



Rivista N°: 3/2018
DATA PUBBLICAZIONE: 10/07/2018

AUTORE: Gladio Gemma*

NOTE CRITICHE SULLA IDEOLOGIA RADICALE DELLA DEMOCRAZIA**

Sommario: 1. La democrazia è un mezzo e non un fine.- 2. Coniugazione di democrazia ed efficienza.- 3. Sovranità popolare: un dogma senza fondamento razionale.- 4. Inefficienza delle istituzioni di democrazia diretta.- 5. Considerazioni finali

1. La democrazia è un mezzo e non un fine

Oggetto del presente intervento saranno alcune considerazioni, che esigerebbero per un loro approfondimento la redazione di più monografie, ma che saranno esposte in questa sede in termini concisi e sintetici.

Anzitutto si deve porre un problema preliminare, la cui soluzione però ha notevoli ricadute sulla tematica della democrazia in generale ed in ambiti specifici. Il problema si può sostanziare in un interrogativo: la democrazia è un fine o un mezzo? E' un problema, che non sembra presente a molti intellettuali, giuristi e non, eppure nel pensiero e nell'esperienza reale degli esseri umani la configurazione di un dato (sia consentito l'impiego di un termine di portata indefinita ed assolutamente generico) quale fine oppure quale mezzo è assai importante per orientare in una direzione od altra ogni atteggiamento umano. Per esemplificare, pur con un'ipotesi in cui la soluzione è pacifica (almeno sul piano razionale), l'impiego dei farmaci è un fine od un mezzo per realizzare la salute? Attenzione! Nel momento in cui un problema viene prospettato in termini razionali ed espliciti, è agevole e naturale una risposta corretta: nell'ipotesi poc'anzi addotta solamente un *minus habens* potrebbe rispondere che l'uso dei farmaci, e non la salute, sia il vero fine. Però nell'esperienza, concentrandosi

* Già Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Modena e Reggio Emilia.

** Il presente scritto costituisce una rielaborazione del contenuto dell'intervento svolto dall'Autore nel convegno dell'A.I.C., tenutosi a Modena, nei giorni 10 e 11 novembre 2017, avente, come titolo, *Democrazia, oggi*.

sull'immediato e dimenticando la natura strumentale di qualcosa nei confronti di un fine, gli esseri umani possono inconsapevolmente trasformare in fine ciò che, a ben vedere, è un mezzo. Il campo economico ci offre rilevanti esempi di questo tipo: a livello individuale, ci sono uomini che, protesi ad arricchirsi, sacrificano la loro vita a questo scopo (benché l'accumulazione di ricchezza avrebbe senso se funzionale al godimento della vita e non l'inverso); oppure a livello pubblico, l'aumento del reddito nazionale è divenuto l'obiettivo primario, con il che si legittimano attività produttive socialmente dannose (come la produzione di armi letali), che però determinano l'aumento del PIL. E' pertanto assolutamente necessario cogliere la natura teleologica oppure strumentale di una soluzione, di un progetto o di un obiettivo, onde evitare una distorsione nella valutazione dei beni¹.

Riprendendo la domanda di partenza, si può rispondere in modo categorico, con le icastiche parole di una filosofa (democratica e nemica di ogni totalitarismo) di tutto rispetto: "La democrazia, il potere della maggioranza non sono un bene", ma "sono mezzi in vista del bene, stimati efficaci a torto o a ragione"². La motivazione di tale tesi sembra agevole.

Ogni società necessita, per esistere e funzionare, di un ordine sociale³. Quest'ordine sociale è costituito da un'organizzazione della comunità con molteplici istituzioni e regole giuridiche. La struttura organizzativa, in primis lo Stato, che è la istituzione più rilevante, è in funzione di valori e finalità che danno fondamento e legittimità alla medesima. Per riprendere le parole della dottrina francese in oggetto, "*l'ordre social consiste en l'aménagement de la vie collective selon ce qu'exige la recherche du Bien commun*", e tale ordine sociale, con la disciplina dei ruoli dei membri della società e delle attività individuali o collettive, è certo "*solidaire de l'idée de Bien commun*", però è ben distinto in quanto esso "*n'est pas, comme elle* [detta idea di Bene comune], *une fine, mais un moyen*", poiché "*l'ordre ne vaut pas par lui-même, mais par l'idée qu'il sert*"⁴.

A questa prima, fondamentale, notazione va aggiunta un'altra osservazione, sempre con richiamo di dottrina autorevole. Non esistono né un tipo unico di società "*determinable une fois pour toutes et ne varietur*", né un tipo unico di potere "*qui serait en tant que tel, absolu, immuable*", bensì più tipi di società e di potere, che sono "*relatifs aux conditions*

¹ A rigore si potrebbe obiettare a quanto sostenuto nel testo che la distinzione fra fini e mezzi è relativa potendo un fattore strumentale assumere, in un certo contesto, la natura di fine: ad esempio la costruzione di un ospedale, che è sicuramente strumentale al fine della cura e della salute dei cittadini, può costituire un fine, allorché si intenda fornire un'assistenza ospedaliera ad una popolazione priva di un ospedale. Ma tale relatività non fa venir meno il carattere strumentale di certe soluzioni in rapporto a finalità superiori e l'esigenza di sottolineare detto carattere allorché una finalità superiore, pur sembrando scontata, venga oscurata o dimenticata e l'attenzione rivolta costantemente solo alla soluzione strumentale può trasfigurare quest'ultima in fine primario: gli esempi in campo economico addotti nel testo comprovano, mi sembra, tale osservazione.

² Cfr. S. WELL, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*, Ariccia (Roma), 2012, 22. L'Autrice ha soggiunto che "se la Repubblica di Weimar, al posto di Hitler, avesse deciso, per vie più rigorosamente parlamentari e legali, di mettere gli ebrei in campo di concentramento e di torturarli con metodi raffinati fino alla morte, le torture non avrebbero avuto un atomo di legittimità in più di quanto ne abbiano adesso" (*ibidem*).

³ Per le considerazioni sui rapporti fra società, ordine sociale, diritto nonché sulla relazione fra dette entità e finalità cui le stesse sono funzionali v., a titolo indicativo, l'ampia trattazione di un giurista, ricco di suggestioni sociologiche e politologiche: G. BURDEAU, *Traité de science politique*, I, Paris, 1966, 177 ss., vale a dire il capitolo intitolato "*L'ordre social, idée de droit et règle de droit*".

⁴ Cfr. G. BURDEAU, *Traité*, cit., 178.

*d'existence humaine qui les font surgir et auxquelles ils ont à adapter le vie en commun...des hommes*⁵. Regimi, istituzioni, norme giuridiche (costituzionali) mutano. Come scritto con efficaci parole “*formes politiques, institutions sociales et pouvoir plus ou moins souverain...varient avec la vie des sociétés et ses inéluctables exigences*” e sussiste un adattamento di questi fattori, una “*adaptation, qui a des exigence absolues par les problèmes qu'elle pose*” ma “*ne connaît ni données ni solutions absolues*”. Le strutture e le regole istituzionali, che compongono la costituzione dello Stato e della comunità hanno una natura strumentale e sono “*plutôt moyens que fins*”, cioè “*moyens d'adaptation et de survie*”⁶.

Posto il carattere strumentale dell’“*ordre social*”, del diritto o dell’organizzazione costituzionale della comunità politica, si pone l’interrogativo: quali sono, o debbono essere, i valori ed i fini che giustificano e legittimano istituzioni e regole costituzionali? Anche qui, ed ancor più, può essere data una risposta quanto mai sintetica sì, ma, si spera, sufficiente per l’economia del presente scritto. Riprendendo, in modo rapsodico, qualche affermazione di autorevoli studiosi, si possono schematicamente indicare due ordine di valori e finalità.

In una prima direzione, l’organizzazione pubblica, il regime costituzionale, deve essere funzionale alla preservazione della comunità politica. E’ stato sottolineato che “il fine dello stato e del suo ordinamento si riassume...nella realizzazione di una convivenza ordinata”⁷, o, detto da altri, pure con sintetica espressione, l’ordinamento statale deve operare “la regolamentazione dei modi e delle forme con cui il gruppo sociale reagisce alla violazione delle norme di primo grado o istituzionalizzazione della sanzione, e aventi per scopo minimo l’impedimento delle azioni considerate più distruttive della compagine sociale, la soluzione dei conflitti che minacciano, se non risolti, di rendere impossibile la sussistenza stessa del gruppo, il conseguimento e il mantenimento, insomma, dell’ordine e della pace sociale”⁸. Per riprendere una felice formula, lo stato, con il suo ordinamento, è un “*pouvoyeur de sécurité*”⁹, avente la funzione di impedire la dissoluzione della comunità politica indotta da una “*anarchie des comportements individuels*”¹⁰.

In altra direzione la funzione dell’organizzazione statale (sempre più) consiste nella tutela degli individui singoli ed associati, cioè nella soddisfazione delle loro esigenze e nella realizzazione dei loro diritti. Anche su questo tema non si debbono spendere molte prole. E’ un fatto notorio che negli ultimi secoli si è verificata una crescente emersione di diritti (di natura costituzionale), poiché non solo è stata registrata una gamma sempre più estesa di bisogni umani, ma soprattutto è maturata una cultura filosofico-politica nonché giuridica che ha

⁵ Cfr. G. DAVY, *Le pouvoir souverain est-il un absolu?*, in *Annales de philosophie politique*, II, *Le pouvoir*, par DAVY ed altri, 6.

⁶ Cfr. G. DAVY, *Le pouvoir*, cit., 7. L’A. peraltro sottolinea opportunamente che la funzione strumentale di norme ed istituzioni non deve indurre a svalutarle configurandole solo come “*faits contingents*” (*ibidem*).

⁷ Cfr. G. PERTICONE, *Voce Stato (teoria generale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVIII, Torino, 1971, 254.

⁸ Cfr. N. BOBBIO, *Diritto* (II), in ID., *Contributi ad un dizionario giuridico*, Torino, 1994, 79.

⁹ Cfr. G. BURDEAU, *Traité*, cit., 472.

¹⁰ Cfr. G. BURDEAU, *Traité*, cit., 177.

In genere si sottolinea il ruolo della organizzazione statale quale tutrice della pace sociale e della sicurezza interna, ma è ovvio che rientra anche nelle finalità statali la protezione contro le aggressioni alla comunità politica, che provengono dall’esterno, *in primis* le aggressioni militari da parte di altri stati.

favorito il riconoscimento di detti bisogni e la loro traduzione in diritti. Giustamente è stata coniata la formula: “età dei diritti”¹¹, che è l’esito, sempre se si vogliono usare parole di sintesi, di una concezione che ha rovesciato il rapporto: organizzazione statale – individui. Secondo tale concezione, se è vero che l’individuo è immerso in rapporti sociali, è una componente di una società che va disciplinata e protetta, però l’ordinamento è in funzione principalmente degli individui. Come detto incisivamente, “*ce n’est pas en profit d’une société qui serait à elle-même sa propre fin que le Droit développe son emprise, c’est pour satisfaire aux besoins matériels et moraux des hommes*”¹².

Non è necessario in questa sede diffonderci sulla gamma di interessi sociali od individuali tutelati o meritevoli di tutela¹³. Per quanto riguarda gli interessi giuridici individuali ritengo che un ampio e sempre più esteso catalogo di questi sia costituito dal complesso dei diritti, di diverse generazioni, che sono stati e saranno riconosciuti meritevoli di tutela a livello statale ed internazionale, i quali ben costituiscono una ragione teleologica dell’organizzazione costituzionale degli stati liberaldemocratici¹⁴.

Le considerazioni svolte in precedenza comprovano la piena validità dell’affermazione della Weil, secondo cui la democrazia è un mezzo, non un fine. Se l’organizzazione costituzionale di una società è in funzione della realizzazione e tutela degli interessi dei suoi componenti, singoli od associati, e se la democrazia è una forma di organizzazione politica funzionale a detti fini, ne risulta il suo carattere strumentale. Questa tesi è, del resto, nettamente motivata e lumeggiata da quella letteratura politologica o giuridica, che, oltre a trattare dei connotati formali e procedurali della democrazia, ha volto lo sguardo anche al profilo teleologico di quest’ultima, delineando ora i valori che la ispirano, ora i fini generici o specifici che essa dovrebbe realizzare¹⁵.

¹¹ Cfr. N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 1997. Il volume raccoglie una serie di saggi dell’A., uno dei quali avente il medesimo titolo della raccolta: v. *L’età dei diritti*, 45 ss.

¹² Cfr. G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, Paris, 1972, 5.

¹³ Non ritengo superflua una precisazione di natura concettuale. Nel testo si è tracciata, ai fini meramente descrittivi e per maggior chiarezza, la distinzione fra interessi sociali ed individuali protetti o meritevoli di protezione da parte dell’ordinamento. Ciò però non implica una scissione radicale fra le due categorie posto che la sussistenza ed il funzionamento della comunità politica e la sicurezza che ciò può comportare per i cittadini si intrecciano strettamente con le esigenze ed i diritti degli individui, singoli o associati.

¹⁴ La letteratura sui diritti e sulle diverse generazioni dei medesimi è sterminata (oltre che nota) e sarebbe priva di senso la citazione, pur sempre incompleta, di tante opere. Mi limito a rinviare, a titolo indicativo, a G. BURDEAU, *Les libertés*, cit. soprattutto 3-40; J. RIVERO, *Les libertés publiques, 1. Les droits de l’homme*, Paris, 1978, soprattutto 41-131; N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, cit., soprattutto VIII ss., e 66 ss.; G. PECES-BARBERA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993, soprattutto 83 ss..

¹⁵ Anche in questo caso, si procede con citazioni puramente emblematiche. Per quanto riguarda la funzionalizzazione della democrazia ai valori etico-politici, quali la libertà, l’eguaglianza, ecc. v. il quadro tracciato da G. BURDEAU, *Traité de science politique*, V, Paris, 1970, 567 ss.; per quanto concerne le finalità più specifiche, v. l’indagine di carattere storico (anche se non priva di riferimenti teorici) di J. BRYCE, *Democrazie moderne*, Milano, 1931, soprattutto 5 ss.. Si può richiamare l’originale qualificazione degli ordinamenti democratici quale “varietà degli ordinamenti processuali”, cioè quali “ordinamenti processuali non giurisdizionali”, in funzione della soddisfazione delle “esigenze popolari”, vale a dire degli “interessi estremamente vari e mutevoli che possono essere fra loro concorrenti, complementari, opposti”: cfr. C. LAVAGNA, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 14, 31.

2. Coniugazione di democrazia ed efficienza

Nelle pagine precedenti si è configurata la natura strumentale della democrazia in rapporto alla realizzazione di interessi sociali e dei diritti degli individui, singoli od associati, emersi e riconosciuti negli ultimi secoli. Volendo tradurre in una formula il complesso di fini di cui sopra, si può richiamare l'espressione di un famoso sociologo tedesco: "una società" democratica deve "offrire il maggior numero di opportunità al maggior numero di persone"¹⁶, oppure, se sono consentite parole dello scrivente, un ordinamento democratico deve realizzare una massimizzazione, cioè, il massimo dei diritti, nella massima intensità possibile, del massimo numero di individui. Ora si pone l'interrogativo: in quali termini si pone una democrazia per questa finalità?

Che la democrazia sia più idonea dei regimi autocratici a soddisfare i bisogni degli individui – bisogni tra i quali rientrano le libertà – è opinione quanto mai fondata nell'ottica della nostra attuale civiltà giuridica e non merita che si spendano parole per argomentare questa tesi. Il problema è un altro: come deve rapportarsi la democrazia con l'esigenza del funzionamento delle istituzioni? Qui ritengo vada data una risposta netta e tutt'altro che scontata nell'opinione comune degli intellettuali in generale (e dei giuristi in particolare). Ai fini della realizzazione degli interessi pubblici o privati, ovviamente assunti come meritevoli di riconoscimento e di tutela nell'ottica liberaldemocratica, la democrazia deve assicurare il buongoverno, cioè deve coniugarsi con l'efficienza.

Occorre sottolinearlo! L'efficienza non è un valore in sé, non ha la stessa natura dei beni quali libertà, eguaglianza, fraternità – per riprendere la formula della Rivoluzione francese – nonché delle conseguenze teleologiche che ne sono discese nella democrazia costituzionale. Nondimeno l'efficienza è un canone imprescindibile di ogni impresa umana (individuale o collettiva) e la sua realizzazione è un obiettivo inderogabile anche di un ordinamento liberaldemocratico. Ciò significa che le istituzioni liberaldemocratiche debbono essere costruite e configurate in termini tali da essere in piena armonia con l'istanza dell'efficienza. Se è consentita una similitudine, come un cattivo funzionamento di ospedali è una violazione del diritto alla salute dei cittadini, così l'inefficienza, cioè il cattivo funzionamento, delle istituzioni democratiche significa una violazione delle finalità di una democrazia liberale.

A quanto detto va aggiunta una (forse superflua) precisazione. L'efficienza di un ordinamento liberaldemocratico si deve certo manifestare sul versante delle garanzie, cioè nella realizzazione di argini contro i possibili arbitri dei governanti, poiché la realizzazione di un indirizzo politico, che soddisfi nella massima misura possibile le esigenze degli individui, singoli od associati, oltre a rispondere alle finalità di una democrazia liberale, può preservare quest'ultima da crisi e dal rischio di una sua caduta con conseguente avvento di regimi autocratici¹⁷. Del resto non a caso, in un momento storico di difficoltà degli stati democratici a far

¹⁶ Cfr. R. DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. SARTORI, R. DAHRENDORF, *Il cittadino totale. Partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Torino, 1977, 36.

¹⁷ Sul rapporto armonico fra democrazia ed autorità (di governo) c'è un'ampia letteratura. A titolo meramente indicativo, si possono richiamare un saggio di un filosofo francese, J. MARITAIN, *Democraties et autorité*, in

fronte ai bisogni ed alla domanda politica dei cittadini, è maturata a livello sia politico che culturale la tematica della governabilità e l'esigenza di prefigurazione di strumenti (anche) istituzionali per il governo della società¹⁸.

La coniugazione di democrazia ed efficienza potrebbe sembrare, a prima vista ovvia, banale, soprattutto in un periodo in cui sono scomparse dall'orizzonte politico-culturale certe polemiche contro l'efficienza, qualificata come conseguenza di una filosofia "efficientista", espressione di un certo assetto economico capitalistico. Ma tale coniugazione non è banale né scontata poiché, da un lato, comporta, come si mostrerà, rilevanti conseguenze di ordine costituzionale e, dall'altro lato, c'è una più o meno implicita, e più o meno seguita, tendenza ad intendere la precisa funzione della democrazia quale fattore di restrizione e di contenimento della potestà di governo, cioè prevalentemente di garanzia.

3. Sovranità popolare: un dogma senza fondamento razionale

La prima conseguenza rilevante della coniugazione di democrazia ed efficienza è il rigetto del "dogma della sovranità popolare"¹⁹, cioè dell'idea costituzionale tanto radicata nella cultura giuridica quanto infondata e pericolosa, poiché, presa alla lettera (e ciò accade spesso in un contesto culturale dominato dalla demagogia), è un fattore che alimenta la propensione ad assumere la democrazia come fine, e non come mezzo, ed a estendere la portata delle istituzioni democratiche (*in primis* le procedure elettorali) anche a detrimento del funzionamento dello Stato e del buongoverno. Mi limiterò a brevi notazioni, riprendendo quanto esposto ed argomentato più ampiamente in qualche mio scritto precedente²⁰.

A) Sul piano teorico, se si voglia usare tale termine, contro il concetto di sovranità popolare si possono muovere due obiezioni.

Anzitutto, assunta la sovranità come una particolare potestà, pur suprema, manca il soggetto che la possa esercitare. Infatti il popolo è un'entità irreali, inesistente. Certo un'entità, indefinita, denominata popolo, sussiste se con tale termine ci riferiamo ad una mera sommatoria di individui (cioè i cittadini) aventi un determinato *status* giuridico. Ma non esiste un popolo quale entità personificata, avente una coscienza ed una volontà, che ad essa

DAVY ed altri, *Le pouvoir*, cit., 22 ss. e 27 ss. (circa la critica della democrazia "anarchiste") e due brevi, ma succosi scritti di un costituzionalista italiano: v. V. CRISAFULLI, *Di libertà si può anche morire*, e *Pluralismo*, in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 317 ss..

¹⁸ Anche in tal campo esiste ampia letteratura, soprattutto dagli anni settanta in poi. A titolo indicativo, v. G. LAVAL, *Democrazia. Breve storia di un'idea*, Roma, 1994, 106 ss.; G. PASQUINO, *Voce Governabilità*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 407 ss. (da rilevare che tale voce non compare nelle edizioni precedenti di questa pregevole opera di cultura politica).

¹⁹ Si riprende la formula, che costituisce l'intitolazione di uno scritto di fine ottocento, il quale scritto riproduce un discorso inaugurale per la apertura degli studi della R. Università di Pisa: v. A. CODACCI-PISANELLI, *Il dogma della sovranità popolare*, Pisa, 1891. Come si evince dal titolo lo scritto contiene un rigetto, fondato su una serrata critica, del concetto *de quo*.

²⁰ Per chi desiderasse valutare la fondatezza o meno della tesi sostenuta e degli argomenti addotti in tema di sovranità popolare mi permetto di richiamare due miei scritti: G. GEMMA, *Sovranità popolare: un mito pericoloso*, in *Scritti in onore di Luigi Arcidiacono*, IV, Torino, 2010, 1549 ss.; ID., *Ratio della rappresentanza politica: il buongoverno*, in *Diritto e società*, 2014, 699 ss..

consentano di compiere atti, di deliberare indirizzi politici, di governare. Pertanto la configurazione di una soggettività politico-costituzionale del popolo è un'operazione indebita sul piano logico perché frutto della trasposizione di requisiti, propri di individui singoli, ad una entità radicalmente diversa e priva di detti requisiti. La configurazione della sovranità popolare, se è consentita una battuta, sarebbe simile ad un'affermazione secondo cui esiste nei confronti degli esseri umani una sovranità del destino!

In secondo luogo, la miglior cultura politologica ha dimostrato che una moltitudine quanto mai numerosa (composta da milioni di individui), oltre che caotica e frammentata a dismisura al proprio interno, non sia assolutamente in grado di governare. Contro la ideologia della democrazia radicale del potere popolare una nutrita serie di grandi intellettuali e pensatori – di orientamento sia conservatore sia progressista – ha opposto che le differenze di ruoli sociali e di capacità individuali ha non soltanto comportato in passato, ma comporterà anche in futuro (qui sta il punto importante) che sussisterà una differenza di potere, con una minoranza o più minoranze che governano o comunque dirigono la società e quindi la maggioranza della stessa. Si tratta di quella “teoria delle *élites*”, secondo cui, per riprendere in sintesi le parole di un grande intellettuale, e teorico della politica, italiano “in ogni società organizzata i rapporti tra individui o tra gruppi che la caratterizzano sono rapporti di ineguaglianza” e “la causa principale dell’ineguaglianza sta nell’ineguale distribuzione del potere, cioè nel fatto che il potere tende ad essere concentrato nelle mani di un gruppo ristretto di persone”²¹.

Tale teoria, che è scientificamente fondata e non risulta sia mai stata confutata sul piano empirico, costituisce una “teoria realistica della politica”, che ha svolto la sua “principale funzione storica, tutt’altro che esaurita, ...di denunciare di volta in volta le sempre rinascenti illusioni di una democrazia integrale”²². Per riprendere un’altra voce autorevole (e significativa, poiché proviene da uno studioso di filosofia politica, collocato nell’area della sinistra radicale e quindi non sospetto assolutamente di simpatie conservatrici), in base alla teoria in oggetto “l’ideale democratico classico – il rousseauiano e jeffersoniano «governo del popolo da parte del popolo» - appartiene ai miti del passato”²³. Orbene, se non si voglia cadere in concezioni mistificanti, irrealistiche, della politica e della democrazia, è tempo di abbandonare quel concetto di “sovranità popolare”, che, se deve significare qualche cosa, appare però fallace e costituisce solo un “mito del passato” (per riprendere le parole poc’anzi richiamate).

B) Le considerazioni di ordine teorico svolte poc’anzi ricevono ulteriore rafforzamento dalle osservazioni di carattere storico di studiosi, anche di alta levatura, sulla materia *de qua*.

Anzitutto può notarsi che l’impiego del concetto di sovranità popolare non si è mai accompagnato ad una specifica progettazione costituzionale. Il concetto in esame, in altri termini, non è mai stato un fattore di “ingegneria costituzionale” (per usare una formula dei nostri tempi), bensì uno strumento oppositivo, cioè un mezzo per la contestazione di titolari

²¹ Cfr. N. BOBBIO, Voce *Élites*, *teoria delle*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI (a cura di), *Il Dizionario*, cit., 309.

²² Cfr. N. BOBBIO, Voce *Élites*, cit., 309.

²³ Cfr. D. ZOLO, *La democrazia difficile*, Roma, 1989, 91.

di funzioni sovrane. Si può procedere con poche e rapsodiche citazioni di dottrina di tempi più o meno lontani da noi.

E' stato osservato che "l'idea democratica della sovranità popolare ha, rispetto all'epoca moderna, la sua origine nella lotta tra il papato e l'impero ed in quella provocata dalla riforma"²⁴. Le correnti contrapposte "fanno appello al popolo sovrano. E il popolo di cui, per ottenere il sussidio, si proclama la sovranità non è neppure un insieme ordinato di cittadini", ma "sono le masse che ognuno dei contendenti cerca di scagliare contro l'altro"²⁵. Ancora più significative sono osservazioni di uno studioso, che ha dedicato uno scritto di carattere monografico al tema *de quo*, con ampî riferimenti storici. Questo Autore ha rilevato che per ogni proposizione esiste "*une formule positive et une formule négative*"²⁶, aventi però lo stesso senso e volte allo stesso fine. Nel contempo il Nostro sottolinea che tuttavia si può dimostrare che storicamente la maggior parte delle formule positive sono "*au fond et par l'intention, simplement négatives*"²⁷. Inoltre le formule negative hanno una efficacia maggiore per contestare o demolire le entità indesiderate, cioè sono utili per "*les besoins de la lutte*"²⁸. Sulla base di questi assunti l'Autore in oggetto ha ben lumeggiato che anche il concetto di sovranità popolare costituisce una formula negativa, efficace strumento di battaglia politica, senza un contenuto significativo sotto il profilo costruttivo²⁹.

Valutazioni simili della dottrina dei tempi più lontani si rinvengono anche in opere di teoria politica del XX secolo. Sempre con qualche spigolatura emblematica, è stato osservato da parte della politologia italiana del secondo dopoguerra che "una teoria tutta racchiusa nel potere popolare serve egregiamente allo scopo di combattere il potere autocratico", però "una volta abbattuto l'avversario la soluzione non è semplicemente di togliere tutto il potere monarchico...per attribuirlo di peso alla controparte, al popolo"³⁰. Di rincalzo, si è sottolineato che, "indipendentemente dal pensiero romantico e neoromantico, l'idea di sovranità del popolo ebbe origine, e fu tenuta in vita, dalla contrapposizione alla sovranità del principe", aggiungendosi che "oggi che questa contrapposizione non ha più ragione d'essere...anche il concetto di sovranità popolare potrebbe essere tranquillamente abbandonato"³¹.

²⁴ Cfr. A. CODACCI-PISANELLI, *Il dogma*, cit., 15.

²⁵ Cfr. A. CODACCI-PISANELLI, *Il dogma*, cit., 15-16. L'A. offre poi un quadro sintetico delle vicende storiche del passato, nelle quali la sovranità popolare fu invocata strumentalmente, per contestare un certo potere (o certe manifestazioni del medesimo). Per un quadro assai più ricco delle vicende e dell'utilizzazione del concetto di sovranità popolare nella storia, va ricordata una monografia dedicata al tema *de quo* da un noto costituzionalista della prima metà del secolo scorso: v. E. CROSA, *Il principio della sovranità popolare dal Medioevo alla Rivoluzione francese*, Torino, 1915. Si tratta di un volume certamente non recente, ma accurato e pregevole sul piano culturale e di ciò è riprova il fatto che l'Autore è stato seguito, nello svolgimento dell'opera da un Maestro come Francesco Ruffini: v. E. CROSA, *Il principio*, cit., *Prefazione*, VIII.

²⁶ Cfr. E. BOUTMY, *À propos de la souveraineté du peuple*, in ID., *Études politiques*, Paris, 1907.

²⁷ Cfr. E. BOUTMY, *À propos*, cit., 31.

²⁸ Cfr. E. BOUTMY, *À propos*, cit., 34.

²⁹ Per riprendere l'osservazione di Boutmy sul tema *de quo*, la sovranità del popolo significa semplicemente che la monarchia e l'aristocrazia "*sont de mauvais gouvernements*" (cfr. *op. ult. cit.*, 34), cioè ha soltanto un senso polemico e denigratorio più verso queste ultime entità e nulla più.

³⁰ Cfr. G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Milano, 2007, 30.

³¹ Cfr. N. BOBBIO, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in ID., *Teoria generale della politica*, Torino, 1999, 331.

La notazione di carattere storico esposta in precedenza dev'essere accompagnata da una precisazione, che mira anche a prevenire una possibile critica. Le vicende della sovranità popolare, come s'è visto, non sono storicamente correlate all'ideologia della democrazia integrale, cioè della democrazia diretta. Non solo, come già ricordato, il concetto in esame ha avuto un peso (politico, culturale) in conflitti assolutamente privi di relazione con la tematica della democrazia, ma risulta chiaramente che anche nelle vicende meno lontane nel tempo, relative al superamento dell'assolutismo ed al trionfo del costituzionalismo, la sovranità popolare nella dottrina e nella prassi, tranne qualche eccezione (con Rousseau e i suoi epigoni), non si è tradotta in un ideale ed in una forma di democrazia integrale³². Ciò potrebbe da un lato costituire un ulteriore motivo di critica ai fautori della democrazia integrale, in quanto il diffuso richiamo alla sovranità popolare non è correlato a detto tipo di democrazia. Dall'altro lato, però, questo potrebbe dar luogo ad una critica nei confronti dello scrivente, in quanto gli si potrebbe obiettare che il concetto di sovranità popolare, per i disparati usi che se ne sono fatti storicamente, sia innocuo e non debba essere rigettato nel timore che esso abbia come esito un radicale "potere del popolo". A questa, ipotetica, obiezione si possono però opporre due osservazioni intrecciate fra di esse.

In primo luogo, dall'attribuzione di una potestà ad un soggetto può ben conseguire, a rigore, la configurazione (anche) estensiva del suo esercizio. L'attribuzione al popolo della sovranità può ben tradursi nella dilatazione massima dell'esercizio del "potere popolare" e quindi nella democrazia integrale. Quindi la sovranità popolare è una fonte, più o meno latente (una "bomba ad orologeria"), di un "potere popolare" senza limiti opponibili al (preteso) sovrano. In secondo luogo, in un processo di deterioramento demagogico delle liberaldemocrazie (e nella nostra in particolare) la formula della sovranità popolare rischia sempre più di provocare una divaricazione fra democrazia ed efficienza, cioè una tendenza sempre più forte verso forme di democrazia integrale.

4. Inefficienza delle istituzioni di democrazia diretta

Il discorso va completato con alcune, quanto mai sintetiche, considerazioni sulla democrazia diretta, cioè quel sistema istituzionale che dovrebbe consentire la massima attuazione del "potere del popolo".

Anzitutto va rilevato che i cittadini (o quanto meno la stragrande maggioranza degli stessi) non hanno alcun desiderio di governare. Come è stato ben colto da un costituzionalista, buon conoscitore della realtà sociale, "ciò che la massa di ogni popolo desidera non è di

³² Senza spendere parole superflue su quanto detto nel testo, si può ricordare che, nell'opera citata di Crosa, vengono ricollegate alla sovranità popolare le vicende della storia costituzionale inglese, americana e francese del XVII secolo in poi, in cui si sono affermati il liberalismo e la liberaldemocrazia e non certo la democrazia integrale: nell'ultima pagina di questo volume poi l'A. afferma che, dal momento in cui i diritti maturati in quel periodo "divennero patrimonio del mondo civile", l'idea "della sovranità popolare...si spense" (cfr. *op. ult. cit.*, 253). Questo giudizio, a prescindere dalla sua validità o meno, è però significativo circa quanto riportato nel testo.

governarsi, ma di essere ben governata³³. Anche sul piano dell'effettività sociale sussiste quell'esigenza della libertà dei moderni, che si è delineata in contrapposizione alla libertà degli antichi³⁴. Comunque questa è una notazione che può valere non come argomento di confutazione della democrazia diretta, ma solo come fattore di rafforzamento di un'argomentazione adottata contro quest'ultima.

Il motivo critico fondamentale, che vale contro il governo diretto dei cittadini, è costituito dall'incompetenza dei governati. Quando si parla di tale incompetenza va chiarito che essa non è costituita dalle qualità personali dei governati confrontate con quelle dei governanti, bensì dei requisiti del ruolo proprio di questi ultimi. Per intenderci, la massa dei cittadini è costituita sì da milioni di ignoranti ed incompetenti, ma anche da tanti individui colti e competenti, così come, di converso, abbiano governanti di valore culturale accanto ad altri che ne sono privi (e questi ultimi non sono in realtà pochi). La differenza di competenza consiste nella possibilità dei governanti, per la disponibilità di strumenti conoscitivi, di adottare più consapevoli e razionali decisioni di governo. Verifichiamo la ragione di ciò.

I governanti hanno la possibilità di acquisire importanti informazioni di carattere tecnico le quali siano indispensabili per l'adozione di misure di governo. Per esemplificare, un ministro dell'economia e delle finanze può agevolmente acquisire dati economici dalla Banca d'Italia oppure da altri enti, che possano conoscere delle realtà economiche di settore. I governanti inoltre possono acquisire opinioni e suggerimenti di esperti circa misure da adottare, dato un certo quadro di una dinamica socio-economica o di altra natura. Quindi, in primo luogo, i governanti – intesi in senso lato, quindi con inclusione non solo di membri dell'esecutivo, ma anche di parlamentari (compresi quelli d'opposizione) – possono beneficiare, senza peraltro vincoli di subordinazione, delle informazioni e dei pareri di esperti e tecnici su ciò che sia fattibile o meno, o che sia opportuno o meno, tra diverse soluzioni fattibili.

In secondo luogo, il che non è meno rilevante, i governanti possono conoscere le opinioni politiche, cioè relativamente alle misure di governo da adottare, di rappresentanti o di esponenti di gruppi o categorie sociali. La conoscenza di esigenze, desideri ed orientamenti dei diversi (rappresentanti dei) segmenti della società, e di quelli più rilevanti, è essenziale per le politiche pubbliche, le quali necessitano anche di consenso, più o meno esteso, e quindi possono esigere la mediazione e l'effettuazione di compromessi.

Infine esiste un fattore, che vale per i piccoli numeri, cioè per i governanti: la responsabilità conseguente all'adozione di misure di governo. Si tratta di un fattore assai importante, che molti, troppi, ignorano o sottovalutano. Chi decide e sa di essere giudicato, nonché criticato ed eventualmente sanzionato, è naturalmente indotto a tener conto degli effetti delle sue decisioni. Ciò avviene a livello privato, ma anche a livello pubblico. Per esemplificare, l'amministratore di una società commerciale, allorché decida se operare o meno un investi-

³³ Cfr. J. BRYCE, *Democrazie*, cit., 352.

³⁴ Per riprendere quella bipartizione e quell'ordine di idee che si rinvergono in uno scritto di un classico del pensiero liberale: v. B. CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in A. ZANPARI-NO (a cura di), *Antologia degli scritti politici di Benjamin Constant*, Bologna, 1962, 36 ss..

mento, pondera i rischi, le probabilità di risultati positivi o negativi dell'operazione. Così, nella sfera pubblica, i governanti, soprattutto se singoli o in un ristrettissimo collegio, sono esposti ai rischi del fallimento dei risultati, cioè degli effetti negativi dei loro atti e sono indotti a quella valutazione e ponderazione, che invece mancano a chi non è responsabile di risultati ed effetti negativi: un ministro dell'economia si preoccupa dell'andamento positivo o negativo, del debito pubblico, ben più di quanto faccia la maggior parte (o comunque una rilevante parte) dei cittadini governati. Il che poi implica che il governante decisore sia assai più consapevole dei costi, più o meno visibili, e dei limiti che si pongono alle sue azioni³⁵.

Il discorso, quanto mai conciso svolto poc'anzi, esigerebbe un approfondimento ed un arricchimento che non è possibile in questa breve nota. Mi limito a rinviare all'analisi critica, alla quale un'autorevole dottrina, sia politologica che costituzionalistica, ha sottoposto la democrazia diretta in generale e quella particolare forma di essa che è la democrazia elettronica³⁶, con un'osservazione aggiuntiva. Salvo una mia (grave) disinformazione (ovviamente ben possibile purtroppo, dati i miei limiti culturali), non mi sembra che l'ampia argomentazione addotta per comprovare i difetti della democrazia diretta relativamente alle disfunzioni di governo ed alla mancanza di "sapere" e di "competenza cognitiva" dei cittadini, sia mai stata fortemente contestata o confutata e che, piuttosto, essa sia stata disattesa per omissione e per osservanza acritica del "dogma della sovranità popolare".

5. Considerazioni finali

Quivi giunto, concludo con due considerazioni finali.

L'orientamento istituzionale da seguire per realizzare un buongoverno, cioè una democrazia coniugata con l'efficienza, deve tradursi in una duplice direttiva culturale e costituzionale.

Da un lato, occorre condurre una drastica ed insistente polemica nei confronti della sovranità popolare, del potere popolare e della democrazia integrale. Certamente a livello culturale (e non solo in quello) è doveroso l'uso di un linguaggio che non sia denigratorio e

³⁵ A quanto sostenuto nel testo non si potrebbe obiettare che può ben capitare che i governanti commettano errori per ignoranza o agiscano per motivazioni tutt'altro che nobili. Tale dato di fatto non vale minimamente a confutare l'affermazione della maggior competenza dei governanti (e dell'incompetenza dei governati), poiché un disegno istituzionale si sostanzia in ruoli e possibilità e non può essere contestato sulla base dell'eventuale (e certo possibile) cattivo esercizio dei poteri inerenti ai ruoli e della carente utilizzazione degli strumenti a disposizione. Per comprovare con una similitudine la tesi sostenuta in astratto, può ben avvenire che, anche per qualche deficienza del personale medico, un paziente di un ospedale subisca conseguenza dannose che (forse) non avrebbe subito in mancanza di un ricovero ospedaliero. Nondimeno sarebbe assurdo, sulla base di questi, pur possibili, inconvenienti, sostenere che ai fini terapeutici sia preferibile, in caso di gravi malattie, la cura a domicilio e non nell'istituzione ospedaliera, dei malati.

³⁶ Nell'ambito della cultura politologica, v., a titolo puramente indicativo, N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 29 ss.; G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in ID., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1987, soprattutto 193 ss.. Nell'ambito della dottrina costituzionalistica, sempre a titolo indicativo, v. A. Di GIOVINE, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1995, 399 ss.; M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA (fondato da), A. PIZZORUSSO (continuato da), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Roma, 2005, 111 ss.; A. D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2012, 46 ss..

sia invece rispettoso delle opinioni avversate. Perciò occorre rifuggire dall'impiego di termini (e conseguenti valutazioni) quali, ad esempio: "delirio di cortissima durata"³⁷, per qualificare la sovranità popolare. Ribadito questo canone di correttezza delle dispute, ritengo però che, dinanzi ad una acritica e conformista professione di dogmi di qualsiasi natura (escluso il campo religioso e teologico), un linguaggio vivace (proprio di una polemica nel senso nobile del termine) vada rilanciato onde alimentare una riflessione critica ed un dibattito, quali che siano le conclusioni alle quali possano pervenire i partecipanti alla disputa³⁸. Quindi linguaggio polemico come contraltare alla passività culturale ed alla adesione acritica a certe posizioni.

Dall'altro lato, ritengo che il buongoverno della democrazia debba sostanzarsi nella realizzazione di due poli istituzionali forti.

Il primo polo è costituito dal governo e dall'istanza della governabilità. Con una concisione, che rasenta la forzatura, ritengo che i governanti, *in primis* i membri dell'esecutivo (ma non solo essi), debbano non solamente essere dotati di stabilità e di consistenti poteri legali, ma anche essere quanto più possibile indipendenti dagli orientamenti e desideri popolari. Sì, il buongoverno esige che i governanti non siano troppo sensibili alle istanze ed alle pressioni dei cittadini (elettori) e ciò per un duplice motivo. Primo, i cittadini avanzano spesso richieste contraddittorie e non esaudibili. Come ha detto bene un politologo inglese, "il pubblico può essere un padrone egoista e volubile"³⁹. In secondo luogo va rimarcato che le esigenze da soddisfare sono quelle dei governati di oggi e del futuro, delle generazioni viventi e di quelle che verranno. Per ottenere voti e vincere le elezioni i governanti debbono tener conto delle esigenze e richieste dei cittadini attuali, a danno di quelli futuri, ma ciò significa malgoverno. Infatti, come è stato ben detto, "è una virtù della democrazia, questa sua attenzione ai cittadini presenti...Nondimeno questa virtù della democrazia si trasforma in un vizio, quando siano in gioco gli interessi dei cittadini del futuro"⁴⁰. Tale sacrificio delle generazioni future è illecito ed incompatibile con il buongoverno, poiché è in antinomia con uno dei principi fondanti della democrazia: il principio di eguaglianza, inteso in senso etico-politico prima ancora che giuridico, valevole per i presenti e per i posteri⁴¹.

³⁷ Le parole ed il giudizio di cui nel testo si rinvengono in C.H. de SAINT-SIMON, *Il sistema industriale (1820-1822)*, in ID., *Opere*, Torino, 1975, 687.

³⁸ Un esempio di uso di un linguaggio polemico ma corretto può essere offerto, nella materia *de qua*, dal citato scritto di A. CODACCI-PISANELLI, *Il dogma*, cit..

³⁹ Cfr. M. FLINDERS, *In difesa della politica. Perché credere nella democrazia oggi*, Bologna, 2014. Alle parole riportate nel testo segue poi una dimostrazione di pretese contraddittorie avanzate dai cittadini e di sovraccarico di domande (v. *op. ult. cit.*, 45 ss.).

⁴⁰ Cfr. D. THOMPSON, *In rappresentanza delle generazioni future. Presentismo politico e amministrazione fiduciaria democratica*, in *Filosofia e questioni pubbliche*, I, 2007, 13. Si rinvia a questo saggio per l'ulteriore svolgimento della tematica in oggetto, nonché, per citare qualche voce della dottrina costituzionalistica, A. D'ALOIA, *Introduzione. I diritti come immagini in movimento: tra norma e cultura costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritto e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003, LIII ss.; R. BIFULCO, *Futuro e Costituzione. Premesse per uno studio sulla responsabilità verso le generazioni future*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, 287 ss., e 306 ss.; e, se è consentito, al mio *Democrazia e generazioni future*, in *Bioetica. Rivista interdisciplinare*, 2016, 1, 47 ss..

⁴¹ Nella prospettiva della cura di interessi, che trascendono la sfera propria degli elettori viventi, si può, *mutatis mutandis*, riprendere (e rilanciare) la concezione di un intellettuale e politico inglese, il quale, in un famo-

Va soggiunto, per prevenire equivoci, che, a rigore, l'istanza di un governo forte e della realizzazione della governabilità non è necessariamente in antitesi con l'istanza della partecipazione. L'istanza della governabilità non significa affatto necessità di un governo avulso dal corpo sociale. Anzi può essere necessario un rapporto fra organi di governo ed entità sociali, portatrici di interessi di ampio respiro, e tale rapporto può perfino tradursi in scambio ed accordi politici (si pensi ai dibattiti sulla concertazione). Ciò che è in antitesi con il buon-governo è la partecipazione, condizionante l'indirizzo politico generale, di entità sociali aggressive e rappresentative di interessi corporativi e di ristretta portata.

L'altro polo è costituito da un forte argine di garanzie nei confronti delle deviazioni degli organi di governo dai loro doveri e dalle loro funzioni. Sulla necessità di garanzie contro gli abusi del potere e degli organi di governo non si devono spendere parole tanto è ovvia tale necessità⁴². Ai fini del discorso condotto in precedenza, si possono fare solo due osservazioni. La prima riguarda l'ampiezza delle istituzioni di garanzia, cioè vanno ricomprese in questa categoria non solo soggetti od organi pubblici (statali e non), ma anche entità sociali, cioè gruppi della società civile⁴³. La seconda è costituita dal richiamo di quell'orientamento dottrinale, che nel trattare delle istituzioni di garanzia contro il potere governativo e nel farne un'apologia, ha sottolineato la necessità di un governo forte, anche al fine di una salvaguardia dell'ordinamento democratico⁴⁴.

Un'ultima notazione.

Le considerazioni critiche nei confronti della democrazia integrale valgono non solo verso le istituzioni di democrazia diretta, ma anche verso quella versione di democrazia rappresentativa, che vuole essere un surrogato di quest'ultima. Alludo alla tesi, diffusa, secondo cui i governanti in un regime democratico debbono essere pronti ai voleri del popolo, *ergo* dei loro elettori, essere in qualche modo simili ai rappresentanti di una volontà altrui, come avviene nell'ipotesi della rappresentanza privatistica. I rilievi critici svolti in precedenza valgono anche nell'ipotesi in cui il popolo venga configurato come un *dominus*, personificato, che però, allorché non agisca direttamente, impartisca direttive ai suoi rappresentanti servitori.

Anche questo surrogato della democrazia diretta provoca inefficienza per la preoccupazione dei governanti di curare gli interessi spesso deteriori ed egoistici di individui e gruppi a scapito di una politica di ampio respiro. Al che aggiungo che tale concezione del "politico-

so discorso elettorale, dichiarava che un candidato, una volta eletto, doveva sì tener conto anche degli interessi e desideri dei suoi elettori, ma non doveva "sacrificare" a loro "la sua opinione imparziale, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza" e non doveva rappresentare il suo collegio elettorale, bensì la comunità nazionale e curare il superiore interesse di quest'ultima: v. E. BURKE, *No al mandato imperativo*, in D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, 65 ss. (le parole virgolettate riportate nel testo si rinvengono *ivi*, 66).

⁴² Si può solo ricordare, recependo l'insegnamento di un autorevole storico francese, che sono intrinseci alla democrazia (come e forse più del potere elettorale e di governo dei cittadini) i "poteri di sorveglianza e di resistenza" dei governati nei confronti dei governanti, poteri già emersi "quando nessuno poteva pensare a qualsiasi forma di sovranità popolare": cfr. R. ROSANVALLON, *La controdemocrazia*, Roma, 2012, 24.

⁴³ Su ciò, v., a titolo indicativo, il quadro ricco di istituzioni di garanzia contro il potere pubblico offerto da R. ROSANVALLON, *La controdemocrazia*, cit.. Il termine "*controdemocrazia*" non mi piace molto, ma in questa sede non interessa disquisire sullo stesso.

⁴⁴ A titolo indicativo, v. C.H. McILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, 147 ss. e soprattutto 158 ss.

lacché” (se è consentita tale formula) è pure una causa della formazione di una pessima classe politica, con *leader* di basso livello morale e culturale - l'Italia, ma non solo l'Italia (basta pensare agli U.S.A. e a Trump), *docet* -, con tutte le conseguenze che ne derivano.