

VALENTINA PAZÉ

La democrazia tra forma e sostanza

ABSTRACT

The essay deals with some aspects of Ferrajoli's theory of democracy. After arguing in favor of adopting a strictly formal notion of democracy, the author focuses on the possible link between form and substance, government *by* the people and government *for* the people. On one hand, Rousseau's argument that people "always wants the good" is untenable. In other respects, it is unlikely that Ferrajoli's project of a radical redistribution of resources at the global level can be shared and implemented by members of the political and economic *élite*. If this is true, the defense of constitutionalism cannot be separated from a commitment to the extension of democracy. The link between form and substance is also relevant with regard to the theory of separation of powers. The distinction between legislative and executive power, which Ferrajoli seems to consider outdated, remains essential not only for reasons of principle, but also because a parliament that is representative of the plurality of political orientations of citizens decides differently than a government which is expression (at its best) of a majority.

Il saggio affronta alcuni aspetti della teoria della democrazia di Ferrajoli. Dopo avere argomentato a favore dell'adozione di una nozione rigorosamente formale di democrazia, l'autrice si interroga sul possibile nesso esistente tra forma e sostanza, governo *del* popolo e *per* il popolo. Se per un verso la tesi roussoviana che il popolo "vuole sempre il bene" risulta insostenibile, per altri versi è improbabile che il progetto di una radicale redistribuzione delle risorse sul piano globale, di cui Ferrajoli si fa promotore, possa essere condiviso e attuato dai membri dell'*élite* politico-economica dominante. Se questo è vero, la difesa del costituzionalismo non può non andare di pari passo con l'impegno per l'estensione della democrazia. Il nesso tra forma e sostanza è anche rilevante in riferimento alla teoria della divisione dei poteri. La distinzione tra potere legislativo ed esecutivo, che Ferrajoli sembra ritenere superata, rimane essenziale non solo per ragioni di principio, ma anche perché non è indifferente se a decidere è un parlamento rappresentativo della pluralità degli orientamenti

politici dei cittadini o un governo espressione (quando va bene) di una maggioranza.

KEYWORDS

formal democracy, substantive democracy, social inequality, self-determination, separation of powers

democrazia formale, democrazia sostanziale, diseguaglianza, autodeterminazione, divisione dei poteri

VALENTINA PAZÉ*

La democrazia tra forma e sostanza

1. È sempre un grande piacere discutere di – e con – Luigi Ferrajoli. Ed è bello farlo a partire da un volume come *La democrazia attraverso i diritti*¹, così pieno di passione teorica e al tempo stesso politica.

Confesso tuttavia che per me è, per certi versi, difficile discutere con Luigi Ferrajoli per la consonanza di fondo su gran parte delle sue posizioni; consonanza che riguarda l'analisi della crisi della democrazia, nella sua duplice dimensione sostanziale e formale, e le indicazioni per il possibile superamento di questa crisi, sviluppate nella seconda parte di questo volume. Qualche disaccordo sussiste invece in merito ad alcuni aspetti del modello teorico illustrato nella prima parte. Visto che il sale della discussione è il dissenso, mi concentrerò in questo mio intervento sugli elementi di non piena consonanza, di parziale disaccordo o comunque di perplessità che riguardano, specificamente, il costituzionalismo garantista come teoria della democrazia.

* Ricercatrice in Filosofia politica, Università di Torino. E-mail: valentina.paze@unito.it.

¹ L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, Laterza, 2013. Per ogni riferimento a quest'opera mi limiterò a inserire nel testo dell'articolo il numero della pagina.

Inizio riprendendo alcune obiezioni avanzate da Michelangelo Bovero alla teoria “quadridimensionale” della democrazia sviluppata da Ferrajoli². Per Bovero, fedele alla concezione procedurale di Bobbio, la democrazia è una forma di governo che consiste in regole per assumere le decisioni collettivamente vincolanti. Tali regole riguardano il “chi” e il “come” delle decisioni politiche, non la dimensione del “che cosa”. La democrazia, nell’unica accezione plausibile del termine, coincide dunque per Bovero con quella che Luigi Ferrajoli identifica con la sua mera dimensione formale, e specificamente politica. Ciò non significa che Bovero non riconosca, per parte sua, la necessità dell’esistenza di una “sfera dell’indecidibile” che includa i diritti che della democrazia rappresentano le condizioni (diritti politici) e pre-condizioni (alcuni diritti di libertà e sociali). Egli tuttavia propone di riferirsi al modello di una democrazia limitata dai diritti fondamentali, realizzato dal costituzionalismo novecentesco, con l’espressione “democrazia costituzionale”. Un dissenso esclusivamente terminologico, dalla portata teorica tutto sommato ridotta? In realtà, come spesso accade, la scelta delle parole ha conseguenze anche sul modo di intendere le “cose”. E Bovero è convincente nell’evidenziare gli insidiosi slittamenti di significato che derivano dal qualificare come “democrazia liberale” un sistema che garantisca i soli diritti di libertà, come “democrazia sociale” un regime che riconosca, paternalisticamente, i soli diritti sociali, come “democrazia civile” un sistema in cui fossero garantiti esclusivamente i diritti civili³. Con riferimento in particolare alla dimensione “civile” della democrazia, Bovero si chiede:

² BOVERO 1993; BOVERO 2001; BOVERO 2002.

³ BOVERO 2001, 255 s.

«non si rischia [...] di legittimare in tal modo l'uso, invalso nella retorica giornalistica, di chiamare “riforme *democratiche*” un insieme di politiche volte unicamente, o principalmente, all'istaurazione del libero (leggi: selvaggio) mercato, come quelle avviate a suo tempo dal presidente russo Eltisin [...]?».

Usando la formula “democrazia sociale” – aggiungo – non si rischia di assecondare la tendenza diffusa ad affrontare il problema del deficit *democratico* dell'Unione europea eludendo il nodo dei poteri del parlamento europeo, e limitandosi a promuovere una maggiore integrazione *sociale* della cittadinanza?⁴

Alle obiezioni di Bovero Luigi Ferrajoli ha replicato, in *Principia iuris*, riconoscendo la non omogeneità delle quattro dimensioni della democrazia costituzionale da lui individuate: «non avrebbe senso chiamare “democrazia” un sistema che difettesse della dimensione politica», mentre potremmo chiamare democrazia un sistema che riconoscesse a tutti i cittadini i diritti politici, ma fosse carente dal punto di vista dell'attribuzione universalistica delle altre categorie di diritti⁵. E ancora: «Sia la democrazia civile che quella liberale e quella sociale suppongono la democrazia politica, ma non viceversa»⁶. Queste precisazioni non sono tuttavia riprese nella *Democrazia attraverso i diritti*, dove le quattro dimensioni della democrazia («tutte necessarie e congiuntamente sufficienti») sono nuovamente poste sullo stesso piano (49), come se i distinguo avanzati in *Principia iuris* non fossero ritenuti da Ferrajoli così essenziali da indurlo a intaccare la

⁴ Per alcuni esempi di argomentazioni in tal senso in documenti dell'Unione europea, cfr. MINDUS 2008, 90 s.

⁵ FERRAJOLI 2007, 21.

⁶ FERRAJOLI 2007, 22.

perfetta simmetria del suo modello teorico. Ciò che sta soprattutto a cuore a Luigi Ferrajoli, evidentemente, è ribadire l'insufficienza delle concezioni formali della democrazia, sul duplice piano della loro inidoneità a rendere conto della realtà delle odierne democrazie costituzionali e della loro inadeguatezza come ideali normativi, posto che limiti e vincoli costituzionali sono indispensabili alla sopravvivenza della stessa democrazia politica.

Di questi due argomenti, quello della ridotta portata empirica di una definizione puramente formale-procedurale di democrazia mi sembra non particolarmente solido. In fondo, lo stesso Ferrajoli non arretra di fronte alla possibile mancanza di portata empirica della propria definizione formale di "diritto fondamentale", in forza della quale dovremmo considerare fondamentale anche il diritto di fumare, qualora fosse attribuito universalmente a tutte le persone, i cittadini, i capaci di agire⁷. Sull'importanza di mettere a punto nozioni rigorosamente formali di "diritto soggettivo", "diritto fondamentale", "costituzione", Ferrajoli ha insistito molto, e ritorna anche nel volume di cui ci stiamo occupando. La resistenza di gran parte della dottrina a recepire le sue proposte di ridefinizione è da lui ricondotta – giustamente, credo – alla constatazione che la nozione di diritto soggettivo è stata considerata, per lo più, come una nozione appartenente alla filosofia politica (normativa) e alla dogmatica giuridica, ben più che a una teoria (formale) del diritto. «Non solo Kelsen – scrive Luigi Ferrajoli – ma anche Bobbio, Hart e Ross, quando parlano di diritti fondamentali non ne parlano in termini formali come di concetti appartenenti alla teoria del diritto, bensì con riferimento ai loro concreti contenuti – in particolare alle classiche libertà fondamentali – trattandoli perciò come concetti appartenenti

⁷ FERRAJOLI, 2001, 6.

alla teoria politica della democrazia» (90). Un discorso analogo si può fare per la nozione di “costituzione”, prevalentemente usata in un’accezione normativa, che Luigi Ferrajoli rifiuta. Mi chiedo allora: non è che Ferrajoli cade inavvertitamente in un errore simile a quello che contesta ai suoi avversari, evitando di prendere in considerazione la nozione puramente formale e procedurale di democrazia e riempiendola invece dei contenuti che è venuta ad assumere storicamente entro il paradigma dello stato costituzionale di diritto? Certo, lui puntualizza che «con paradosso apparente», è proprio il carattere formale della teoria del diritto a consentire di tematizzare la dimensione “sostanziale” della democrazia costituzionale (93). Ma il punto è chiedersi se, nell’ambito di una teoria rigorosamente formale della politica, non sia possibile – e utile – dotarsi di una definizione a sua volta formale di un termine troppo spesso usato con una implicita connotazione valutativa, come “democrazia”, ricollegandosi peraltro all’uso originario e di gran lunga prevalente di tale nozione nella storia del pensiero, da Aristotele a oggi⁸.

2. Vengo ora ai nuovi argomenti presentati nella *Democrazia attraverso i diritti* contro l’indebita assolutizzazione della democrazia politica. Ferrajoli individua due fallacie ideologiche, che inficiano le teorie del radicalismo democratico.

La prima consiste nel sostenere che il popolo, per definizione, “vuole sempre il bene”, “è sempre retto” e, quando

⁸ È significativo, invece, che “democratico”, nella teoria assiomatica sviluppata in *Principia iuris*, sia un termine primitivo, e dunque indefinito, che Ferrajoli assume esplicitamente come “valore limite e regolativo” (FERRAJOLI 2007, 90-91. Traggio questa osservazione dal saggio di BOVERO 2000, 24-25.

non sia ingannato, assume decisioni “buone”, “giuste”, o comunque per definizione migliori di quelle assunte da pochi. Si tratta di una tesi classica, già rintracciabile in Aristotele e in Machiavelli, da cui Rousseau fa coerentemente discendere il rifiuto di sottoporre la volontà generale a vincoli e limiti di natura costituzionale. Più di recente, questa tesi è stata ripresa da alcuni teorici della democrazia deliberativa, secondo i quali la deliberazione democratica condurrebbe, in condizioni ottimali, alla scoperta dell’“unica risposta corretta”, o, per lo meno, a soluzioni qualificabili a priori come migliori di quelle adottate attraverso altre procedure⁹. Alla base di simili assunzioni c’è, non sempre esplicitata, la tesi cognitivista secondo cui anche in materie etico-politiche esisterebbero “verità” in grado di imporsi a tutti gli esseri razionali. Non mi soffermo qui sulle ben note difficoltà di una simile tesi, più somigliante a un articolo di fede che a un asserto suscettibile di dimostrazione, come lo stesso Luigi Ferrajoli ha contribuito a chiarire¹⁰. Che poi il soggetto più idoneo a “scoprire” ciò che è oggettivamente “buono” e “giusto” sia il popolo, o la maggioranza dei cittadini, è tesi altrettanto, se non ancora più difficile da provare, dopo le impietose repliche che la storia si è incaricata di fornire alla concezione rousseviana della democrazia.

Vorrei tuttavia chiedermi se, entro il paradigma della democrazia costituzionale, l’intuizione all’origine di questa fallacia non possa essere, almeno in parte, “recuperata”. Mi chiedo se non vi sia proprio alcun rapporto tra procedure ed

⁹ Estlund si accontenta, ad esempio, di sostenere che le decisioni assunte attraverso procedure democratiche conducono a risultati preferibili a quelli che si otterrebbero attraverso il lancio di una moneta. Cfr. ESTLUND 2008. Martí avanza pretese più impegnative, riprendendo la tesi dell’“unica risposta corretta”. Cfr. MARTÍ 2006, 27-29.

¹⁰ FERRAJOLI 2012.

esiti delle decisioni che attraverso di esse vengono assunte (tra le due dimensioni del “chi” decide e del “che cosa” si decide). Rousseau e tanti altri hanno pensato che tale nesso esistesse, che fosse fortissimo ed evidente: il popolo, finalmente sovrano, non potrà che adottare leggi a favore di sé medesimo e dunque dell’interesse generale. Il “governo *del* popolo” non potrà che risolversi nel “governo *per* il popolo”. È stato un abbaglio – lo sappiamo – per molte ragioni che sono state bene illustrate da Ferrajoli e su cui io stessa mi sono soffermata, affrontando il problema delle degenerazioni populistiche della democrazia¹¹. E tuttavia, vorrei provare a sostenere che non è del tutto indifferente se ad assumere le decisioni sono “i molti” (che, aristotelicamente, coincidono con i più poveri) oppure “i pochi”. Proprio un approccio non cognitivistico alla sfera etico-politica conduce a riconoscere la pluralità degli interessi, oltre che delle idee, che si confrontano e scontrano nella società. Leggiamo i dati sulla crescita delle disuguaglianze riportati nel volume di Ferrajoli:

«Negli Stati Uniti l’1% della popolazione possiede il 35,6% di tutta la ricchezza privata, che è più di quella posseduta dal 95% della popolazione più povera presa nel suo insieme. Le 400 persone più ricche della lista Forbes possiedono una ricchezza superiore a quella di 150 milioni di americani più poveri, cioè di metà della popolazione statunitense».

Spostandosi in Europa,

«nei paesi dell’Ocse il reddito medio del 10% delle persone più ricche della popolazione è superiore di circa

¹¹ Mi permetto di rinviare a PAZÉ 2011.

9 volte il reddito medio del 10% più povero, mentre nel 195 era superiore soltanto di 7 volte. [...]. In Italia, in particolare, secondo i dati della Banca d'Italia, la metà più povera della popolazione possiede solo il 9,5% della ricchezza totale, mentre il 10% più ricco ne possiede il 45,9%» (155, nota).

Di fronte a simili cifre, non è difficile immaginare chi potrebbe – e chi non potrebbe – riconoscersi nel progetto politico di redistribuzione delle risorse, limitazione dei “poteri selvaggi”, garanzia dei diritti sociali a livello globale elaborato da Ferrajoli. Possiamo realisticamente aspettarci che le leggi finalizzate ad arginare lo strapotere della finanza e a garantire l’universale accesso ai beni fondamentali le scrivano gli stessi membri delle *élites* politico-economiche-finanziarie che dal mantenimento dello *status quo* si avvantaggiano?¹².

Scrivono Ferrajoli nelle ultime pagine della *Democrazia attraverso i diritti*, che

«i livelli generalizzati di miseria prodotti dall’incapacità della politica di governare la crisi economica e, più ancora, le minacce di distruzione dell’ambiente e le altre emergenze globali ci avvertono che ci sono interessi e beni vitali collettivi che nessuna politica nazionale o liberista potrà mai confiscare o privatizzare, a cominciare dal pianeta Terra, con i suoi mari, i suoi fiumi e la sua atmosfera, *che tutti condividiamo e che è negli interessi di tutti preservare*» (252).

Concedendosi «una nota di ottimismo», Luigi Ferrajoli intravede in queste minacce una «opportunità senza pre-

¹² Chi ancora coltivasse simili illusioni, rifletta sul fallimento del tentativo di Obama di riformare le regole della finanza, all’indomani della crisi dei *subprimes*. Cfr. in proposito GALLINO 2013.

cedenti» perché maturi «un nuovo sentimento comune di appartenenza al genere umano», che conduca a rivedere radicalmente l'attuale modello di sviluppo. E tuttavia, dobbiamo essere consapevoli che non tutti hanno lo stesso interesse a cambiare le cose, e la stessa urgenza: qualcuno ha tuttora la possibilità di accedere al mercato per acquistare i beni sociali che il pubblico produce sempre meno (la salute, l'istruzione, la previdenza) e i beni comuni che i “poteri selvaggi” distruggono (aria, mari, spiagge pulite), mentre i più poveri, che sono la maggioranza nel mondo, non dispongono di simili vie di fuga.

Naturalmente non basta che esista una classe “in sé”, accomunata dagli stessi interessi e bisogni, perché sbocchi la consapevolezza dell'utilità di un'azione comune. È ben possibile – ed è spesso avvenuto – che i poveri agiscano contro, non a favore dei propri interessi. Per questo direi che la tesi dell'esistenza di un nesso (certo non logico, ma probabilistico) tra governo “del popolo” e “per il popolo”, può essere sostenuta solo a una condizione, e con una precisazione. La condizione è che l'esercizio dei diritti politici sia assistito da effettive garanzie: quel sistema di separazioni tra poteri politici ed economici e tra poteri politici e sociali cui Ferrajoli dedica alcune pagine illuminanti (194-204), unitamente alle garanzie dei diritti sociali e di libertà che più direttamente incidono sull'esercizio dei diritti politici. Penso non solo alle libertà di espressione, riunione ed associazione, ma ai diritti all'informazione e all'istruzione, senza i quali l'espressione del voto non può essere consapevole e la democrazia fatalmente degenera in demagogia. La precisazione – in questo contesto scontata, ma che ribadisco a scanso di equivoci – è che il rapporto tra democrazia e costituzionalismo non è comunque un gioco a somma zero. Se per un verso è oggi necessario potenziare – ma sarebbe forse meglio dire “rifondare” – la democrazia politica, restituendo ai cittadini il potere di decidere sulle

questioni che li riguardano, ciò non dovrà avvenire a detrimento del costituzionalismo (o, nel linguaggio di Ferrajoli, della dimensione sostanziale della democrazia), indispensabile baluardo dei diritti di tutti, anche delle minoranze e delle generazioni future.

3. La seconda fallacia ideologica segnalata da Ferrajoli consiste nell'assumere quale fondamento assiologico della democrazia procedurale il principio dell'auto-determinazione o auto-governo del popolo, ossia «la libertà positiva del popolo di non essere soggetto ad altre decisioni, e quindi ad altri limiti o vincoli, che non siano quelli deliberati da se medesimo» (30). Su questa seconda fallacia nutro qualche perplessità. Non riesco a capire, infatti, su quale altro fondamento assiologico sia possibile far poggiare la democrazia, scartato questo. Si tratta naturalmente di intendersi sul significato delle parole. Il principio dell'autodeterminazione popolare poggia, nella versione roussoviana, su una concezione organicistica di "popolo", come soggetto collettivo che parla con una sola voce ed esprime un'unica volontà. Liberato da incrostazioni organicistiche, tuttavia, tale principio mi sembra perfettamente traducibile in quello dell'egualianza politica di tutti i cittadini nel diritto-potere di contribuire alla formulazione delle leggi che li riguardano.

Dopo Rousseau, la tesi che la libertà specificamente democratica consista nell'obbedienza alle leggi che ci siamo prescritti è stata ripresa da Kelsen, che tuttavia ne evidenzia anche limiti e aporie, interpretando le moderne democrazie rappresentative come frutto di un compromesso tra il principio della libertà politica e l'esigenza di una certa divisione del lavoro. Nel criticare come illusoria e ideologica la tesi dell'autodeterminazione popolare, Ferrajoli riprende in particolare la critica di Kelsen nei confronti della rappresentanza, "crassa finzione" dietro la quale si nasconderebbe

la creazione eteronoma delle leggi da parte di rappresentanti che sostituiscono la loro volontà a quella dei cittadini-elettori. Si tratta tuttavia di una critica a mio avviso poco convincente, che risente della non piena comprensione, da parte di Kelsen, della differenza tra concezione giuridica e politica della rappresentanza¹³. Una volta eletti – sostiene Kelsen – i rappresentanti non esprimono la volontà dei cittadini, non essendo ad essi legati da vincolo di mandato. Non sarebbe dunque il principio della sovranità popolare a legittimare l'operato del parlamento, ma l'esigenza della "divisione del lavoro", che si impone sul primitivo ideale della libertà politica. Nella stessa democrazia diretta – aggiunge Kelsen – diventa legge la decisione della maggioranza e chi si trova in minoranza è costretto a obbedire a una volontà diversa dalla propria.

Gli argomenti di Kelsen sono efficaci nel mettere in luce i limiti della libertà di cui godono i cittadini in un regime democratico, certo non paragonabile a quella "anarchica" che vige nello stato di natura. La democrazia non implica, evidentemente, assenza di norme e di coazione, ma l'obbedienza a leggi che ciascuno di noi ha contribuito, direttamente o indirettamente, a creare, esercitando una frazione di sovranità. Anche così, tra democrazia e autocrazia esiste tuttavia una bella differenza. Una cosa è essere tenuti a obbedire a norme che sono frutto di un processo decisionale a cui tutti hanno avuto la possibilità di partecipare, in

¹³ La rappresentanza, in effetti, per Kelsen, è una sola: «Per stabilire un vero rapporto di rappresentanza non basta che il rappresentante sia nominato o eletto dal rappresentato. È necessario che il rappresentante sia giuridicamente obbligato a eseguire la volontà del rappresentato, e che l'adempimento di questo obbligo sia giuridicamente garantito» (KELSEN 1994, 295). Sulla distinzione tra rappresentanza giuridica e politica, cfr. BOBBIO 1984.

posizioni di uguaglianza; altro è essere assoggettati alla volontà di un autocrate. Nel primo caso, posso non essere d'accordo con il contenuto di una norma, ma riconoscerla come legittima; nel secondo caso può accadere l'esatto contrario: pur essendo per ipotesi condivisibili, le decisioni assunte da un despota illuminato rimangono illegittime, dal punto di vista democratico¹⁴.

Con riferimento al problema specifico della rappresentanza, Luigi Ferrajoli – seguendo Kelsen – finisce col sostenere che «nella democrazia rappresentativa il voto popolare contribuisce soltanto all'elezione di chi è chiamato a decidere, ma *non ha nulla a che vedere* con le decisioni degli eletti» (31). Se fosse davvero sempre, e per definizione, così, avrebbe ragione Rousseau a disprezzare la libertà degli inglesi. A me sembra invece che il divieto di mandato imperativo non implichi il conferimento di una delega in bianco agli eletti. La *ratio* del divieto di vincolo di mandato – come è noto – era un'altra: superare la rappresentanza corporativa e localistica tipica dell'*ancien régime*, per dar vita ad assemblee in grado di deliberare sugli interessi generali. Assemblee i cui membri continuano ad essere *politicamente* responsabili nei confronti dei loro elettori, che potranno sanzionarli attraverso il voto. La “continuità dell'influenza popolare su chi governa”, oltretutto, in una democrazia costituzionale si esercita anche attraverso l'esercizio della libertà di espressione e diffusione del pensiero, la partecipazione ad associazioni, partiti,

¹⁴ Ferrajoli osserverebbe forse che le “buone leggi” del despota illuminato difettano di legittimità dal punto di vista della democrazia *politica*, ma non da quello della democrazia *liberale e sociale*. Ritornano qui i problemi terminologici su cui mi sono soffermata nel paragrafo precedente.

movimenti, l'adesione a manifestazioni e cortei¹⁵. Tutti strumenti che consentono ai cittadini che intendano avvalersene di "farsi sentire", influenzando sul comportamento di coloro che hanno eletto.

Che, esprimendo dissenso, ancora più che consenso, i cittadini abbiamo la possibilità di far valere una qualche forma di responsabilità politica dei rappresentanti, lo ammette del resto lo stesso Ferrajoli (33 s.). Ma allora non capisco la sua insistenza nel contrapporre il principio dell'autodeterminazione popolare e quello dell'uguaglianza dei cittadini nei diritti politici, che mi sembrano esprimere la stessa idea. I cittadini in democrazia sono eguali proprio nel diritto-potere di partecipare al processo di produzione delle leggi, sia pure indirettamente, attraverso l'elezione dei rappresentanti che ritengono più affini ai propri orientamenti ideologici. Se questo è vero, il voto non si riduce – o non dovrebbe ridursi – alla "scelta dei capi". A meno che l'elezione dei rappresentanti non venga intesa secondo il modello, oggi vincente, della "democrazia di investitura". Che è il modello di Schumpeter, non certo quello di Kelsen, e neppure di Ferrajoli. Ma su questo tema tornerò più ampiamente nel prossimo paragrafo.

4. L'ultimo punto di parziale dissenso riguarda la proposta di ripensamento e riformulazione della teoria della separazione dei poteri, già avanzata da Luigi Ferrajoli in alcuni scritti precedenti e qui ripresa. Di questa proposta mi sembra altamente apprezzabile la parte relativa alle istituzioni e alla funzioni di garanzia, reinterpretate in modo da farvi rientrare non solo la giurisdizione, ma quei settori della pubblica amministrazione che sono deputati alla

¹⁵ CARLASSARE 2002, 25.

soddisfazione dei diritti sociali. Ciò che mi convince meno è la scelta di ricomprendere legislativo ed esecutivo entro la macro-categoria delle istituzioni “di governo”. Legislativo ed esecutivo – argomenta Luigi Ferrajoli – godono entrambi di una legittimazione dal basso, riflettendo il consenso espresso dagli elettori attraverso il voto. Nei sistemi parlamentari, oltretutto, sono legati dal rapporto di fiducia e la loro relazione «non è dunque di separazione, ma di condivisione del potere politico» (201). Tutto ciò è vero. Esiste, tuttavia, una differenza, che oggi si tende per lo più a sminuire: il parlamento – e solo il parlamento – rappresenta tutti i cittadini, in modo più o meno democratico a seconda di quanto la legge elettorale si discosti dal criterio della perfetta proporzionalità¹⁶. L'esecutivo invece, sia esso eletto direttamente o sia un'emanazione del parlamento, rappresenta esclusivamente la maggioranza. Dal diverso grado di rappresentatività democratica di parlamento e governo derivano le diverse funzioni attribuite classicamente ai due organi: la funzione legislativa, cui concorrono congiuntamente, anche se con ruoli diversi, maggioranza e opposizione, e la funzione esecutiva, riservata al governo, tenuto ad attuare l'indirizzo politico deciso, dopo approfondita discussione, dal parlamento.

Si obietterà che un simile modo di descrivere le attività dei due organi è lontano anni luce dall'effettivo funzionamento degli odierni regimi democratici, siano essi di tipo parlamentare o presidenziale. Ovunque, negli ultimi decenni, ma in particolare nei sistemi parlamentari, si è verificato

¹⁶ Si ricordi che il secondo «universale procedurale» indicato da Norberto Bobbio tra i requisiti *minimi* perché un regime possa essere qualificato come democratico stabilisce che tutti i voti debbano avere eguale peso. Condizione garantita al massimo grado da sistemi elettorali di tipo proporzionale. Cfr. BOBBIO 1999, 381.

un significativo spostamento del baricentro decisionale dai parlamenti ai governi, e la stessa funzione legislativa è stata in buona misura da questi confiscata. Nel nostro paese tale tendenza, avviata negli anni Novanta, sta conoscendo con il governo Renzi una decisa accelerazione e radicalizzazione: perfino il potere di revisione costituzionale è stato sottratto al parlamento da un governo (e da un premier) che impone i propri testi, e i propri uomini, alle commissioni parlamentari competenti. Si tratta comunque di un'evoluzione che ha riguardato gran parte delle democrazie contemporanee, ed è stata da molti teorizzata ed apprezzata¹⁷. Si pensi a quanto osserva Mauro Barberis, dialogando con Luigi Ferrajoli:

«Ci si potrebbe perfino chiedere: il legislatore – il legislatore democratico, il parlamento – è davvero l'organo più adatto a fare le leggi? Nei termini della tua distinzione fra istituzioni di governo e istituzioni di garanzia [...] non si potrebbe considerarlo più un'istituzione di garanzia che di governo? Dopotutto, la funzione originaria del parlamento inglese era approvare il bilancio, cioè le imposte, e questa sembra tornata ad essere la sua funzione principale anche altrove, da quando il potere di iniziativa è passato all'esecutivo»¹⁸.

Nel libro-intervista da cui traggio questa citazione, Ferrajoli non reagisce a questa provocazione di Barberis. Non è però difficile ricostruire che cosa pensi a partire da altri suoi scritti e interventi, in cui si è sempre espresso in difesa del parlamento e contro la tendenza alla verticalizzazione e personalizzazione della politica¹⁹. Mi sembra tuttavia che la sua teoria della divisione dei poteri, mettendo al centro la

¹⁷ Cfr. in merito MASTROPAOLO, VERZICHELLI 2006.

¹⁸ FERRAJOLI 2013, 23.

¹⁹ FERRAJOLI 2011, 62 e ss.

“grande divisione” tra funzioni e istituzioni *di governo e di garanzia*, rischi di lasciare nell’ombra la distinzione a mio avviso altrettanto cruciale tra la funzione legislativa, che solo un parlamento rappresentativo della pluralità degli orientamenti politici dei cittadini è legittimato a svolgere, e la funzione di governo in senso stretto.

Per quanto si tratti probabilmente di una battaglia persa in partenza, mi sembra oggi importante ribadire la centralità e la preminenza delle assemblee parlamentari, oltre che di consigli comunali e regionali, declassati a camere di registrazione delle decisioni assunte da sindaci e governatori. E ciò per un duplice ordine di ragioni. Per un verso per una ragione di principio: se la democrazia è il potere “di tutti”, tutte le voci devono avere la possibilità di esprimersi e di concorrere alla formazione della volontà collettiva, anche quelle delle minoranze. In secondo luogo per motivi che si ricollegano a quanto ho già sostenuto: non sono del tutto convinta che la dimensione del “chi” decide (in questo caso: parlamento o governo) non ridondi sul “che cosa” verrà deciso. Esiste o no un nesso tra la presidenzializzazione della politica, realizzatasi negli ultimi decenni anche in sistemi formalmente parlamentari, e la svolta in senso liberista che si è verificata in Europa nello stesso periodo? Tra compressione della rappresentanza e politiche sempre più smaccatamente “di classe”? Sarà un caso se

«le uniche decisioni che nel nostro Paese siano davvero state capaci di trasformare i rapporti economico-sociali nel senso indicato dall’art. 3 Cost. si collocano tutte tra i primi anni Sessanta e gli ultimi anni Settanta (dalla scuola media unica e obbligatoria al servizio sanitario nazionale, passando per l’energia elettrica, i diritti dei lavoratori, le pensioni, il diritto di famiglia, la progressività fiscale, ecc.)»²⁰

²⁰ PALLANTE 2014.

Si tratta degli anni in cui il potere di indirizzo politico era ancora saldamente nelle mani di un parlamento eletto col proporzionale, mentre la successiva fase della democrazia maggioritaria e “decidente” ha registrato la crescita esponenziale delle diseguaglianze.

Concludendo, mi chiedo se la trasformazione della classica tripartizione dei poteri in una dicotomia, proposta da Ferrajoli, non rischi di farci perdere di vista qualcosa di importante. Mentre scrivo (luglio 2014) nel nostro paese siamo a un passo dalla possibile approvazione di un pacchetto di riforme istituzionali che rafforzeranno ulteriormente i poteri del governo, trasformando il parlamento in docile esecutore dei suoi voleri. Di fronte a tale infausta evoluzione, circondata da un consenso apparentemente maggioritario, tenere ferma la distinzione tra i primi due poteri della tripartizione di Montesquieu mi sembra quanto mai opportuno.

Riferimenti bibliografici

- BOBBIO N. 1984. *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi.
- BOBBIO N. 1999. *Teoria generale della politica*, Torino, Einaudi.
- BOVERO M. 1993. *La filosofia politica di Ferrajoli*, in GIANFORMAGGIO L. (ed.), *Le ragioni del garantismo. Discutendo con Luigi Ferrajoli*, Torino, Giappichelli, 399-406.
- BOVERO M. 2001. *Diritti e democrazia costituzionale*, in FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari, Laterza, 235-260.
- BOVERO M. 2002. *Democracia y derechos fundamentales*, in «Isonomía», 16, 2002, 21-38.
- CARLASSARE L. 2002. *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam.
- ESTLUND D. 2008. *Democratic Authority. A Philosophical Framework*, Princeton, Princeton University Press.
- FERRAJOLI L. 2007. *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 2: Teoria della democrazia*, Roma-Bari, Laterza.
- FERRAJOLI L. 2011. *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza.
- FERRAJOLI L. 2012. *La scelta come fondamento ultimo della morale*, in «Teoria politica», Annali 2, 2012, 177-185.
- FERRAJOLI L. 2013. *Dei diritti e delle garanzie. Conversazione con Mauro Barberis*, Bologna, il Mulino.
- GALLINO L. 2013. *Il colpo di stato di banche e governi*, Torino, Einaudi.
- KELSEN H. 1994. *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, Etas.
- MASTROPAOLO A., VERZICHELLI L. 2006. *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

- MARTÍ J.L. 2006. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Barcelona, Marcial Pons.
- MINDUS P. *Anatomia del cittadino. Tre modi di intendere la cittadinanza e alcuni problemi indesiderati*, in COMAN-
DUCCI, P., GUASTINI, R. (eds.), *Analisi e diritto 2008*,
Milano, Giappichelli, 73-97.
- PALLANTE F. 2014. *E se la sera delle elezioni si andasse sem-
plicemente a dormire?*, in «Nuvole», 48, 2014. Accesibili in:
<http://www.nuvole.it/wp/?p=715>.
- PAZÉ V. 2011. *In nome del popolo. Il problema democratico*,
Roma-Bari, Laterza.