendo lo strumento della democrazia, perché deve assicurare il legame tra la società e lo Stato (o tra il popolo e il governo), non dà sufficienti garanzie di democraticità. Di qui le due funzioni – tra di loro collegate – delle primarie usate in Italia, quella di supplire alla scarsa capacità di selezione e reclutamento dei partiti-macchina e quella di assicurare la democraticità interna. A quest'ultimo scopo, le primarie sono aperte al voto anche dei non iscritti. Ma ciò dimostra che le primarie italiane non sono tanto una prova di democrazia, quanto una prova di

debolezza della democrazia.

La democrazia elettronica

Possono tutti i cittadini, stando a casa loro, mediante il web, partecipare collettivamente alle decisioni? La diffusione di Internet, che ormai collega metà degli abitanti della Terra, alimenta speranze di maggiore partecipazione. Consente di raccogliere risorse, organizzare sostenitori e mobilitare votanti. Agevola l'accesso degli outsider alle elezioni.

Ma l'impatto della rete elettronica sulla democrazia non è tutto positivo. Un accurato studio delle tre ultime campagne presidenziali americane ha mostrato molti inconvenienti: diffusione di notizie false, «social bots» (cioè account automatici), influenza nazionale di propaganda proveniente da Paesi esteri. Le grandi promesse di Internet nascondono anche insidie: demagoghi possono appellarsi ai peggiori istinti delle folle, a danno dell'establishment; politici improvvisati possono fare a meno di partiti; l'anonimità e l'irresponsabilità che ne discendono permettono la diffusione di notizie false e di pettegolezzi e la creazione di «bolle» ed «echi».

A questo si aggiunge che la diffusione del web e delle notizie non agevola, anzi peggiora la formazione dell'elettorato, perché è stato dimostrato che questo tende a schierarsi lungo linee partigiane, a evitare il dialogo in favore della comunicazione. Dominano nella rete vari tipi di pregiudizi cognitivi: si accetta quel che conferma punti di vista preesistenti; prevalgono i ricordi vividi, quelli che più facilmente si rammentano; è importante come le informazioni o le opinioni vengono presentate, non la loro fondatezza.

L'utopia della democrazia elettronica potrebbe finire nello stesso modo di un noto racconto di Isaac Asimov del 1955, intitolato *Franchise* (suffragio, diritto di voto), nel quale si narra di una elezione presidenziale compiuta da una macchina, Multivac, che decide chi sarà il presidente mettendo insieme miliardi di informazioni in essa archiviate e controllando alcuni imponderabili atteggiamenti della mente umana mediante alcune domande a un modesto impiegato dello Stato dell'Indiana. Così, termina il racconto, «i cittadini sovrani della prima e più grande democrazia elettronica avevano, per mezzo di Norman Muller, esercitato ancora una volta il loro libero e inalienabile diritto di voto».

Lo Stato: una fabbrica composita

Concludendo, la «fabbrica dello Stato» è una struttura complessa, fatta in

tempi e con materiali diversi. Non ci si illuda che **lo Stato democratico sia tutto democratico**; una parte dei poteri dello Stato non è regolata da meccanismi democratici. Il governo indiretto del popolo ha bisogno di élite. La stessa democrazia rappresentativa (*electoralism*) è altamente imperfetta, perché fa prevalere la minoranza più forte. Le varie componenti della democrazia devono convivere. La democrazia, a sua volta, è un complesso di regole per decidere, non può essere ridotta a elezioni.

I poteri pubblici sono, dunque, fabbricati con materiali diversi, con consistenze e resistenze diverse, che sono costretti a legare tra di loro. Da tutti questi materiali essi traggono una fonte di legittimazione: sono legittimati dal popolo, dal diritto, dall'effettività delle decisioni. Nessuno di questi elementi può mancare. Ma tutti stanno insieme con difficoltà.

Ciò dipende dal fatto che il potere pubblico risponde a esigenze contraddittorie. Bisogna, quindi, stabilire un equilibrio tra di esse, come hanno osservato tutti i sostenitori del «governo misto», dall'antica Grecia ai nostri giorni. Questo equilibrio non può essere sempre e dovunque lo stesso. Dunque, bisogna stabilire i casi, le materie per ciascuna zona di equilibrio. Ma non esistono criteri generali, meta-norme in base alle quali determinare tali equilibri, perché i criteri sono esterni, storici, di contesto, instabili. Quindi, da questo punto di vista, lo Stato è tutto fatto di variabili, è tutto storico.

Ciò che importa per l'analisi è non perdere di vista le tre componenti, come fanno tutti quelli che lamentano il deficit democratico dell'Unione europea, ma dimenticano la forza legittimante che a essa proviene dal diritto; o quelli che auspicano una illimitata espansione della democrazia, che andrebbe a danno delle altre componenti. In breve, la democrazia, il diritto, l'autorità sono tutti soggetti a limiti. E questi limiti sono posti nell'interesse di tutte e tre insieme queste componenti.

Infine, non va sottovalutato che essenziali per la democrazia sono la tolleranza, la pubblica discussione, la ricerca del consenso e – come osservato da Antonio Gramsci – la «capacità di espansione e di persuasione delle opinioni di pochi», che viene prima della «numerazione dei voti».

La democrazia vive di crisi

Considerati difficoltà e limiti della democrazia, dobbiamo preoccuparci del suo futuro? Lo stato di benessere delle istituzioni democratiche è importante per almeno due motivi. Il primo è quello che non si conoscono reggimenti politici che assicurino espansione della libertà, del benessere e della pace nello stesso modo della democrazia. Il secondo è la non irreversibilità della

democrazia (basti pensare all'Italia di Mussolini, alla Spagna di Franco e alla Germania di Hitler) e il ricorso che talora la democrazia deve fare a quello che Aristotele chiamava *aisymneteia* (governi provvisori, affidati a terzi in caso di conflitti).

Altrettanto forti i due motivi che compensano le preoccupazioni per il malessere della democrazia. Il primo è l'incrementalismo delle istituzioni: come osservato da Edmund Burke, gli essere umani non sono tanto bravi da rifare la società dalle basi. Le tradizioni contano, esercitano un peso: basti pensare alle fondamenta dell'*Ancien Régime* che Tocqueville scoprì nelle istituzioni postrivoluzionarie o alle radici della tradizione zarista che sono persistite nella Russia sovietica. La storia delle istituzioni mostra quanto lenti siano i loro cambiamenti rispetto a taluni mutamenti sociali. Questo differenziale di velocità le pone al riparo da trasformazioni repentine.

L'altro motivo che induce a una certa dose di ottimismo è ancora più complesso. Le tre ondate dello sviluppo della democrazia – quella dell'ultimo decennio del XIX secolo, quella tra le due guerre mondiali e quella in corso – mostrano che la democrazia vive di crisi, perché queste sono state fattori di crescita, nonostante momentanee sospensioni.

Le tensioni che hanno dominato le crisi della democrazia nella seconda parte dell'Ottocento hanno condotto a progressive estensioni del suffragio. I conflitti della prima metà del Novecento hanno portato la democrazia a livello globale, l'hanno fatta divenire aspirazione universale, hanno aperto la strada a interferenze reciproche tra Paesi in funzione della democrazia (si pensi alle pressioni dell'Unione europea in favore della democrazia in Turchia e in Polonia e alle iniziative dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e dell'Unione europea per la promozione della democrazia). Ciò non vuol dire che questi benefici non siano stati accompagnati da inconvenienti: l'allargamento del suffragio ha certamente diminuito l'epistocrazia, l'universalizzazione dei principi democratici ha aperto la strada a nuovi conflitti (si pensi solo alla vicenda dell'Afghanistan).

Oggi, le istituzioni sono sottoposte a tensioni contraddittorie. Da un lato, c'è una forte pressione in favore della tesi per cui più democrazia c'è, meglio è. Dall'altro, si è consapevoli che la democrazia non può essere pervasiva, illimitata, che ha bisogno di una buona dose di poliarchia, che di essa fanno parte anche le classi dirigenti, le élite, i think tank.

Un'altra tensione, propria dell'Italia odierna, dove sondaggi di opinione rivelano che l'attuale configurazione della democrazia non piace al 60 per cento della popolazione, è quella tra l'espansione dell'attività parlamentare e il processo di giurisdizionalizzazione delle decisioni collettive. Da un lato, infatti, il Parlamento esonda, con leggi sempre più dettagliate, che aspirano a

essere autoapplicative, trasformandosi in legislatore-amministratore. Dall'altro, le decisioni collettive sono sempre più nelle mani di procure e giudici. La prima tendenza espande la democrazia, la seconda amplia l'epistocrazia. Ambedue limitano l'azione dell'amministrazione, per cui l'esecutivo viene privato della sua discrezionalità e le competenze tecniche degli uffici vengono frustrate.

Per concludere

Nei due tomi della *Démocratie en Amérique*, pubblicati nel 1835 e nel 1840, Alexis de Tocqueville illustrava la democrazia americana. Quell'opera ha segnato l'inizio della riflessione moderna sulla democrazia. Tuttavia, sappiamo che alle elezioni presidenziali americane del 1824 votarono 356 mila cittadini di sesso maschile, cioè circa il 3,5 per cento della popolazione, allora di 10,4 milioni (ancora negli anni Settanta del XIX secolo votava soltanto il 20 per cento della popolazione). Inoltre, nel 1831, quando il giovane e nobile magistrato francese fece il suo viaggio in America, gli Stati del Nord avevano appena abolito la schiavitù, mentre quelli del Sud tenevano ancora in schiavitù i neri, che rappresentavano il 18 per cento della popolazione. Queste enormi violazioni dei principi della democrazia e dello Stato di diritto – da lui accuratamente studiate – non impedirono a Tocqueville di indicare negli Stati Uniti un esempio di moderna democrazia.

Dopo Tocqueville, per lungo tempo nessuno ha dubitato che fossero democratici reggimenti politici ai quali potevano partecipare, eleggendo ed essendo eletti, solo i proprietari, o coloro che avevano un certo grado di istruzione, o i contribuenti, o le persone di sesso maschile.

Tutto questo vuol dire che le istituzioni democratiche sono state nel passato organismi largamente imperfetti nel funzionamento e limitati nell'applicazione, e tali vanno ancora oggi considerate. In tutto il mondo si cerca di perfezionarle, spesso inconsapevoli della loro necessaria incompletezza.

La democrazia è oggi diffusamente considerata un insieme di strumenti aventi una forza espansiva illimitata, che può arrivare dovunque, e dovunque reca benefici. Essa consiste invece di meccanismi e procedure di grande successo, storicamente determinati, applicabili soltanto ad alcune parti dei poteri pubblici, dotati di una forza notevole, ma anche largamente insufficienti ad assicurare quel «rispecchiamento» dei governanti nei governati al quale ambisce.

Si è capito che il popolo può sbagliare. Il giurista tedesco Carl Schmitt ha raccontato i giorni drammatici della crisi della Repubblica di Weimar e della

presa del potere da parte di Hitler. Nella sua cronaca di quei giorni tempestosi del 1933, ripete ben due volte il verso di Hölderlin ascoltato da uno stretto collaboratore del cancelliere Schleicher: «und Völker auch / Ergreift die Todeslust» («e un piacere di morte afferra anche i popoli»).

Si è capito anche che – come ha osservato Winston Churchill – «democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time», cioè che la democrazia è la meno peggio delle forme di governo. Le istituzioni democratiche attraversano le crisi senza imparare dalle crisi (questa è la loro debolezza), sempre aspettando un futuro diverso e contando su un cambiamento senza fine (questa è la loro forza).

Il costituzionalismo si è sempre preoccupato di cercare nella democrazia limiti al potere. Ora, accanto a questo tema tradizionale, ve ne sono altri emergenti, che rispondono a problemi contemporanei. Uno è la ricerca nuova e incerta di democrazia non mediata dai partiti. Un secondo tema è quello della circolazione incontrollata delle informazioni e del suo limite (per esempio, quando qualcuno faccia valere il diritto cosiddetto all'oblio o a essere dimenticato). Un altro è costituito dalle interdipendenze tra gli Stati, nonché tra questi e i vari poteri che si sono affermati nel mondo. Dunque, anche le riflessioni sulla democrazia debbono tener conto di nuovi grandi problemi.

Nota sul libro e riferimenti bibliografici

Questo libro è la continuazione ideale di un altro mio libro, *Maggioranza e minoranza. Il problema della democrazia in Italia*, Milano, Garzanti, 1995. Quello e questo sono stati scritti in momenti critici della democrazia in Italia (e nel mondo). Quello del 1995, mentre si sentivano le conseguenze delle modificazioni dell'assetto politico e del sistema elettorale. Questo, quando riprendono le incertezze sulla Costituzione e sulla formula elettorale. Ampi passaggi di un mio successivo breve articolo, *La fabbrica dello Stato, ovvero i limiti della democrazia*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2004, pp. 249-254, sono qui riprodotti e sviluppati.

In questa nuova edizione, oltre ai necessari aggiornamenti, sono stati sviluppati alcuni punti, in particolare quello iniziale sulla crisi della democrazia, quello sui referendum, quello sulla epistocrazia, quello sulla democrazia elettronica e quello sul futuro della democrazia.

Ringrazio i professori Yves Meny, Guido Melis, Giulio Napolitano, Pasquale Pasquino, Luisa Torchia e Giulio Vesperini per i commenti alle prime versioni di questo scritto, e il professor Paul Cartledge e la professoressa Maria Luisa Catoni per i suggerimenti relativi alla democrazia ateniese.

La letteratura sulla democrazia è amplissima e comprende scritti di storici, di storici delle idee, di filosofi, di filosofi politici, di politologi, di comparatisti, di studiosi di diritto. Per le tante implicazioni della democrazia, molti scritti hanno carattere miscelaneo e mettono insieme profili di storia intellettuale e profili di analisi dei reggimenti politici, modelli e realizzazioni, democrazia e «rule of law». I riferimenti che seguono sono relativi a quelli menzionati direttamente o indirettamente nel testo.

La parola «democrazia», di origine greca, non era diffusa nella Roma antica, dove si usava piuttosto «civitas popularis», o «potestas popularis», o «imperium populi». Fu accolta nella latinità del Basso Medioevo, ma fino al Cinquecento prevalse «governo popolare» o «Stato popolare». Machiavelli scrive di «principato popolare», e anche Croce preferisce «popolare» a «democratico». A un certo punto, «democratico» diventa sinonimo di «rivoluzionario». La parola «democrazia» è stata, invece, accolta in Francia e in Inghilterra fin dal XIV secolo. Per queste informazioni, si veda T. De Mauro, *Il significato di «democrazia»* (1958), ora in Id., *Senso e significato. Studi di semantica teorica e storica*, Bari, Adriatica editrice, 1971, pp. 219-238.

Una biografia del concetto di democrazia si può trovare in P. Cartledge, *Democracy. A Life*, Oxford, Oxford University Press, 2016, dove la storia del concetto è percorsa dall'antica Grecia fino ai nostri giorni, attraverso eclissi, rinascite, rinnovamenti, negazioni, reinvenzioni.

I. Una nuova crisi della democrazia?

La letteratura sulla crisi della democrazia è molto vasta. Le indicazioni che seguono sono in prevalenza quelle più recenti: The Trilateral Commission, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watunake), New York, New York Press, 1975; *What's Gone Wrong with Democracy*, in «The Economist», marzo 2014; C.H. Achen e L.M. Bartels, *Democracy for Realists. Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016; L. Castellani e A. Rico, *La fine della politica?*, Cesena, Historica, 2017; P. Khanna, *La rinascita della città-Stato*, trad. it. Roma, Fazi, 2017; G. Parietti, *Democrazie deboli*, in «il Mulino», n. 2, LXVI, 2017, pp. 305-312; S. Issacharoff, *Democracy's Deficits*, in corso di pubblicazione, in traduzione tedesca, su «Der Staat». Altre indicazioni sul tema sono nella bibliografia che segue. Si vedano anche gli scritti sulla «democrazia del pubblico» come ultima metamorfosi della democrazia rappresentativa di B. Manin, *La democrazia del pubblico in pericolo?*, e I. Diamanti, *Oltre la democrazia del pubblico*, ambedue in «Comunicazione politica», n. 3, 2014, pp. 575-580 e 581-590.

Sempre sulla crisi della democrazia, P. Rosanvallon, *Prefazione a una teoria della disillusione verso la democrazia*, trad. it. Milano, Anabasi, 1994; R. Posner, *The Crisis of Capitalist Democracy*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2010; A. Pizzorno, *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, Garzanti, 2010; D. Runciman, *The Confidence Trap. A History of Democracy in Crisis from World War I to the Present*, Princeton, Princeton University Press, 2013; G. Preterossi, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015; R. Simone, *Come la democrazia fallisce*, Milano, Garzanti, 2015.

Sulle diverse componenti della democrazia, Y. Meny, «*It's politics, stupid!*». *The hollowing out of politics in Europe – and its return, with a vengeance*, in «Stato e mercato», n. 103, 2015, aprile, pp. 3 ss.

Sul referendum britannico, P. Craig, *Brexit: a drama in six acts*, in «European Law Review», n. 4, XLI, 2016, pp. 447-468.

La frase di Bobbio è in N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, pp. 14 e 22.

La frase di Brecht è nella poesia *Die Lösung*: «Nach dem Aufstand des 17. Juni / Ließ der Sekretär des Schriftstellerverbands / In der Stalinallee Flugblätter verteilen / Auf denen zu lesen war, daß das Volk / Das Vertrauen der Regierung verscherzt habe /

Und es nur durch verdoppelte Arbeit / zurückerobern könne. Wäre es da / Nicht doch einfacher, die Regierung / Löste das Volk auf und / Wählte ein anderes?» (*La soluzione*: «Dopo la rivolta del 17 giugno / il segretario dell'Unione degli scrittori / fece distribuire nello Stalinallee dei volantini / sui quali si poteva leggere che il popolo / si era giocata la fiducia del governo / e la poteva riconquistare soltanto / raddoppiando il lavoro. Non sarebbe / più semplice allora che il governo / sciogliesse il popolo e / ne eleggesse un altro?», in B. Brecht, *Poesie II, 1934-1956*, traduzione di Ruth Leiser e Franco Fortini, Torino, Einaudi, 1977, p. 665). A Brecht è attribuita anche l'acuta domanda «Die Souveränität geht vom Volk aus, aber wohin geht sie?» («La sovranità proviene dal popolo, ma dove va?»): si veda la citazione nell'accurata ricostruzione della scienza pubblicistica tedesca compiuta da P. Ridola, *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, Giappichelli, p. 38.

La frase di Luciano Leuwen è in Stendhal, *Luciano Leuwen* (1834-1835), trad. it. Milano, Mondadori, 1963, p. 28. Quella di Settembrini in T. Mann, *La montagna magica* (1924), trad. it. Milano, Mondadori, 2010, p. 587.

La frase di Giacomo Leopardi è in G. Leopardi, *Zibaldone di pensieri* (1817-1832), n. 4484, Milano, Garzanti, 1991, vol. II, p. 2556.

II. La democrazia come governo del popolo

Sul popolo come autore e titolare del potere costituente in un doppio senso, come «committente» e, negativamente, come forza capace di espellere ogni potere assoluto, P. Pasquino, *Costituzione e potere costituente: i due corpi del popolo*, in «Rivista di politica», n. 4, 2016, p. 22. Sulla democrazia come governo del popolo in Grecia, L. Canfora, *La democrazia è il governo del popolo*, in AA.VV., *Il pregiudizio universale*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 96-99.

Sulle teorie della democrazia, G. Sartori, *Democrazia. Cos'è*, Milano, Rizzoli, 1994; A.H. Birch, *The Concepts and Theories of Modern Democracy*, London, Routledge, 1995; R. Dahl, *Politica e virtù. La teoria democratica nel nuovo secolo*, a cura di S. Fabbrini, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2001; Id., *Sulla democrazia*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2002; Id., *Quanto è democratica la costituzione americana?*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2003; M.L. Salvadori, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, Donzelli, 2015. Sul governo rappresentativo e le teorie della democrazia, fondamentale, B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1995), Bologna, il Mulino, 2010.

Sui rapporti tra liberalismo e democrazia, G. Galasso, *Liberalismo e democrazia*, Roma, Salerno, 2013. e J. Ober, *Demopolis: Democracy before Liberalism. Theory and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

Sui modelli e i tipi di democrazia, D. Held, *Modelli di democrazia*, trad. it. Bologna, il Mulino, 1989 (3^a ed., Stanford University Press, 2006); P. Allum,

Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale, trad. it. Torino, UTET, 1997; C. Ampolo *et al.*, *Venticinque secoli dopo l'invenzione della democrazia*, Paestum, Fondazione Paestum, 1998; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, trad. it. Bologna, il Mulino, 2001; R. Axtmann (a cura di), *Balancing Democracy*, London, Continuum, 2001; C. Tilly, *La democrazia*, trad. it. Bologna, il Mulino, 2009; M. Salvadori, *Democrazia senza democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009; D. della Porta, *Democrazia*, Bologna, il Mulino, 2011; S. Issacharoff, *Fragile democracies. Contested Power in the Era of Constitutional Courts*, New York, Cambridge University Press, 2015.

La frase di Antoine Rivarol si può leggere in A. Rivarol, *Esprit de Rivarol*, Paris, Les principaux libraires, 1808, p. 37.

La frase di Alexis de Tocqueville è nella cosiddetta «seconda» *Démocratie*: A. Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* (1840), Paris, Laffont, 1991, p. 629.

Ho tratteggiato brevemente la storia del principio «quod omnes tangit ab omnibus approbetur» in S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, 2009, pp. 157 ss.

Sulle lobby e la loro regolazione, G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli (cz), Rubbettino, 2016.

I dati su abitanti, cittadini e residenti sono in S. Cassese, *Stato in trasformazione*, in Id., *Territori e Potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016, pp. 77-79. Si veda anche Fondazione Leone Moressa, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Bologna, il Mulino, 2017.

La sentenza della Corte suprema americana sul problema della cittadinanza è *Afroyim v. Rusk*, USSC 387 US 253 (1967).

La nota formula di Hannah Arendt sulla cittadinanza come diritto ad avere diritti si trova in H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1951), trad. it. Milano, Edizioni di Comunità, 1966, pp. 410 ss., nonché in altri scritti della stessa autrice.

La prima sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul problema dei «voting rights» dei prigionieri è *Hirst v. United Kingdom* (No. 2), ECHR 681 2005.

Le note di Antonio Gramsci sul partito e il moderno Principe sono nei «quaderni del carcere», pubblicati per la prima volta in A. Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, Einaudi, 1949.

Sull'elezione come designazione di capacità, V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbèra, 1889, p. 73.

La sentenza della Corte costituzionale tedesca del 2014 sul Sistema europeo di stabilità è 2 BVR 1390/12 del 18 marzo 2014.

Su elezioni e referendum, A. Breton, G. Galeotti, P. Salmon e R. Wintrobe, *Preferences and Democracy*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1993; M. Fedele, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, Donzelli, 1994; D. Fisichella, *La rappresentanza*

politica, Roma-Bari, Laterza, 1996; P. Martelli, *Elezioni e democrazia rappresentativa. Un'introduzione teorica*, Roma-Bari, Laterza, 1999; D. Fisichella, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, il Mulino, 2003.

Su democrazia rappresentativa e democrazia delegativa, G. O'Donnell, *Delegative Democracy?*, Kellogg Institute, s.d. (ma 1993). Si vedano anche P. Pasquino, *A proposito di regimi elettorali democratici*, in «il Mulino», n. 1, 2012, pp. 33 ss., e A. Pizzorno, *In nome del popolo sovrano?*, in «il Mulino», n. 2, 2012, pp. 201 ss.

Sulla posizione di Alcide De Gasperi sul referendum del 1946, G. Crainz, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Roma, Donzelli, 2016, p. 39.

Sulla critica delle elezioni e sulla riproposizione del sorteggio come metodo per selezionare i governanti, D. van Reybrouck, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, trad. it. Milano, Feltrinelli, 2015.

La frase di Rousseau è in *Du contrat social, ou Principe du droit politique* (1762), Paris, Union Générale d'Éditions, 1963, Livre III, Chapitre XV.

La frase di Aristotele è in Aristotele, *Politica* (330-320 a.C.), V libro, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 132.

La sentenza della Corte suprema del Regno Unito su democrazia e diritti delle minoranze è *R (Chester) v. Secretary of State for Justice*, 2013, UKSC 63. Quella della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Dogan and Others v. Turkey*, n. 62649/10, del 26 aprile 2016.

Le osservazioni di Jean-Jacques Rousseau sulla Dieta polacca sono in J.-J. Rousseau, *Considerazioni sul governo di Polonia e sul progetto di riformarlo* (1782), in Id., *Scritti politici*, Roma-Bari, Laterza, 1994, III vol., pp. 222 ss.

Le citazioni e i dati comparati relativi alla formula elettorale sono tratti dai seguenti volumi: D.M. Farrell, *The United Kingdom Comes of Age: The British Electoral Reform «Revolution» of the 1990s*, in M. Soberg Shugart e M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 521. Si veda anche O. Massari, *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, il Mulino, 1994, pp. 25 ss.; P. Mitchell, *The United Kingdom. Plurality Rule under Siege*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 158; S. Fabbrini, *USA: maggioritario e sistema di governo presidenziale*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di), *Rappresentare e governare*, cit., p. 57; S.E. Scarrow, *Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise*, in M. Soberg Shugart e M.P. Wattenberg (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems*, cit., p. 56; P.G. Lucifredi e P. Costanzo, *Appunti di diritto costituzionale comparato I. Il sistema francese*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 86, nota 1; M. Gallagher, *Conclusion*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di), *The Politics of Electoral Systems*, cit., p. 541; G. Baldini, *The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms*, in «West European Politics», vol. XXXIV, n.

3, maggio 2011, pp. 644-663; M.S. Piretti, *Sistemi elettorali e struttura del Parlamento*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, in *Storia d'Italia*, Annali 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 545-582. Rinvio anche a S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, pp. 80-82.

Lo scritto di W. Bagehot è *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867 (trad. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, il Mulino, 1995).

III. Quanto democratico è uno Stato democratico?

Il discorso di Alcide De Gasperi sulla necessità della competenza tecnica in A. De Gasperi, *Discorsi politici*, Roma, Cinque Lune, 1956, p. 256.

Un rilancio dell'idea meritocratica in D.A. Bell, *The China Model. Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2015. Si veda peraltro anche C. Carboni, *L'implosione delle élite. Leader «contro» in Italia e Europa*, Soveria Mannelli (cz), Rubbettino, 2015.

Le frasi di Mortati sulle componenti democratiche e aristocratiche sono in C. Mortati, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 7 e 42.

Il termine «epistocrazia» è stato coniato da D. Estlund, *Why not Epistocracy*, in *Desire, Identity and Existence, Essays in Honor of T.M. Penner*, a cura di N. Reshotko, New York, Academia Printing and Publishing, 2003, pp. 53-69, e la relativa teoria è stata sviluppata da J. Brennan, *Against Democracy*, Princeton, Princeton University Press, 2ª ed., 2017. Si veda anche T. Nichols, *The Death of Expertise. The Campaign against Established Knowledge and Why it Matters*, Oxford, Oxford University Press, 2017. Sui rapporti tra competenza e democrazia nell'antica Grecia, M. Vegetti, *Chi comanda nella città. I Greci e il potere*, Roma, Carocci, 2017, pp. 34 ss.

Su parlamenti e governi, U. Liebert e M. Cotta (a cura di), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Pinter Publishers, 1990; P.V. Warwick, *Government Survival in Parliamentary Democracies*, New York, Cambridge University Press, 1994.

La frase di Alexis de Tocqueville sulla volontà nazionale è nella «prima» *Démocratie*: A. Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique* (1835), cit., p. 82.

Sulla sovranità popolare, P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000; Paris, Folio Histoire, 2003.

Le frasi di Guido Carli sullo stato dell'amministrazione italiana nell'immediato secondo dopoguerra sono in G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 33 e 82.

Lo scritto di Ferguson sui rapporti società-Stato è A. Ferguson, *Saggio sulla storia della società civile* (1767), trad. it. Roma-Bari, Laterza, 1999. Quello di Friedrich Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto. Diritto naturale e scienza dello Stato* (1820),

testo tedesco a fronte, Milano, Bompiani, 2006. Quello di Ferdinand Tönnies, *Comunità e società* (1887), trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2011. Quello di Benjamin Constant, *Lo spirito di conquista e l'usurpazione nei loro rapporti con la civiltà europea* (1814), trad. it. Macerata, Liberilibri, 2009.

La frase di Luigi Sturzo è in L. Sturzo, *Nord e Sud. Decentramento e federalismo*, in «Il Sole del Mezzogiorno», 1901, poi in Id., *Mezzogiorno e classe dirigente. Scritti sulla questione meridionale dalle prime battaglie politiche siciliane al ritorno dall'esilio*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 1986, p. 31. Dello stesso autore, si veda anche *La società, sua natura e leggi* (1935), ripubblicato nel 1949 (Bergamo, Istituto Italiano Edizioni Atlas, pp. 34 e 156), dove osserva che piuttosto che «società» occorre adoperare la parola «comunità», che indica una comunione di persone.

IV. Le difficoltà della democrazia

Sulla evoluzione degli Stati, S. Cassese, *Territori e potere*, Bologna, il Mulino, 2016.

Sulla crisi degli Stati, D. Acemoglu e J. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà*, trad. it. Milano, il Saggiatore, 2012.

Sui livelli di statalità, di recente, gli scritti di F. Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st century*, Ithaca (NY), [Cornell University Press](#), 2004; Id., *The Origins of Political Order*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011; Id., *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2014.

La definizione di «gouvernementalité» di Michel Foucault (*Sécurité, territoire, population*, Paris, Seuil, 2004, pp. 111-112) è la seguente: «Par “gouvernementalité”, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par “gouvernementalité”, j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de “gouvernement” sur tous les autres: souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs».

Il Rapporto ISTAT sulla corruzione è in ISTAT, *La corruzione in Italia. Il punto di vista delle famiglie*, 12 ottobre 2017.

Su eguaglianza e democrazia, di recente, C. Crouch, *Capitalism, Inequality and Democracy*, e C. Trigilia, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, ambedue in «Stato e mercato», n. 107, agosto 2016, rispettivamente pp. 159 ss. e 183 ss.

Per una critica del «fondamentalismo democratico», si veda D. Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, 2014. Sulla democraticità della democrazia diretta, si vedano le opinioni di C. Möllers e di P. Huber riassunte in *Wie demokratische ist direkte Demokratie?*, in «Frankfurter Allgemeine», 8 novembre 2011.

V. I contropoteri

Sul problema della legittimità della giustizia costituzionale affidata a organi indipendenti ai quali si richiede di correggere la democrazia maggioritaria, si vedano i seguenti scritti di P. Pasquino: recensione a *La minorité décisive. Le paradoxe de la démocratie majoritaire*, di A. Prezeworski, *Democracy and the Limits of Self-Government*, New York, Cambridge University Press, 2010, in «La vie des idées», 2 décembre 2011; *The Nature and Limits of the Majority Principle*, www.booksandideas.net, 20 aprile 2011; *Regole di maggioranza e democrazia costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 2011, pp. 945 ss.; *A Political Theory of Constitutional Democracy. On Legitimacy of Constitutional Courts in Stable Liberal Democracies*, New York University, Straus Working Papers 4/2013.

Sulla tutela dei diritti dei detenuti nelle carceri israeliane gestite da privati si rinvia a Corte suprema di Israele, *Academic Center of Law and Business v. Minister of Finance*, HJC 2605/05, 19 novembre 2009.

Le parole di Giuseppe Dossetti sui due garantismi che si cumularono nel 1947 sono in **L. Elia** e **P. Scoppola**, *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista (19 novembre 1984)*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 65.

I due brani di Hans Kelsen, pubblicati ne *I fondamenti della democrazia* (1955-1956), sono citati e commentati da M. Salvadori, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Roma, Donzelli, 2015, pp. 369-370. Per un inquadramento storico, si veda S. Lagi, *La teoria democratica di Hans Kelsen. Un tentativo di storicizzazione (1920-1932)*, in «Teoria politica», 2017, pp. 368-388.

Sull'amministrazione bloccata, L. Torchia (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.

Le posizioni di Alcide De Gasperi e di Palmiro Togliatti sul bicameralismo sono riassunte in G. Crainz, *Storia della Repubblica. L'Italia dalla Liberazione ad oggi*, Roma, Donzelli, 2016, spec. pp. 43-44, 156 e 193.

La relazione di Massimo Severo Giannini del 16 aprile 1946 è ora ripubblicata in M.S. Giannini, *Per uno Stato democratico-repubblicano*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2016, dove si veda la p. 47.

Il discorso di Piero Calamandrei all'Assemblea costituente è ora ripubblicato in P. Calamandrei, *Chiarezza nella Costituzione*, Roma, Edizioni di storia e letteratura, 2012, dove si veda la p. 56.

Sui risultati elettorali del 1946 e del 1948, G. Crainz, *Storia della Repubblica*, cit., pp. 42-43.

Sulla riforma costituzionale, S. Cassese, *La riforma costituzionale in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 4, 1992, pp. 889 ss., nonché i seguenti volumi recenti: B. Caravita, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del sì*, Milano, Giuffrè, 2016; S. Ceccanti, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, Giappichelli, 2016; G. Crainz e C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Roma, Donzelli, 2016; A. Pace, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del no*, Milano, Giuffrè, 2016; P. Pisicchio e L. Tivelli (a cura di), *La riforma costituzionale ai raggi x. Le ragioni del no, le ragioni del sì*, Roma, Il Periscopio, 2016; E. Rossi, *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa, UPI, 2016; P. Pombeni, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016; *La riforma costituzionale. Disegno di legge costituzionale A.C. 2613-D*, in Servizio studi Camera dei Deputati, n. 216/12, parte I, 2016; G. Zagrebelsky (con F. Pallante), *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 2016. Si vedano anche le seguenti parti di riviste: *Almanacco referendario*, in «Lo Stato», n. 6, IV, 2016, pp. 285 ss.; *Dieci domande sulla riforma costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», n. 2, XXXVI, 2016, pp. 215 ss.; *Sì/no: un voto decisivo*, in «il Mulino», n. 4, LXV, 2016, pp. 617 ss.; *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2, 2015, pp. 293 ss.

In generale, sui referendum costituzionali, S. Tierney, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Le due frasi di James Madison, relative a Montesquieu e ai due rami del Congresso, sono in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *Il federalista* (1788), trad. it. Bologna, il Mulino, 1997, n. 47 e n. 58, rispettivamente alle pp. 435 e 498.

La frase di Charles-Louis de Secondat, barone di Montesquieu, è in Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748), Paris, Garnier-Flammarion, 1979, I vol., p. 298.

La tesi di Costantino Mortati è esposta in C. Mortati, *La seconda camera*, in «Cronache sociali», settembre 1947, pp. 123-124, ora in Id., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1972, vol. I, p. 484.

Le tesi monocameraliste furono sostenute da Emmanuel-Joseph Sieyès nel notissimo scritto *Qu'est-ce que le Tiers État?*, Paris, 1789, trad. it. *Che cosa è il Terzo Stato?*, Roma, Editori Riuniti, 1992.

I *Souvenirs* di Alexis de Tocqueville vennero scritti nel 1850-1851, ma pubblicati per la prima volta nel 1893. I brani citati sono in A. Tocqueville, *Scritti politici*, Torino, UTET, 1969, vol. I, pp. 452 ss.

VI. Al di là della democrazia

Sui rapporti tra globalizzazione e contesti nazionali, D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York, Norton, 2011.

In S. Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, Einaudi, pp. 155 ss. (ivi altra bibliografia), è esposta la tesi secondo la quale i principi della democrazia e del «rule of law» a livello globale presentano rilevanti differenze e limiti, dovuti agli stessi caratteri dell'ordine globale, per cui l'inesistenza di istituzioni elettive globali non può essere considerata espressione di un «deficit democratico», perché non esiste un'autorità superiore nei confronti della quale «difendersi» e sulla quale esercitare un controllo. Nell'«arena pubblica» globale la dialettica Stato-società civile è sostituita da rapporti multilaterali (il cosiddetto «multipolarismo»), nei quali gli ordini globali sono «alleati» dei cittadini contro gli Stati. Questi possono utilizzare strumenti globali di tutela per «difendersi» dall'attività regolatrice degli Stati. In questo senso, è corretto parlare di «multilateralism enhancing democracy».

Il brano di Montesquieu sulle leggi generali e sulle leggi politiche e civili è in Montesquieu, *De l'esprit des lois*, cit., p. 128.

La frase di Monnet riferita a Frankfurter è menzionata in G. Farese e P. Savona, *Il banchiere del mondo. Eugene Robert Black e l'ascesa della cultura dello sviluppo in Italia*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2014, p. 15.

Sulla democrazia globale e l'esportazione della democrazia, R.O. Keohane, S. Macedo e A. Moravcsik, *Democracy-enhancing Multilateralism*, in «International Organizations», vol. LXIII, inverno 2009, pp. 1 ss., e R.O. Keohane, *Nominal Democracy? Prospects for Democratic Global Governance*, in «ICON», vol. XIII, 2015, pp. 343 ss.

Sul diritto alla democrazia, T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, in «American Journal of International Law», vol. LXXXVI, 1992, pp. 46 ss.

Il tema del «vincolo esterno» è uno dei temi ricorrenti del volume di ricordi di Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., dove si vedano le pp. 165, 267, 374, 383, 390, 406.

Sul dissidio spirituale Germania-Europa, il noto scritto di Benedetto Croce, *Il dissidio spirituale della Germania con l'Europa*, Bari, Laterza, 1944.

L'opinione di Guido Calabresi sull'Unione europea comparata agli Stati Uniti d'America è in G. Calabresi, *Remarks of Hon. Guido Calabresi* (2010), Faculty Scholarship Series. Paper 2118, p. 436, http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2118. Calabresi osserva: «I believe that the United States is much more divided in terms of values than is Europe. I am talking about the core, old Europe, because those countries share similar values. And that may be why Europe can stand not having a strong central government. Consider the death

penalty. Countries that have the death penalty may not join the European Union. In the United States, opinions are widely divergent on that topic. And so it is with other things». Si veda anche S. Fabbrini, *Compound Democracies: Why the United States and Europe are Becoming Similar*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Sul deficit democratico europeo, A. Psygkas, *From the Democratic Deficit to a Democratic Surplus. Constructing Administrative Democracy in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2017.

Sugli Stati che rimangono «padroni dei trattati», secondo il consueto punto di vista internazionalistico, anche con riferimento all'Unione europea, si veda la pronuncia della Corte costituzionale tedesca, Bundesverfassungsgericht, II Senat, 6 luglio 2010, 2 BvR 2661/06.

VII. Le prospettive odierne

Sui rapporti della religione con gli ordinamenti politici, si veda la recente riflessione di M. Graziano, *Guerra santa e santa alleanza. Religioni e disordine internazionale nel XXI secolo*, Bologna, il Mulino, 2016.

Sull'applicazione del diritto religioso da parte dei giudici, si veda Corte suprema del Pakistan, *Zaheeruddin v. State* 26 SCMR 1718 (1993).

Le pronunce delle Corti supreme sui rapporti tra diritto e religione sono quella americana (caso *Jones v. Wolf* del 1979), quella indiana (caso *Shah Bano*, 1985), quella canadese (caso *Bruker v. Marcovitz*, 2007), quella italiana (sentenza 18 del 1982).

Sui rapporti tra diritti garantiti a livello sovranazionale e diritti assicurati in sede nazionale si sono pronunciate le corti dell'Unione europea, nei casi *Kadi*, la Corte di Strasburgo nel caso *Behrami Saramati* (2007), l'High Court inglese nel caso *AKMQ* (2008) e la Corte suprema americana nel caso *Medellín* (2008).

Sulla democratizzazione, I. Budge e D. McKay (a cura di), *Developing Democracy*, London, Sage, 1994; L. Morlino, *Change for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

Sulla democrazia in Italia, S. Fabbrini, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, Laterza, 1994; L. Morlino, D. Piana e F. Raniolo (a cura di), *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, il Mulino, 2013.

Su Burke, si veda M. Ganzin, *La théorie de la représentation de la nation anglaise. E. Burke*, in *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Aix-Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003, pp. 193-204.

Sulla socializzazione del potere, si vedano K. Marx, *Antologia*, Milano, Feltrinelli, 2007, pp. 229-231 e R. Guastini, *Marx dalla filosofia del diritto alla scienza della società*, Bologna, il Mulino, 1974, pp. 329-339, nonché Lenin, *Stato e rivoluzione* (1917), in Id., *Opere*, vol. XXV, trad. it. Roma, Editori Riuniti, 1967, pp. 361-463. Si

veda anche D. Zolo, *La teoria comunista della estinzione dello Stato*, Bari, De Donato, 1974.

Sulla democrazia procedurale, J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. Milano, Guerini, 1996, spec. pp. 506 ss. La critica alla democrazia deliberativa è in J. Brennan, *Against Democracy*, cit., pp. 58-73.

La legge italiana del 2000 sui sondaggi di opinione è la l. 22 febbraio 2000, n. 28, art. 8.

Sul «Deliberation day», B. Ackerman e J.S. Fishkin, *Deliberation Day*, New Haven-London, Yale University Press, 2004.

Sul futuro della democrazia, R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Roma-Bari, Laterza, 2001; A. Carter e G. Stokes (a cura di), *Democratic Theory Today*, Cambridge, Polity, 2002; C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2003 (si veda anche, dello stesso autore, *The March Towards Post-Democracy, Ten Years On*, in «The Political Quarterly», n. 1, LXXXVII, 2015, pp. 71-75); G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia. Un itinerario attraverso i classici*, Roma, Carocci, 2004.

Sulla democrazia elettronica, N. Persily, *Can Democracy survive the Internet?*, in «Journal of Democracy», n. 2, XXVIII, aprile 2017, pp. 63-76.

Il racconto *Diritto di voto* di Isaac Asimov è in I. Asimov, *Tutti i racconti*, vol. I, Milano, Mondadori, 1991, pp. 55-69.

Le espressioni di Antonio Gramsci sono in A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, a cura di V. Gerratana, Torino, Einaudi, 1979, vol. III, p. 1624.

Sulle tre ondate della democrazia, E. Felice, *Storia economica della felicità*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 323 ss.

Il resoconto della crisi della Repubblica di Weimar è in C. Schmitt, *Imperium*, trad. it. Macerata, Quodlibet, pp. 55 e 121; a p. 161 la nota con il verso originale di Hölderlin.

Il giudizio di Churchill sulla democrazia è in un suo discorso pronunciato alla House of Commons l'11 novembre 1947.

Questo ebook contiene materiale protetto da copyright e non può essere copiato, riprodotto, trasferito, distribuito, noleggiato, licenziato o trasmesso in pubblico, o utilizzato in alcun altro modo ad eccezione di quanto è stato specificamente autorizzato dall'editore, ai termini e alle condizioni alle quali è stato acquistato o da quanto esplicitamente previsto dalla legge applicabile. Qualsiasi distribuzione o fruizione non autorizzata di questo testo così come l'alterazione delle informazioni elettroniche sul regime dei diritti costituisce una violazione dei diritti dell'editore e dell'autore e sarà sanzionata civilmente e penalmente secondo quanto previsto dalla Legge 633/1941 e successive modifiche.

Questo ebook non potrà in alcun modo essere oggetto di scambio, commercio, prestito, rivendita, acquisto rateale o altrimenti diffuso senza il preventivo consenso scritto dell'editore. In caso di consenso, tale ebook non potrà avere alcuna forma diversa da quella in cui l'opera è stata pubblicata e le condizioni incluse alla presente dovranno essere imposte anche al fruitore successivo.

www.librimondadori.it

La democrazia e i suoi limiti

di Sabino Cassese

© 2017 Mondadori Libri S.p.A., Milano

Ebook ISBN 9788852078446

COPERTINA || COVER DESIGN: LEFTLOFT | EKA SHARASHIDZE | EKASHARASHIDZE.DE

Table of Contents

Copertina	2
L'immagine	2
Il libro	3
L'autore	4
Frontespizio	5
La democrazia e i suoi limiti	6
Introduzione	7
I. Una nuova crisi della democrazia?	8
Segnali preoccupanti in giro per il mondo	8
La partecipazione popolare	9
La crescente domanda di democrazia e i pericoli della sua drammatizzazione	10
II. La democrazia come governo del popolo	12
La democrazia metro di misura dei sistemi politici	12
«Dal popolo viene la forza»	13
La crisi dei partiti	15
Elezione e referendum	18
Maggioranza, minoranza più forte, unanimità	20
Come ascoltare il popolo: le formule elettorali	21
La retorica parlamentarista	23
III. Quanto democratico è uno Stato democratico?	24
Le componenti aristocratiche dello Stato democratico	24
Epistocrazia e democrazia	27
Casta o élite?	28
Democrazia senza amministrazione?	30
Le politiche di riforma amministrativa	32
La democrazia contro la democrazia	34
IV. Le difficoltà della democrazia	37
Se lo Stato è in crisi, è in crisi anche la democrazia?	37
Le privatizzazioni minano la democrazia?	38
La corruzione minaccia anche le democrazie	40
Le diseguaglianze possono minacciare la democrazia, e quest'ultima	

minacciare se stessa?	
V. I contropoteri	43
Il limite del diritto	43
La giustizia costituzionale	46
I giudici e le procure	47
Controllo del potere e contropoteri nella Costituzione e nella sua riforma	49
Il bicameralismo: a che serve?	51
VI. Al di là della democrazia	55
Il contesto nazionale. Walk out e secessione	55
Le interdipendenze	56
Con la globalizzazione scompare la democrazia?	57
Costituzione, democrazia e legalità nella dimensione globale: il diritto dei popoli alla democrazia	59
L'Europa che ci controlla: il vincolo esterno	62
L'Unione europea guardiano delle democrazie nazionali	65
Il deficit democratico europeo	65
VII. Le prospettive odierne	68
Religione e diritto secolare	68
Terrorismo e democrazia	70
Come ampliare la democrazia? La democrazia «deliberativa»	70
Le primarie	74
La democrazia elettronica	75
Lo Stato: una fabbrica composita	75
La democrazia vive di crisi	76
Per concludere	78
Nota sul libro e riferimenti bibliografici	80
Copyright	92