

# Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni\*

Antonino Spadaro \*\*

**Sommario:** 1. La democrazia: tanto insostituibile, quanto imperfetta.- 2. Difetti *congeniti* della democrazia: 2.1) il timore della “dittatura della maggioranza”; 2.2) l’opposto paradosso del “governo della minoranza”; 2.3) il respiro temporale corto; 2.4) la corruzione.- 3. La necessità di “limiti alla democrazia”, come a tutte le forme di potere con pretese di *sovranità*.- 4. I rischi *attuali*: a) Democrazia e difesa dai suoi nemici: il rischio del *paternalismo*.- 5. b) Democrazia e manipolazione del consenso: il rischio del *populismo*...- 6. (segue): Non serve “più” democrazia (*quantità*), ma “migliore” democrazia (*qualità*). L’inutilità di ricorrenti “scorciatoie” linguistico-concettuali: il caso della c.d. democrazia *deliberativa*.- 7. c) Democrazia e poteri forti economico-finanziari internazionali: il rischio della mera *apparenza di democrazia*.- 8. Conclusioni: “piccolo” è bello (democrazia locale), “grande” è brutto (governo pseudo-democratico del mondo).

## 1. La democrazia: tanto insostituibile, quanto imperfetta

Che la democrazia sia il regime politico, o forma di Stato, che non ha alternative reali – e quindi che non esistano vie diverse effettivamente percorribili – almeno nelle società contemporanee più evolute ed avanzate, è difficilmente contestabile.

Altrettanto incontestabile è, però, il fatto che anche la democrazia sia un regime pieno di difetti e soggetto a continui rischi mortali. Per questo non mancano i dubbi e le contestazioni sulle imperfezioni, vere o presunte, che caratterizzano tale forma di Stato: manifestazioni di insofferenza verso l’intrinseco «relativismo» della democrazia, ironie sull’«ottimismo universalistico democratico», critiche sulla «noia» dell’ordinaria vita democratica, accuse di «irenismo idillico e imbelle» della democrazia, ecc. fino al punto che si è parlato di «melanconia democratica»<sup>1</sup>.

Alcuni, di fronte alla decadenza delle democrazie occidentali, parlano di un ruolo di controllo e sorveglianza attiva contro governanti inaffidabili e,

\* Saggio pubblicato in *Rivista AIC* 1 (2017), 26.01.2017, e, ora – in questa rivista (*La Chiesa nel tempo*) – con alcuni aggiornamenti ed integrazioni anche bibliografici.

\*\* Ordinario di *Diritto costituzionale*, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria (spadaro@unirc.it) e Direttore dell’ISFPS (Istituto diocesano Superiore di Formazione Politico-Sociale) “Mons. Antonio Lanza”.

<sup>1</sup> P. BRUCKNER, *La mélancolie démocratique: comment vivre sans ennemis?* (Paris 1990), trad. it. Monteleone editore, Vibo Valentia 1994.

quindi, di «controdemocrazia» o «democrazia della diffidenza»<sup>2</sup>.

Altri pongono l'accento sul graduale svuotamento della democrazia in senso oligarchico a favore delle grandi lobby inter-, trans- e multi-nazionali e parlano, piuttosto, di «post-democrazia»<sup>3</sup> o di un tempo «dopo la democrazia»<sup>4</sup>.

Altri ancora – nel conflitto fra limitate élites colte e masse di popolo ignorante caratterizzato da invidia sociale – guardano alle degenerazioni populistiche della democrazia come una forma di «dittatura elettorale»<sup>5</sup>. Il rischio, sotto questo aspetto, è che la democrazia rappresentativa sia travolta dalla «democrazia dei creduloni»<sup>6</sup> e si trasformi in «popolocrazia»<sup>7</sup>, quando invece c'è evidente bisogno, soprattutto in società complesse, non di pseudo-soluzioni semplicistiche, ma di un diffuso riconoscimento delle competenze e dunque di «correzioni epistocratiche della democrazia»<sup>8</sup>. Si è persino paventato che la crisi della democrazia liberale rischi di sfociare, nel Vecchio

<sup>2</sup> P. RONSAVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, Castelvecchi, Roma 2012 e Id., *Le Bon gouvernement*, Paris 2015. Per un'efficace critica di quest'approccio «sospettoso», cfr. P. GINSBORG - S. LABATE, *Passioni e politica*, Einaudi, Torino 2016, 95 e 97: «La conseguenza più visibile della democrazia della diffidenza è il rifiuto di qualunque delega, persino quando la distanza dei rappresentanti è attenuata da una qualche forma di democrazia interna o dalla messa in moto di processi partecipativi», al contrario di quanto invece accade nella democrazia rappresentativa: «Proprio per la sua imperfetta capacità di tenere legati governanti e governati, la rappresentanza si oppone a ogni appropriazione. Richiede passioni inclusive, non esclusive».

<sup>3</sup> V. spec. C. CROUCH, *Post Democracy* (2000), Laterza, Roma-Bari 2003.

<sup>4</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2001. Ma v. pure J. DUNN, *Breaking Democracy's Spell*, Yale University Press, New Haven - London 2014.

<sup>5</sup> Cfr. le considerazioni del politologo di Harvard Y. MOUNK, *Popolo vs democrazia: dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Feltrinelli, Milano 2018.

<sup>6</sup> Come dice il sociologo G. BRONNER, *La démocratie des crédules*, Presses universitaires de France, Paris 2013, che invece propone una «democrazia della conoscenza».

<sup>7</sup> Il termine è in I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-Bari 2018.

<sup>8</sup> Non a caso è questo il titolo della bella Prefazione di S. CASSESE al libro di J. BRENNAN, *Contro la democrazia*, Luiss University press, Roma 2018, il quale richiama appunto l'«epistocrazia» (governo di chi possiede la conoscenza, dunque dei dotti). Cfr. pure, fra gli altri: S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano 2017 e S. LEVITSKY - D. ZIBLATT, *How Democracies Die*, Crown, Hardcover 2018. Utili, ma meno efficaci, i saggi di T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici. L'era dell'incompetenza e i rischi per la democrazia*, Luiss University Press, Roma 2018 [che, fra l'altro presenta una singolare incongruenza fra il titolo della copertina (*L'era dell'incompetenza...*)] e il titolo interno del volume (*L'età dell'incompetenza...*) e del più divulgativo lavoro di G. MARTINO - M. PIVATO, *Usare il cervello. Ciò che la scienza può insegnare alla politica*, La nave di Teseo, Milano 2018.

continente, in «guerra civile»<sup>9</sup>.

In ogni caso, credo che difficilmente si potrebbe contestare il fatto che «tutte le presunte democrazie liberali esistenti sono altamente imperfette e sono ben lontane da ciò che sembrerebbe richiedere la giustizia democratica»<sup>10</sup>, al punto che la democrazia appare «oggi più che mai svuotata di sostanza»<sup>11</sup>.

Nonostante tali teorie e preoccupazioni, la democrazia continua ad apparire il regime politico di gran lunga preferibile rispetto agli altri (cfr. § 3). Ma sarebbe sciocco, o ingenuo, non interrogarci con lucidità – e quindi in modo crudo, senza infingimenti o reticenze – sui limiti di tale regime politico.

Pur molto sommariamente si cercherà, qui, di ricordare almeno alcuni difetti e rischi che la democrazia corre, tentando di indicare qualche pista percorribile per cercare di salvare, per quanto possibile e senza soverchie illusioni, tale regime dai suoi peggiori nemici, che non sono solo *esterni* ma purtroppo quasi tutti *interni* ad esso.

È pur vero che, nella tradizione di studi dottrinali teorico-generali su Stato e diritto, non è consueto (quando non è considerato politicamente scorretto) soffermarsi sui limiti e sui difetti della democrazia, cosa invece necessaria se davvero abbiamo a cuore la sua salvaguardia. Queste problematiche mi appassionano da sempre, ed infatti talora mi trovo costretto a rinviare ad altri lavori. Ad ogni modo, essendo temi inesauribili, sento il dovere di precisare che spero di ritornarvi ancora in futuro, approfondendo o mettendo meglio a fuoco aspetti in questa sede appena accennati. S'intende, infine, che le opere qui citate nelle note (che a sua volta rinviano alle bibliografie in esse riportate) costituiscono solo una personale “selezione” fra le innumerevoli trattazioni esistenti in materia.

## 2. Difetti *congeniti* della democrazia: 2.1) il timore della “dittatura della maggioranza”; 2.2) l'opposto paradosso del “governo della minoranza”; 2.3) il respiro temporale corto; 2.4) la corruzione

---

<sup>9</sup> Ha espresso questo timore il Presidente francese E. Macron, nel suo discorso del 17 aprile 2018 al Parlamento Europeo di Strasburgo: «Non possiamo far finta di essere in un tempo normale, c'è un dubbio sull'Europa che attraversa i nostri Paesi, sta emergendo una sorta di guerra civile europea ma non dobbiamo cedere al fascino dei sistemi illiberali e degli egoismi nazionali». In realtà, come si vedrà, il rischio riguarda tutto il mondo occidentale e non solo l'Europa.

<sup>10</sup> Così, notoriamente, il grande J. RAWLS, *Lezioni di filosofia della storia*, Feltrinelli, Milano 2009, 14.

<sup>11</sup> Così M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2009, 80.

Alcuni dei difetti della democrazia potrebbero essere considerati “congeniti” a tale regime, che li ha in sé *in nuce*, fin dall’origine, e su di essi da secoli si interrogano gli studiosi. Essendo difetti “strutturali”, con essi la democrazia convive da sempre e con essi tuttora deve fare i conti. Certo non si ha qui la pretesa di affrontarli *funditus*, ma mi pare opportuno accennare almeno a quattro di tali difetti congeniti.

- 2.1) Primo: insufficienza della democrazia, intesa in senso meramente letterale o procedurale, quale “dittatura della maggioranza”, ossia quale regime della discussione (*gouvernement par la discussion, government by discussion*) in cui la minoranza perde, salvo il diritto di diventare, in futuro, maggioranza

Fra le innumerevoli definizioni proposte, quella che mi sembra meno imprecisa pone l’accento – senza escludere, come presto vedremo, altre importanti componenti – sulla democrazia come metodo per pervenire alla decisione. In questo senso, la democrazia – in sé – è soltanto una procedura per decidere: più precisamente è la procedura in cui il potere di decisione finale, o potere *sovra*no, viene attribuito al popolo<sup>12</sup>. E di solito – nonostante il crescente, altissimo numero di immigrati presenti nelle società occidentali – per “popolo” si intende soltanto l’insieme dei cittadini, anche se fortunatamente esistono eccezioni a tale definizione restrittiva e significative resistenze dottrinali<sup>13</sup>.

Ad ogni modo – com’è noto e ormai dovrebbe essere evidente a tutti – questa procedura, da sola, non porta necessariamente a decisioni *giuste*. Infatti – anche prescindendo dall’infinita problematica suscitata per secoli dal meccanismo della rappresentanza politica (*Repräsentation, Vertretung*, identità, identificazione, ecc.), su cui letteralmente si sono versati, e si continueranno a versare, fiumi d’inchiostro, e dando per scontato che convenzionalmente si parli di democrazia rappresentativa (cfr., infra, § 6) – da nessuna parte sta

<sup>12</sup> Tra i più chiari sostenitori di tale orientamento è A. Ross [*Why Democracy?*, Cambridge (Mass.) 1952]. Per il giurista danese – su cui chiaramente pesa l’influenza di Hans Kelsen, che Alf Ross ammirava da studente, pienamente ricambiato – la democrazia è un metodo procedurale fondato sui due cardini della rappresentanza (*repräsentationsprincipet*) e della maggioranza (*flertsprincipet*). Sul punto v., ora, A. Ross, *Democrazia, potere e diritto*, Introduzione e traduzione di Alessandro Serpe, Giappichelli, Torino 2016, spec. VIII e IX.

<sup>13</sup> Per le quali sia consentito rinviare, fra gli altri, ad AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, C. PANZERA - A. RAUTI - C. SALAZAR - A. SPADARO (a cura di), Editoriale Scientifica, Napoli 2016. La questione accennata costituisce «un problema “nel” problema» della democrazia come mera procedura, ma si sceglie qui deliberatamente di non prenderla in esame.

scritto che ciò che decide il maggior numero sia giusto. Non è vero che *vox populi è vox dei*. Semmai l'esperienza storica ci dice che spesso è vero il contrario. In particolare, le *verità* (scientifiche, empiriche, filosofiche, morali, politiche, ecc.) nulla, o ben poco, hanno a che vedere con il *principio democratico*, ossia con il principio per cui la maggioranza vince/prevale e la minoranza perde/soccombe<sup>14</sup>. Purtroppo, almeno sotto questo aspetto, la democrazia – in sé, ossia *da sola* – non è un regime particolarmente preferibile ad un altro da un punto di vista politico, perché sappiamo tutti molto bene che la *maior pars* – che in democrazia decide – non necessariamente è la *melior pars*<sup>15</sup>.

La democrazia, lasciata da sola, è un po' come un “bambino” abbandonato a sé stesso: raramente può cavarsela. Se non diventa “adulta” (ossia *costituzionale*) può, molto facilmente, mettersi nei guai. Il fallimento di gran parte delle c.d. “primavere arabe” – in Paesi di modestissime, se non inesistenti, tradizioni costituzionali – o l’elezione di “leader inaffidabili” – in Paesi di grandi tradizioni costituzionali (come ora Trump negli Usa) – costituisce, essenzialmente, il fallimento non tanto del modello giuridico del *costituzionalismo*, imperfetto ma pur sempre valido, quanto del procedimento politico *democratico*, il cui esito può essere, oltre che naturalmente imprevedibile, infausto o persino controproducente. La questione, si sa, è antica e potrebbe riassumersi come segue: *come difendere la democrazia dalla democrazia stessa*. Di fronte a questo problema, il rischio maggiore è che si scelga, paradossalmente e quasi inavvertitamente, la scorciatoia qualunquistica, e alla fine drammatica, della “rinuncia alla democrazia”<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. spec.: A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista ed assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, 121 ss., ma v. *passim*; P. HÄBERLE, *Wahrheitsprobleme im Verfassungsstaat* (Baden-Baden 1995), trad. it. Einaudi, Torino 2000; e, ora, J. NIDA-RUMELIN, *Demokratie und Wahrheit* (München 2006), trad. it. Franco Angeli, Milano 2015. Quest’ultimo (p. 13) ricorda che «La democrazia senza pretese di verità è vuota di contenuto. La democrazia non si riduce a mero gioco di interessi».

<sup>15</sup> Per tutti: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1979, 80 e ss., ma v. *passim*.

<sup>16</sup> Basti pensare alle seguenti parole di D. STARNONE, *Tra peggio e meglio*, in *Internazionale* 11/17 (2016), 12: «A che serve la messinscena nero-democratica degli Obama, o quella ridente-efficientistica di Hillary, se non ad addolcire la faccia brutale del potere? Ciò che è solo un po' meglio non cela il peggio e ne è complice? Che vincano dunque i Trump, bianchi e trucidi. Il loro pessimo spettacolo dimostrerà con chiarezza cosa c'è dietro il vetro opaco della democrazia e indurrà ad una ribellione che raddrizzerà la rotta del mondo». Ci sono purtroppo echi di quest’approccio “giornalistico” anche nelle teorie “giuridiche” secondo cui la democrazia potrebbe, democraticamente, decidere di rinunciare a sé stessa: sul punto cfr. il § 6.

Insomma, il mero regime democratico rischia di essere una forma di dittatura, per certi aspetti forse persino peggiore delle altre. Del resto, la *dittatura della maggioranza* – per quanto limitata nel tempo (fino alla trasformazione della minoranza in “nuova” maggioranza) – presenta forti venature totalitarie, per l’intrinseca violenza e oppressione psicologica che la forza del numero può determinare sulla libera coscienza individuale<sup>17</sup>.

Com’è ormai evidente a tutti, o quasi, occorre perciò che la democrazia – per non degenerare – diventi “costituzionale”, ciò che però esige un contesto storico adatto e una maturazione civile e politica non comune. In assenza di cittadini “maturi”, liberi perché istruiti e ben informati, la democrazia è destinata a funzionare male, sempre che funzioni davvero.

A loro volta, i valori costituzionali sono in grado di costituire un “limite” reale alla sovranità popolare, e quindi al potere democratico, solo a condizione che anch’essi non siano semplicemente procedurali, ma sostanziali, e di derivazione non solo democratica. Per evitare di incappare in un’aporia logica insuperabile, ossia che “il gatto si morda la coda”, appare impensabile, infatti, che una procedura (la democrazia) venga limitata semplicemente ed esclusivamente da un’altra procedura (la Costituzione, almeno intesa secondo l’approccio puro o formalistico). Insomma – per inoppugnabili ragioni logico-giuridiche, in parte riconducibili al teorema dell’incompletezza dei sistemi del matematico K. Gödel<sup>18</sup> – le regole del gioco democratico devono essere ispirate e limitate, quindi, da valori sostanziali e *meta-democratici*, come evidenzia molto bene sul piano giuridico soprattutto O. Weinberger<sup>19</sup>. In particolare,

<sup>17</sup> Per tutti: J.L. TALMON, *Le origini della democrazia totalitaria* (London 1952), trad.it. Il Mulino, Bologna 1967. Ma, ben prima di lui, com’è noto, la questione del rischio di una dittatura della maggioranza era stata lucidamente affrontata – fra gli altri – spec. da A. DE TOQUEVILLE, *La démocratie en Amérique* (1835-1840), trad. it. Il Mulino, Bologna 1971, per es. 107-108. (è il noto Capitolo sull’ “Onnipotenza della maggioranza negli Stati Uniti e suoi effetti”). Su democrazia e non violenza, ora: G. SHARP, *Come abbattere un regime. Manuale di liberazione non violenta*, Chiarelettere, Milano 2011, spec. 109-110.

<sup>18</sup> Sul punto mi permetto di rinviare al mio *L’idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria*. Ovvero: sei diverse concezioni “geometriche” dell’ “albero” della Costituzione e un’unica, identica “clausola d’Ulisse”, in *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism Context*, a cura di F. Fernández Segado, Ed. Dikinson, Madrid, 2003, 169 ss., e in *Revista Brasileira de Direito Constitucional* 6 (2005), 119 ss.

<sup>19</sup> V. le acute e coraggiose riflessioni di O. WEINBERGER, *Abstimmungslogik und Demokratie*, in *Reform des Rechts. Festschrift zur 200 Jahr-Feier der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Graz*, Graz 1979, 605 ss.; nonché Id., *Rechtspolitische Istitutionanalyse*, in *Gesetzgebunsttheorie und Rechtspolitik* (Oplanden 1988), trad. it. in N. MAC CORMICK - O. WEINBERGER, *Il diritto come istituzione*, Giuffrè, Milano 1990, spec. 313 ss. Si tratta, pur

si accenna qui ai valori supremi costituenti il c.d. nucleo duro intangibile delle Costituzioni: quelli che la Corte costituzionale italiana chiama «principi fondamentali e diritti inviolabili» (a partire dalla notissima sent. n. 1146/1988).

Perciò, affinché non si verifichi la *reductio* della democrazia a semplice “dittatura della maggioranza”, tale regime non può essere auto-referenziale. Occorre che i valori costituzionali – che ne costituiscono la cornice e il limite – siano, almeno in parte, *ultra-* o *meta-democratici* e, come tali, caratterizzati da legittimazione «esterna alla democrazia», o – se si preferisce – in grado di auto-legittimarsi (*Selbst-legitimation*).

Non è questa la sede per approfondire il punto, ma sembra evidente da quanto detto che l'adesione a una vera democrazia costituzionale comporti una concezione “mite” del diritto<sup>20</sup> e quindi il superamento del tradizionale positivismo giuridico: chi scrive, per evitare di usare il controverso concetto di diritto naturale<sup>21</sup>, da tempo preferisce parlare di un positivismo aperto, ossia di un “positivismo illuminato”.

- **2.2) Secondo: l'opposto paradosso del “governo della minoranza”**

Un'altra aporia tipica del regime democratico è che esso – contrariamente alla definizione comune – non sempre e non necessariamente si traduce in decisione della maggioranza, ma è – piuttosto e a ben vedere – espressione, semmai, soltanto di una *minoranza attiva* dei cittadini.

Mentre nel caso del *voto deliberativo*, sia esso d'assemblea o popolare, è più facile immaginare la possibilità di determinare un tetto o quorum, ossia un numero minimo o legale da raggiungere affinché la deliberazione sia considerata valida, nel caso del *voto elettivo*, invece, quest'assunto non è più così evidente: più precisamente, se nel voto elettivo “interno” alle assemblee (Parlamenti, Consigli regionali, Consigli comunali, ecc.) può facilmente fissarsi un numero legale, ben più difficile è immaginare un numero legale, o quorum strutturale, nel caso di voto elettivo popolare.

Nel caso di voto elettivo popolare, infatti, la fissazione di un quorum è configurabile solo ai fini dell'assegnazione di un “premio di maggioranza”.

---

in diversa prospettiva, di quel che L. FERRAJOLI (*IURA PARIA. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, 48) chiama «sfera del non decidibile».

<sup>20</sup> Inevitabile il riferimento a G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992, *passim*.

<sup>21</sup> Su cui, nel *mare magnum* di pubblicazioni, si sceglie di segnalare il prezioso contributo di J. FINNIS, *Natural Law*, 2 vol., New York University Press, New York 1991. In contrasto con il neo-costituzionalismo antipositivistico, fra gli altri, ora A. VIGNUDELLI, “Quant'è bella correttezza che si fugge tuttavia...”, in *Diritti e Questioni pubbliche* 16/1 (2016), spec. 52.

Del resto, proprio questo costituiva uno dei correttivi auspicabili della legge elettorale, c.d. *italicum*. Com'è noto, si prevedeva che al I turno chi aveva il 40 %, o al ballottaggio chi prendeva più voti, comunque vincesse e "acquisisse" il premio. Si potrebbe, invece, opportunamente prevedere che l'assegnazione del premio di maggioranza avvenga solo se ha votato un certo numero minimo di aventi diritto (o, cosa abbastanza simile, che un partito possa ottenere il premio solo se ha ricevuto il consenso di una determinata percentuale calcolata *sugli aventi diritto* e non semplicemente sui voti validamente espressi)<sup>22</sup>.

In assenza di premio di maggioranza, invece, è estremamente difficile – se non impossibile – immaginare la fissazione di un tetto, o quorum strutturale, nel caso del voto elettivo popolare. Escludendo ovviamente l'utopia astratta dell'"unanimità" dei consensi, che nemmeno negli organi collegiali funziona<sup>23</sup>, ed escludendo pure la prescrizione di quorum "qualificati" (maggioranze più alte del 50 % + 1 = 60 %, 70 %, ecc.) – in quanto incoerenti rispetto allo stesso, elementare concetto di democrazia e dunque irragionevoli – al massimo si potrebbe sostenere/prescrivere che il voto elettivo popolare sia nullo se vota meno del 50 % +1 degli aventi diritto.

Ma anche l'adozione di tale prescrizione minimale incorrerebbe, mi pare, in rischi altissimi:

a) non è detto che, ripetendosi l'elezione in carenza del quorum, la maggioranza venga raggiunta. In astratta teoria e per tacer d'altro, le elezioni potrebbero quindi ripetersi all'infinito, ossia inutilmente, determinandosi un irrazionale dispendio di risorse economiche e dandosi vita a campagne elettorali, se non perenni, irragionevolmente prolungate, con una pericolosa *prorogatio sine die* degli organi elettivi esistenti;

b) l'eventuale previsione di un abbassamento – dopo la prima votazione – del numero di votanti minimo richiesto, al di sotto del 50 % + 1 degli aventi diritto, svuoterebbe di senso logico la stessa prescrizione del tetto-quorum democratico e non costituirebbe, dunque, una via percorribile di fronte al rischio precedente;

<sup>22</sup> Di questo, anche chi scrive ammette «che si può discutere»: cfr. AA.Vv., *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Giappichelli, Torino 2015, 17 (e spec., *ivi*, gli interventi di G. Sorrenti e A. Rauti). Ma v. pure, fra i tanti, M. DOGLIANI, *Le ragioni del No: possiamo permetterci di vivere "senza Costituzione"?*, in *Federalismi.it* 15 (2016), 4 ss.

<sup>23</sup> Cfr. E. RUFFINI, *Il principio maggioritario* (1927), Adelphi, Milano 1976, 105, 110, ma v. *passim*. Fra i tanti, in una prospettiva più generale, particolarmente utili anche N. BOBBIO - C. OFFE - S. LOMBARDINI, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Il Mulino, Bologna 1981, 9 ss. e A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Einaudi, Torino 1993, 3 ss.

c) va ben compresa la natura dell'*astensione elettorale*. Un'analisi appena più approfondita ci dice che essa potrebbe costituire una forma, seppure anomala, di manifestazione di volontà popolare e quindi un "tipo di voto", sia pur particolare<sup>24</sup>. In ogni caso, è fortemente dubbio che si possa davvero rendere "obbligatorio" il voto *elettivo* popolare e, comunque, è davvero difficile immaginare l'adozione di misure sanzionatorie ragionevoli che inducano il cittadino ad accostarsi alle urne, pena l'introduzione nello Stato costituzionale di un tratto piuttosto illiberale;

d) ad ogni modo, anche ammesso che si possa – effettivamente, e non quale generico "dovere civico" – rendere obbligatorio il voto e che la gente, con le buone o le brutte, vada a votare, chi ci dice che i cittadini che desideravano astenersi *dal voto* non si astengano *nel voto*, ossia non consegnino una scheda bianca o, peggio, nulla? Si raggiungerebbe il numero legale richiesto, ma il voto "formale" celerebbe drammaticamente un'astensione "sostanziale".

La verità è che la soluzione al noto problema dell'astensionismo elettorale – in uno Stato autenticamente liberale – è molto complessa ed articolata e certo non può risiedere nella semplicistica prescrizione dell'obbligatorietà del voto elettivo popolare, la cui validità dunque deve prescindere da qualsivoglia "tetto" o "quorum".

Di conseguenza, come si accennava, potrà accadere – e spesso accade – che la "maggioranza" che *formalmente* elegge i rappresentanti/governanti, sia in realtà e *in concreto* semplicemente una "minoranza attiva". Senza scomodare le note "teorie delle élites" (o «ferrea legge delle oligarchie») di R. Michels, V. Pareto e G. Mosca, nella fattispecie considerata i pochi cittadini attivi "presenti", che decidono per tutti, sono numericamente inferiori alla stragrande maggioranza dei molti passivi "assenti": più che mai, in questo caso, può dirsi che gli assenti hanno torto.

Sembra evidente, perciò, che la democrazia per funzionare davvero bene e non incorrere in prevedibili instabilità e aporie, dovrebbe essere molto "partecipata". Ma la partecipazione esige "senso civico" e purtroppo quest'ultimo non può essere *imposto* da alcuna regola. Il rousseauiano comune interesse per la cosa pubblica, il senso civico, o senso dell'etica pubblica, è un fatto squisitamente culturale: come il coraggio di Don Abbondio, chi non ce l'ha, non se lo può dare. Insomma, occorrono presupposti pre-politici

<sup>24</sup> Favorevole a una sorta di diritto all'astensione, anche nel caso di voto deliberativo, F. LANCHESTER, *Voto: diritto di (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLVI, Milano1993, 1126. Ma *contra*, con buoni argomenti, M. RUBECHI, *Il diritto di voto. Profili costituzionali e prospettive evolutive*, Giappichelli, Torino 2016, 131.

(culturali) che “devono sussistere” nell’*idem sentire* sociale, ma che lo Stato costituzionale, in sé, quale mero ordinamento giuridico liberaldemocratico, non può garantire, se non a costo di trasformarsi, degenerando, in Stato etico<sup>25</sup>.

Infine, anche laddove il voto, deliberativo o elettivo, coinvolgesse la maggioranza dei cittadini (50 % + 1), chi vince rappresenta quasi sempre la “minoranza” degli aventi diritto. La cosa può lasciare perplessi soprattutto nell’ipotesi di deliberazioni fondamentali per la vita di un Paese e di un popolo.

Il recente caso inglese della *Brexit* è emblematico: al di là del fatto che si trattasse di un referendum consultivo, il voto ha spaccato il Regno Unito e sembra abbia fatto prevalere, da un punto di vista sociologico, la volontà di una minoranza (di vecchi ignoranti favorevoli: il 58 % degli ultrasessantacinquenni) rispetto alla maggioranza (di giovani colti contrari: il 64 % dei cittadini fra i 18 e 24 anni)<sup>26</sup>. Infatti – posta una buona affluenza elettorale (72,2 %) e dunque, anche apparentemente superato il problema giuridico dell’astensione – solo il 51,9 % dei britannici votanti ha scelto la *Brexit* (a differenza dei contrari: 48,1 %), ossia *di fatto* una minoranza degli aventi diritto (il 37,4 %). In ogni caso, una decisione così esiziale per un Paese è stata presa con il risibile scarto del 2 % fra favorevoli e contrari: e sappiamo tutti molto bene che, rivotando dopo poco tempo, forse il rapporto (e lo scarto) si potrebbero invertire. Ciò conferma la drammatica *aleatorietà* e *provvisorietà* delle scelte c.d. democratiche. Non a caso, in seguito, più di 4 milioni di elettori britannici hanno firmato, inutilmente, una petizione per indire un secondo referendum ed è stato accolto il ricorso presentato all’Alta Corte di Londra perché il Parlamento sia coinvolto nella scelta dell’attuale Premier, Teresa May, di applicare l’art. 50 del TUE per l’uscita del paese dall’UE. Del resto, più in generale il problema qui accennato è ben noto nel Regno Unito come possibile conseguenza del sistema elettorale *plurality*. Il fatto, positivo, che in Italia *ex art. 75, II c.*, Cost. non sia possibile un referendum abrogativo di leggi di ratifica dei trattati internazionali, purtroppo non garantisce dalla possibilità, in futuro, che si svolga un referendum di indirizzo, visto il precedente della

<sup>25</sup> Illuminanti, sul punto, le note riflessioni di E.-W. BÖCKENFÖRDE (*Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation*, 1967, in *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, Suhrkamp 1991, 92 ss.): «lo Stato liberale e secolarizzato si nutre di premesse normative che esso, da solo, non può garantire». Queste premesse sono indispensabili se lo Stato costituzionale vuole sopravvivere alla continua alea del gioco democratico: approfondimenti nel mio *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale (sulle radici “religiose” dello Stato “laico”)*, Torino 2008, 216.

<sup>26</sup> Cfr. F. SAVASTANO, *Brexit: un’analisi del voto*, in *Federalismi.it* 13 (2016). Più in generale cfr., fra i tanti, anche M. GOLDONI - G. MARTINICO, *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit*, in *Federalismi.it* 18 (2016).

l. cost. n. 2/1989, e la previsione in astratto positiva – che era presente nella riforma cost. Renzi-Boschi – di un referendum propositivo e di indirizzo<sup>27</sup>.

Si sarebbe rischiato di avere problemi analoghi in Italia in occasione del referendum del 4 dicembre 2016 sulla ricordata riforma costituzionale – per il quale, com'è noto, nemmeno è prevista la presenza di un quorum strutturale – ove lo scarto fra i «si» e i «no» non fosse stato, come invece è accaduto, così rimarchevole. Inoltre, se ci fosse stata una grande astensione, si sarebbe facilmente detto che “pochi” avrebbero deciso per “tutti”. In ogni caso, la natura maggioritaria e giuridicamente legittima del voto, non cancella i rischi – legati soprattutto all'assenza di un *quorum* strutturale – di profonde spaccature politiche del Paese su un tema (la Costituzione) che dovrebbe invece essere assolutamente non conflittuale, ma in larghissima parte condiviso. Ciò induce giustamente molti in dottrina ad ipotizzare sia un'elevazione dell'attuale quorum di cui all'art. 138, sia l'introduzione di un quorum minimo di votanti nel caso in cui si pervenga ad un referendum confermativo, visto che la Costituzione – per ricordare le note parole di La Pira – è, o dovrebbe essere, «la casa comune»<sup>28</sup>.

Qualcuno potrebbe dire che, *questa*, è appunto la democrazia – almeno la democrazia come siamo abituati ad intenderla nella prassi di tutti i giorni – ma ciò non toglie che la semplice percezione del fatto che *in realtà* sia una “minoranza” a decidere lascia l'amaro in bocca.

Si noti bene: il delicato, e apparentemente insolubile, problema che qui si solleva ha carattere generale, riguarda sia il voto deliberativo che elettivo e, in quest'ultimo caso, tocca sia la “rappresentatività politologica” (per esempio, il caso del Presidente francese François Hollande che nei sondaggi aveva meno del 20 % dei consensi), che la “rappresentanza giuridica” (per esempio, il caso del Presidente USA Barack Obama, eletto dal 34 % degli aventi diritto: il 52 % per lui, sul 62 % dei votanti). Per non parlare di quelle che possono essere

<sup>27</sup> Cfr., per tutti, A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio Aic* 2 (2016).

<sup>28</sup> Sul punto, fra i tanti, spec. E. ROSSI, *La riforma costituzionale: se vince il si, se vince il no*, in *Rivista AIC* 3 (2016). V. pure U. DE SIERVO, *Introduzione* a G. LA PIRA, *La casa comune. Una costituzione dell'uomo*, Cultura Editrice, Firenze 1979. Cosa più complessa, e che va molto meditata, è invece l'ipotesi di “spacchettamento” dei quesiti referendari nel caso di riforme costituzionali organiche o “di sistema”. Se, in astratto, è possibile raggruppare i quesiti secondo omogeneità, in concreto si tratta quasi sempre di un'operazione molto difficile, quando non impossibile. Infatti, le riforme organiche si solito toccano sia i c.d. “pesi” che i c.d. “contrappesi”, sicché spezzare i quesiti referendari – affidando al corpo elettorale, *in toto e separatamente*, la scelta sugli uni e sugli altri – rischia di alterare il delicato “equilibrio costituzionale” raggiunto in sede parlamentare.

considerate le “anomalie” dei sistemi elettorali, che spesso assegnano più *seggi* alle forze politiche che hanno avuto meno *voti* (com’è accaduto, con il *plurality* inglese, ora a favore dei laburisti ora dei conservatori) o che fanno eleggere il candidato che ha ricevuto meno *voti* popolari, ma più *grandi elettori* (com’è accaduto negli USA 5 volte dal 1804 a oggi: in questo secolo, nel 2000, fra Al Gore e George W. Bush e, ora, nel 2016 fra Hillary Clinton, che ha avuto il 47,7 % dei voti contro il 47,3 % di Donald Trump)<sup>29</sup>. Certo, le “regole del gioco” democratico – buone o cattive che siano – sono *convenzioni* e, una volta accettate preventivamente, vanno poi sempre rispettate, ma è difficile non porsi il problema di quanto tali regole siano effettivamente “democratiche”.

Sistemi elettorali a parte, pare un difetto “congenito” della democrazia il fatto che, paradossalmente, la decisione della maggioranza non sempre sia veramente tale. È nota la definizione di Hans Kelsen della democrazia rappresentativa, considerata una “*finzione*”, ma essa è veramente tale non tanto perché la sovranità popolare si esercita (come direbbe J.J. Rousseau) solo un giorno, quello delle elezioni<sup>30</sup>, quanto perché essa cela che molto spesso una minoranza *attiva* decide per la maggioranza *passiva* (o per minoranze attive e passive più “*ridotte*” rispetto a quella vincente). Dunque, anche la partecipazione – o esercizio del potere/dovere di voto – costituisce uno di quei presupposti pre-politici di cui, come si diceva, lo Stato costituzionale ha bisogno per funzionare, ma che purtroppo da solo non è in grado di garantire.

Forse l’unica, non trascurabile, cosa che la democrazia costituzionale può fare per frenare gli effetti indesiderati, controproducenti ed irrazionali della volontà popolare (almeno di quella attiva ed “*espressa*”, di solito minoritaria) è, in sede deliberativa, fissare regole che limitino preventivamente il potere di “scelta binaria” – si/no – del corpo elettorale, delimitando quindi fortemente il campo di decisione referendaria che, come si sa, contiene sempre, in sé, un rischio di manipolazione plebiscitaria, ciò che invero – almeno in Italia – l’art. 75, II c., Cost. e la giurisprudenza costituzionale hanno cercato di fare<sup>31</sup>. Si pensi, per assurdo, al *dilemma democratico* dell’elettorale chiamato a rispondere

<sup>29</sup> Cfr. il bel pezzo di S. CASSESE, *Trump e i paradossi del voto popolare*, in *Corriere della sera*, 14 novembre 2016, dove chiaramente si riconosce che «la democrazia è un sistema con molti limiti e largamente imperfetto [...] non è il governo della maggioranza, ma solo quello della più forte minoranza». Cfr. pure Id., *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano 2017.

<sup>30</sup> J.J. ROUSSEAU, *Du contract social* (1762), trad. it. Einaudi, Torino 1966, 127.

<sup>31</sup> Sulla distinzione fra *referendum* e *plebiscito* v., per tutti, l’approfondita riflessione di M. LUCIANI, nel suo monumentale commento all’art. 75 della Costituzione italiana: cfr. *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, in AA.Vv., *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2005, spec. 133 ss.

al quesito: «vuole essere arrostito alla brace o fritto in padella?». In effetti, già dai tempi di Aristotele, “porre bene le domande sui problemi” è più importante che pretendere di risolverli: dunque, porre regole e limitazioni alle domande ricolte al popolo è indispensabile. Quanto al corpo elettorale in sede elettiva, forse si può solo immaginare l’indicazione di “prerequisiti” molto più rigorosi degli attuali per l’accesso alle candidature, soprattutto quelle apicali (penso alla carica di Capo dello Stato nei Paesi dove la forma di governo è presidenziale, come negli USA).

In ogni caso, è evidente che la “democrazia” è – come tutte le umane cose – un regime intrinsecamente imperfetto. Il giusto “equilibrio fra pesi e contrappesi” che, malgrado tutto, permette ad essa di funzionare, non è mai definitivo e immodificabile, dovendo misurarsi e correggersi nel corso del tempo di fronte agli imprevedibili eventi che la storia presenta, ora estendendo il potere di scelta popolare, ora invece restringendolo.

Insomma, paradossalmente, per avere una buona (o migliore) democrazia, talvolta serve qualche *regola costituzionale* in più e qualche *decisione popolare* in meno. Ed è emblematico che anche la determinazione di tali regole costituzionali sia affidata, a ben vedere, ad una minoranza assai esigua di soggetti. Nel caso italiano – in prima battuta – meno di 1000 persone (ossia al Parlamento che approva una legge costituzionale) e – in seconda battuta – a sole 15 persone (ossia ai giudici costituzionali chiamati a giudicare della legittimità di ogni legge, comprese quelle costituzionali), sempre che non si esprima il corpo elettorale in sede di referendum confermativo.

- 2.3) Terzo: inadeguatezza/insufficienza del rapporto fra democrazia e tempo

Un’ulteriore peculiarità, che suscita perplessità, del regime democratico – inteso sempre alla lettera e quindi restrittivamente, quale mera procedura maggioritaria fondata sulla discussione – è l’incerto e discutibile rapporto che esso ha con il tempo.

Pur guardandomi bene dall’approfondire qui la distinzione fra *democrazia governata* (opinione pubblica) e *democrazia governante* (volontà popolare)<sup>32</sup>, non c’è dubbio che su questo crinale si pone il problema del “tempo” della democrazia. Infatti, per un verso, che qui si accennerà appena, il tempo della democrazia – da un punto di vista giuridico-formale – è una mera “convenzione” puntuale e istantanea, espressa attraverso il *voto* e la *rappresentanza*, circa la durata del mandato fra eletti ed elettori: in questo senso può rivelarsi un tempo troppo

<sup>32</sup> Cfr. G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris 1956, 236 ss.

lungo, vista la mutevolezza dell’“opinione pubblica”, la quale costituisce l’altra faccia della volontà del “corpo elettorale”, a sua volta soggetto più ristretto (i cittadini maggiorenni) in cui si traduce il più generale principio di “sovranità popolare”. Per un altro verso, al contrario, il tempo della democrazia – da un punto di vista sociologico/politologico – è un “processo”, espresso attraverso i sondaggi e la rappresentatività, volto a misurare costantemente il grado di consenso dei governati nei confronti dei governanti, tendendo a condizionare questi ultimi alle mutevoli opinioni dei primi: in questo secondo senso, il tempo della democrazia è, invece, troppo breve.

Quanto alla prima accezione di tempo, sappiamo tutti che – una volta celebrate formalmente le elezioni – si dà per acquisito automaticamente che i governanti abbiano il consenso dei governati per tutta la “durata” del mandato, ciò che invece non necessariamente è vero, almeno non per tutto il tempo in cui i governanti sono formalmente legittimati ad esercitare il potere. Sicché accade, neanche tanto di rado, che chi governa – pur essendo stato eletto democraticamente – in realtà abbia perso, talvolta anche molto presto, il consenso popolare inizialmente ricevuto. Penso per tutti, al già accennato caso del Presidente francese François Hollande che – a parere di tutti i sondaggi – governava legittimamente, ma da tempo ormai con meno del 20% (qualche agenzia parla solo del 14 %) dei consensi dei suoi cittadini.

Senza ovviamente rimettere in discussione la legittimità giuridico-formale delle elezioni, dunque, è lecito interrogarsi su “quanta” effettiva volontà popolare sia realmente presente almeno nella democrazia c.d. rappresentativa, che per ora è l’unica realmente praticabile nelle grandi democrazie di massa<sup>33</sup>.

Ma paradossalmente, del resto, è pure lecito dubitare del valore degli stessi sondaggi – come si sa spesso smentiti dai cittadini nelle urne – e, quindi, è lecito dubitare, ancora una volta, dell’effettiva volontà popolare, che può darsi certa solo nel momento in cui si traduce in un atto giuridico puntuale: il voto libero, personale, eguale e segreto, come ci ricorda l’art. 48 della Costituzione. Perciò, stabilire quale sia la reale volontà del popolo non è semplice, ma quand’anche vi riuscissimo si trattrebbe, anzi si tratta, di un accertamento valido giusto il giorno delle elezioni, ben sapendo che – anche solo poche settimane dopo le elezioni stesse – un eventuale nuovo “lavacro elettorale” potrebbe avere un risultato completamente diverso.

Quindi – anche senza rimettere ancora una volta in discussione la democrazia “rappresentativa” – non può che lasciare perplessi l’idea che,

<sup>33</sup> Quest’antica preoccupazione è stata lucidamente espressa, fra i primi, da T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico* (1967), ora in Id., *Opere*, tomo I: Teoria generale, Giuffrè, Milano 2000, 255 ss.

in buona sostanza, la democrazia sia semplicemente la volontà del popolo “cristallizzata” *in un dato momento*, senza continui controlli e verifiche sull’adesione dei cittadini, controlli e verifiche che invero le Costituzioni “cercano” di apprestare (almeno nella forma di governo parlamentare)<sup>34</sup>. Insomma, sotto il particolare profilo considerato, la formale “durata” del mandato politico, il tempo della democrazia, sembra troppo *lungo*.

Le considerazioni testé svolte possono, però, capovolgersi e portare ad esiti esattamente speculari. Guardando al tempo nella seconda accezione prima ricordata, infatti, il tempo della democrazia può essere considerato troppo *breve*, per la ragione opposta: mirando, di fatto, i governanti ad adeguarsi “di continuo” al consenso dei governati (recepito attraverso manifestazioni della pubblica opinione: stampa, sondaggi, ecc.), essi hanno difficoltà a perseguire obiettivi di ampio respiro. Troppo spesso, infatti, gli obiettivi che il potere democratico ha, così come è concepito in età contemporanea nelle sue forme organizzative ordinarie, sono di breve o addirittura di brevissimo periodo. Quando va bene, una legislatura politica dura, di solito, 4 o 5 anni ed è sempre inframezzata da molte elezioni amministrative: tutti appuntamenti elettorali che confermano, o smentiscono, il *trend* della maggioranza di governo e a cui, di solito, vengono subordinate le scelte politiche che invece dovrebbero guardare lontano ed esser slegate dagli interessi strettamente contingenti dell’opinione pubblica. Infatti, come si sa, nei regimi democratici, le classi politiche che conquistano il potere tendono a prendere decisioni i cui effetti siano visibili/percepibili nel brevissimo o breve periodo dall’opinione pubblica, di cui esse ambiscono ad avere il consenso, mirando ad essere rielette per “mantenere” il potere acquisito.

In astratta teoria, chiunque fa “politica” dovrebbe avere a cuore l’interesse “generale” nello spazio (coinvolgendo il bene di *tutti*) e nel tempo (immaginando progetti di ampio respiro e *lunga durata*). Ma, come sappiamo, in pratica le cose non sempre vanno così: anzi, potrebbe dirsi che la differenza

<sup>34</sup> Non mi riferisco, ovviamente, ai controlli di “garanzia costituzionale” – ben rappresentati dalle funzioni che, nel nostro ordinamento, sono svolte dal Presidente della Repubblica, dalla Corte costituzionale e dalla magistratura – ma ai controlli e alle verifiche che la “volontà popolare” sia effettivamente rispettata dagli organi di indirizzo politico (Governo e Parlamento), soprattutto in relazione all’unico organo direttamente rappresentativo del popolo: il Parlamento nell’esercizio della sua funzione legislativa. Sotto questo particolare profilo, com’è noto, la Costituzione appresta due istituti di controllo e verifica (fino alla sanzione): il *referendum* abrogativo delle leggi (art. 75) e lo scioglimento anticipato delle Camere (art. 88). In entrambi i casi, l’effettivo rispetto della “volontà popolare” – o, *melius* e per converso, l’eventuale dissonanza rispetto alla stessa – costituisce uno dei fattori determinanti per l’attivazione dei due istituti.

fra il semplice *politico* e l'autentico *statista* si basi essenzialmente proprio sulla diversa percezione “spaziale” degli interessi (di parte/general) e sulla diversa misura del “tempo” (breve/lungo) che hanno le due figure politiche.

Un'analisi storica che vada ben oltre l'età moderna e contemporanea porta a comprendere subito – per ricalcare la classica formula “la democrazia degli antichi e dei moderni” – che il tempo “degli antichi” era diverso, e ben più lungo, dal tempo dei “moderni”, che invece è brevissimo. In particolare, la fugacità – e *fragilità* – delle realizzazioni contemporanee lascia sempre un po’ stupiti: oggi, persino le abitazioni antisismiche vanno periodicamente, dopo alcuni decenni, “ristrutturate”, se non addirittura ricostruite, mentre l'anfiteatro Flavio (Colosseo) è ancora intatto, dopo quasi venti secoli! Gli antichi progettavano per tempi lunghi, noi per tempi brevi, anzi brevissimi (fino al meccanismo consumistico, tutto contemporaneo, dell’“usa e getta”).

Per la verità, al solito la democrazia *costituzionale* cerca di “attenuare” anche questo difetto congenito del modello democratico, appunto attraverso l'introduzione di obiettivi di lungo periodo nella Carta costituzionale (c.d. Costituzioni-programma) che dovrebbero essere vincolanti *nel tempo* per la classe politica ed in particolare per il legislatore. Lo stesso riconoscimento, ormai in molte Carte costituzionali, dei c.d. *diritti delle generazioni future* conferma che la democrazia costituzionale non ha, o almeno cerca di non avere, un “respiro corto”. Mentre la democrazia è semplicemente il regime della discussione non sempre razionale, perché soggetta a fattori manipolativi ed emozionali, la Costituzione favorisce il pensiero critico ed esprime una razionalità di ampio respiro nel tempo<sup>35</sup>.

L'esistenza delle Costituzioni, però, non basta a razionalizzare e dare spessore strategico, di lungo periodo, alle legislazioni. Quasi sempre le democrazie contemporanee esigono invece, come si diceva, risultati politici, se non immediati, quantomeno rapidi, visibili, spendibili – *melius*: “immediatamente” comprensibili – dagli elettori che, a loro volta, mutano facilmente e rapidamente i loro orientamenti a seconda della percezione dell'operato, giorno per giorno, della maggioranza che governa. E purtroppo, in particolare l’“elettore medio” non è, di solito, adeguatamente informato ed in grado di costruire e immaginare un futuro lontano, di comprendere un progetto che dura molto nel tempo, che può comportare sacrifici oggi ma risultati positivi importanti e durevoli nel futuro. Del resto, scelte

<sup>35</sup> Su questa delicata problematica cfr., fra gli altri: T. MARTINES, *Prime considerazioni sul tempo nel diritto costituzionale* (1978), ora in Id., *Opere*, tomo I, cit., 477 ss.; il mio *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale*, cit., spec. 93 ss.; e, ora, A. LONGO, *Tempo Interpretazione Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, spec. 267 ss.

politiche democraticissime possono rivelarsi ben poco *lungimiranti*, perché condizionate da ignoranza e incompetenza. Per converso, si sa, “conoscenza” e “competenza” quasi sempre sono appannaggio di minoranze qualificate. In breve, il tempo corto della democrazia rende difficile coniugare “quantità” (consenso popolare) e “qualità” (fondazione razionale, ma forse sarebbe più giusto dire *ragionevole*, della decisione).

Con una metafora potrebbe dirsi che le Costituzioni auspicano grasse *galline* per tutti “domani”, mentre i legislatori preferiscono dare piccole *uova* ai propri elettori “oggi”.

Purtroppo il carattere immediato e virtuale delle informazioni e delle comunicazioni, anche politiche, non facilita l’assunzione di scelte politiche ponderate, sagge, di ampio respiro e di lunga durata.

Insomma, nonostante i correttivi costituzionali, ordinariamente il tempo della democrazia resta, quando non è troppo lungo, essenzialmente breve e di corto respiro.

- 2.4) Quarto: intrinseca facilità della democrazia ad essere infiltrata dalla corruzione

È giusto, a scanso di pericolosi equivoci, che si precisi subito che la corruzione è un fenomeno universale, presente in ogni forma di Stato, certo non solo in quella democratica. Quest’ultimo regime, anzi, presenta degli anticorpi (trasparenza pubblica del mercato politico) che, se non costituiscono un antidoto, quanto meno ne attenuano i difetti.

Tuttavia, il tema della “corruzione democratica” nasce con l’idea stessa di democrazia, già nel suo significato etimologico, che purtroppo non è inclusivo, essendo in origine essa limitata al mero *demos*, ossia alla parte “ricca” (e di soli maschi) della società ateniese, fino alle varianti più patologiche di *oclocrazia* e *demagogia*.

Venendo ai nostri giorni, si sa che, come esiste un libero *mercato economico*, così esiste il c.d. *mercato politico*, che ovviamente è in stretta connessione al primo. Parimenti, si comprenderebbe ben poco del *procedimento* legislativo (insieme di procedure “giuridiche”), senza una conoscenza approfondita del *processo* legislativo (rapporto fra domanda e offerta “politica”, che vede quest’ultima cercare di tradurre leggativamente le istanze della prima).

Ovviamente sono temi su cui, soprattutto sul piano della filosofia e della scienza politica, moltissimo è stato scritto. Quel che in questa sede mi limito a ricordare è che bisogna prendere atto – senza necessariamente scomodare la tradizionale distinzione fra voto *di scambio, d’identità e di opinione* – quanto il rischio di corruzione sia comunque altissimo anche nella democrazia, pur in

presenza di regole e limitazioni costituzionali. Bisogna dunque riconoscere che in qualche modo – per ragioni strutturali e intrinseche al *mercato politico* – un certo tasso di “corruzione” è fisiologico al sistema democratico, che sancisce lo scambio pur ideale dei voti dei *governati* con i provvedimenti, essenzialmente legislativi, dei *governanti*. Ne consegue non solo – come già abbiamo ricordato – che la *maior pars* non sempre è la *melior pars*, ma che la stessa formazione della *melior pars* non passa necessariamente da un processo democratico; anzi raramente essa è il frutto di un processo democratico. Il che non significa che il processo democratico non sia indispensabile: semplicemente significa che la *forma democratica di legittimazione delle scelte* è – *si badi* – solo “una” di quelle possibili ed è a forte rischio di corruzione (cfr., fra poco, § 3 lett. b).

L'intrinseca tendenza alla corruzione, o corruttibilità, del gioco democratico – che spesso viene semplificata con la formula onnicomprensiva di *cleptocrazia* – è un dato con cui purtroppo la democrazia, anzi tutte le democrazie ed in tutti i tempi, si devono quindi confrontare.

In conclusione, i quattro difetti classici della democrazia qui accennati – insufficienza delle mere procedure quali strumenti di regolazione sociale, governo effettivo delle minoranze, rapporto non sempre felice con il tempo, naturale corruzione del gioco democratico – sono, come si diceva, “congeniti” e quindi intrinseci al regime democratico stesso: anche se si cerca di porvi rimedio, la democrazia è destinata a convivere con questi difetti, che si ripropongono sempre nel tempo in modi e forme nuove.

I modi e le forme nuove con cui questi difetti congeniti e classici si presentano in tempi più recenti – sotto forma di *attuali rischi del regime democratico* – sono molti. Segnalo i seguenti:

- il rischio del *paternalismo democratico-costituzionale*
- il rischio del *populismo demagogico*
- il rischio della mera *apparenza di democrazia* (di fronte ai poteri forti economico-finanziari internazionali).

Pur brevemente, di seguito (cfr. i § 4, 6 e 7), li prenderò in esame uno per uno<sup>36</sup>.

### 3. La necessità di “limiti alla democrazia”, come a tutte le forme di potere con pretese di sovranità

<sup>36</sup> Per una ricostruzione storico-giuridica *funditus* di questi rischi, cfr. A. SPADARO, *Les évolutions contemporaines de l'État de droit*, in *Civitas Europa, Revue semestrielle de l'Université de Lorraine*, 37 (2016), da cui sono tratte parte delle considerazioni qui riportate.

Come si diceva, anche la democrazia presenta non pochi rischi ed in questo non è diversa dagli altri regimi. La verità è che chiunque sia legittimato a *decidere* (per usare un termine-chiave nel pensiero schmittiano) come «sovrano» – sia esso il partito, il duce o lo stesso popolo – può sbagliare. Quel che, a mio avviso, bisogna cercare di eliminare, quindi, è proprio l'idea di *sovranità*, ossia di un potere concentrato, assoluto e illimitato. Nella specifica prospettiva considerata, ben poco conta se il potere appartenga al popolo o a qualcun altro<sup>37</sup>.

In questo senso, i limiti che deve incontrare la democrazia sono gli stessi di tutti i poteri che hanno una pretesa di sovranità: infatti, una democrazia limitata da regole costituzionali non è più, fortunatamente, una forma di «potere sovrano». Ma forse sarebbe meglio dire «un potere che pretende di essere sovrano», visto che il termine sovranità, come ricorda C. Schmitt: al pari degli altri di diritto pubblico, storicamente è un concetto *teologico* (*Maiestas summa legibusque soluta o Imperium Dei*): come tale, è un attributo solo divino, perché solo *in Dio volontà e potenza possono coincidere*. Come Dante Alighieri bene lascia intendere («vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare»)<sup>38</sup> e A. de Toqueville ribadisce, più tardi, a chiare lettere<sup>39</sup>, quando un uomo, o anche un gruppo di uomini, o lo stesso popolo, pretendono di essere sovrani (*sic volo, sic iubeo!*) diventano solo pallide *scimmie* dell'archetipo divino.

Per cercare di «ingabbiare» l'incontenibile idea, prima teologica e poi politica, di sovranità – nella sua purezza concettuale ben poco fruibile giuridicamente (almeno nello Stato costituzionale, che invece è un sistema di «limiti» o di «pesi e contrappesi») – va accettato il principio che ci debbano comunque essere «regole» che limitano ogni *presunzione* di potere «sovrano». E, a questo punto, è però lecito chiedersi perché sia preferibile la democrazia (sovranità popolare) ad altri regimi (altri tipi di sovranità). Ovviamente sono possibili molte risposte. Ne indico due che mi sembrano più significative.

<sup>37</sup> Per una dura critica del concetto di sovranità, da considerarsi ormai come un vecchio arnese dello *ius publicum europaeum*, cfr.: A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., spec. 85 ss.; Id., *Dalla «sovranità» monistica all'«equilibrio» pluralistico di legittimazioni del potere nello Stato costituzionale contemporaneo*, in *Rivista AIC* 3 (2017); G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale* 1 (1996), 3 ss. (che, però, in qualche modo recupera l'idea attraverso la formula della «sovranità dei valori»).

<sup>38</sup> D. ALIGHIERI, *Divina Commedia*, Inferno, Canto III, vv. 93-96.

<sup>39</sup> A. DE TOQUEVILLE, *op. cit.*, spec. 109.

Quella forse più nobile la dà – oltre Henri Bergson che auspica un «supplemento d'anima» (*supplément d'âme*) per la democrazia – il tomista Jacques Maritain, quando sostiene che nell'ideale democratico si cela l'anelito alla comunione evangelica, anzi che «la democrazia è il surrogato della comunione evangelica», la quale vuole tutti gli uomini (di qualunque razza, stato o religione siano) uguali perché fratelli, in quanto figli dello stesso Padre<sup>40</sup>. Tale felice ricostruzione ha però il limite intrinseco di essere, oltre che di parte, essenzialmente filosofico-teologica.

La risposta forse più rigorosa la fornisce Hans Kelsen quando *pragmaticamente* osserva con freddezza – da un punto di vista strettamente “logico” – che la democrazia è il regime migliore perché è quello in cui “soffre” il minor numero di persone, ossia soffre solo la minoranza<sup>41</sup>. Ma questa tesi, apparentemente incontestabile, cozza irrimediabilmente con le osservazioni svolte nel § 2, punto secondo, dove si segnala il carattere spesso solo “fittizio” delle maggioranze democratiche.

Chi scrive, più pacatamente e modestamente, pensa che la democrazia sia il regime migliore perché è l'unico che “cerca” di pervenire a decisioni sociali “condivise”. A differenza di tutte le altre, le decisioni sociali democratiche – essendo precedute da una discussione pubblica<sup>42</sup> – possono essere sbagliate, e

<sup>40</sup> Cfr. H. BERGSON, *Les deus sources de la morale et de la religion* (Paris 1932), trad.it. Milano 1950, 310 e J. MARITAIN, *Christianisme et démocratie* (New York 1943), trad. it. Morcelliana, Brescia 1977, spec. 29 ss. Questa concezione della democrazia, palesemente di matrice giusnaturalistica, appare diametralmente opposta a quella prima ricordata, di tipo meramente procedurale, proposta invece dal A. Ross (*Omaggio a Fanny Hill*, in Id., *Democrazia, potere e diritto*, cit., 101 e 105), il quale non esita a dire: «il diritto naturale può essere usato per dimostrare qualsiasi cosa [...] come una prostituta, è a disposizione di tutti», fino addirittura ad affermare «esigo il diritto ad essere blasfemo». Tali considerazioni *tranchant*, ben lontane dalle finezze di J. FINNIS (*Natural Law and Natural Rights*, Oxford University Press, Oxford 1980), si commentano da sole e purtroppo confermano un atteggiamento “laicista” dello studioso danese, alla “francese”, più che autenticamente “laico”, ossia *rispettoso* – oltre che dei non credenti e degli scettici – di “tutti” i culti, come fortunatamente emerge almeno nella giurisprudenza costituzionale italiana: cfr., fra le altre, sent. cost. nn. 117/1979, 203/1989, 195/1993 e spec. 440/1995.

<sup>41</sup> H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (Tübingen 1920-1929), trad. it. *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1981, 94 ss. Per una riflessione più approfondita sulle teorie di H. Kelsen, H. Bergson e J. Maritain cfr. *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., *passim*.

<sup>42</sup> Com'è noto, decisiva sul punto è la riflessione di J. HABERMAS, ad esempio in *Fatti e norme. Contributo ad una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (Frankfurt a.M. 1992), Guerini, Milano 1996, spec. 341 ss.

non di rado lo sono, ma sono anche, o quanto meno appaiono, più *persuasive*<sup>43</sup> e per questo sono, o “cercano” di essere, *non violente*<sup>44</sup>. Soprattutto, come prima si ricordava (cfr. § 2, punto primo), la forma di Stato democratica è la migliore solo a condizione che sia ispirata a, e “limitata” da, una cornice di valori-principi (meta-democratici) contenuti nelle Carte costituzionali (e, a maggior ragione, nelle tante “dichiarazioni universali” dei diritti dell'uomo esistenti), senza per questo dar vita ad una aberrante eterogenesi dei fini, ossia ad uno Stato “etico”.

E l'ordinamento che chiamiamo Stato *democratico-costituzionale* non si trasforma in Stato *etico* perché – al di là del suo potenziale valore universale e dell'apparente diffusione mondiale del modello – nasce e si sviluppa essenzialmente in Occidente, *et pour cause*: in esso ha trovato un particolare terreno di coltura fertile. L'Occidente, infatti, ha fatto “sofferta” esperienza della santa inquisizione, dei roghi, dei manganelli e dell'olio di ricino, dei campi di concentramento, dei gulag, ecc. Ha dunque maturato, gradualmente nel corso del tempo, la consapevolezza dei propri errori e, con essi, dei suoi reali valori fondanti, spesso traditi. In particolare:

- a) senza una chiara antropologia “personalista” – ossia in assenza del profondo riconoscimento sociale del principio super e meta-costituzionale di *dignità della persona umana*, che è proprio delle culture occidentali – solo con profonde difficoltà, non insormontabili ma certo grandi, sarà possibile costruire una democrazia costituzionale<sup>45</sup>;
- b) senza il *formale riconoscimento* che la legittimazione del potere non

<sup>43</sup> Giustamente osserva J. NIDA-RUMELIN (*op. cit.*, 37 e 40): «In democrazia la discussione delle argomentazioni e il ricorso alle buone ragioni svolgono un ruolo maggiore che in ogni altra forma di governo [...] È l'uso pubblico della ragione che legittima l'agire politico nella democrazia, non la continua approvazione di ogni singola decisione politica nel parlamento e nel governo».

<sup>44</sup> Che di mero auspicio o tentativo si tratti, e purtroppo non di certezza, è confermato dal fatto che gli Stati costituzionali spesso prevedano, anzi: debbano prevedere, il diritto all'*obiezione di coscienza*, che è l'ultima, estrema garanzia del singolo volta a tutelare il principio di dignità della persona umana di fronte alle decisioni della maggioranza. Sul punto sia consentito rinviare ancora, per tutti, agli approfondimenti svolti in *Libertà di coscienza e laicità nello Stato*, cit.

<sup>45</sup> Cfr., sul punto, spec.: P. HÄBERLE, *Stato I) Principi generali e V) Prospettive future*, in *Enc. Giuridica Treccani* (1988-1994), vol. XXXIV, Roma 2007, rispett. 1-3 e 2, ma v. *passim*; A. SPADARO, *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria*, op. et loc. cit.; ma v. già Id., *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 3 (1998), 343 ss. Ma si veda pure, per un'importante chiarimento, *infra* la nt. 47.

è monistica (come nelle dittature), ma pluralistica (come nei regimi liberali), non è pensabile che possa esistere, e funzionare, una democrazia costituzionale. Solo in quest'ultimo regime si riconosce il principio di “triplice legittimazione” del potere: accanto alla legittimazione dal basso (popolare o *democratica*), si riconosce anche un principio di legittimazione dall’alto, nella duplice forma della legittimazione *scientifica*, o secondo competenza, e *costituzionale*, ossia secondo valori superiori. La presenza soltanto di una delle tre forme di legittimazione ricordate porta, infatti, a evidenti patologie che trasformano, rispettivamente, la legittimazione solo popolare in *oclocrazia/demagogia*, quella solo scientifica in *tecnocrazia* e quella solo costituzionale in *aristocrazia/clericocrazia* dei giudici costituzionali, alla stregua di arbitrari sacerdoti della Carta. Gli Stati costituzionali vivono proprio grazie al delicato “equilibrio” di, e coesistenza fra, queste tre legittimazioni<sup>46</sup>.

#### 4. I rischi attuali: a) Democrazia e difesa dai suoi nemici: il rischio del *paternalismo*

In assenza delle due difficili, ma fondamentali, condizioni testé ricordate – una culturale (*personalismo*: principio di dignità della persona umana) e l’altra formale (*pluralismo*: triplice legittimazione del potere) – è semplicemente impensabile che possa esistere, e comunque sopravvivere, una democrazia costituzionale. Se quanto affermato è vero, è stato – ed è – a dir poco patetico il tentativo svolto specialmente nell’ultimo ventennio di “esportare la democrazia” (in Iraq, Afghanistan, Libia, Somalia, ecc.), a maggior ragione con le armi, non rispettando le antropologie e le culture locali. Senza arrivare a parlare di genocidio culturale, fenomeno di cui pure nel passato l’Occidente si è macchiato, il rischio del *paternalismo* democratico-costituzionale, in questo caso, è fin troppo evidente e può dirsi che si sia trattato di ben più di un semplice rischio<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Sia consentito rinviare al mio *Sulle tre forme di “legittimazione” (scientifica, costituzionale e democratica) delle decisioni nello Stato costituzionale contemporaneo*, in AA.Vv., *Bioteconomie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, A. D’ALOIA (a cura di), Giappichelli, Torino 2006, 569 ss. Conforme A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019, VI ed., 12 s.

<sup>47</sup> La critica più stringente e profonda è, forse, quella di R. PANIKKAR, *I fondamenti della democrazia. Forza, debolezza, limite*, Edizioni Lavoro, Roma 2000. Il grande filosofo e teologo, cristiano di cultura induista, considera la democrazia un «mito occidentale», una “fede” che

Ma, come accennavo all'inizio, esiste e forse è persino più pericoloso il rischio di un "paternalismo" *ad intra*, ossia all'interno delle più evolute democrazie: si pensi alla reazione degli Stati democratico-costituzionali di fronte all'attuale *guerra asimmetrica* del terrorismo. Su questo punto molto è stato scritto sul piano comparato e mi guardo bene dal ricostruire, in questa sede, lo stato dell'arte della dottrina.

Resta il "fatto" che lo Stato democratico-costituzionale spesso si è "chiuso a riccio" e ha talora rinunciato ad essere la forma giuridico-politica di una società aperta, tollerante e pluralista<sup>48</sup>, diventando piuttosto uno *Stato paternalista*, che limita fortemente le libertà individuali e il libero pensiero critico. Le prime reazioni degli USA dopo l'attacco alle torri gemelle dell'11 settembre 2001, sostanzialmente lesive del semplice Stato di diritto, sono tristemente indicative: emblematico (nonostante la sent. della Corte Suprema del 2008) resta il caso della prigione speciale di Guantanamo. Ma pone non pochi problemi anche la proroga da parte del Parlamento francese, per la quarta volta, dello stato di emergenza, dopo gli attentati terroristici di Parigi (novembre 2015) e Nizza (luglio 2016)<sup>49</sup>.

---

l'Occidente esporta considerandola universale, mentre sono opinabili sia l'antropologia "individualista", sia il primato della "quantità" (maggioranza) sulla "qualità": ma purtroppo entrambi questi aspetti caratterizzano la democrazia come «prodotto occidentale». Lo stesso principio di uguaglianza, essenziale per la democrazia (ogni individuo un voto), attenta, in questa prospettiva, all'unicità incomparabile di ogni persona (che, per altro, l'Occidente riconosce). L'acuto approccio di Panikkar è vicino, piuttosto, all'idea di "comunione" proposta da J. Maritain, prima ricordata (cfr. nt. 40), e a tipi di società in cui prevale il "dialogo", quindi conviviali. Su quest'ultimo punto, v. I. ILLICH, *La convivialità* (1973), Milano 1978. Per un approccio diverso, ma che tiene conto delle notevoli diversità culturali in gioco, cfr. ovviamente S. HUNTINGTON, *The Clash of Civilizations and the Remaking of Word Order* (1996), trad. it. Garzanti, Milano 1997.

<sup>48</sup> K. POPPER, *The Open Society and Its Enemies* (London, 1945), trad. it. Armando Editore, Roma 1973.

<sup>49</sup> Nemmeno accenno a casi ben più gravi: Paesi in cui il *paternalismo* assume tratti palesemente illiberali, se non autoritari. Mi riferisco a ordinamenti solo formalmente democratici: dal punto di vista del sistema giuridico, apparentemente caratterizzati da garanzie "costituzionali", ma materialmente privi delle stesse o con forti limitazioni alle garanzie dello Stato di diritto. Si pensi alla Russia di V. Putin o all'attuale Turchia di R.T. Erdogan, dove il pluralismo dell'informazione, le garanzie giudiziarie e le libertà, soprattutto politiche, sono seriamente dimidiate (per non parlare dell'atteggiamento aggressivo verso gli Stati vicini). In breve, in questi casi v'è soltanto l'impalcatura giuridico-formale degli ordinamenti democratico-costituzionali, gli stessi rivelandosi però – ad un'analisi appena più approfondita – Stati solo fintamente "di diritto" o, se si preferisce, Stati che faticosamente, e quindi imperfettamente, "cercano" di conservare alcune garanzie liberali (*rule of law*). Siamo forse ancora lontani, in questi casi, dalla tragica esperienza del secolo scorso, quando

A ben vedere, il c.d. *paternalismo costituzionale* cela una preoccupazione esasperata per l'uso che può farsi delle libertà soggettive (personale, di pensiero, di circolazione, domicilio, soggiorno, ecc.), che non a caso vengono significativamente limitate. Paradossalmente, nello Stato democratico-costituzionale, tali limitazioni assumono però la singolare forma di un'*auto-limitazione*. Infatti – nel quadro di un buon sistema di pesi e contrappesi – le limitazioni della libertà sono democraticamente determinate e giudiziariamente decise, secondo il principio della doppia riserva: di legge e di giurisdizione. Ma così, di questo passo e se non stiamo attenti, “liberamente” – e forse inavvertitamente – rischiamo di rinunciare a importanti spezzoni di libertà.

L'impressione è che nelle democrazie contemporanee – soggette a violenti attacchi terroristici – rischi di saltare proprio il delicatissimo equilibrio fra i “complementari” principi di *auto-limitazione* e *auto-determinazione* del cittadino<sup>50</sup>.

Naturalmente è giusto che i regimi democratici si difendano da nemici che, si badi, ormai sono interni, ma – anche prescindendo dall'analisi delle cause profonde di tali attacchi (che involgono anche responsabilità dell'Occidente) – resta l'interrogativo fino a che punto si possa “blindare” una democrazia, senza rinunciare ai connessi, intrinseci vantaggi di libertà che la stessa democrazia *costituzionale* comporta, anzi *deve* comportare, se vuole restare sé stessa.

V'è poi un nesso, fin troppo evidente, fra il rischio del *paternalismo costituzionale* e quello del *populismo*, di cui subito si dirà<sup>51</sup>.

##### 5. b) Democrazia e manipolazione del consenso: il rischio del *populismo*...

Il secondo rischio, invero antico ma molto diffuso nella democrazia costituzionale contemporanea, è appunto quello che essa si trasformi lentamente in un *regime populista*.

---

leader “eletti” dal popolo (Mussolini, Hitler) prima riducono, e poi cancellano, ogni spazio di libertà democratica, ma si tratta di precedenti che gettano una luce inquietante su quel che sta accadendo.

<sup>50</sup> Cfr. A. SPADARO, *I “due” volti del costituzionalismo di fronte al principio di auto-determinazione*, in *Politica del diritto* 3 (2014), 403 ss., nonché in AA.Vv., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Giappichelli, Torino 2016, 2296 ss.

<sup>51</sup> Coglie un importante aspetto del nesso fra paternalismo e populismo, G. DE MINICO, *Internet and fundamental rights in time of terrorism*, in Id., *Antiche libertà e nuova frontiera digitale*, Giappichelli, Torino 2016, 131 ss.

Ciò discende, fra l'altro, dall'attuale, enorme incremento della portata e diffusione dei mezzi di comunicazione e informazione di massa, che possono indurre ad "emotivismo" perché operano in tempo reale (*internet, social networks, blogs, smartphones...*). Essi hanno reso centrale, oggi più che mai, il ruolo della c.d. *opinione pubblica*. Purtroppo la possibilità che – anche nei regimi democratico-costituzionali – l'opinione pubblica sia *manipolata* è altissimo. Il populismo è la più pericolosa – perché strisciante, subdola e spesso impercettibile – forma di corruzione/manipolazione del processo democratico. È, anzi, la malattia congenita infantile della democrazia costituzionale, anche quando assume le forme più accattivanti di democrazia "dei sondaggi" o addirittura "telematica". La libertà è fattore costitutivo della democrazia costituzionale: dunque, esattamente come la zizzania e il grano crescono insieme, così le tendenze populistiche crescono "insieme" – anzi *dentro* – il processo democratico, minando la libertà.

Per altro, si sa che esistono molti, e diversi, tipi di populismi (moderati, aggressivi, autoritari...) e si dubita persino dell'esistenza, in sé, di una categoria-concetto generale e unitario di populismo, estesa fino al punto che si è persino parlato di «populismo giudiziario»<sup>52</sup>. In ogni caso, a me pare che si possa parlare di "populismo" tutte le volte in cui chi interviene nell'arena pubblica – quasi sempre il politico – tende a "semplificare" la realtà occultando la complessità dei problemi, usando "in modo disinvolto" della propaganda e fingendo di "assecondare" il popolo, di cui vengono vellicate in realtà le più nascoste e mediocri aspirazioni, spesso secondo il meccanismo del c.d. "desiderio mimetico"<sup>53</sup>. La distinzione fra semplificazione, volgarizzazione, divulgazione, alterazione e manipolazione dei dati, pur essendo in astratto possibile, in pratica è molto sottile e spesso difficile. Per certi versi, "tutti" possono incorrere in questa malattia della democrazia, tanto antica quanto attuale: politici, giornalisti, personalità religiose, opinionisti, ecc. Ma è evidente che il fenomeno assume il suo rilievo più specifico, maggiore – e rilevante ai nostri fini – nella sfera della comunicazione *politica*.

In questo senso, il populismo – che si basa sull'esaltazione dell'uomo medio, *melius*: mediocre – è il fenomeno in virtù del quale i governanti pretendono di avere un rapporto diretto ed esclusivo col popolo, *melius*: con l'opinione

<sup>52</sup> Cfr. S. STAIANO, *Rappresentanza*, in AA.Vv., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Annuario AIC 2016, Jovene, Napoli 2017, 267 ss.

<sup>53</sup> V. spec. R. GIRARD, *Mensonge romantique et vérité romanesque* (Paris 1961), trad. it. Bompiani, Milano 1965. Sul c.d. «conformismo di massa» e sulla connessa «fuga dalla libertà», cfr. già D. RIESMAN, *La folla solitaria* (1950), casa editrice, Bologna 1956, 300 ss.

pubblica, di fatto scavalcando le c.d. formazioni sociali, o corpi intermedi (partiti, sindacati, associazioni, ecc.). Una società populista, quindi, è fatta da «uomini ordinari guidati da un capo straordinario» o che almeno si ritiene (ed è ritenuto) tale<sup>54</sup>.

In tutti i suoi aspetti e varianti (spettacolarismo, teatrocrazia, personalismo, disinformazione, qualunquismo, nativismo, ecc.), il populismo costituisce davvero uno dei principali nemici della democrazia costituzionale, perché silenzioso e sempre fondato sul “mito di miti”, difficile da scalfire: l'affannosa ricerca della legittimazione popolare. Nessuno Stato democratico-costituzionale, per quanto consolidato e autorevole, è esente dal rischio che prevalgano correnti politiche populiste (v. gli USA di D. Trump, la Francia di M. Le Pen, l'Italia di S. Berlusconi, B. Grillo e M. Salvini, l'Inghilterra di N. Farage, l'Olanda di G. Wilders, l'Austria di J. Haider e N. Hofer, l'Ungheria di V.M. Orbán, ecc.).

Naturalmente ci sono molte, e profonde, diversità negli esempi ricordati,

<sup>54</sup> Così R. BODEI, *Stregati dall'uomo qualunque*, nel Domenicale del *Sole 24 ore*, 17 maggio, 2009, 1. Ma v. il radicale e ben noto punto di vista di N. BOBBIO (*Il dubbio e la ragione*, La Stampa Torino 2004, 109): «un “partito personale” è una contraddizione in termini» e, ora, di M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma- Bari 2016. Sul tema del populismo esiste, com'è ovvio, una vasta bibliografia. Fra i tantissimi, si sceglie qui di segnalare, con accenti e impostazioni diverse: AA. Vv., *Populism: its Meaning and National Characteristics*, G. IONESCU - E. GELLNER (a cura di), London 1969; N. MATTEUCCI, *Dal populismo al compromesso storico*, Edizioni della Voce, Roma 1976; M. CANOVAN, *Populism*, London 1981 [di cui v. pure *Il populismo come l'ombra della democrazia*, in *Europa Europe* 2 (1993), spec. 40 ss.]; G. SARTORI, *Video politica (Video-Politics)*, in *Rivista italiana di Scienze Politiche* 2 (1989), spec. 180 ss.; AA. Vv., *Elitism, Populism, and European Politics*, a cura di J. HAYWARD, Oxford University Press, Oxford 1996; L. INCISA DI CAMERANA, *Fascismo, populismo, modernizzazione*, Pellicani editore, Roma 2000; P. TAGGART, *Populism*, Buckingham-Philadelphia 2000, trad. it., Città Aperta, Troina (En) 2002; G. HERMET, *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique. XIXe XXe siècle*, Paris 2001; Y. SUREL - Y. MÉNY, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2001; L. ZANATTA, *Il populismo. Sul nucleo forte di un'ideologia debole*, in *Polis* 2 (2002), spec. 263 ss.; P.-A. TAGUIEFF, *L'illusion populiste*, Paris 2002, trad. it., Bruno Mondadori, Milano 2003; B. ARDITI, *Populism as a Spectre of Democracy: A Response to Canovan*, in *Political Studies*, LII 1 (2004), 140 ss.; M. TARCHI, *Il Populismo e la scienza politica. Come liberarsi del “complesso di cenerentola”*, in *Filosofia politica* 3 (2004), spec. 420 ss.; P. POMBENI, *Il populismo nel contesto del costituzionalismo europeo*, in *Storia politica* 3 (2004), spec. 360 ss.; Y. MÉNY, *La costitutiva ambiguità del populismo*, in *Filosofia politica* 3 (2004), 360 ss.; M. YVES, S. YVES, *Populismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna 2004; ora, spec. N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Laterza, Roma-Bari 2009; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Einaudi, Torino 2017 e T. BOERI, *Populismo e stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, 2017; A. D'ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC* 1 (2018), spec. 15-16; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC* 3 (2018). Cfr. pure buona parte della bibliografia citata nel § 1.

esistendo “populismi”, per dir così, di destra e di sinistra: il fenomeno è, purtroppo, trasversale e pressoché nessuno Stato e nessuna formazione politica ne sono totalmente immuni. Ma probabilmente più pericolose sono le tendenze conservatrici, nativiste, xenofobe o comunque qualunque. In ogni caso, in tutte le forme di populismo c’è la semplificazione della realtà, di fronte alla complessità dei problemi, volta a carpire/ghermire il consenso popolare.

Purtroppo, talvolta, le democrazie costituzionali più fragili sono state costrette a soccombere al populismo (si pensi all’Argentina di Perón, al Perù di Fujimori o al Venezuela di Chávez e Maduro)<sup>55</sup>. La cosa deve indurre a riflettere anche i cittadini delle democrazie costituzionali c.d. più mature, che rimangono a forte rischio nonostante la presenza – ma per quanto? – di garanzie e anticorpi più solidi.

#### 6. (segue): Non serve “più” democrazia (*quantità*), ma “migliore” democrazia (*qualità*). L’inutilità di ricorrenti “scorciatoie” linguistico-concettuali: il caso della c.d. democrazia *deliberativa*

Per combattere la “malattia” del populismo, è “medicina” piuttosto diffusa ed in voga, oggi, quella che paradossalmente auspica una crescita della democrazia, nella presunzione, tutta da verificare, che “più” democrazia equivalga a “meno” populismo.

Al contrario, a me pare che introdurre “più” democrazia possa costituire un aiuto, pur involontario, al populismo: un po’ come curare il malato in modo illusorio, ossia omeopaticamente. Insomma, penso che non serva più

---

<sup>55</sup> Non è un caso che stia portando esempi sudamericani. Sul tema, fra i tantissimi, senza temer conto degli aggiornamenti, già: AA. Vv., *Momenti dell’esperienza politica latino-americana. Tre saggi su populismo e militari in America latina*, Il Mulino, Bologna 1974; D. QUATTROCCHI-WOISSON, *Les populismes latino-américains à l'épreuve des modèles d'interprétation européens*, in *Vingtième siècle*, 56, ottobre-dicembre 1997, 180 ss.; AA. Vv., *Populism in Latin America*, a cura di M. CONNIFF, Tuscaloosa 1999; P. CAMMACK, *The resurgence of populism in Latin America*, in *Bulletin of Latin American Research* 19 (2000), 149 ss.; M.G. LOSANO, *Peronismo e giustizialismo: significati diversi in Italia e in Sudamerica*, in *Teoria politica* 1 (2003), 1 ss.; M. SZNAIDER, *Il populismo in America Latina*, in *Ricerche di storia politica* 3 (2004), 340 ss.; G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazie e diritto* 3 (2006), 40 ss.; L. ZANATTA, *La spinta populista, il difficile riformismo dell’America Latina*, in *Il Mulino* 1 (2006), 169 ss.; P. IGNACI, *Una nuova insorgenza populista*, in *Il Mulino* 4 (2007), 593 ss.; A. MERLI, *Il populismo si rafforza in tutta l’America Latina*, in *Il sole 24 ore*, 29.10.2007, 7; T.E. FROSINI, *Venezuela: Chávez, il Presidente nel suo labirinto*, in *Quaderni costituzionali* 4 (2007), 872 ss.

democrazia, ma semmai una *migliore* democrazia. Ho anche l'impressione, spero non presuntuosa, che pressoché tutti i più recenti tentativi dottrinali di approfondire il concetto di democrazia non sempre abbiano aiutato i ricercatori e che, anzi, spesso abbiano contribuito a creare involontariamente qualche confusione.

Posto che in modo ricorrente, quindi in modo continuo nel corso della storia, si presentano i rischi della c.d. *democrazia identitaria* e che, invece, «non esiste un terzo modello di democrazia da contrapporre ai due classici» (d. diretta e d. rappresentativa)<sup>56</sup>, si pensi alle teorie essenzialmente proceduraliste della democrazia, le quali *coerentemente* ammettono anche che si possa decidere *in modo democratico* persino di rinunciare alla democrazia stessa, ciò in modo esplicito (come espressamente fa F. Rimoli)<sup>57</sup>, o in modo incerto (come fa G. Zagrebelsky parlando di *democrazia critica*, ossia perennemente in discussione)<sup>58</sup>. Anche a prescindere dal fatto che tali teorie

<sup>56</sup> Così lapidariamente M. LUCIANI, *op. cit.*, 35, nt. 2. Ma sulla democrazia identitaria in senso schmittiano v. pure, ora, G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari 2005.

<sup>57</sup> A ben vedere, F. RIMOLI (*Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino 1999, 378 ss.), nonostante un parziale consenso sulla c.d. «democrazia critica» di Zagrebelsky, esaspera la natura auto-critica della democrazia fino al rischio di svuotarla per «autodissoluzione». Approfondimenti del tema specifico, ora, nel mio *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale*, cit., 209 ss. ma v. *passim*.

<sup>58</sup> Sul concetto di «democrazia critica» cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il «crucifige!» e la democrazia*, Einaudi, Torino 1995, 101 ss. Per una diversa (e precedente) ricostruzione del passo giovanneo sul processo a Gesù – usato da H. Kelsen per spiegare il concetto di democrazia – cfr. A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, cit., 187 ss., ma v. *passim*. In particolare, G. Zagrebelsky, senza usare la più sicura e tradizionale formula «democrazia costituzionale», insiste molto appunto sull'idea di «democrazia critica» (dialetticamente contrapposta a quella «dogmatica» e «scettica»), considerata «al tempo stesso mezzo e fine», accentuando molto il fatto che essa debba «andare continuamente oltre», immaginando *sempre* la reversibilità delle scelte, al punto di non escludere persino «l'eventualità della sconfitta, dell'essere ricacciati indietro». Ma fortunatamente in altra sede (*Uomini senza dogmi*, in *Lo Stato e la Chiesa*, Verona 2007, 20) lo stesso A., parlando sempre della democrazia, ripropone un inciso, almeno per noi molto importante, ai fini della definizione della «democrazia costituzionale» – la si chiami anche «critica» o meno – come insieme di regole anche *sostanziali* e non solo *procedurali*: «Non basandosi su certezze definitive, essa è sempre disposta a correggersi perché – salvo i suoi presupposti procedurali (le deliberazioni popolari e parlamentari) e sostanziali (i diritti di libera, responsabile e uguale partecipazione politica), consacrati in norme intangibili della Costituzione, oggi garantiti dai Tribunali costituzionali – tutto può essere sempre rimesso in discussione». L'accennato inciso («salvo ecc.») ci sembra decisivo per differenziare la posizione di G. Zagrebelsky, più moderata, da quella di F. Rimoli. Al solito, approfondimenti del tema specifico, ora, nel mio *Libertà di coscienza e laicità nello*

appaiono in netto contrasto con l'inconfondibile dato storico ed elementare principio logico di teoria generale dello Stato, che tutti gli ordinamenti, anche quelli democratici, tendono a conservare sé stessi (e quindi il loro "sistema di valori"), in ogni caso esse incappano nell'aporia logica prima ricordata (§ 2, punto I) quando si segnalava che *devono* esistere limiti assiologico-sostanziali alla procedura democratica, pena la trasformazione della democrazia in dittatura della maggioranza. La Costituzione è invece, fra le altre cose, appunto un *limite al potere del popolo di decidere contro sé stesso*. La metafora della c.d. "clausola di Ulisse" per cui il (presunto) sovrano si autolimita – ben nota e che ho richiamato in tanti lavori<sup>59</sup> – in fondo è essa stessa una forma di "paternalismo", ma benevolo, non solo per la generazione costituente, ma anche per le generazioni future, legittimate a darsi una "nuova Costituzione" solo a condizione che rispettino sempre e comunque il ricordato principio super- e meta-costituzionale di dignità della persona umana (cfr. § 3).

Tuttavia, al di là di queste tesi piuttosto astratte ed estreme di quasi-idolatria del principio democratico, non a caso destinate a risolversi in un potenziale *cupio dissolvi* della stessa democrazia, preoccupa di più l'eccesso di fiducia che sembra riporsi in "nuovi" strumenti democratici o, peggio, in presunti "nuovi" tipi di democrazia.

Se, forse, è possibile esprimere un giudizio cautamente positivo sui c.d. "nuovi" strumenti – referendum propositivi, introduzione del *recall* in casi precisi e assai limitati<sup>60</sup>, promozione di tutte le forme praticabili (ossia senza lesione della libertà e segretezza del voto) di democrazia telematica, ecc., su cui qui non mi soffermo<sup>61</sup> – sono profondamente perplesso di fronte alle

---

*Stato costituzionale*, cit., 209 ss. ma v. *passim*. Sul fatto che la democrazia sia un "mezzo" e non un "fine" cfr. ora G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC* 3 (2018), 1 ss.

<sup>59</sup> Oltre al ricordato *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria*, op. et loc. cit., v. spec. J. FINNIS, *Natural Law and Natural Rights*, cit., 154 ss. e J. ELSTER, *Ulysses Unbound. Studies in Rationality Precommitment and Constraints* (Cambridge 2000), Il Mulino, Bologna 2004.

<sup>60</sup> Per una cauta apertura v., ora, C. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento"* (il caso, non riuscito, del M5S), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (18 maggio 2014). Cfr. pure, fra i tanti, G. GRASSO, *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali* 3 (2017), 616 ss. E. GIANFRANCESCO, *Chi esce paga. La «penale» prevista dallo statuto del Movimento 5 stelle della Camera*, in *Quaderni costituzionali* 2 (2018), 484 ss.

<sup>61</sup> Cfr., fra i molti: A. GRATTERI, *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova 2005; P. COSTANZO, *La democrazia elettronica (note minime sulla c.d. e-democracy)*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica* 3 (2013), 465 ss.; T.E. FROSINI,

nuove forme o tipi di democrazia di cui diffusamente si discute negli ultimi tempi, che mirerebbero a soppiantare, o integrare, pur con gli scopi più nobili, anche in senso anti-populistico, la democrazia rappresentativa costituzionale classica, su cui per fortuna si sono formate intere generazioni di studiosi in America ed in Europa<sup>62</sup>.

In particolare, non poche sono le incertezze che, almeno a parere di chi scrive, derivano dalle teorie costruite intorno alla c.d. democrazia *deliberativa*<sup>63</sup>, la quale – secondo J. Gastil – dovrebbe essere «inclusiva, influente ed equalitaria», fondata sul rispetto reciproco ed una «solida base informativa». Di conseguenza si dovrebbero «elencare in ordine di priorità i valori chiave, identificare un ventaglio di soluzioni, studiare attentamente vantaggi, svantaggi e compromessi tra le tante scelte possibili e infine raggiungere la decisione migliore». Ma francamente non si vede – in queste ineccepibili e più che condivisibili considerazioni – cosa ci sia di realmente «diverso» dalle più tradizionali teorie sul *bilanciamento costituzionale*<sup>64</sup>.

A sua volta, C.R. Sunstein – oltre a sottolineare opportunamente l'esistenza di estremizzazioni sociali o «polarizzazioni di gruppo» e di «accordi parzialmente teorizzati... che vertono su cosa fare quando c'è disaccordo» [sostanzialmente, ci sembra di poter dire, «regole costituzionali»] – pone l'accento, dopo il crollo del muro di Berlino e la fine dell'*apartheid* in Sudafrica, su un «modo nuovo e drammatico di pensare al rapporto tra democrazia e costituzionalismo». Quale? Secondo l'A., la Costituzione «pone i presupposti per un ordine democratico ben funzionante [...] e dovrebbe promuovere la *democrazia deliberativa*: un'idea che intende unire la responsabilità politica con un alto grado di riflessione e un impegno generale allo scambio di ragioni [...

---

*Liberté, égalité, internet*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015; M. RUBECHI, *Il diritto di voto*, cit., 132 ss.

<sup>62</sup> Basti pensare, per tutti, al grande E.S. CORWIN, di cui v. l'aureo testo *The "Higher Law". Background of American Constitutional Law*, Harward 1928-29.

<sup>63</sup> Cfr. spec. AA.Vv., *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*, J. GASTIL - P. LEVINE (a cura di), Jossey-Bass Inc Pub, California 2005; J. GASTIL, *Political Communication and Deliberation*, California 2007 e, ora, C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy* (Oxford Univ. Press, Oxford 2001), trad. it. – non casualmente con il titolo *A cosa servono le costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa* – Il Mulino, Bologna 2009. Ma che siano possibili diverse ricostruzioni di un tema così complesso, e decisivo, può facilmente scorgersi leggendo R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, e U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, entrambi in *Enc. Dir.*, Annali IV, Milano 2011, rispett. 285 ss. e 295 ss.

<sup>64</sup> Qualche prima considerazione, se si vuole, già nel mio *Bilanciamento*, in *Enciclopedia filosofica* (Bompiani), vol. II, Milano 2006, 1261-62.

perché...] un governo democratico si basa sulle ragioni e sulle argomentazioni, non solo sul potere e sui voti [...] La democrazia ha una propria moralità intrinseca: *la morale interna della democrazia*. Questa moralità interna richiede la protezione costituzionale di molti diritti individuali...»<sup>65</sup>. Che dire di queste, e molte altre, riflessioni? Nella sostanza non si può non condividerle, fermo restando che permane un'ombra di oscurità o, meglio, qualche equivoco. Non mi sembra, infatti, che esista una “moralità intrinseca della democrazia”, la quale come s’è visto – in sé, piaccia o no – kelsenianamente è riconducibile al solo dato procedurale: la legge della maggioranza. Per converso e a ben vedere, la “moralità” di cui qui si parla, a cominciare da quella volta alla tutela dei diritti individuali, non costituisce, in sé, un tradizionale e automatico portato/effetto democratico, ma semmai un “limite costituzionale” sostanziale al processo democratico. Sicché – posto che democrazia e diritti (o Costituzione, se si vuole) devono sempre andare insieme – francamente mi pare molto azzardato ricondurre automaticamente i secondi (diritti) alla prima (democrazia), almeno se davvero abbiamo imparato la lezione della storia e non abbiamo quindi dimenticato, per esempio, come sono andati al potere, inizialmente, fascismo e nazismo...

Insomma, almeno così mi pare, in queste elaborazioni teoriche, si parla di *democrazia deliberativa*, ma la si intende sostanzialmente, se ho ben inteso, come *democrazia costituzionale*. Usando un altro termine forse si vuole accentuare la necessità del più ampio e franco dialogo e confronto pubblico, cosa che, se scava da equivoci, appare certo condivisibile. Condivisibili, in tali teorie, pure appaiono sia la forte perplessità per i referendum e la democrazia diretta, sia il netto rifiuto del mandato imperativo tradizionale, che ovviamente bloccherebbe/irrigidirebbe il dialogo fra le parti, estremizzandolo inutilmente<sup>66</sup>. Ma ancora una volta, che c’è di realmente nuovo? Non si tratta, forse, delle note argomentazioni – sempre nel quadro della *democrazia costituzionale* – che sostengono il classico e tradizionale concetto di *democrazia rappresentativa* o *semi-rappresentativa*? E perché usare, allora, l’aggettivo *deliberativa*?

Tali teorie giustamente pongono l’accento, fra l’altro, sul conformismo, sul condizionamento sociale, sul peso psicologico delle posizioni dominanti, confidando quindi nel “confronto” democratico in sé, diremmo ad oltranza, e non esitano a stigmatizzare i limiti del tradizionalismo costituzionale. Su queste tesi si può, in gran parte, convenire, ma resta una certa equivocità di fondo di altri aspetti. Per esempio, l’idea che «in una democrazia deliberativa, uno dei principali obiettivi della costituzione non consiste nel proteggere

<sup>65</sup> Così C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, cit., 7 s. (della traduzione italiana).

<sup>66</sup> *Ibidem*, per es. 9 e 65.

il governo della maggioranza, ma la moralità interna della democrazia, concepita in termini deliberativi»<sup>67</sup>, per la sua ovvietà, non può non lasciare, almeno chi scrive, perplesso. Ma, in fondo, di che Costituzione sta parlando Sunstein? Da quando la Costituzione protegge il governo della maggioranza? Non è forse vero, invece, che le Costituzioni e il costituzionalismo, da sempre, sono in funzione della *limitazione del potere*, anche (se non soprattutto) della maggioranza democratica? Dunque, qual è la novità che, almeno in questo caso, ci porta la c.d. *democrazia deliberativa*<sup>68</sup>?

In breve, che si debba – ove possibile (*intra moenia*: ossia in ambiti micro-sociali) – favorire la democrazia diretta e che si debba – in ambiti macro-sociali, ossia nel quadro del modello rappresentativo – valorizzare ogni aspetto *informativo*, *dialettico* e *partecipativo* del processo democratico, non mi pare in discussione, soprattutto in società sempre più multietniche e multiculturali, quindi “liquide”, quali sono oggi le nostre<sup>69</sup>. Ma, per far ciò, non occorre, mi sembra, rispolverare istituti singolari come il *sorteggio*<sup>70</sup> e usare termini nuovi (*democrazia deliberativa*) per concetti vecchi e ancora validi (democrazia costituzionale, rappresentativa e partecipativa). Parrebbe, quindi, che la problematica si riduca, non del tutto ma in gran parte, a una questione terminologica: insomma, una *buona* “democrazia deliberativa” non sembra altro che una *vera* “democrazia costituzionale”, dove si discute molto, c’è una buona informazione e una forte partecipazione. Anche per questo – per quanto il modello della democrazia *deliberativa* sia parzialmente sovrapponibile a quello della democrazia *partecipativa* – non mi pare ad esso equivalente, a tutto vantaggio della seconda.

<sup>67</sup> *Ibidem*, 12. Abbastanza stucchevoli sono pure considerazioni, che parrebbero scontate, come quella che segue sulle giurie: «i verdetti precedenti la deliberazione preannunciano nel 90 per cento delle volte il risultato finale nei casi in cui i membri delle giurie non sono titubanti» (*ibidem*, 53). Ci mancherebbe ... Del resto, perché dovrebbe essere diversamente?

<sup>68</sup> Per approfondimenti sul punto affrontato in questo paragrafo, e sul populismo, mi permetto di rinviare al mio *Costituzionalismo versus populismo (Sulla c.d. deriva populistica-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Napoli 2009, 2007 ss., nonché in *Forum online di Quad. cost* (ottobre 2009), da cui sono tratti gli spunti qui ripresi.

<sup>69</sup> Z. BAUMAN, *Communitas. Uguali e diversi nella società liquida*, Reggio Emilia 2013.

<sup>70</sup> Cfr., per es.: G. VACCA, *Democrazia a sorte: quali scenari possibili?*; Y. SINTOMER, *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica nel XXI secolo*; F. LANCHESTER, *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle Assemblee parlamentari*; G. SCACCIA, *Democrazia a sorte: problemi ed opportunità*. Tutti i lavori citati sono in *Nomos*, n. 2/2016. Cfr. PURE D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Feltrinelli, Milano 2015.

In tutta franchezza, anche quando si convenisse (e ciò non accade sempre) con le elaborazioni teoriche prima ricordate, mi pare che esse non dicano “molto di più” di quel che già sappiamo sulla base della secolare riflessione scientifica che ha studiato e definito l’idea di *democrazia costituzionale*, in tutte le sue sfaccettature. Sicché temo che quest’operazione – introduzione dei sorteggi, discussione ad oltranza, ecc. – non solo non faccia fare alcun vero passo avanti alla democrazia costituzionale, rimanendo sempre la deliberazione solo sul piano meramente *consultivo*, ma soprattutto involontariamente rischi di favorire la confusione e alla fine, appunto, proprio il *populismo*, che è invece una delle malattie mortali della democrazia costituzionale.

#### 7. c) Democrazia e poteri forti economico-finanziari internazionali: il rischio della mera *apparenza di democrazia*

V’è, infine, un terzo rischio attuale, l’estrema evoluzione possibile della democrazia costituzionale contemporanea. I singoli Stati democratici nazionali potrebbero trasformarsi in enti “ancillari” di natura territoriale-locale al servizio dell’unico, vero potere economico-finanziario transnazionalemondiale.

Il timore che questo sia il prossimo sbocco della democrazia costituzionale contemporanea – se non è già realtà (sotto forma di strisciante processo di “modificazione tacita” dello Stato costituzionale, non più sovrano in economia<sup>71</sup>) – è formulato da personalità molto diverse, di matrice più squisitamente cattolica<sup>72</sup> e di impostazione operaista marxista<sup>73</sup>, che paventano l’esistenza di un vero e proprio *impero mondiale del capitalismo multinazionale*, in condizione di “perenne” (più che marxianamente “ciclica”) crisi, di cui gli Stati sarebbero semplici “pedine” in competizione fra loro, al punto che – come si ricordava (cfr. § 1) – si potrebbe dire che siamo in una fase storica di

<sup>71</sup> V. spec. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari-Roma 2002, 38.

<sup>72</sup> Padre A. ZANOTELLI, *Korogoch*. Alla scuola dei poveri, Feltrinelli, Milano 2003, spec. 190 ss. considera gli Stati come strumenti della globalizzazione, intesa come «l’impero del denaro», un apocalittico «marchio della bestia» caratterizzato dalla «suprema follia del mercato» e da una «nuova “trinità” istituzionale (FMI, Banca Mondiale, WTO)». Una qualche sintonia in N. CHOMSKY, *Riconoscere i diritti: un percorso accidentato*, in *Globalizing Rights* (Oxford 2004), in A.A. Vv., *La debolezza del più forte*, a cura di N. CHOMSKY - V. SHIVA - J.E. STIGLITZ (e altri), Mondadori, Milano 2004, 61 ss. Cfr. pure il radicalismo della ONG *Global Exchange* ([www.globalexchange.org/campaigns,rulemakers/topTenReason.html](http://www.globalexchange.org/campaigns,rulemakers/topTenReason.html)), secondo cui: «il WTO serve solo gli interessi delle *corporations* multinazionali [...] il WTO uccide la gente».

<sup>73</sup> T. NEGRI - M. HARDT, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002.

«democrazie senza democrazia»<sup>74</sup> o *tout court* «post-democratica»<sup>75</sup>. Anche questa prospettiva – forse più *new global* (auspicio di una democrazia globale) che *no global* (irrealistica presunzione di vincere l'interdipendenza fra gli Stati) – non può essere affatto sottovalutata, vista l'importanza crescente, per gli Stati, della c.d. *lex mercatoria* e del ruolo delle agenzie internazionali di rating finanziario.

La diffusione pressoché omogenea e mondiale di tale pervasivo modello economico-politico iperrealista e competitivo, comunemente detto neoliberista, è stata favorita dal processo di globalizzazione e ha determinato non solo l'apparente cancellazione di ogni alternativa politico-economica, ma anche – sullo stretto piano della filosofia politica – la marginalizzazione di ogni prospettiva di *utopia politica*. Resta, fortunatamente, la Costituzione quale traduzione “giuridica” dell'aspirazione utopica, perennemente *in fieri*, alla libertà e alla giustizia, ma le Carte “resistono” a fatica di fronte allo strapotere globale dell'economia e della finanza<sup>76</sup>. La marginalizzazione dell'utopia politica ha determinato un drammatico triplice effetto a cascata, percepito maggiormente nel clima di decadenza etico-politica dell'Occidente, non a caso il più toccato dall'astensionismo elettorale. Così, nell'ordine, si sono susseguiti: prima 1) la crisi dell'ideale “democratico”; poi 2) la crisi dei partiti e della “politica” *tout court* ed infine, a seguire, 3) l'affermazione populistica dell’“anti-politica”. Mi sembra che ora siamo giunti proprio a questo punto, non solo in Italia. E tutti gli studiosi sanno benissimo che l'anti-politica, a sua volta, spesso è stata la drammatica anticamera che precede il baratro dei regimi autoritari.

I “poteri forti” economico-finanziari non sono gli unici.

Accenno anche a un ulteriore “potere forte”, che inevitabilmente appare legato a quelli ricordati: la “concentrazione” dell'informazione mondiale in pochissime agenzie (essenzialmente europee, americane e giapponesi). Tale

<sup>74</sup> M.L. SALVADORI, *Democrazie senza democrazia*, cit.

<sup>75</sup> C. CROUCH, *Post Democracy*, op. et loc. cit.

<sup>76</sup> Come a fatica “resistono” pezzi di società che «...non cedono al conformismo dei valori, delle passioni, dei linguaggi. Che compiono gesti di pura generosità, decolonizzano i loro comportamenti dalla necessità del consumo, “perdono tempo” in cerca di bellezza e non di profitto, costruiscono comunità e legami continuando ad invocare più democrazia»: così P. GINSBORG - S. LABATE, *op. cit.*, 100. Su come questo “perdere tempo”, in contesti ispirati soprattutto alla produttività e alla competizione, non necessariamente sia tale, cfr. da ultimo N. ORDINE, *L'utilità dell'inutile*, Bompiani, Milano 2013. E che, infine, i pezzi di società cui si accenna esprimano un pensiero utopico discende dal fatto che continuano ad invocare “più democrazia”, nonostante i limiti e i problemi che – anche secondo questo scritto – tale regime presenta.

fenomeno forse è sottovalutato per il ruolo crescente della “rete internet”, apparentemente libera e con accesso mondiale, diffuso e capillare, che “avrebbe” la funzione di *contrappeso* alla concentrazione delle informazioni prima ricordata. Ma, com’è sempre più chiaro, anche la rete internet non è immune dal rischio di manipolazioni e di vere e proprie forme di disinformazione, non di rado effettuate in forme più impercettibili e pervasive degli strumenti di comunicazione tradizionali.

Abbiamo, così, poteri forti che, a ben vedere, sono *trasversali* (mezzi di informazione) o *esterni* (economico-finanziari) agli Stati nazionali. L’ultimo rischio qui paventato, quindi, è peculiare perché il margine di scelta (o forbice) del potere decisionale reale sembra (e forse è) *esterno* all’ordinamento nazionale, ma ciò non muta il fatto che le decisioni formali siano tutte *interne* agli organi elettivi statali e, quindi, apparentemente assunte in modo libero e democratico.

Insomma, per quanto l’espressione “poteri forti” sia piuttosto generica e perciò equivoca, non v’è dubbio che il peso della finanza (e dei centri di controllo dell’informazione) internazionali in un mondo divenuto mercato globale, sia sorprendentemente enorme e faccia vacillare le tradizionali istituzioni democratico-costituzionali, i cui atti formali talora rischiano di apparire meri *flatus vocis*.

La democrazia, sotto quest’aspetto, sembra svuotarsi, divenendo solo *apparente*: una sorta di impalcatura che copre/legittima *giuridicamente* decisioni in realtà *politicamente* non democratiche.

#### 8. Conclusioni: “piccolo” è bello (democrazia locale), “grande” è brutto (governo pseudo-democratico del mondo).

In conclusione, come spero sia emerso dalle rapide riflessioni offerte, i nemici della democrazia costituzionale contemporanea sono, oggi, non tanto e non solo “esterni” ad essa, ma essenzialmente “interni”. In tale quadro, la democrazia costituzionale – che già presenta fragilità sue proprie (cfr. § 2, spec. 2.2, 2.3 e 2.4) – senza volerlo e forse persino senza rendersene conto, rischia di snaturarsi e trasformarsi in un altro regime non ben definito, o perché troppo debole e infiltrabile (manipolazione populistica) o, al contrario, perché troppo chiuso e assertivo (paternalismo) o perché largamente solo formale e apparente, il vero potere risiedendo altrove (subordinazione ai poteri forti).

A ben vedere, componenti *populistische*, *paternalistiche* e funzione *ancillare* degli Stati rispetto ai c.d. poteri forti economico-finanziari internazionali sono

“tutti” elementi presenti – sia pure confusamente, sotterraneamente ed ancora in forma non cronica – negli attuali regimi democratici contemporanei, che rischiano in tal modo di svuotare dall’interno ed in modo subdolo la loro natura di ordinamenti autenticamente *costituzionali e personalisti*.

Plausibilmente questa trasformazione graduale, surrettizia e quasi impercettibile delle democrazie costituzionali contemporanee, può essere combattuta solo attraverso un’informazione “libera” dell’opinione pubblica e una formazione “critica” dei cittadini. Al fine di favorire un adeguato processo di conoscenza ed un pluralismo tollerante, che apprezza la contaminazione culturale e il rispetto delle diversità, mirando a formare società più giuste e sobrie, un ruolo importante hanno: *a*) non tanto le tradizionali ricostruzioni dello “sviluppo sostenibile”<sup>77</sup>, quanto le suggestioni di economie dal volto umano, legate a consumi e produzioni “locali”, preoccupate più della “qualità” che del “tenore” di vita, spesso ispirate alle teorie, forse impropriamente definite della c.d. *decrescita felice*<sup>78</sup>; *b*) scuole, università e istituzioni di alta cultura, che vanno lasciate “libere” ed a costi accettabili anche per i meno abbienti; *c*) l’accesso senza limiti dei cittadini alla rete internet (che, pur restando acefala, va regolamentata); *d*) la valorizzazione delle organizzazioni internazionali come l’ONU.

In particolare, sembra evidente che bisogna sostenere e promuovere soprattutto tutte le forme di “democrazia locale”, ossia le sedi istituzionali in cui la decisione pubblica è presa – secondo una delle declinazioni del principio di sussidiarietà – *il più vicino possibile* ai cittadini direttamente interessati. Purtroppo, almeno in Italia, non sembra che le tendenze in atto favoriscano le autonomie: sorvolando, in questa sede, sulla delicata questione del “regionalismo differenziato”, basti pensare alla nota questione dell’ardua, se non impossibile, elezione diretta del Sindaco in alcune città metropolitane italiane da parte di “tutti” i cittadini, dunque non solo di quelli (quasi sempre la minoranza) del Comune capoluogo<sup>79</sup>. Ma, al di là di queste sorprendenti anomalie, ribadisco che in genere bisognerebbe invece rafforzare l’adozione di decisioni – quando possibile – il più vicino possibile ai cittadini, perché in

<sup>77</sup> Fra i più autorevoli sostenitori dello “sviluppo sostenibile” J. RIFKIN, *The Third Industrial Revolution* (2011), trad.it. Mondadori, Milano 2012.

<sup>78</sup> S. LATOUCHE, *Vers une société d’abondance frugale. Contresens et controverses sur la décroissance* (Paris 2011), trad. it. Bollati Boringhieri, Torino 2011; Id., *Les précurseurs de la décroissance. Une anthologie* (2016), trad. it. Bollati Boringhieri, Torino 2016.

<sup>79</sup> Per approfondimenti, in questa sede non opportuni, sia consentito rinviare al mio *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC* 3 (2015).

questo essenzialmente risiede l'idea di "autonomia".

Per converso, sulla base delle riflessioni anche da ultimo offerte (cfr. § 6), l'ipotesi di un governo mondiale pur democratico, per quanto non priva di un certo fascino e seguito, oltre che materialmente impraticabile, realisticamente si rivelerebbe una pericolosissima utopia. Un "governo" mondiale, una sorta di Superstato globale (*Weltstaat*), alla fine si ridurrebbe a una pericolosa dittatura, con preoccupanti tratti totalitari.

Qualcuno, addirittura, ipotizza l'insufficienza/inadeguatezza non di un Superstato, ma semplicemente dello stesso "diritto", che comunque agli ordinamenti statali – piaccia o no – tende ad essere sempre ricondotto<sup>80</sup>.

Ben più utile, invece, potrebbe essere il rafforzamento delle attuali, deboli istituzioni di "governance" internazionale. È auspicabile, insomma, un minimo di "governance" mondiale, che – nel rispetto delle diversità (economiche, politiche e culturali) di ciascun Paese – fissi principi di massima e regole generali che valgano per tutti, pena il consolidamento dello sfruttamento (delle risorse naturali ed umane), l'incremento della diseguaglianza mondiale (fra individui e Stati) e, alla fine, la guerra (dichiarata e non) di tutti contro tutti, con possibile, realistica catastrofe – ecologica, prima che bellica – mondiale<sup>81</sup>. In assenza – o comunque, *melius*, di fronte all'insufficienza – di regole e principi chiari ed espressi di una dichiarata *governance globale* «fra» gli Stati che almeno cercano di essere democratici, il rischio – ma forse, ormai è qualcosa di più (cfr. § 8) – è che tale *governance* comunque si formi ed esista, ma in forme non democratiche, non trasparenti e legata solo ai ricordati poteri economico-finanziari forti (ed occulti, almeno nella misura in cui non sono democraticamente controllabili).

Per realizzare una *governance mondiale* non fondata sulla legge del più forte (*lex mercatoria*), ma su un sistema "reticolare" di eque relazioni organizzate fra gli Stati – dunque ispirata ai principi del costituzionalismo (liberaldemocrazia) e della solidarietà (giustizia re-distributiva globale) – ci vuole molto tempo: si tratta di un processo lento, graduale e consensuale, che passa da un "livello intermedio" (*regionale/continentale*) fra quello dello Stato e dell'intero globo. Purtroppo il recentissimo, ricordato episodio della c.d. *Brexit* – per tacere del persistente rischio di *Grexit* (e le gravosissime condizioni di vita cui oggi è costretto il popolo greco) – conferma, almeno in

<sup>80</sup> Cfr. T. SCHULTZ, *Diritto transnazionale senza Stato: quali le cause della resistenza?*, in *Ars Interpretandi* 2 (2015), 35 ss.

<sup>81</sup> Cfr. spec. l'Enciclica "Laudato si'" di Papa Francesco (24 maggio 2015) e gli Atti della Conferenza dell'ONU sui cambiamenti climatici (Parigi, 30.11-12.12-2015). V. pure R. MANCINI, *Giustizia restitutiva*, in [www.retidellacarita.wordpress.com](http://www.retidellacarita.wordpress.com).

Europa, le difficoltà di consolidamento di questo pur indispensabile “livello intermedio” di organizzazione giuridico-politica, a tutto vantaggio di chimere populistiche che si illudono di trovare soluzioni/scorciatoie statali/nazionali a problemi indiscutibilmente sovra-statali e super-nazionali<sup>82</sup>.

In un quadro più generale (ONU), i quattro pilastri di un ipotetico “governo mondiale” – tre economici [WTO (Organizzazione Mondiale per il Commercio), IMF (Fondo Monetario Internazionale) e WB (Banca mondiale)] e uno giuridico [ICC (Corte penale internazionale)] – sono, al momento, ancora solo pallide, modeste ed insufficienti manifestazioni della necessaria ed auspicabile, prossima, “riduzione” delle competenze statali<sup>83</sup>.

Ma, come spero sia chiaro, la riduzione delle competenze degli Stati non può, e non deve, significare affatto *riduzione dei processi democratici*, proprio grazie al rispetto delle *autonomie locali*. Queste ultime si rivelano sempre più contropoteri decisivi per la salvaguardia della democrazia “al tempo della globalizzazione”, se vogliamo fugare il rischio di un “appiattimento generalizzato” a *standard giuridici* socialmente non condivisi dai territori dove, poi, il diritto concretamente vive.

In breve: probabilmente non serve tanto più democrazia globale, quanto più *regole “globali”* e più *democrazia “locale”*. In particolare: più “regole globali” ispirate a giustizia distributiva internazionale, conseguentemente minori “competenze statali” e più “autogestione democratica locale”.

Occorre, dunque, lavorare, e molto, alla costruzione – nel rispetto delle diverse tradizioni culturali ed organizzative dei popoli – di una “rete” pluralistica, molto diversificata e decentrata, dei regimi democratici presenti nel mondo. Si tratta di un’opera immane e imperfetta, che prenderà decenni e plausibilmente non si concluderà mai, ma che almeno appare progressiva, consensuale, non violenta e, probabilmente, senza alternative.

In ogni caso e infine, lo studioso/costituzionalista dovrà sempre guardare “anche” la *democrazia* – come ogni altro regime – con un certo distacco, dunque con realismo e prudenza.

<sup>82</sup> Pur constatando che, nel caso di specie, «ci siano effetti disgregatori quasi più su chi esce [...] che non su chi rimane»: così L. TORCHIA, *In crisi per sempre? L’Europa fra ideali e realtà*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 3 (2016), 620.

<sup>83</sup> Fra gli altri: A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ) 2005, spec. 92 ss.

**Riassunto:**

Il saggio esamina non solo i difetti considerati *congeniti* della democrazia [il timore della “dittatura della maggioranza”, l’opposto paradosso del “governo della minoranza”, il respiro temporale corto, i rischi di corruzione clientelare], ma anche i rischi *attuali* [il c.d. paternalismo democratico (*ab intra* e *ad extra*), il populismo e il peso dei poteri forti economico-finanziari internazionali]. Per questo occorre porre rigorosi “limiti alla democrazia”, come a tutte le forme di potere con pretese di *sovranità*. Tuttavia, per quanto imperfetto, tale regime rimane comunque insostituibile, a condizione che la democrazia sia “costituzionale” e “rappresentativa”. Non è possibile, dunque, indulgere troppo a illusioni di democrazia diretta/telematica e/o a ricorrenti “scorciatoie” linguistico-concettuali (c.d. democrazia *deliberativa*). Infatti, non serve “più” democrazia (*quantità*), ma semmai “migliore” democrazia (*qualità*). E ciò è possibile soprattutto migliorando la formazione/informazione dell’opinione pubblica e rafforzando il ruolo degli enti locali.

**Parole chiave:**

Democrazia costituzionale, democrazia rappresentativa, democrazia diretta e/o telematica, democrazia deliberativa, democrazia locale, dittatura della maggioranza, governo della minoranza, astensionismo, populismo, poteri forti economico-finanziari.

**Summary:**

The essay examines not only the defects of democracy considered as congenital [the fear of the “the dictatorship of the majority”, the opposite paradox of the “government by the minority”, the short-term, the risks of crony corruption], but also the current risks [the so-called democratic paternalism (*ab intra* and *ad extra*), populism and the weight of the strong international economic and financial powers]. For this reason, it is necessary to set strict “limits to democracy”, as well as to all forms of power with any claims of sovereignty. However, this regime, imperfect as it may be, remains nonetheless irreplaceable, as long as democracy is “constitutional” and “representative”. Therefore, it is not possible to indulge too much in illusions of direct/telematic democracy and/or in recurrent linguistic and conceptual shortcuts (the so-called deliberative democracy). Indeed, we do not need “more” democracy (quantity), but rather a “better” democracy (quality). And this is possible in particular by improving the training/information of the public opinion and by strengthening the role of local authorities.

**Key words:**

Constitutional democracy, representative democracy, direct and/or telematic democracy, deliberative democracy, local democracy, dictatorship of the majority, government by the minority, abstentionism, strong economic and financial powers.

