

LA DIALETTICA TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA PLEBISCITARIA (A partire da un saggio di Ernst Fraenkel)

di Stefano Carloni

SOMMARIO: Introduzione. 1. Ernst Fraenkel teorico della democrazia. - 2. Le “due forme” della democrazia nel saggio del 1958. - 3. La democrazia rappresentativa «razionale». - 3.1. Concezione organicistica del popolo. - 3.2. Il *bene comune* fondamento del popolo e fine della rappresentanza. - 3.3. Natura rappresentativa dello Stato-apparato e primato del Parlamento. - 4. La democrazia rappresentativa «emozionale» (o democrazia plebiscitaria). - 4.1. Concezione atomistica del popolo. - 4.2. Relativizzazione del bene comune. - 4.3. Assolutizzazione del rapporto elettori-eletti. - 5. La «democrazia totalitaria».

INTRODUZIONE

Il secolo che si avvia alla conclusione può, non inappropriatamente, esser definito il tempo delle democrazie. *Democrazie*, al plurale: giacché è fin troppo nota la radicale antitesi tra i regimi di cosiddetta «democrazia popolare» che hanno imperato in Russia e nell'Europa orientale fino a un decennio fa - e che persistono tuttora nella Cina continentale, in Corea del Nord e a Cuba - e le «liberaldemocrazie» dell'Europa occidentale e del Nordamerica (alle quali vanno aggiunti Stati come Australia e Nuova Zelanda, di ascendenza anglosassone); come pure non possono negarsi le profonde differenze che separano queste ultime dagli ordinamenti di molti paesi africani, asiatici e latino-americani che pure si proclamano “democratici”. Veramente la parola *democrazia* sembra indicare «tutto ciò che è ideale, bello e simpatico», come aveva notato sarcasticamente Carl Schmitt¹; ma questa capacità proteiforme del *nomen* ha finito per gettare un'ombra di ambiguità su quelle istituzioni che di esso per prime hanno voluto fregiarsi: proprio ora che il modello di democrazia occidentale appare vincente per l'interna consunzione del suo avversario storico, esso appare una formula *bonne à tout faire*, che sotto un generico riferimento al «potere del popolo» può dare spazio a qualunque valore o dis-valore, ad un liberismo spinto fino all'anarchia o alla più soffocante collettivizzazione. Anche la “fase costituente di fatto” che il nostro Paese sta vivendo dai primi anni '80 è pesantemente condizionata da questa aura di indeterminatezza, come si può vedere dagli opposti richiami ad un parlamentarismo “corretto” *more germanico* e ad un presidenzialismo secondo l'esempio francese o americano, nonché dall'uso sempre più spinto dello strumento referendario al fine di “dare voce” ai cittadini contro il Palazzo...

Una così grave incertezza teorica può essere superata, a mio avviso, soltanto risalendo alle radici onto-antropologiche dei diversi modelli di governo democratico, così da portare di nuovo ad evidenza le contrapposte immagini del mondo e dell'uomo che ad essi sono sottese. In questo itinerario arduo ma inevitabile ci si avvarrà della guida di un politologo tedesco che, nella sua parabola umana e intellettuale, ha sperimentato le

¹ *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1928, tr. *Dottrina della Costituzione* a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano 1984, p. 296.

tragiche conseguenze cui può giungere - per usare le parole di Marx - «una speculazione ubriaca, cui non si riesca più a contrapporre un filosofare sobrio».

1. ERNST FRAENKEL TEORICO DELLA DEMOCRAZIA²

Ernst Fraenkel nasce a Colonia nel 1898 da famiglia ebraica. Dopo aver partecipato alla guerra (dal 1916 al 1918) compie i propri studi giuridici presso l'università di Francoforte ove è allievo di Hugo Sinzheimer (che egli avrebbe poi definito “il padre del diritto del lavoro tedesco”), sotto la direzione del quale si laurea nel 1923 (con una tesi sulla nullità dei contratti di lavoro) e di cui è assistente dal 1922 al 1924. Divenuto membro della SPD (il partito socialdemocratico tedesco) nel 1921, si impegna nell'organizzazione dei sindacati liberi e dal 1925 insegna presso la Scuola di economia dell'Associazione tedesca dei metallurgici; dalle sue esperienze di docente e impiegato nasce l'opuscolo *Zur Soziologie der Klassenjustiz* (1927)³ ove stigmatizza la prassi giurisprudenziale ostile ai ceti inferiori, e insieme inizia un processo di avvicinamento agli ideali di un diritto naturale “razionale” che assicuri un giusto ordine sociale. Nel 1927 inizia a lavorare in uno studio legale insieme al suo compagno di studi Franz Neumann, e dal 1931 è consulente del suo partito.

Durante il crepuscolo di Weimar (il primo “Stato sociale di diritto”, secondo la definizione di Hermann Heller) Fraenkel è uno dei protagonisti dell'acceso dibattito sulle riforme istituzionali, proposte da varie parti nel tentativo di porre rimedio alla gravissima crisi sociale e politica che culminerà nella presa del potere da parte del nazionalsocialismo. In tale contesto egli è un ardente difensore dei principi e degli istituti sanciti dalla costituzione del 1919: i diritti fondamentali dell'uomo, lo Stato di diritto, l'opzione per il parlamentarismo e la democrazia. Le sue posizioni teoriche vengono da lui espone in cinque articoli sul periodico della SPD «Die Gesellschaft»⁴. Alla concezione schmittiana di una «democrazia autoritaria» mirante a legittimare l'instaurazione della dittatura mediante il ricorso all'articolo 48, Fraenkel oppone il modello di una democrazia «dialettica» o «collettiva»⁵, nella quale la volontà dello Stato - all'interno della cornice dello Stato di diritto e del parlamentarismo - si forma attraverso una serie continua di discussioni e compromessi tra i partiti e i gruppi sociali portatori di interessi divergenti; un modello il cui presupposto è il rispetto dei diritti di libertà di matrice liberale, «un'opera di civilizzazione politica dal valore eterno»⁶. In contrasto con il *Verfassungsfetischismus* e il “pessimismo dell'indifferenza” che animava i costituzionalisti socialdemocratici (si pensi ad es. a Kirchheimer), egli si fa promotore di una riforma della costituzione weimariana volta a «salvarne i principi fondamentali»: e in

² Maggiori informazioni sulla vita e le opere di Ernst Fraenkel si possono trovare nelle due raccolte *Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie*, hrsg. von F. Esche und F. Grube, Hoffmann u. Campe, Hamburg 1973, pp. 452-472 e *Deutschland und die westlichen Demokratien*, hrsg. von Alexander v. Brünneck, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1991⁸, pp. 360-372.

³ Ora in *Zur Soziologie der Klassenjustiz und Aufsätze zur Verfassungskrise 1931-1932*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1968, pp. 1 ss.

⁴ *Kollektive Demokratie* (1929); *Die Krise des Rechtsstaats und die Justiz* (1931); *Abschied von Weimar?*, *Um die Verfassung* e *Verfassungsreform und Sozialdemokratie* (1932).

⁵ *Kollektive Demokratie*, in *Reformismus und Pluralismus*, cit., pp. 82-87.

⁶ *Abschied von Weimar?*, in *Soziologie der Klassenjustiz*, cit., p. 69.

tale prospettiva propone una limitazione della libertà del Parlamento mediante l'istituto della cd. "sfiducia costruttiva", al fine di salvaguardarne il potere (istituto che venne effettivamente recepito dall'articolo 67 del *Grundgesetz* di Bonn nel 1949)⁷.

Grazie al servizio prestato in guerra come volontario, Fraenkel può esercitare la professione di avvocato anche dopo il 1933, sebbene nelle condizioni restrittive ed umilianti impostegli a causa della sua origine ebraica, e si prodiga nell'assistenza alle vittime del regime nazista; partecipa inoltre alle attività di resistenza dell'*Internationaler Sozialistischer Kampfbund* (ISK) per la cui rivista parigina «*Sozialistische Werte*» compone sei articoli. Il suo contributo più importante in questo periodo è la lucida analisi della dittatura hitleriana contenuta in *The Dual State*, nel quale si avanza l'interpretazione del III Reich come commistione di un *Maßnahmenstaat* giustificato sulla base dello stato d'eccezione (si avverte qui l'influsso del pensiero schmittiano) e di un *Normenstaat* finalizzato, in un'ottica marxista, a garantire una certa protezione al sistema economico capitalistico; il manoscritto viene portato fuori della Germania nella valigia diplomatica di un funzionario dell'ambasciata francese, e pubblicato a New York nel 1941⁸. A causa della minaccia crescente alla sua vita, nel 1938 è infine costretto ad emigrare negli Stati Uniti, ove studierà Diritto presso la Law School dell'Università di Chicago.

Tra il 1943 e il 1946 Fraenkel, deluso dalla firma del patto Ribbentrop-Molotov e affascinato dalla «rivoluzione roosveltiana», abbandona le sue posizioni favorevoli ad una rivoluzione socialista e auspica una ricostruzione della Germania sul fondamento dei principi della democrazia e dello Stato di diritto, attribuendo grande importanza alla rivalutazione delle "forze sociali autonome". Tra il 1945 e il 1950 lavora in Sudcorea per il governo americano, contribuendo tra l'altro all'elaborazione di una costituzione; l'esperienza lo spinge a rifiutare esplicitamente le dottrine comuniste. Tornato in Germania, Fraenkel insegna dal 1953 al 1967 presso la Hochschule für Politik (il futuro Otto Suhr-Institut) della Libera Università di Berlino (città in cui dimora fino alla morte, avvenuta nel 1975): in quegli anni il suo interesse si concentra sul consolidamento dei fondamenti teoretici della risorta democrazia tedesca e sul miglioramento dell'efficienza delle sue istituzioni. Dalla fine degli anni '50 assume un ruolo da protagonista nella elaborazione e nella diffusione della teoria "pluralistica" - in cui lo Stato è visto, in continuità con il concetto di democrazia "dialettica", come il luogo del confronto fra gruppi eterogenei, confronto libero ma all'interno di una cornice di comuni regole formali e *sostanziali*⁹ (Fraenkel afferma esplicitamente che il suo modello si fonda sulla validità del diritto naturale e sui precetti dell'etica sociale¹⁰) -, divenuta dottrina quasi ufficiale della Repubblica federale tedesca nella contrapposizione ideale con la controparte sedicente "democratica". A causa della sua dottrina, negli anni della contestazione studentesca subirà violenti attacchi da parte dei seguaci della "teoria critica" di Horkheimer e Adorno, che rifiutavano proprio i postulati *normativi* del

⁷ *Verfassungsreform und Sozialdemokratie*, tr. *Riforma della costituzione e socialdemocrazia* (a cura di A. Bolaffi) in «Micromega», Editrice Periodici Culturali, Roma 1990, n. 4, pp. 61-81.

⁸ Pubblicato nel 1974 in Germania col titolo *Der Doppelstaat*, tr. *Il doppio Stato* a cura di P. P. Portinaro (intr. di N. Bobbio), Einaudi, Torino 1983.

⁹ Vedi ad es. il saggio del 1964 *Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*, tr. *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato di diritto liberal-democratico in Il pluralismo come innovazione. Società, Stato e Costituzione in Ernst Fraenkel* a cura di V. Atripaldi, Giappichelli, Torino 1996, pp. 5-47).

¹⁰ *Deutschland und die westlichen Demokratien*, cit., pp. 65-66.

pluralismo fraenkeliano.

Costante nel pensiero di Fraenkel è la fede nella democrazia rappresentativa e nel Parlamento, da lui visto come il luogo di invero istituzionale del primato della ragione sulle passioni egoistiche; una fede che - a differenza del relativista Kelsen - egli fonda su una serrata analisi storico-teoretica dei caratteri strutturali del governo democratico. Sebbene le sue opere siano animate da intenti pratici (molte di esse derivano da relazioni presentate in convegni e rivolte ad un pubblico non solo accademico) in esse si può scorgere agevolmente l'accoglimento e la rielaborazione di alcune tematiche fondamentali della speculazione filosofica occidentale: la tematizzazione aristotelico- tomistica dell'uomo come *animal sociale et politicum*; il carattere *naturale* delle società umane e dello Stato, *communitas perfecta* volta alla promozione del *bene comune*; la definizione del diritto come *ordinatio rationis*, la quale si contrappone radicalmente ad ogni concezione nichilista che voglia consegnare l'ambito del giuridico - per sua natura finalizzato alla coesistenza simmetrica e pacifica degli uomini - nelle mani di un cieco arbitrio che vuole senza *praecognoscere* (secondo il motto di Giovenale: «*Sic volo, sic iubeo, sit pro ratione voluntas*»)¹¹; la superiorità del «governo della legge» rispetto all'arbitrario «governo degli uomini», o peggio di un solo «uomo della Provvidenza».

2. LE “DUE FORME” DELLA DEMOCRAZIA NEL SAGGIO DEL 1958

Il 2 maggio 1958, al congresso annuale dell'Associazione per la scienza politica tenutosi a Tutzing, Fraenkel presenta una relazione dal titolo *Die repräsentative und die plebisitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*¹². Essa, come si evince dal titolo, consiste in una analisi comparativa di due modelli “puri” di attuazione della forma di governo¹³ democratica: la democrazia «rappresentativa» e quella «plebiscitaria», considerati nei rispettivi caratteri essenziali e nelle loro concretizzazioni istituzionali in quattro paesi: Inghilterra, Stati Uniti, Francia e Germania, dei quali viene sinteticamente ripercorsa la storia politica degli ultimi due secoli (con particolare attenzione al periodo weimariano). L'intento dell'Autore è di porre in luce le differenze strutturali fra i due sistemi, a loro volta discendenti da due opposti principi di legittimità - la *ratio* per la

¹¹ In Italia la “scoperta” di Fraenkel risale al 1980, quando viene pubblicata una traduzione di *Kollektive Demokratie* a cura di G. Vardaro in «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», n. 8 (con una presentazione di G. E. RUSCONI, *La “Kollektive Demokratie” di Fraenkel e il corporatismo contemporaneo*), poi ricompresa nella raccolta di scritti di Fraenkel e altri teorici del periodo weimariano *Laboratorio Weimar: conflitti e diritto del lavoro nella Germania prenazista* a cura di G. Arrigo e G. Vardaro, Edizioni Lavoro, Roma 1982; a cui seguono, nel 1983 la traduzione di *Il doppio Stato* e un articolo di P. PASQUINO, *Unità politica, democrazia e pluralismo. Note su Carl Schmitt Hermann Heller e Ernst Fraenkel* in «Quaderni piacentini», n. 10; e nel 1985 il saggio di A. BOLAFFI *Dalla “Kollektive Demokratie” al “doppio Stato” nell'analisi di E. Fraenkel* in AA. VV., *Internazionale operaia e socialista tra le due guerre* a cura di E. Collotti, Feltrinelli, Milano.

¹² Pubblicata nello stesso anno presso Mohr, Tübingen nella collana «Recht und Staat»; tr. in E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Giappichelli, Torino 1994, pp. 35-93.

¹³ Ove per «forma di governo» s'intende ciò che Aristotele chiamava *politeia*, vale a dire «l'ordinamento [*taxis*] delle varie magistrature d'uno Stato e specialmente di quella che è sovrana sopra di tutto»: *Politica*, libro III, § 6, 1278b 8 (tr. a cura di R. Laurenti, Laterza, Roma-Bari 1996³, p. 82).

democrazia rappresentativa, l'*emotio* per quella plebiscitaria - e animati da scopi divergenti (l'attuazione, rispettivamente, della volontà *ipotetica* o *empirica* del popolo)¹⁴; e, soprattutto, mostrare come le dinamiche storiche negli Stati presi in esame abbiano evidenziato i limiti immanenti tanto all'uno quanto all'altro, rendendo necessario il loro sviluppo in «componenti di un sistema di governo democratico misto plebiscitario-rappresentativo»¹⁵.

In questa prospettiva assumono un ruolo decisivo i partiti, il cui compito precipuo è di *mediare*, senza annullarla, la volontà empirica di singoli e gruppi sociali rendendola compatibile con la volontà ipotetica - secondo modalità differenti a seconda della loro struttura compatta (come in Inghilterra) o decentrata (come negli Stati Uniti) e del concreto assetto dei rapporti fra gli organi costituzionali dello Stato (in senso parlamentare o presidenziale). Importante è comunque che gli statuti di partito assicurino agli iscritti, mediante un'organizzazione interna democratica, una effettiva capacità di partecipazione ai lavori e di influenza sulle decisioni da prendere; in caso contrario le spinte plebiscitarie cercherebbero sfogo nelle richieste di *referendum* o in movimenti di massa, con grave pericolo per la stessa conservazione della forma di governo democratica.

L'orizzonte teoretico di Fraenkel si rende palese già dalla definizione posta in apertura del saggio (quasi un "manifesto") della rappresentanza come «l'esercizio giuridicamente autorizzato di funzioni di sovranità da parte di organi di uno Stato... che agiscono in nome del popolo *senza però mandato imperativo* e che derivano la loro autorità... dal popolo e la legittimano con la pretesa di servire l'*interesse collettivo* del popolo e di realizzare in tal modo la *vera volontà* di quest'ultimo»¹⁶. Si ode qui l'eco della bisecolare tradizione liberale, fatta propria tra gli altri da A. Esmein¹⁷ - che l'Autore stesso indica come una delle sue fonti di ispirazione -; ma soprattutto si scorge l'influsso del pensiero di Leibholz (anch'egli formatosi intellettualmente negli anni di Weimar, anch'egli perseguitato dal nazismo a causa della sua origine ebraica e costretto all'esilio in Inghilterra, da dove strinse legami con la resistenza tedesca): ne è testimone lo stesso uso del termine *Repräsentation* ad indicare la situazione rappresentativa di diritto pubblico, in opposizione alla *Vertretung* che viene confinata al settore giusprivatistico individuale e collettivo (la cosiddetta *Interessenvertretung*)¹⁸.

Quasi specularmente, anche la forma di democrazia che Fraenkel chiama «plebiscitaria» non si identifica *sic et simpliciter* con la «democrazia diretta (o immediata)» la quale, secondo la dottrina tradizionale accolta ad es. da Kelsen, è caratterizzata dal fatto che «la legislazione, al pari delle principali funzioni esecutive e giurisdizionali, è esercitata dai cittadini in una riunione di massa o in assemblea

¹⁴ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., pp. 39-41.

¹⁵ *Ivi*, p. 45.

¹⁶ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 39 (corsivi aggiunti).

¹⁷ *Deux Formes de Gouvernement*, in «Revue du Droit Public et de la Science Politique», Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1894, vol. 1, pp. 15-41.

¹⁸ Cfr. G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems*, de Gruyter, Berlin u. Leipzig 1929, tr. *L'essenza della rappresentazione in La rappresentazione nella democrazia* a cura di S. Forti, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 74-75, ove si afferma che la sfera del diritto privato e quella economica mancano di quella «accentuazione di valore ideale» necessaria alla rappresentazione, la quale secondo C. SCHMITT (*Dottrina della Costituzione*, cit., p. 277) presuppone «una più alta specie di essere».

primaria»¹⁹: sebbene infatti il sistema di governo plebiscitario si sia sviluppato «sulla base della adunanza di tutti i cittadini attivi», i suoi sostenitori non contestano, sia pure «per ragioni di opportunità, l'esigenza di organi rappresentativi, soprattutto in relazione allo Stato su grandi superfici (*Großflächenstaat*)»; ma essi vedono «in una decisione parlamentare solamente il surrogato rispetto ad un plebiscito»²⁰.

La prima preoccupazione di Fraenkel sembra dunque quella di confutare questo pregiudizio sempre rinascente: che una perfetta «identità dei governanti e dei governati, di quelli che comandano e di quelli che ubbidiscono»²¹ sia, prima ancora che praticamente attuabile, consistente sotto un profilo teorico; che essa sia anzi la «vera» democrazia, di cui la rappresentanza costituirebbe soltanto una approssimazione resa necessaria dalle circostanze empiriche - tipicamente, la vastità del territorio e l'entità della popolazione proprie degli Stati moderni, come pure la necessità, per i cittadini, di svolgere personalmente le attività produttive e commerciali anziché affidarsi a schiavi come nelle *poleis* greche e a Roma²² - se non addirittura uno «snaturamento»²³. In verità l'essenza di un *organismo* collettivo (inteso quale stabile unione di persone) implica necessariamente l'esistenza di una *organizzazione* con compiti integrativi²⁴ - sebbene le articolazioni tecniche di questa siano storicamente e culturalmente variabili -; e la distinzione funzionale primigenia, all'interno di una qualsiasi collettività, è quella tra coloro che pongono le regole di comportamento e/o ne assicurano l'osservanza, e coloro che tali regole osservano; in sintesi, tra *governanti* e *governati*. È ben possibile una alternanza personale nei due ruoli, ed anche la loro compresenza nel medesimo individuo sulla base di una ripartizione di competenze (come accade negli odierni Stati di diritto, ove gli stessi legislatori sono sottoposti, in quanto cittadini, alle norme da essi approvate), ma la distinzione di principio non può venir elusa.

Questa verità è stata ben compresa fin dal sorgere della filosofia: Aristotele, ad esempio, afferma chiaramente che «*quandocumque multa ordinantur ad unum, semper*

¹⁹ *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1945, tr. *Teoria generale del diritto e dello Stato* a cura di S. Cotta e G. Treves, Etas, Milano 1984, p. 293.

²⁰ E. FRAENKEL, *op. cit.*, p. 41.

²¹ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 307.

²² Per un esame di tali argomenti tecnico-utilitaristici vedi per tutti: J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762), tr. *Il contratto sociale* a cura di G. Perticone, Mursia, Milano 1965, libro III cap. 15, pp. 96 e 98 (il quale giunge ad affermare che «ci sono disgraziate contingenze nelle quali non si può conservare la propria libertà che a spese di quelle altrui e nelle quali il cittadino non può essere perfettamente libero se lo schiavo non sia estremamente schiavo»); A. HAMILTON - J. JAY - J. MADISON, *The Federalist* (1788), tr. *Il Federalista* a cura di M. D'Addio e G. Negri, Il Mulino, Bologna 1980, N. 14, pp. 119-120 («una democrazia sarà necessariamente limitata a piccole località, mentre una repubblica potrà estendersi su grandi territori»); J.-E. SIÉYÈS, *Discorso sulla questione del veto regio alla seduta del 7 settembre 1789*, in *Opere e testimonianze politiche* a cura di G. Troisi Spagnoli, Giuffrè, Milano 1993, tomo I (*Scritti editi*), volume I, p. 442; G.W.F. HEGEL, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, tr. *Lezioni sulla filosofia della storia* a cura di G. Calogero e C. Fatta, La Nuova Italia, Firenze 1975, libro I, § 124, p. 144.

²³ Ad es. Schmitt definisce il parlamentarismo «un caso di aristocrazia (o, nella forma degenerata, di oligarchia)», perché in contrasto con il principio della democrazia, da lui ravvisato nella «identità del popolo concretamente esistente con se stesso» (*Dottrina della Costituzione*, cit., pp. 287 e 293).

²⁴ Sulla *Integrationslehre* fondamentale R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München u. Leipzig 1928, tr. *Costituzione e diritto costituzionale* a cura di E. Fiore e J. Luther (intr. di G. Zagrebelsky), Giuffrè, Milano 1988, pp. 75 ss., il quale distingue tre forme di integrazione: personale, funzionale e materiale.

invenitur unum ut principale et dirigens»²⁵. Tommaso d'Aquino, da parte sua, partendo dal riconoscimento dell'uomo come un «agens per intellectum, cuius est manifeste propter finem operari», dopo aver notato come ciascuno proceda al fine prefisso in diversi modi, conclude che «indiget igitur homo aliquo dirigente ad finem»; inoltre, mentre gli animali conoscono per istinto ciò che è loro utile o nocivo, l'uomo conosce solo in generale le proprie necessità, essendo a lui possibile, per mezzo della ragione, dedurle dai principi primi; ma, essendo impossibile ad un sol uomo pervenire ad una conoscenza totale, «est igitur necessarium homini, qui in multitudine vivat, ut unus ab alio adiuvetur, et diversi diversis inveniendis per rationem occuparentur»; è perciò necessario un potere dirigente e regolatore della comunità²⁶.

In seguito Hobbes, dopo aver definito *persona* «colui, le cui parole o azioni sono considerate o come sue proprie [persona naturale] o come rappresentanti le parole o le azioni di un altro uomo o di qualunque altra cosa a cui sono attribuite [persona *ficta* o artificiale]», afferma che «una moltitudine di uomini diventa una persona, quando è rappresentata da un uomo o da una persona»²⁷; e ancora, che «[una voluntas]... fieri non potest, nisi unusquisque voluntatem suam, alterius unius, nimirum unius Hominis, vel unius concilii voluntati ita subjiciat, ut pro voluntate omnium aut singulorum habendum sit»²⁸. Anche gli altri giusnaturalisti moderni, che attribuiscono il sorgere della persona collettiva al libero contratto degli individui, ammettono che solo con «la trasmissione del potere rappresentativo ad un sovrano, si realizza l'unità della associazione collettiva»²⁹ e il Pufendorf richiamandosi a Hobbes afferma: «*Multae voluntates unitae intelliguntur, si unusquisque voluntatem suam voluntati unius hominis aut unius concilii subjiciat, ut pro voluntate omnium et singularum habendum sit, quicquid de rebus ad securitatem communem necessariis ille voluerit*»³⁰. Più tardi, Hegel riconoscerà esplicitamente che «la determinazione prima tra tutte è, in generale, la differenza tra chi governa e chi è governato»: infatti «lo Stato in sé è un astratto, che ha nei cittadini anche la sua realtà meramente generale; ma è reale, e la sua esistenza soltanto generale deve concretarsi in volontà e attività individua. Sorge insomma il bisogno del governo e dell'amministrazione statale»³¹.

Nel nostro secolo H. Heller rileva che «ogni gruppo capace di agire e di decidere, ogni unità collettiva di atti è una struttura organizzata delle azioni che tramite degli organi viene consapevolmente costituita in un'unità di decisione e di azione»; lo Stato è un tipo di unità sociale, «la cui esistenza viene resa possibile nella forma dell'interazione umana, tramite l'agire di specifici 'organi' consapevolmente indirizzato alla formazione effettiva dell'unità»; organi dirigenti i quali, anche in una democrazia, «devono

²⁵ *Politica*, libro 1, § 2, l. 3 (cit. in TOMMASO D'AQUINO, *Summa theologiae* [1266-1272], I, q. 96, art. 4).

²⁶ *De regimine principum* (1266), libro I, cap. I, ora in TOMMASO D'AQUINO, *Scritti politici* a cura di A. Passerin d'Entrèves, Zanichelli, Bologna 1946, pp. 3-4 (lat.), 105-106 (tr. it.).

²⁷ *Leviathan* (1651), tr. *Il Leviatano* a cura di G. Micheli, La Nuova Italia, Firenze, 1976, cap. XVI, pp. 155 e 159.

²⁸ *Elementa Philosophica. De Cive* (1642), cap. V, § 6.

²⁹ In questo senso O. VON GIERKE, *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868), Akademische Druck - U. Verlagsanstalt, Graz 1954, vol. IV, parte I, § 16, n. 6, p. 415.

³⁰ *De jure naturae et gentium, libri octo* (1688), Clarendon, Oxford 1934, vol. I, libro VII, cap. II, § 5, p. 663. Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., pp. 120-121 nt. 48-51.

³¹ *Filosofia della storia*, cit., libro I, § 118, p. 138.

costantemente disporre di un certo grado di libertà e quindi di potere non vincolato democraticamente» in quanto «ogni esercizio del potere è sottoposto alla legge dei piccoli numeri», e che perciò possono ben dirsi rappresentativi del gruppo³². Anche Kelsen, sebbene ritenga la democrazia fondata sull'idea di libertà, «sia pure nella sua forma effettivamente snaturata di autodeterminazione politica» (snaturata rispetto a quello che l'A. considera il suo concetto, ovvero la «negazione di ogni realtà sociale») riconosce che tale idea «viene moderata dal bisogno incontenibile di divisione del lavoro, di differenziazione sociale»³³. Schmitt, poi, ammette che, anche nel caso-limite di una riunione di tutti i cittadini attivi in un medesimo luogo, essi «non sono in quanto somma l'unità politica del popolo, ma *rappresentano* l'unità politica che è superiore all'assemblea riunita nello spazio e al momento della riunione»³⁴.

Inoltre l'indagine storica mostra che perfino nella Atene di Pericle, comunemente ritenuta la massima espressione del principio di libertà come partecipazione attiva e costante al potere (un *exemplum* tanto ammirato quanto ritenuto inimitabile), i minori e incapaci, le donne, gli schiavi e i meteci (stranieri residenti) erano esclusi dal godimento dei diritti politici e pertanto venivano rappresentati dai cittadini *optimo iure*, maschi, adulti, liberi e atti alle armi. Ma si può dire di più: non solo l'*ecclesia* (l'assemblea legislativa) fu affiancata sin dall'epoca arcaica da altri organi sicuramente rappresentativi come l'*eliea* e la *bulé*, gli arconti e poi gli strateghi; non solo ad essa prese parte sempre una minoranza degli aventi diritto (in età classica, circa 6.000 su 40.000); ma la stessa partecipazione non fu mai considerata obbligatoria, senza che ciò inficiasse la sua capacità deliberativa intorno alla politica interna ed estera dello Stato. Lo stesso termine *d'omov* - in origine indicante il territorio ed il popolo su di esso vivente - dal V secolo a.C. divenne sinonimo di *δημοκρατία*; cosicché la parola greca *dēmokratía* dovrebbe essere più esattamente tradotta con “governo dell'assemblea del popolo”³⁵.

Infine lo stesso Rousseau, pur convinto dell'impossibilità per il popolo sovrano di farsi rappresentare³⁶, ritiene «contro l'ordine della natura» un autogoverno immediato del popolo, poiché «non è bene che colui che fa le leggi dia loro esecuzione, né che il popolo distragga la sua attenzione dalle considerazioni generali per dedicarla a oggetti particolari»³⁷, e affida all'assemblea la sola funzione legislativa³⁸ mentre raccomanda

³² *Staatslehre*, Leiden 1934, tr. *Dottrina dello Stato* a cura di U. Pomarici, ESI, Napoli 1988, pp. 355 ss., 380 (corsivo aggiunto).

³³ *Demokratie*, Mohr, Tübingen 1927, tr. *La democrazia* in H. KELSEN, *Il primato del parlamento* a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 8 e 11; v. pure *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr, Tübingen 1929², tr. *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia* a cura di G. Gavazzi, Il Mulino, Bologna, 1981, pp. 39-41, 69.

³⁴ *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 272.

³⁵ Cfr. in AA. VV., *Alle radici della democrazia. Dalla polis al dibattito costituzionale contemporaneo* a cura di A. D'Atena ed E. Lanzillotta, Carocci, Roma 1998. i due saggi di E. LANZILLOTTA, *Sulla formazione del concetto di democrazia*, pp. 17-28 e C. TALAMO, *Eterie e democrazia ad Atene*, pp. 43-56.

³⁶ «La sovranità non può essere rappresentata, per la stessa ragione per cui non può essere alienata; essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta»: J.-J. ROUSSEAU, *Contratto sociale*, cit., libro III, cap. 15, p. 96.

³⁷ *Op. ult. cit.*, libro III cap. 4, p. 73.

³⁸ Ancor più limitata dall'essere le leggi soltanto «le condizioni dell'associazione civile», il cui oggetto deve essere generale quanto la volontà che lo delibera: *Contratto sociale*, cit., libro II cap. 6, p. 50.

come miglior forma di governo una aristocrazia elettiva, «mezzo col quale la probità, la dottrina, l'esperienza e tutte le altre ragioni di preferenza e di pubblica stima sono altrettante nuove garanzie che si sarà saggiamente governati»³⁹.

Da quanto sopra detto emerge in maniera sufficientemente chiara che la cosiddetta democrazia «diretta» è l'espressione di un concetto di democrazia affatto irrealista: irrealista non soltanto in senso pragmatico, in quanto irrealizzabile dal punto di vista pratico-politico, ma soprattutto in senso teorico, poiché si fonda su ipotesi inadeguate circa la natura dell'uomo come «*zōon politikón*»⁴⁰ e circa la forma di realtà e la capacità di azione dei gruppi umani organizzati, ed in particolare delle comunità politiche. Dei sostenitori di tale concezione si può dire, parafrasando una sarcastica affermazione di Kelsen (da lui riferita alla «finzione» della delegazione di volontà dal popolo al Parlamento⁴¹), ch'essi s'illudono d'essere *padri* di se stessi, cioè rifiutano il carattere eteronomo del potere, pretendendo il possesso universale e permanente di quella facoltà nomotetica che le scienze psicologiche ricollegano all'esperienza dell'autorità paterna e che, nella realtà delle organizzazioni sociali, richiede sempre un certo grado di centralizzazione, pena il venir meno dell'unità collettiva. È stato esattamente detto che «solo un'epoca che abbia perso la fiducia in se stessa davanti alle arroganti pretese dei grandi semplificatori potrebbe inventare l'idea pazzesca di una democrazia senza capi»⁴².

Ma c'è di più: dato il legame inscindibile fra teoresi e prassi (legame che può essere negato solo al prezzo della resa ad un prassismo cieco) l'adozione di una teoria errata quale strumento ermeneutico comporta inevitabilmente una distorta lettura della realtà. Insomma, identificare la democrazia con il *plébiscite de tous les jours* vagheggiato da E. Renan⁴³ significherebbe condannare tutte le democrazie reali come «cattive», incompiute e perciò illegittime, mentre è vero l'opposto: l'*unica* forma di democrazia possibile, teoricamente e praticamente, è la democrazia rappresentativa.

Una volta riconosciuta la necessaria correlazione tra il concetto di democrazia e l'esistenza di organi *lato sensu* rappresentativi, sorge una serie di interrogativi legati allo stesso termine "rappresentanza", sia nella sua accezione comune, sia in quella propria della scienza giuridica e, particolarmente, nell'ambito pubblicistico che qui interessa. Infatti, se l'etimologia del verbo «rappresentare» allude ad un «rendere nuovamente presente, cioè esistente, qualcosa di non realmente presente»⁴⁴, è anche vero che la *situazione* rappresentativa presuppone una qualche *relazione* tra il rappresentato e il rappresentante. Ciò è vero soprattutto nel mondo del diritto, nel quale è ad es. tuttora aperto un acceso dibattito, in tema di rappresentanza privatistica, tra quanti svincolano la posizione del rappresentante dal cd. *rapporto gestorio* vedendo in essa solo l'aspetto del

³⁹ *Op. cit.*, libro III cap. 5, p. 75.

⁴⁰ ARISTOTELE, *Politica*, cit., libro I, § 2, 1253 a, p. 6.

⁴¹ *La democrazia*, cit., p. 25; *Essenza e valore della democrazia*, cit., pp. 125-126.

⁴² Cit. in D. NOCILLA, *Popolo (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano 1985, XXXIV, p. 355.

⁴³ *Qu'est-ce qu'une nation? (Conférence faite en Sorbonne le 11 mars 1882)*, Calmann Lévy, Paris 1887, p. 307.

⁴⁴ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 70; qui l'A. riprende una definizione di SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., p. 277, per il quale «la rappresentanza non è né un fatto normativo, né un processo né una procedura, ma qualcosa di esistenziale. Rappresentare significa rendere visibile ed illustrare un essere invisibile per mezzo di un essere che è presente pubblicamente».

«potere» del rappresentante⁴⁵, e coloro che, all'opposto, pongono l'accento sull'obbligazione, che ad esso fa carico, di gestire l'interesse del rappresentato, con prevalenza quindi del vincolo costituito dalle istruzioni del *dominus*⁴⁶.

Analoghi dilemmi sussistono nell'ambito della rappresentanza cd. «politica» ove sono anzi, se possibile, acuiti dall'incertezza della dottrina sulla identificazione del soggetto (o dei soggetti) da rappresentare. Si afferma genericamente che la rappresentanza politica è rappresentanza del popolo; ma cosa è mai questo «popolo»? La stessa etimologia del termine *populus* è ambigua, derivando secondo alcuni da *populare* o *populari* (saccheggiare), denotando cioè un'unità organizzata in armi (come *exercitus*), secondo altri dal greco «πολῶς» (molto, molti), nel senso di molteplicità indifferenziata⁴⁷. Donde una insanabile dicotomia di concezioni del popolo come unità o come molteplicità, che si riflette sulla posizione autonoma o vincolata dei rappresentanti e sui criteri che dovrebbero guidarne l'operato; al punto che da taluni è stata messa in dubbio la stessa giuridicità di questo istituto⁴⁸.

Tale antinomia è presente anche nell'analisi di Fraenkel, il quale distingue (come Leibholz) fra *Repräsentation* afferente alla sfera politica e *Vertretung* privatistica, ricollegandole, l'una alla democrazia rappresentativa *stricto sensu* di matrice liberale (che nel seguito si è scelto di indicare con l'espressione «democrazia rappresentativa *razionale*»), l'altra alla democrazia plebiscitaria (che qui sarà chiamata «democrazia rappresentativa *emozionale*»). Si tenterà qui di mostrare che tale distinzione affonda le sue radici, da un lato nella concezione *organicistica* o *atomistica* del popolo, dall'altro (e *consequenter*) nel riconoscimento o meno di un *bene* intrinseco ad una collettività, che sia concettualmente diverso da quello proprio di ciascuno dei suoi membri.

3. LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA «RAZIONALE»

3.1. Concezione organicistica del popolo

L'indagine storico-teoretica di Fraenkel prende le mosse dal pensiero e dall'opera di Edmund Burke, autore della prima teorizzazione del moderno sistema rappresentativo⁴⁹. Nella sua opposizione alla dottrina rousseauiana della sovranità del *peuple* (ben più complessa di quanto appaia dalla sua *vulgata* - come si mostrerà *infra*, 3.2), il filosofo e deputato *whig*, pur ragionando in un'ottica contrattualistica, riconosce che l'ipotetico contratto sociale «non vincola solo i vivi, ma i vivi, i morti e coloro non ancora nati», poiché «il fine di tale contratto non è perseguibile che nel corso di molte generazioni»⁵⁰. Una concezione, questa, che troverà la sua fortuna politica con la rivoluzione francese, allorché alla sovranità assoluta di un solo uomo si opporrà, dall'Assemblea costituente, la *sovranità della nazione* come *totalità organica*, indivisibile e perpetua, distinta dai suoi membri individuali e ad essi superiore, titolare di tutti i poteri dello Stato⁵¹; lo stesso

⁴⁵ Si pensi, tra gli altri, a Laband e, in Italia, a Mosco, Betti, Santoro Passarelli.

⁴⁶ Esponenti italiani di questa teoria, per tutti, Vivante, Pugliatti, Natoli, Trabucchi.

⁴⁷ D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, cit., pp. 342-343.

⁴⁸ V. per tutti Kelsen.

⁴⁹ Vedi *La componente rappresentativa*, cit., pp. 45-48.

⁵⁰ *Reflections on the Revolution in France* (1790), tr. *Riflessioni sulla Rivoluzione francese* in E. BURKE, *Scritti politici* a cura di A. Martelloni, UTET, Torino 1963, p. 268.

⁵¹ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Recueil Sirey, Paris

Stato non essendo altro che la personificazione giuridica del popolo-nazione⁵². Questo principio ha poi trovato attuazione positiva nell'articolo 3 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* («*Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation*») e nella costituzione del 1791 (preambolo del titolo III, articoli 1 e 2: «*La souveraineté est une, indivisible... Elle appartient à la nation... de qui émanent tous le pouvoirs*»).

Il modello di democrazia rappresentativa cosiddetto «razionale» si fonda pertanto su una definizione «forte» del suo sostrato materiale, il *popolo*. Per esso è popolo un aggregato umano non accidentale (come ad es. l'insieme di coloro che fanno la fila davanti ad un ufficio) bensì caratterizzato da un principio di *riconoscimento* obiettivo e comune tra i suoi membri. Riconoscimento in primo luogo *ontologico*, poiché i membri del popolo sono e si accolgono reciprocamente come esseri umani, partecipi di una medesima natura (tra uomo e animale non può instaurarsi un rapporto di coesistenza, ma solo di potere, violento o meno non rileva, del primo sul secondo); e secondariamente *esistenziale*, fondato, a seconda delle circostanze storiche, sulla comunanza di stirpe, di lingua, di costumi, di religione o ideologia, ma sempre comunque su un criterio obiettivo ed aperto, cioè non arbitrario né individualistico. In questo senso Cicerone scriveva: «*Populus non omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*»⁵³; in questo senso anche le grandi religioni monoteiste hanno un popolo - ad es. la Chiesa cattolica si definisce «un solo popolo di Dio radicato in tutte le nazioni»⁵⁴ -, sebbene i loro fedeli siano dispersi su tutta la terra.

Ne consegue che il popolo non è una mera somma di individui, ma è un *tutto*, dotato di una sua unità, superiore (strutturalmente) ai suoi componenti, in quanto costoro sono *persone*, cioè enti *costitutivamente relazionali*, la cui individualità (pure ineliminabile) non cancella la loro naturale socievolezza. Ogni uomo infatti, fin dal suo inizio si trova immerso in una *rete di relazioni*, non solo con i propri genitori, ma con tutto il complesso di sentimenti, tradizioni, cultura, istituzioni e poteri collettivi che egli riceve dalle passate generazioni e al quale apporta, in positivo o in negativo, il suo contributo come lasciato alle generazioni future. Questa rete di relazioni è ciò che crea l'unità di un popolo e ne assicura la continuità e la stabilità, nonostante il mutare dei suoi membri attualmente viventi⁵⁵. Ciò è stato ben compreso, nel secolo scorso, da un precursore della teoria

1920-1922, t. II, p. 173: «*La nation est donc souveraine, en tant que collectivité unifiée, c'est-à-dire en tant qu'entité collective, qui, par la même qu'elle est le sujet de la puissance et des droits étatiques, doit être reconnue comme une personne juridique, ayant une individualité et un pouvoir à la fois supérieurs aux nationaux et indépendants d'eux*».

⁵² Ivi, p. 187: «*L'État n'est une personne qu'en tant qu'il personnifie la collectivité nationale constituée en une unité indivisible et formant ainsi elle-même un être juridique...; la nation, en tant-que personne, s'appelle État...: l'État n'est que la nation elle-même (la collectivité) juridiquement organisée*».

⁵³ *De re publica*, libro I, cap. 25, § 39. Cfr. F. D'AGOSTINO, *Lo Stato di diritto: dimensioni e problemi*, in *Filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 1996², p. 177.

⁵⁴ Costituzione dogmatica *Lumen gentium*, n. 13.

⁵⁵ Cfr. F. D'AGOSTINO, *op. cit.*, pp. 192-194. Anche R. SMEND (*Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 68) parla di un «intreccio sociale» tra il singolo e la comunità, e afferma che «l'individuo può essere inteso soltanto a partire dal sociale che a sua volta non deve essere compreso come sostanza semplicemente strutturata del superindividuale, bensì come *sorretto dai singoli e soltanto in essi vivente*».

organicistica come J. K. Bluntschli, secondo il quale il popolo «è un tutto e non può essere smembrato nelle singole persone senza venir distrutto nella sua essenza»⁵⁶; ma già Tommaso d'Aquino aveva riconosciuto l'esigenza di un'unità d'ordine tra i componenti una collettività («*populus enim est multitudo hominum sub aliquo ordine comprehensorum*»⁵⁷), senza la quale il popolo non si differenzia da una turba. Anche in Hegel lo Stato è, insieme, interno e superiore al singolo, soggettivo ed oggettivo; il popolo, che ne è la sostanza, «non è una massa d'individui tenuti insieme da bisogni e interessi, ma una totalità vivente ed organica nella quale si esprimono costumi e valori comuni»⁵⁸ («In un popolo libero... la ragione è veramente realizzata. Qui la ragione è la presenza vivente dello Spirito, e l'individuo non vi trova soltanto espressa e data come cosalità la propria *determinazione* e *destinazione* - cioè, la propria essenza universale e singolare -, ma è esso stesso questa essenza, e ha quindi raggiunto anche la propria destinazione»⁵⁹).

Per la sua continuità temporale, oltre che per l'eventuale criterio unificante etnico-linguistico-culturale, il concetto di popolo presenta molte affinità con quello di *nazione*, al punto ch'essi sono stati identificati dai fautori del principio di nazionalità e dell'esigenza di fondare Stati «nazionali», cioè etnicamente e culturalmente omogenei. Così un grande costituzionalista del nostro secolo, R. Carré de Malberg, afferma che «*la nation, c'est... l'ensemble d'hommes et de populations concourant à former un État et qui sont la substance humaine de l'État*» e che «*le mot «nation» désigne non pas une masse amorphe d'individus, mais bien la collectivité organisée des nationaux, en tant que cette collectivité se trouve constituée par le fait même de son organisation en une unité indivisible*»⁶⁰, attribuendo alla nazione caratteri che sono propri del popolo, nella prospettiva qui adottata. Tuttavia la nazione appartiene al *genus* «comunità», è «un prodotto dell'istinto e dell'eredità in circostanze e in un quadro storico determinati; ...è «acefala», comprende élites e centri d'influenza, ma non ha una testa o un'autorità direttiva»; invece il popolo, in quanto «*società*», è «un prodotto della ragione e della forza morale» (essendo appunto per gli uomini «ragionevole» vivere in società) e ad esso inerisce necessariamente una qualche forma d'organizzazione e di direzione ad un fine⁶¹.

Il popolo, così definito, è la sostanza dello *Stato in senso largo* (*Stato-società*) o, per meglio dire, del *corpo politico* o *società politica* (*koinonía politiké*), secondo quel che attesta anche Hegel: «Il popolo, in quanto è in sé articolato e costituisce un tutto organico, è ciò che chiamiamo Stato»⁶². Ciò che distingue un popolo organizzato in Stato è l'attributo della *territorialità*, il suo radicamento in un territorio determinato, il quale

⁵⁶ *Das Volk und der Souverän im allgemeinen Betrachtet und mit besonderer Rücksicht auf die Schweizerischen Verhältnisse*, Orell u.a., Zürich 1831, p. 45 (cit. in G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 110 nt. 2).

⁵⁷ *Summa theologiae*, I, q. 31, a.1. Vedi pure S. AGOSTINO, *Sermo 103*: «*Da unum, et populus est; tolle unum et turba est. Quid enim est turba, nisi multitudo turbata?*».

⁵⁸ Cfr. V. POSSENTI, *Le società liberali al bivio. Lineamenti di filosofia della società*, Marietti, Genova 1991, p. 117.

⁵⁹ *Die Phänomenologie des Geistes* (1807), tr. *Fenomenologia dello Spirito* a cura di V. Cicero, Rusconi, Milano 1995, Ragione, B. La realizzazione dell'autocoscienza razionale mediante se stessa, § 1, p. 487.

⁶⁰ *Contribution*, cit., t. I, p. 2, testo e nt. 2.

⁶¹ Cfr. J. MARITAIN, *Man and the State* (1951), tr. *L'uomo e lo Stato* a cura di L. Frattini (intr. di V. Possenti), Massimo-Vita e Pensiero, Milano 1992, pp. 6 e 9.

⁶² *Filosofia della storia*, cit., vol. I, § 93, p. 108.

può anche essere mutato nel corso delle stagioni (nel caso dei popoli nomadi) purché quel gruppo umano che lo occupa attualmente lo senta come *suo*, in modo immediato ed esclusivo: «*der Staat da ist, wo die Leute sind, nicht wo das Land liegt*»⁶³. Perciò lo Stato può ben essere definito, secondo la terminologia di O. von Gierke, una *corporazione territoriale* (*Gebietskörperschaft*). Anche per M. Hauriou «*la nation organisée, munie de son gouvernement central, n'est pas autre chose que l'État: l'État n'est pas autre chose que la personnification de la nation, c'est-à-dire que la nation vue comme un sujet de droit. La nation est l'État, et l'État est la nation*»⁶⁴; mentre - nell'ambito costituzionalistico italiano - E. Tosato ha scritto senza mezzi termini che «il popolo è lo Stato, la personalità giuridica del popolo coincide esattamente con la personalità giuridica dello Stato, la persona dello Stato si identifica con la persona del popolo, e quindi la sovranità del popolo non è che la sovranità dello Stato»⁶⁵.

Essendo la sovranità, nella prospettiva inaugurata dagli avvenimenti del 1789, patrimonio indivisibile del popolo-nazione nella sua unità, gli uomini che lo compongono, viventi in un dato istante o periodo storico, non ne possiedono alcuna frazione; nessuno di essi ha un diritto innato all'esercizio del potere. Pertanto tutti i membri del popolo sono uguali tra loro: «Le qualità per le quali i cittadini si differenziano, *nulla* hanno a che vedere col carattere di cittadino. Le diseguaglianze di proprietà e di professione sono della stessa natura di quelle d'età, di sesso, di taglia, di colore ecc... Esse non snaturano affatto l'eguaglianza civile [*civisme*]»⁶⁶.

Numerose contestazioni sono state elevate contro la concezione suesposta: il concetto di «nazione» (popolo nella sua unità trascendente il tempo) è stato ritenuto una «nozione astratta», come quello di «cittadino», in nome di un preteso primato dell'*homme situé*, condizionato dalla professione, dai gusti, dai bisogni, dall'ambiente in cui vive⁶⁷; si è affermato che titolare della sovranità sarebbe il cd. 'popolo reale' composto non soltanto di individui, ma anche articolato in associazioni, partiti, comunità territoriali e categorie professionali; un popolo lacerato da interessi divergenti in lotta per il predominio nella società⁶⁸, una realtà che i rivoluzionari francesi avrebbero ignorato ed anzi combattuto. In verità queste contestazioni si rivelano, ad una analisi non superficiale, venate da pregiudiziali, volta a volta, naturalistiche o sociologicistiche. E' ben vero che un popolo non è un'entità visibile, tangibile, manipolabile come gli oggetti del mondo fisico; ma ciò non dice ancora nulla sulla sua «realtà». Il popolo è una realtà nel mondo *umano*, non perché sia il prodotto di una convenzione arbitraria (è anzi vero l'opposto: un accordo tra uomini è possibile solo a partire dal riconoscimento della comune natura sociale), ma perché la *relazionalità* è la sostanza dell'essere umano, in virtù della quale egli supera la propria datità materiale e si rivela come un *Mitseiende*, un "essente-con-gli-

⁶³ F. CURTIUS, *Über Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit*, in «Archiv für öffentliches Recht», J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Freiburg I. B. und Leipzig 1894, IX. Band, p. 2.

⁶⁴ *La souveraineté nationale*, Recueil Sirey, Paris 1912, p. 149.

⁶⁵ *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», Giuffrè, Milano 1957, n.1, pp. 39.

⁶⁶ J.-E. SIÉYÈS, *Qu'est-ce-que le Tiers État?* (1789), tr. *Che cos'è il terzo stato?* in *Opere e testimonianze politiche*, cit., p. 279-280.

⁶⁷ Cfr. G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique*, Editions de la Baconnière, Neuchâtel 1956, tr. *La democrazia* a cura di V. Mazzei, Comunità, Milano 1964, pp. 25-26.

⁶⁸ Cfr. G. BURDEAU, *Traité de Science Politique*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1952, vol. IV, pp.471-475.

altri”, come colui che scopre e “crea” sé stesso nell’accoglienza dell’altro che è «come me». Un popolo è *relazione*, come lo è una famiglia o un’associazione: relazione in vista di uno scopo comune, che assicura stabilità all’agire dei suoi membri e da esso riceve alimento per sussistere nel fluire del tempo.

Ed è sempre la relazionalità a costituire gli uomini uguali: se il *bellum omnium contra omnes* di hobbesiana memoria non è l’orizzonte intrascendibile della condizione umana, ciò è perché ognuno di noi è più di quel che è determinato dallo stato di salute, dal livello culturale, dai gusti e dalle passioni che rinserrano ciascuno nella propria individualità empirica; è una *persona*, capace di porsi con altre persone in un rapporto *simmetrico*, cioè paritario nel suo principio. È per questo che i cittadini di uno Stato possono ben dichiarare la loro uguaglianza reciproca: poiché essi si trovano tutti sul medesimo piano ontologico e tutti soggetti alla stessa misura di diritti e doveri, che fa di un popolo, al di qua delle particolarità esistenziali, una parte dell’unica famiglia umana. Quanto alle “formazioni sociali intermedie” - la cui valorizzazione Fraenkel considera la caratteristica distintiva delle democrazie occidentali contemporanee rispetto ai regimi totalitari⁶⁹ -, il fatto ch’esse esistano e siano (debbano essere) titolari di specifici diritti non è in contrasto con una nozione unitaria di popolo, la quale richiede soltanto, da questo punto di vista, che la *sovranità*, cioè la somma dei poteri necessari all’autogoverno della società politica, spetti appunto ad essa nella sua totalità e non a gruppi o «fazioni» più o meno grandi al suo interno.

Gli amanti del ‘popolo reale’ son soliti citare in loro favore la dottrina di Hegel dello Stato ‘concreto’ come «il *Tutto articolato nelle sue cerchie particolari*», per la quale «il membro dello Stato [*Staat*] è *membro* di una di queste cerchie o *ceti* [*Stände*]» e «soltanto in questa sua destinazione oggettiva esso può essere preso in considerazione nello Stato»⁷⁰. È vero che “i *Molti*, in quanto singoli - ed è questo che volentieri si intende per «popolo» - sono certamente un *Insieme*, ma solo in quanto *moltitudine*, cioè come una massa amorfa”⁷¹, ma è altrettanto vero che, essendo il popolo (territorialmente organizzato in Stato) un *intero* - sia pure *secundum quid*, cioè nell’ambito di quell’intero *in se* che è l’umanità⁷² - mentre le «cerchie», o corporazioni o comunità, sono rispetto ad esso *parti*, ogni uomo è prima di tutto membro dell’umanità, poi cittadino del proprio Stato, infine contadino od operaio, artigiano o professionista; giacché - non sarà inutile ripeterlo - le varie determinazioni *ontiche* sono possibili solo a partire da, e nell’ambito della comune struttura *ontologica*⁷³.

⁶⁹ E. FRAENKEL, *Il pluralismo come elemento strutturale dello Stato di diritto liberal- democratico*, in *Il pluralismo come innovazione*, cit., pp. 7-8.

⁷⁰ *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (1821), tr. *Lineamenti di Filosofia del diritto* a cura di V. Cicero, Rusconi, Milano 1996, § 308, p. 521.

⁷¹ *Ivi*, § 303, p. 515.

⁷² L’affermazione del testo ha rilevanza esclusivamente in un ambito gius-filosofico e non implica in alcun modo una concezione dell’umanità come essere assoluto, quale è sottesa ad es. al «*Prinzip Verantwortung*» di H. Jonas; v. al riguardo la critica di C. VIGNA contenuta in *Uomo e natura. Linee per la fondazione di un’etica dell’ambiente* (relazione presentata al LI Convegno del Centro di Studi Filosofici di Gallarate dell’aprile 1996, ora in *Responsabilità per il creato* a cura di S. Biolo, Rosenberg & Sellier, Torino 1998, pp. 49-86).

⁷³ Per ulteriori approfondimenti sul tema v. S. COTTA, *Il diritto nell’esistenza. Linee di ontologia giuridica*, Giuffrè, Milano 1991², partic. pp. 65-88.

3.2. *Il bene comune fondamento del popolo e fine della rappresentanza*

Il popolo, dunque, è titolare della sovranità (potestà di autogoverno) dello Stato e soggetto rappresentato. Ma quale è il criterio in base al quale esso deve essere rappresentato, quale è il *fine* della rappresentanza politica? Per rispondere a questa domanda sembra opportuna una comparazione con l'istituto della rappresentanza privatistica. Ora, l'analisi fenomenologica dell'istituto ci rivela che, pur nella varietà diacronica e sincronica delle statuizioni positive in materia, la figura del rappresentante è sempre caratterizzata dall'agire per la soddisfazione di un interesse non proprio, bensì *alieno* (cioè di un soggetto *rappresentato*); un interesse non arbitrario, ma dotato di un proprio *valore* oggettivo. Ciò si mostra *prima facie* nel caso della cd. rappresentanza 'legale' (o necessaria) a favore dei minori o incapaci, nella quale il rappresentante (genitore o tutore) è soggetto ad una responsabilità giurisdizionalmente azionabile; ma anche nella rappresentanza 'volontaria' (conferita mediante procura) sembra corretto riconoscere il *dovere* del rappresentante di disattendere le istruzioni del *dominus*, qualora un'osservanza pedisse rischi di pregiudicarne la situazione. Inoltre molto spesso il ricorso alla procura è motivato dal bisogno di avvalersi di conoscenze e abilità specifiche non possedute, nel qual caso l'agire del rappresentante non incontra altro vincolo all'infuori dell'obbligo - non solo morale, ma veramente *giuridico* - di tutelare il rappresentato nel miglior modo possibile. Una procura avente ad oggetto la commissione di atti illeciti, poi, non può certamente esser considerata vincolante, venendo qui in questione un «interesse» che è tale solo in una prospettiva formalistica e soggettivistica.

Pertanto la rappresentanza sembra avere come suo referente concettuale la categoria del *bene*, visto non come bene piacevole o come bene utile, ma come bene sostanziale, *bonum honestum*, desiderabile e amabile per sé stesso. Spostandoci dal piano individuale a quello sociale, ne seguirà che, come esiste un bene oggettivo del singolo individuo, o di un gruppo d'individui aventi interessi comuni, così esisterà un bene oggettivo del corpo politico (popolo) nella sua totalità: in altre parole, un *bene comune*. In tal senso Fraenkel individua la radice del sistema rappresentativo nella fede in un «interesse collettivo predeterminato e obiettivamente accertabile», un interesse *originario* in quanto «non desumibile né da una volontà collettiva né tantomeno da una volontà individuale»⁷⁴.

Questo è un caposaldo della filosofia politica greco-romana: Platone per primo addita l'Idea del Bene quale fonte della verità e modello per una retta condotta in privato ed in pubblico⁷⁵; Aristotele spiega che «ogni comunità si costituisce in vista di un bene» e in vista del bene più alto la comunità più importante e che tutte ricomprende, la *polis* o società politica: «La comunità che risulta di più villaggi è lo Stato, perfetto, che raggiunge ormai, per così dire, il limite dell'autosufficienza completa: formato bensì per rendere possibile la vita, in realtà esiste per rendere possibile una vita felice»⁷⁶, la quale per lo Stagiritico consiste nella contemplazione della Verità. Afferma inoltre che è più nobile perseguire il bene della città rispetto a quello dell'individuo: «infatti, se anche il bene è il medesimo per il singolo e per la città, sembra qualcosa di più grande e di più perfetto perseguire e salvaguardare quello della città: certo esso è desiderabile anche per una sola persona, ma è più bello e più divino il bene di un popolo e delle città»⁷⁷. Ma ciò

⁷⁴ *La componente rappresentativa*, cit., pp. 39 e 41.

⁷⁵ *Repubblica*, libro VI, 505e-506b; libro VII, 517c.

⁷⁶ *Politica*, cit., libro I, § 1, 1252a 1-8; § 2, 1252b 28-31, pp. 3 e 6.

⁷⁷ *Etica Nicomachea*, libro I, § 2, 1094b 7-10 (tr. a cura di C. Mazzarelli, Rusconi, Milano 1993,

non perché egli ritenga lo Stato un'entità a sé stante, contrapposta ai cittadini, bensì perché, essendo lo Stato null'altro che una comunità organizzata d'uomini, il suo proprio bene è anche il bene di tutti coloro che via via ne fanno parte; e solo per questo è più grande del bene di uno solo⁷⁸.

Cicerone pone a fondamento dell'unità del *populus* la *communio utilitatis*, cioè appunto il bene comune, il quale si specifica nel *consensus iuris*, che non è un generico concordare, ma un concordare *giusto*, un convenire che si fonda sul diritto e sulla giustizia, a sua volta riposanti sulla *lex naturae*. Sant'Agostino fa propria questa definizione e la completa con un'altra («*Populus est coetus multitudinis rationalis, rerum quas diligit concordī communione sociatus*»⁷⁹) che ha lo stesso significato, in quanto la *concors dilectio* ha per oggetto la giustizia come fondamento del legame sociale e della autorità dei governanti («*Remota iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia?*»⁸⁰). Per Agostino infatti, come per Cicerone, «*sine summa iustitia res publica regi non potest*»; e poiché *res publica* è *res populi*, ne segue che «la giustizia non è principio soltanto regolativo della vita politica, bensì anche e soprattutto *costitutivo* del popolo»⁸¹.

Tommaso d'Aquino, rielaborando la tradizione aristotelica, accoglie il concetto di *bonum commune*, anche da lui giudicato superiore a quello individuale di ugual genere, così come la *civitas* è superiore all'individuo e alle altre comunità umane, perché le comprende tutte: «*Sicut homo est pars domus, ita domus est pars civitatis; civitas autem est communitas perfecta... Et ideo sicut bonum unius hominis non est ultimus finis, sed ordinatur ad commune bonum; ita etiam et bonum unius domus ordinatur ad bonum unius civitatis, quae est communitas perfecta*»⁸². Esso riveste un così alto rilievo, nel pensiero dell'Aquinate, da costituire lo scopo essenziale delle stesse leggi positive: «*omnis lex ad bonum commune ordinatur*»⁸³: infatti essendo la legge *mensura humanorum actuum*, essa mira essenzialmente al primo principio della ragion pratica che è il fine ultimo dell'uomo, la felicità o beatitudine; ma poiché ogni uomo è ordinato alla propria comunità come la parte al tutto, «*necesse est quod lex proprie respiciat ordinem ad felicitatem communem*»⁸⁴. Il bene comune non è per Tommaso estrinseco al singolo, perché il fine dello Stato è di garantire a ciascuno la *vitae sufficientia perfecta*, consistente nella sufficienza dei beni materiali e in una vita felice e virtuosa⁸⁵. Inoltre esso, seppur importantissimo, non è il fine ultimo dell'uomo, che è invece la *fruitio Dei*,

pp. 52-53). Cfr. V. POSSENTI, *Bene comune*, in *Dizionario delle idee politiche* a cura di G. Campanini ed E. Berti, A.V.E., Roma 1993, p. 33.

⁷⁸ V. le considerazioni svolte da C. ESPOSITO, *Il valore dello Stato in Aristotele*, in «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», Giuffrè, Milano 1927, n. 1, pp. 23-38.

⁷⁹ *De civitate Dei*, libro XIX, cap. 24.

⁸⁰ *Op. cit.*, libro IV, cap. 4. Qui *latrocinium* indica un comportamento «predatorio» non solo *ad intra*, verso il popolo soggetto ad un cattivo governo, ma anche *ad extra*, cioè verso altri popoli.

⁸¹ S. COTTA, *S. Agostino e la politica - Introduzione*, in *La città di Dio*, Città Nuova, Roma 1978, I, p. CXLIV. Cfr. V. POSSENTI, *Le società liberali*, cit., p. 107. V. pure S. AGOSTINO, *De civitate Dei*, cit., libro II, cap. 21, § 2: «*Nec ipse populus iam populus esset, si esset iniustus, quoniam non esset multitudo iuris consensu et utilitatis communione sociata, sicut populus fuerat definitus*».

⁸² *Summa theologiae*, I-II, q. 90, a. 3. Cfr. V. POSSENTI, *Bene comune*, cit., *ivi*.

⁸³ *Ivi*, a. 2.

⁸⁴ *Ibidem*. Vedi pure q. 96, a. 4: «*Cum enim unus homo sit pars multitudinis, quilibet homo hoc ipsum quod est, et quod habet, est multitudinis, sicut et quaelibet pars id quod est, est totius*».

⁸⁵ In *III Politicorum* (1272), l. 7: «*Finis civitatis, propter quod civitas instituta est, est ipsum bene vivere*».

ma è un mezzo a questo fine, che è dovere dello Stato favorire e non ostacolare: «*homo non ordinatur ad communitatem politicam secundum se totum et secundum omnia sua... sed totum quod homo est, et quod potest, et quod habet, ordinandum est ad Deum*»⁸⁶.

L'importanza del bene comune si offusca nell'età moderna, ma esso mantiene la sua influenza anche presso autori che sembrano dargli minor peso: ad es. il contrattualista inglese J. Locke, che nel *First Treatise* definisce il bene pubblico come «il bene di ogni individuo membro della società, per quanto è possibile provvedervi in base alle norme comuni», ripetendo anch'egli che gli individui «fan parte di quel corpo politico, le cui parti e i cui membri son tutti... diretti, nelle loro funzioni peculiari, al bene del tutto [*good of the whole*], secondo le leggi della società»⁸⁷; ed anche J.-J. Rousseau. Egli, che pure attribuisce allo Stato un fondamento volontaristico, è ben conscio della abissale differenza che passa tra la *volonté générale* e la *volonté de tous*: l'una mira solo all'interesse comune, l'altra all'interesse privato e non è che una somma di volontà particolari⁸⁸. Più avanti egli afferma che «quel che rende generale la volontà è, più che il numero dei voti, l'interesse comune che li unisce»⁸⁹. In realtà la *volonté générale* di Rousseau è una «volontà» assolutamente pura da ogni contingenza e particolarismo, che ha per proprio oggetto soltanto «la conservazione comune e il generale benessere»⁹⁰; se si astrae dal nome e si guarda alla «cosa in sé», essa va definita *ragione*, più che volontà (in tal senso va inteso anche il riferimento di Fraenkel alla volontà popolare *ipotetica*⁹¹). Infatti «finché molti uomini riuniti si considerano come un sol corpo... il bene comune si rivela con evidenza dovunque e non c'è bisogno che di buon senso per riconoscerlo»; e quando è necessario promulgare nuove leggi «questa necessità è riconosciuta universalmente. Il primo che le propone non fa che dire quel che tutti hanno già pensato»⁹². La stessa convinzione che gli sconfitti in una votazione siano caduti in errore⁹³, troppe volte fraintesa e fonte di accuse di totalitarismo *ante litteram*, va forse interpretata secondo l'ottica illuminista dell'epoca, imbevuta della certezza (speranza?) che una discussione razionale porti sempre all'adozione della decisione migliore, riconosciuta come tale da parte di una maggioranza il più possibile ampia.

Lo stesso primato della ragione si trova espresso più chiaramente negli scritti di Hegel. Per lui «lo Stato, in quanto è la realtà [*Wirklichkeit*] della *volontà* sostanziale, ha questa realtà nella *autocoscienza* particolare che si è elevata fino alla propria

⁸⁶ *Summa*, cit., q. 21, a. 4.

⁸⁷ Tr. in J. LOCKE, *Due trattati sul governo e altri scritti politici* a cura di L. Pareyson, UTET, Torino 1982, §§ 92-93, pp. 163-164.

⁸⁸ *Contratto sociale*, cit., libro II, cap. 3, p. 42.

⁸⁹ *Ivi*, cap. 4, p. 45.

⁹⁰ *Op. cit.*, libro IV, cap. 1, p. 103.

⁹¹ *La componente rappresentativa*, cit., p. 39. G. SARTORI (*Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna 1957, pp. 189 e 191) osserva acutamente che questo concetto “esprime la crisi del giusnaturalismo e al tempo stesso la disperata ricerca di un *ersatz*, di qualcosa che ne faccia le veci... la volontà generale doveva essere il sostituto e l'equivalente antropomorfo dell'«ordine di natura» e di quella «ragione naturale» che lo coglie e rispecchia”.

⁹² *Contratto sociale*, loc. ult. cit.

⁹³ *Ivi*, cap. 2, p. 106: «Quando nell'assemblea del popolo si propone una legge, ciò che si chiede loro non è se approvino o respingano la proposta, ma se essa è o non è conforme alla volontà generale, che è la loro...Perciò quando trionfa un parere diverso dal mio, questo fatto non prova altro che io mi ero sbagliato e che quel che credevo fosse volontà generale non lo era».

universalità... [perciò] è il *Razionale* in sé e per sé»⁹⁴; questa definizione dello Stato, insieme all'altra di «realtà dell'Idea etica»⁹⁵, non stanno a significare che lo Stato è la "fonte" della moralità, bensì che esso esiste, se ed in quanto l'esigenza razionale di socialità è interiorizzata e condivisa dai suoi membri⁹⁶. Ed anche per Hegel centrale è l'idea del Bene, che si attua appunto nello Stato («Il Bene è l'Idea in quanto unità del concetto della volontà e della volontà particolare... è la Libertà realitata [realisierte], il fine ultimo assoluto del mondo»⁹⁷); il suo ideale è la Repubblica platonica, massima realizzazione dell'eticità.

Da parte sua, A. Rosmini riprende e sviluppa argomentazioni classiche sul tema: «Non basta l'unione di più esseri materiali in uno stesso luogo a costituire una società: altrimenti un mucchio di pietre sarebbe una società... Né pur basta l'unione di più esseri sensitivi... Finalmente né pure una qualsiasi moltitudine di uomini può ricevere il nome di società. A questa sono necessari de' vincoli intellettuali e morali: i soci debbono avere la coscienza di un *fine comune*... Per tal modo il bene sociale al quale essi intendono non è una mera collezione di beni individuali; ma è un bene veramente *comune*, unico nel suo concetto, del quale partecipano *tutti i singoli*»⁹⁸; e conferma che «ogni società si costituisce da un *bene comune*, nel quale cospirino le volontà di più persone affine di goderlosi tutte, o trarne tutte profitto»⁹⁹.

Nel nostro secolo questa lunga tradizione è stata attualizzata da J. Maritain, secondo il quale il popolo «è la moltitudine delle persone umane che, riunite sotto giuste leggi e da una reciproca amicizia per il bene comune della loro esistenza umana, costituiscono una società politica o un corpo politico»¹⁰⁰. Il bene comune, a sua volta, è «la buona vita umana della moltitudine, ed è comune in pari tempo al *tutto* e alle *parti*, vale a dire alle persone alle quali si ridistribuisce e che devono beneficiarne»¹⁰¹; esso «implica ed esige il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone»¹⁰². La società infatti non è un alveare, in cui conta solo il bene dell'insieme, ma è composta di *persone*: è un «tutto» composto di tanti «tutti», ad esso inferiori quanto alla loro individualità materiale, ma superiori quanto alla loro personalità spirituale e alla loro vocazione sovratemporale¹⁰³; e il bene comune, con tutte le sue componenti di coscienza civica, senso della libertà,

⁹⁴ *Lineamenti*, cit., § 258, p. 417.

⁹⁵ *Ivi*, § 257.

⁹⁶ *Ibidem*: «Nell'*ethos*, lo Stato ha la propria esistenza immediata. Nell'*autocoscienza* del singolo, nel sapere e nell'attività del medesimo, la propria esistenza mediata. Da parte sua, mediante la predisposizione spirituale, l'*autocoscienza* ha la propria *Libertà sostanziale* nello Stato, come nella propria Essenza, come nel fine e nel prodotto della propria attività». Cfr. pure il § 258, p. 419: «La destinazione degli individui consiste nel condurre una vita universale».

⁹⁷ *Lineamenti*, § 129, p. 251.

⁹⁸ *La società e il suo fine* (1837-1839), Edizioni di Uomo, Milano 1945 (a cura di Carlo Brocca), libro II, pp. 71-72.

⁹⁹ *Filosofia del diritto*, Tipografia e Libreria Boniardi-Pogliani, Milano 1841-1843, vol. II (*Diritto sociale*), n. 641.

¹⁰⁰ *L'uomo e lo Stato*, cit., p.32.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰² *La personne et le bien commun*, Desclée de Brouwer, Bruges 1946, tr. *La persona e il bene comune* a cura di M. Mazzolani, Morcelliana, Brescia 1963, p. 31.

¹⁰³ *Ibidem*, cit., pp. 44-45. Vedi pure p. 40: «L'uomo trova sé stesso subordinandosi al gruppo; e il gruppo raggiunge il suo fine soltanto servendo l'uomo e sapendo che l'uomo ha dei segreti che sfuggono al gruppo e una vocazione che il gruppo non contiene».

saggezza ereditaria, rettitudine morale, giustizia, eroismo, ha origine da ciascun membro del popolo e a ciascuno deve tornare, aiutandolo a perfezionare la propria vita e la propria libertà di persona¹⁰⁴. Inoltre il bene comune non riguarda solo gli individui, ma anche le società particolari da questi formate; «e una città pluralista riconosce a tali società particolari una autonomia il più possibile profonda»¹⁰⁵.

Quali conclusioni si possono trarre da questo lungo *excursus* storico-dottrinale?

In primo luogo il *bene comune* di un popolo si rivela essere la sua stessa esistenza, cioè la *coesistenza*, stabile nel tempo, di un insieme d'uomini, le cui volontà si rendono reciprocamente compatibili nella conformità al diritto e al suo principio regolativo, la *giustizia*¹⁰⁶. Esso quindi è un *fatto* obiettivo, che non dipende da una scelta, ma è a suo modo *originario* (non si sceglie di entrare in relazione con gli altri, ci si è già); ma è anche un *valore*, poiché ogni popolo, in virtù del proprio esistere, ha il diritto-dovere di mantenersi nell'esistenza, di conservare e rafforzare quei vincoli relazionali nei quali ogni singolo può trovare la pienezza del proprio essere. Per il suo carattere intrinsecamente relazionale, poi, questo bene della totalità è anche il bene autentico di ogni suo membro, appunto perché la relazione costituisce la condizione onto-esistenziale ed il fine cui tende, e deve tendere, ogni individuo umano¹⁰⁷.

Il bene comune, così inteso, è poi il fondamento dell'autorità dei governanti: infatti il popolo, come totalità organica, ha un originario diritto all'autogoverno al fine di conservare il bene comune della propria esistenza¹⁰⁸; ma essendo non una super-persona, bensì *relazione tra persone*, è necessario che uno o più individui umani usino la propria ragione per formulare le decisioni concrete necessarie al mantenimento e alla promozione di siffatta relazione¹⁰⁹. Anche nel momento della formazione di un nuovo Stato o di un mutamento rivoluzionario del governo, nel quale sembra detenere il *pouvoir constituant* nella misura più piena, il popolo non si presenta come una massa omogenea ed acefala,

¹⁰⁴ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 16; *La persona e il bene comune*, cit., p. 32.

¹⁰⁵ J. MARITAIN, *Umanesimo integrale* (1936), tr. a cura di G. Dore, Borla, Torino 1963³, p. 199.

¹⁰⁶ Cfr. F. D'AGOSTINO, *Lo Stato di diritto*, cit., pp. 197-199.

¹⁰⁷ Questo concetto è stato particolarmente approfondito dalla riflessione del Magistero cattolico: vedi ad es. l'enciclica *Pacem in terris* di Giovanni XXIII, parte II: «Il bene comune ha attinenza a tutto l'uomo; tanto ai bisogni del suo corpo quanto alle esigenze del suo spirito... Nell'epoca odierna l'attuazione del bene comune trova la sua indicazione di fondo nei diritti e nei doveri della persona. Per cui i compiti precipui dei poteri pubblici consistono, soprattutto, nel *riconoscere, rispettare, comporre, tutelare e promuovere quei diritti*, e nel *contribuire*, di conseguenza, *a rendere più facile l'adempimento dei rispettivi doveri*» (corsivi aggiunti). V. pure la costituzione pastorale del Concilio Vaticano II *Gaudium et spes*, n. 26, che definisce il bene comune «l'insieme di quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente». Cfr. V. POSSENTI, *Bene comune*, cit., pp. 39-40 e *Le società liberali*, cit., pp. 97 e 98 nt. 29.

¹⁰⁸ «L'unione in quanto tale è essa stessa l'autentico contenuto e fine»: G.W.F. HEGEL, *Lineamenti*, cit., §258, p. 419. Cfr. S. COTTA, *Il diritto nell'esistenza*, cit., pp. 181-182, per il quale la politica (come ogni forma coesistenziale) ha un proprio *conatus sese conservandi et progrediendi*.

¹⁰⁹ Cfr. J. MARITAIN, *Democrazia e autorità*, in *Per una politica più umana* (1945), tr. a cura di A. Pavan, Morcelliana, Brescia 1968, p. 37: «La necessità dell'autorità nella comunità politica, come la necessità dello Stato[apparato], è una necessità inscritta nella natura delle cose: la comunità politica, avendo la sua realtà, la sua unità e la sua vita in quanto tutto, è a questo titolo superiore alle sue parti come tali ed esige una distribuzione gerarchica dei suoi organi; ed essa domanda, per ciò stesso, che taluni in essa abbiano come compito proprio le funzioni che concernono l'unità del tutto e la direzione dell'opera comune e che abbiano così autorità sugli altri» (inciso tra parentesi aggiunto).

ma è sempre coordinato e diretto da personalità di rilievo che formano il vertice dell'organizzazione da (ri-)costituire¹¹⁰. Questi *organi* dello Stato-società - in quanto *parti* specializzate al servizio del Tutto - sono appunto *rappresentanti* del popolo, perché lo «rendono presente» con la loro azione, traducendo senza sosta la relazione latente tra i cittadini, i gruppi e le generazioni in una realtà viva e *attuale*: la ragione e volontà di costoro è la ragione e volontà della totalità. Questa è precisamente la convinzione di Fraenkel, il quale, riprendendo il pensiero del Burke, esprime tale concetto con le seguenti parole: «Se un popolo deve essere governato secondo il suo vero interesse, c'è bisogno di un intermediario che permetta ad esso l'accesso al riconoscimento del bene collettivo; solo in quanto popolo rappresentato un popolo sa ciò che vuole»¹¹¹.

Come si concilia l'autorità dei governanti, derivante dalla loro situazione rappresentativa, con il diritto del popolo a governarsi da sé medesimo? Rousseau, non sapendo rispondere a questa domanda, ha ritenuto la rappresentanza incompatibile con il principio della sovranità popolare e ne ha concluso che un popolo, il quale si affidi a deputati, è un popolo schiavo¹¹². Maritain ha individuato l'errore di Rousseau nel suo considerare la sovranità come una cosa materiale oggetto di proprietà esclusiva, anziché come un insieme di diritti e poteri: «Quando io possiedo un bene materiale, non posso trasferirlo a un altro senza con ciò perderne il possesso... Ma allorché si tratta di una realtà morale o spirituale, come nel caso di un diritto, posso investire un altro uomo di un diritto che mi appartiene senza perciò perderne io il possesso, se quell'uomo riceve tale diritto in modo vicariante, ossia come vicario di me stesso»¹¹³.

L'autorità dei governanti si spiega proprio con la dottrina, di ascendenza tomista, della partecipazione: il popolo ha il diritto al governo *per essenza* - cioè in modo *inerente* e *permanente* -, i governanti hanno tale diritto *per partecipazione*; in tal modo, pur non divenendo il primo schiavo dei secondi, questi, nei limiti delle rispettive competenze, hanno una *reale* autorità in quanto *immagini* del popolo, *parti che rappresentano il tutto*¹¹⁴. Per questo Kant afferma che «ogni vera repubblica non è e non può essere altro che un *sistema rappresentativo* del popolo, avente lo scopo di proteggere in nome del popolo, ossia in nome di tutti i cittadini riuniti e per mezzo dei loro delegati (deputati), i diritti dei cittadini stessi»¹¹⁵.

La rappresentanza politica, dunque, è pienamente «giuridica» al pari di quella privatistica: come questa, si concreta in una *situazione di potere* di uno o più soggetti (persone fisiche), i quali *esercitano* un diritto la cui *titolarità* appartiene ad un altro soggetto (nel nostro caso il popolo, entità metanaturalistica ma non per questo meno

¹¹⁰ Cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 104: «Ogni rappresentazione, secondo il proprio fondamento ideale, è «guida» e... si configura come un «dominio» sopra le unità personali da rappresentare». Anche per Smend (*Costituzione e diritto costituzionale*, cit., p. 83) «non vi è vita spirituale senza 'leadership' (*Führung*)» e la funzione principale dei capi consiste nel «tenere unito il gruppo politico che è alle loro spalle».

¹¹¹ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 48.

¹¹² «Il popolo inglese si crede libero, ma s'inganna di molto; esso non lo è che durante l'elezione dei membri del Parlamento: non appena quelli sono stati eletti, esso è schiavo, è nulla»: *Contratto sociale*, cit., libro III, cap. 15, p. 96.

¹¹³ *L'uomo e lo Stato*, cit., pp. 42-43, 156-158.

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ *Die Metaphysik der Sitten* (1797), tr. *La metafisica dei costumi* a cura di G. Vidari, Laterza, Roma-Bari 1989², parte II, sezione I, § 52, p. 176.

«reale»); per ciò solo è qualificata «politica», perché il soggetto rappresentato è la *polis*. Quanto all'identità del «terzo» destinatario dell'attività rappresentativa di questi soggetti «pubblici», si può dire che «terzi» sono i cittadini dello Stato *uti singuli*, nonché le formazioni sociali intermedie cui essi partecipano, insomma il popolo come *pluralità*, davanti al quale i rappresentanti rendono «presente» e attivo il popolo come *unità*¹¹⁶; come pure sono «terzi» gli altri popoli (e i loro membri) quanto agli atti, loro diretti, compiuti da specifiche categorie di rappresentanti (ad es. gli agenti diplomatici).

Tale potere ha per oggetto in primo luogo la 'materializzazione' del bene comune: infatti, pur essendo proprio di tutti i cittadini il fine ultimo della società politica (la conservazione della coesistenza), può sussistere tra essi un notevole disaccordo nella gestione dei fini 'mediati', cioè sulla scelta dei mezzi ottimali per la sua attuazione nelle singole circostanze concrete. Questa scelta è appunto compito dei detentori del potere pubblico, e il bene comune deve essere il criterio ultimo del loro agire: *salus reipublicae suprema lex*. Ad essi spetta appunto esaminare l'insieme delle relazioni sociali, al fine di scoprirne il senso intrinseco da salvaguardare (secondo l'antico brocardo *ex facto oritur ius*), nonché scegliere i mezzi più idonei a tale scopo. Nell'adempimento di questo compito essi devono avere di mira unicamente l'interesse oggettivo della totalità (il quale, lo si è visto *supra*, è anche proprio di tutti i cittadini); perciò è da respingere la posizione di Hegel, secondo il quale «se i deputati vengono considerati come *rappresentanti*, ciò allora ha un senso organicamente razionale solo allorché essi non siano *rappresentanti* di *singoli*, di una moltitudine, bensì *rappresentanti* di una delle *sfere* essenziali della società, rappresentanti dei suoi grandi interessi»¹¹⁷. Infatti questa sarebbe rappresentanza di interessi particolari, diversi tra loro e al limite confliggenti, mentre quel che qui rileva è proprio l'«interesse» del *tutto*¹¹⁸. Certamente è utile che tra i rappresentanti si trovino esperti nei vari rami delle attività umane, ma tali conoscenze «tecniche» sono degli *accidentalìa* rispetto a quella sorta di virtù di *prudenza* (la *phronesis* aristotelica), consistente nel saper prendersi cura dell'universale, che sola è necessaria nei gestori della *res publica*.

La dottrina suesposta è stata spesso accusata di non distinguere il regime democratico da una monarchia assoluta o, in tempi più recenti, da un regime totalitario, dato che anche in essi i governanti si legittimerebbero con la pretesa di fare il bene dello Stato. In realtà lo «Stato» nel cui interesse agiva un Re Sole, o agisce un governo

¹¹⁶ Cfr. H. HELLER, *Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts*, W. de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig 1927; tr. *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale in La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato* a cura di P. Pasquino, Giuffrè, Milano 1987, p. 140.

¹¹⁷ *Lineamenti*, cit., § 311, p. 525. Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 74, per il quale la teoria hegeliana della rappresentanza è «in contraddizione con un sistema costituzionale costruito sul giudizio della volontà generale» in quanto «alla sua base c'è il principio dell'assolutezza delle volontà soggettive».

¹¹⁸ Alcuni tratti della figura biblica del «pastore», letti in prospettiva fenomenologica, possono fornire una conferma indiretta a quanto affermato nel testo; ad es. in *Ez* 34, 15-16 l'azione salvifica di Dio verso Israele è presentata con le seguenti parole: «*Ego pascam oves meas et ego eas accubare faciam, dicit Dominus Deus;... quod confractum fuerat alligabo et quod infirmum erat consolidabo et quod pingue et forte custodiam et pascam illas in iudicio*». Questo passo testimonia la consapevolezza transculturale che il *ministerium* di un governante è finalizzato non a privilegiare un ceto sociale (a seconda delle ideologie, i «ricchi» o i «poveri») ma a promuovere il benessere materiale e spirituale dell'intero popolo, nell'armonica coesistenza di tutte le classi.

totalitario, non si identifica con la totalità del popolo, bensì, a seconda dei casi, con l'apparato amministrativo, con il partito o la classe al potere, al limite con la persona fisica del Capo o con la sua dinastia; perciò anche il «bene dello Stato» è solo il «bene» di una parte del corpo politico, non il bene oggettivo del Tutto. Inoltre la democrazia, secondo la definizione data da A. Lincoln¹¹⁹, non è solo il governo *del popolo* (ovvero l'attuazione dell'originario diritto della società politica all'autogoverno) e *per il popolo* (vale a dire, per la promozione del bene comune), ma anche *per mezzo del popolo*, poiché il corpo politico sceglie i propri governanti dal suo seno ed ogni cittadino, *di principio*, ha il diritto-dovere di partecipare alla gestione e all'incremento di quel bene che è *di tutti*, perciò anche *suo*. Diversamente dai regimi monarchico ed aristocratico, nei quali la cura del bene comune è per principio riservata all'uno o ai pochi ritenuti idonei ad occuparsene - la maggioranza dei cittadini essendo considerati dei «perpetui minori» da governare *paternalisticamente* -, la forma di governo democratica *prende sul serio* il principio natural-razionale dell'uguaglianza *ontologica* di tutti gli uomini, ed esige il superamento, per quanto possibile, di tutti quegli ostacoli che li rendono *esistenzialmente* diversi, affinché ogni suo membro sia reso capace di dare il proprio contributo alla *res publica*.

Ne segue pure che i rappresentanti non possono pretendere un'obbedienza cieca: poiché il bene comune costituisce la giustificazione delle norme positive di un ordinamento statale, le prescrizioni che violino la parità ontologica di tutti gli uomini e la simmetria delle loro molteplici relazioni - nel che sta la sostanza della coesistenza- sono prive del crisma della giuridicità e non obbligano in coscienza (vedi ad es. le norme che in molti Stati autorizzano l'aborto volontario, negando - per lo più ambiguamente - la personalità del concepito).

Non si può neppure obiettare che in tal modo verrebbe obliterato un aspetto fondamentale della rappresentanza, quello del *rappporto* del rappresentante con il rappresentato, in virtù del quale il primo sarebbe obbligato a ricercare l'interesse del *dominus* - si afferma infatti che la volontà popolare ipotetica e l'interesse pubblico, da quest'ultima perseguito, altro non sarebbero che la volontà dello stesso rappresentante e l'interesse pubblico così come da quest'ultimo interpretato -. La concezione qui esposta prende invece sul serio il rapporto tra il popolo e i suoi governanti, fondandolo appunto sul dovere di questi di curare il bene comune della totalità da essi rappresentata; anzi, è proprio questa esigenza di tutela del bene comune che giustifica la loro sovraordinazione funzionale agli altri cittadini. Essa è l'oggetto del loro «mandato»¹²⁰; anche sotto questo aspetto si rivela l'analogia tra la rappresentanza «politica» e quella di diritto privato, il che dimostra la loro appartenenza ad un medesimo *genus*.

Quanto poi all'appartenenza della volontà al rappresentante, e non al popolo, non si deve confondere la volontà empirica, psicologica di uno o più individui con la volontà popolare ipotetica, la quale, giova ricordarlo, non è la volontà effettivamente espressa dalla maggioranza o anche dalla totalità dei cittadini viventi (dato che essi non esauriscono il concetto di popolo, che comprende anche le generazioni passate e future),

¹¹⁹ Nel celebre discorso di Gettysburg del 19 novembre 1863: «*the government of the people, by the people, for the people*»; cfr. V. POSSENTI, *Le società liberali*, cit., pp. 103-105.

¹²⁰ Cfr. J.-E. SIÉYÈS, *Discorso sulla questione del veto regio*, cit., p. 443: «Non esiste, non può esistere per un deputato altro mandato imperativo o voto positivo, che quello della Nazione; egli non è tenuto a tener conto dei consigli dei suoi diretti committenti, se non nella misura in cui questi consigli saranno conformi al voto nazionale».

bensì ciò che essi *devono* volere per conservare il tessuto della coesistenza - sebbene sia possibile, e talvolta sia accaduto, anche in questo secolo, che un popolo voglia diversamente, per il prevalere degli interessi particolari su quello generale, finendo così per danneggiare sé stesso¹²¹ -. Inoltre anche nella rappresentanza privatistica volontaria si può osservare che la volontà psicologica, dalla quale dipende il compimento degli atti e negozi, promana dal rappresentante, mentre gli effetti ricadono nella sfera giuridica del rappresentato; si può anzi dire che l'atto, «materialmente» compiuto dal rappresentante, giuridicamente «appartiene» al rappresentato, nel senso che è a lui *imputato* o «ascritto» (*zugeschrieben*) - il che costituisce, tra l'altro, un ottimo argomento in favore della equiparazione tra la rappresentanza e il cosiddetto «rapporto organico» (*Organschaft*) cui ricorre la dottrina prevalente per spiegare il legame tra titolari degli uffici pubblici e Stato¹²² - .

3.3. *Natura rappresentativa dello Stato-apparato e primato del Parlamento*

Sulla base di quanto detto sembra necessario riconoscere che *ogni esercente una pubblica funzione rappresenta il popolo*, per il fatto di «renderlo presente» in uno specifico ambito di rapporti: in tal senso Siéyès poteva affermare che «tutto è rappresentanza in uno stato sociale»¹²³ e l'articolo 98 della attuale costituzione italiana stabilisce che «i pubblici impiegati sono a servizio esclusivo della Nazione»¹²⁴. Non riveste carattere rilevante il fatto che la nomina dei pubblici funzionari non avvenga sempre e comunque per elezione (è ciò che accade tipicamente negli Stati europei continentali): infatti questa è soltanto una *tecnica di selezione* al pari di altre (ad es. il concorso) che, in una determinata fattispecie, possono rivelarsi più idonee alla scelta di personale dotato dei requisiti necessari al buon esercizio della funzione¹²⁵; né si può

¹²¹ Su questo punto Kant ha osservato che il problema non è quello di sapere «come il popolo sceglierà per soddisfare volta per volta le sue inclinazioni, ma come *deve* scegliere incondizionatamente, sia che la scelta possa a lui giovare, sia che non giovi (il principio morale)»: Erster Brief an Herrn F. Nicolai, *Über die Buchmacherei* (1798), tr. *Prima lettera al signor Federico Nicolai. A proposito dei fabbricanti di libri*, in E. KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto* a cura di G. Solari e G. Vidari, UTET, Torino 1995, p. 368.

¹²² Vedi H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, 2^a ed., Franz Deuticke, Wien 1960, tr. *La dottrina pura del diritto* a cura di M. G. Losano, Einaudi, Torino 1966, pp. 186-187 (il quale però non distingue tra titolarità ed esercizio di un diritto); più precisamente V. ZANGARA, *La rappresentanza istituzionale*, CEDAM, Padova 1952², pp. 225-230.

¹²³ *Opinione sul progetto di costituzione* (20 luglio 1795), in J.-E. SIÉYÈS, *Opere*, cit., volume II, p. 790; e ancora: «E' logico che tutti coloro che esercitano una funzione politica per il popolo siano i suoi rappresentanti, qualora ne abbiano ricevuto il mandato» (*ivi*); «ogni pubblico funzionario nell'esercizio della sua missione è rappresentante del popolo» (p. 803).

¹²⁴ Cfr. L. ROSSI, *La rappresentanza politica*, in *Scritti vari di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1939, vol. V, p. 79: «Rappresentanza si ha quando una persona non agisce in nome e per conto suo, ma nella vece e nell'interesse di altri, della collettività nel caso nostro. Per tal modo gli organi dello Stato moderno, senza distinzione alcuna, hanno natura rappresentativa, appunto in quanto operano non «*jure proprio*» ma «*jure repraesentationis*»: i governanti rappresentano lo Stato, non sé stessi». In questa sede, pertanto, l'espressione *Stato-apparato* - in contrasto con la dottrina continentale dominante, che lo ritiene un ente unitario dotato di personalità giuridica - è una mera *sintesi verbale*, usata per indicare il complesso dei (concreti e distinti) organi ed enti che esercitano pubbliche funzioni (come nella dottrina anglosassone).

¹²⁵ Cfr. R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit., t. II, p. 263: «*Dans le système représentatif*

sostenere ch'essi siano meri esecutori della volontà dello Stato normativamente formalizzata, essendo l'esecuzione di una norma positiva da parte di un funzionario - non meno della sua osservanza da parte di un *quidam de populo* - condizionata al rilevamento in essa (a seguito di una autonoma ed imprescindibile attività interpretativa) di una *recta ratio*, cioè di una sua finalizzazione alla garanzia della coesistenza interpersonale.

Nel medesimo senso rappresentano il popolo anche un monarca ereditario «costituzionale»¹²⁶ - come prevedevano la costituzione francese del 1791 e lo Statuto del 1848, il cui articolo 2 definiva «rappresentativo» il governo sabauda - e un presidente eletto direttamente (ciò che lo rende sensibile alla volontà popolare empirica) o con procedimenti mediati: come quello ideato dai costituenti nordamericani, un metodo che (ricorda Fraenkel¹²⁷) «prende[va] sul serio il divieto del mandato imperativo», affidando la scelta del presidente degli Stati Uniti ad un collegio di «grandi elettori» a loro volta scelti dai corpi legislativi dei singoli Stati; il tutto allo scopo di distanziare il più possibile tale altissima carica dalle pressioni contingenti dell'opinione pubblica e dalla tentazione di accaparrarsene i favori¹²⁸. Sono da considerare rappresentanti anche i membri delle cosiddette «Camere alte», come i Lords inglesi, e i componenti della magistratura che esercitano la funzione inquirente ed emettono sentenze «in nome del popolo»¹²⁹. A maggior ragione, poi, tale qualifica spetta ai membri dell'Esecutivo pur in presenza di una responsabilità del *premier* o dei singoli ministri verso il Parlamento: infatti non avrebbe senso stabilire delle procedure di controllo - attraverso interpellanze, commissioni d'inchiesta e ordini del giorno - finalizzate ad assicurare l'omogeneità fra i due organi, se il *cabinet* fosse un semplice comitato esecutivo parlamentare¹³⁰.

Un discorso particolare va fatto per il *corpo elettorale*. Questo è formato dai cittadini aventi diritto di voto, vale a dire investiti dal popolo del potere di scegliere coloro che, a loro volta, prenderanno le decisioni rilevanti per la sua esistenza (secondo il principio: «*la Nation dispense ainsi ce que lui prescrit son intérêt*»)¹³¹. L'elettorato attivo, infatti, al pari di quello passivo, non è un semplice diritto individuale, bensì una

institué par la Constituante... la condition d'élection disparaît. La représentation ne présuppose plus nécessairement l'élection du représentant: la qualité de représentant va être étendue à tout personnage ou collègue qui tient de la Constitution la puissance de vouloir pour la nation».

¹²⁶ Anche Leibholz, pur distinguendo fra rappresentanti «politici» che partecipano alla formazione della volontà statale, e personalità «decorative» o «neutrali» che rappresentano la totalità del popolo ma non governano (*La rappresentazione nella democrazia*, cit., pp. 103-104, 146-147 nt. 26), ammette che queste ultime possano essere fornite di una sia pur minima facoltà discrezionale (p. 123 nt. 63; si pensi al potere presidenziale di scioglimento anticipato del parlamento), e pertanto, nel senso del testo, abbiano il dovere di usarne al fine di tutelare il bene comune.

¹²⁷ *La componente rappresentativa*, cit., pp. 53-54.

¹²⁸ Cfr. *Il Federalista*, cit., N. 68, pp. 512-517.

¹²⁹ «Il re è rappresentante del popolo; così lo sono i Lord e i giudici: essi sono tutti fiduciari del popolo come i Comuni, giacché nessun potere è attribuito nel solo interesse di chi lo detiene»: E. BURKE, *Thoughts on the Cause of the Present Discontent* (1770), tr. *Pensieri sulle cause dell'attuale malcontento* a cura di G. Galliano Passalacqua, ECIG, Genova 1987, p. 101.

¹³⁰ Cfr. G. LEIBHOLZ, *op. cit.*, pp. 134-135.

¹³¹ Leibholz, il quale nega che l'elettorato attivo possa considerarsi rappresentante del popolo (*ibidem*, p. 99) riconosce tuttavia che, di regola, un rappresentante rappresenta «non l'organo che lo elegge, ma piuttosto un'unità personale distinta da questo» (p. 225) e cita gli esempi del Papa - il quale non rappresenta il collegio dei cardinali, ma l'intera cristianità cattolica (e, va aggiunto, la stessa persona del Cristo) - e del presidente francese nella III^a repubblica, che rappresentava non il parlamento, ma il popolo come unità politico-ideale.

potestà, il cui adempimento, doveroso, è da considerare una *funzione pubblica*¹³², finalizzata come l'agire degli eletti alla cura del bene comune, che deve pertanto essere l'unico criterio del suo esercizio. Non a caso, nella seduta dell'Assemblea nazionale francese dell'11 agosto 1791, il deputato A. Barnave ha icasticamente affermato che «*la fonction d'électeur n'est pas un droit, c'est pour tous que chacun l'exerce*»¹³³.

Essendo delle funzioni (e non dei diritti), il popolo può ben attribuirne l'esercizio esclusivo a determinate categorie di cittadini, senza che ciò implichi un privilegio arbitrario, purché la scelta avvenga sulla base di criteri obiettivi e allo scopo di tutelare il bene collettivo. Infatti «*il est de l'essence même de l'État que sa volonté ne puisse être exprimée comme aussi son activité et ses pouvoirs ne peuvent être exercés que par les personnes qui sont désignées à cet effet et autorisées par son statut organique; antérieurement à ce statut, les membres de la nation ne peuvent posséder, sous aucune forme ni à aucun degré, un droit personnel à l'exercice de la puissance étatique; pas plus sous la forme électorale que sous celle du gouvernement direct*»¹³⁴. Su questo presupposto teorico il Burke contrapponeva addirittura, alla rappresentanza effettiva (elettiva) una “*virtual representation*” caratterizzata da «una comunione di interessi e una armonia nei sentimenti e nei desideri tra coloro che agiscono in nome di qualsiasi sorta di popolo e il popolo nel nome del quale essi agiscono, *sebbene i suoi fiduciari non siano effettivamente scelti da esso*»; la sua superiorità si sarebbe manifestata appunto nella libertà degli eletti di discostarsi dalle indicazioni dell'elettorato, a seconda del vario esplicarsi del pubblico interesse¹³⁵.

Perciò non era arbitrio, nel secolo scorso, che l'uno e l'altro diritto elettorale fossero limitati ai titolari di patrimoni elevati, che assicuravano l'indipendenza economica degli eletti e una loro minor corruttibilità, e a coloro che possedevano una adeguata istruzione, perché ritenuti più “saggi” e quindi più idonei alla gestione razionale della cosa pubblica (diversa valutazione dovendosi dare circa l'esclusione delle donne, motivata da una presunzione, tanto antica quanto infondata, di inferiorità intellettuale a loro carico). Del resto, anche negli ordinamenti contemporanei, ove vige il cd. «suffragio universale», questo spetta in realtà solo ai cittadini adulti capaci d'agire e non colpiti da giudizi di «indegnità» (motivati ad es. da condanna penale); ma, appunto, l'ampiezza del corpo elettorale è irrilevante, dal momento che questo è solo un organo rappresentativo della totalità del popolo, unico pur nel mutare dei suoi membri¹³⁶. Diversamente opinando, non si saprebbe spiegare la rappresentanza, da parte degli eletti, degli elettori che non abbiano votato per essi e, ancor più, di quelli che non abbiano votato affatto, poiché il rapporto rappresentativo non si instaura con un particolare individuo o gruppo, ma sempre con il popolo intero. Lo stesso principio della segretezza del voto (accolto ad es. nell'articolo 48 dell'attuale costituzione italiana), non consentendo di riferire i voti espressi a singoli elettori, né di valutare la corrispondenza tra la volontà autentica dell'elettore e quella dichiarata, mira a impedire il sorgere di rapporti diretti tra elettori ed eletti, privilegiando

¹³² Questa é anche l'opinione di R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, t. II, pp. 241 ss., 410 ss.

¹³³ Cit. in R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, t. II, p. 245.

¹³⁴ *Ivi*, p. 429.

¹³⁵ *Lettera a Sir H. Langrishe*, cit. in E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 47 nt. 8 (corsivo aggiunto). E più avanti: «Il popolo può sbagliare nelle proprie scelte; ma l'interesse comune e i sentimenti comuni sono raramente sbagliati».

¹³⁶ Vedi J.-E. SIÉYÈS, *Discorso sulla questione del veto regio*, cit., p. 443: «Un deputato è nominato da un baliaggio a nome della totalità dei baliaggi; un deputato è deputato della Nazione tutta».

(seppur implicitamente) l'autonomia dei rappresentanti.

Tuttavia non c'è dubbio che la forma di rappresentanza più rilevante nella dottrina e nella prassi costituzionale degli ultimi due secoli sia stata (e sia ancor oggi, almeno negli ordinamenti democratici europei) quella attuata mediante assemblee elettive. Il suo modello è il Parlamento inglese, il quale già dal XVI secolo, in concomitanza con il passaggio da un'attività puramente interpretativa delle leggi alla loro stabile produzione, venne configurandosi dottrinalmente come l'insieme dei rappresentanti, non di feudi, borghi o ceti, ma del *body politic* nella sua interezza¹³⁷. Questo pensiero, espresso nella sua compiutezza dal Blackstone («*every member, though chosen by one particular district, when elected and returned serves for the whole realm*»¹³⁸) e ribadito dal Burke («Il parlamento non è un *congresso* di ambasciatori di interessi diversi e ostili... è invece un'assemblea *deliberativa* di una nazione, con un solo interesse, quello della comunità»¹³⁹), è stato fatto proprio dai rivoluzionari del 1789, i quali hanno dichiarato che «*la volonté des représentants sera la volonté générale de la nation*», divenendo poi convinzione comune¹⁴⁰.

A tal proposito Fraenkel sostiene la tesi di una continuità del sistema rappresentativo inglese rispetto alle assemblee cetuali del periodo medievale¹⁴¹, ma riconosce anche il ruolo decisivo svolto da Burke per far acquistare al Parlamento, e in special modo alla Camera dei Comuni, la coscienza del proprio "primato". Egli, opponendosi alle pretese assolutistiche di Giorgio III come pure alla dottrina radicale di Rousseau, proclamò insieme l'esigenza che il potere esecutivo si fondasse su una solida maggioranza parlamentare ed il rifiuto di mandati imperativi di singoli o gruppi di elettori¹⁴². Poiché soltanto in collaborazione con colleghi del medesimo orientamento un deputato avrebbe potuto agire efficacemente in ordine al bene comune, era necessario ch'essi si riunissero in gruppi o "partiti" (*parties*)¹⁴³; ma ciò non sarebbe stato possibile se

¹³⁷ Cfr. il *De republica et administratione Anglorum* di sir THOMAS SMITH (1583), libro II, cap. 2: «*Quicquid in centuriatis comitiis aut in tribunitiis populus Romanus efficere potuisset, id omne in comitiis Anglicanis, tamquam in coetu Principem populumque repraesentante, commode transigitur. Interesse enim in illo conventu omnes intelligimur, cuiuscumque amplitudinis, status, aut dignitatis, Princepsve aut plebs fuerit; sive per teipsum hoc fiat sive per procuratorem*».

¹³⁸ *Commentaries on the Laws of England* (1765-1769), libro I, cap. 2, p. 159.

¹³⁹ *Speech to the electors of Bristol* (1774), tr. parziale in *La rappresentanza politica* (raccolta di passi scelti a cura di D. Fisichella), Giuffrè, Milano 1983, p. 66; e ancora: «E' vero che voi scegliete un rappresentante, ma quando lo avete scelto egli non è un rappresentante di Bristol, ma un membro del parlamento» (*ibidem*).

¹⁴⁰ In questo secolo il Carré de Malberg ha definito il parlamento «*l'organe par lequel la nation va pouvoir législativement vouloir*»: *Contribution*, cit., t. II, p. 227.

¹⁴¹ *La componente rappresentativa*, cit., p. 40: «Il sistema rappresentativo non riesce mai interamente a negare le proprie origini storiche derivanti dal sistema dei ceti». Egli riprende tale opinione da O. HINTZE, *Typologie der ständischen Verfassungen des Abendlandes*, in «Historische Zeitschrift», CXLI, 1930, pp. 229-249 (tr. *Tipologia delle costituzioni per ceti in Occidente in Stato e società* a cura di P. Schiera, Zanichelli, Bologna 1980, pp. 221-235).

¹⁴² Vedi il suo *Discorso agli elettori di Bristol*, *loc. ult. cit.*: «Formulare un'opinione è diritto di ogni uomo. Quella degli elettori ha il suo peso, è degna di rispetto... Tuttavia *istruzioni con carattere obbligatorio, mandati* che il membro del parlamento sia tenuto ciecamente e implicitamente ad obbedire, a votare e a sostenere, anche se contrari alla limpida convinzione del suo giudizio e della sua coscienza, queste sono cose affatto sconosciute alle leggi di questa terra, e che nascono da un fraintendimento fondamentale di tutto lo spirito e il tenore della nostra costituzione».

¹⁴³ «Il partito è un corpo di uomini uniti per promuovere, attraverso i loro sforzi congiunti,

ciascuno di essi non avesse messo da parte i propri sentimenti soggettivi fondati sui vissuti individuali, se non avesse aderito ad un ordine comune, oggettivo di valori, apprensibile da una retta ragione, avendo di mira non gli interessi “privati” dei suoi elettori, e neppure dell’elettorato nel suo complesso, ma solo l’interesse del popolo nella sua unità e continuità storica¹⁴⁴.

L’evoluzione da una rappresentanza corporativa ad una rappresentanza nazionale, che in Inghilterra avvenne nel segno della difesa delle antiche libertà consuetudinarie, in Francia assunse un carattere rivoluzionario, di opposizione ai privilegi della nobiltà e del clero maggiore, e portò anche qui all’affermazione dell’assemblea legislativa come unica interprete dell’interesse collettivo “bene inteso”. In questo senso il deputato B. Barère, nel suo discorso all’Assemblea nazionale dell’8 luglio 1789, affermava: «*La puissance législative ne commence qu’au moment où l’Assemblée générale des représentants est formée*», e J.-E. Siéyès, nella medesima sede, ripeteva che «il popolo o la Nazione non può avere che una voce, quella della Legislatura nazionale»¹⁴⁵; tesi poi consacrata legislativamente nell’articolo 2, titolo III della costituzione del 1791, ove si stabilisce che «*La nation de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut l’exercer que par délégation. La constitution française est représentative*», e ripresa successivamente da altri ordinamenti.

Tale convinzione era fondata, come si è già detto, sulla fiducia nel primato della ragione sulle passioni. Si riteneva che un insieme di persone, aventi un ordine obiettivo di valori comuni, potessero, mediante il confronto sereno delle rispettive opinioni, razionalmente argomentate, giungere a conclusioni il più possibile ragionevoli, così da provvedere nel modo migliore, in circostanze date, alla cura dell’interesse collettivo. In questo senso Burke affermava che in un parlamento «non debbono essere gli scopi o i pregiudizi locali a guidare le decisioni, ma il bene comune che nasce dalla ragione generale»¹⁴⁶ e Siéyès ripeteva che «quando ci si riunisce, lo si fa per deliberare, per conoscere i reciproci pareri, per trarre reciprocamente profitto dalle diverse idee, per confrontare le singole volontà, per modificarle, conciliarle, insomma per ottenere un risultato valido per la maggioranza»¹⁴⁷.

In conseguenza di ciò, il deputato dovrebbe essere indipendente da mandati imperativi, sia di collettività locali, sia dell’elettorato nel suo complesso; essi sono incompatibili con la rappresentanza parlamentare tanto sul piano pratico, potendo essere i lavori dell’assemblea rallentati oltre misura dal vincolo dei suoi membri *ad audiendum et referendum*¹⁴⁸, quanto e soprattutto dal punto di vista «ideologico», non potendo i desideri o i bisogni di gruppi particolari, od anche di tutti i cittadini viventi, far premio sull’esigenza di conservare il bene comune del popolo non solo al presente, ma anche per l’avvenire. Seppure infatti un rappresentante eletto debba «vivere nell’unione più stretta,

l’interesse nazionale in base a un particolare principio sul quale tutti concordano»: E. BURKE, *Pensieri sulle cause dell’attuale malcontento*, cit., p. 140.

¹⁴⁴ Cfr. E. FRAENKEL, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹⁴⁵ *Discorso sulla questione del veto regio*, cit., p. 444.

¹⁴⁶ *Discorso agli elettori di Bristol*, loc. ult. cit.

¹⁴⁷ *Op. cit.*, p. 444.

¹⁴⁸ Vedi E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, cit., *ivi*: «Che sorta di ragione è quella nella quale la determinazione precede la discussione, nella quale un gruppo di uomini delibera e un altro decide, e nella quale coloro che traggono le conclusioni sono magari lontani trecento miglia da coloro che ascoltano le argomentazioni?».

nella più totale corrispondenza e nella più limpida comunicazione con i propri elettori», rispettarne le opinioni e i desideri, tuttavia egli non è tenuto a sacrificar loro «la sua opinione imparziale, il suo maturo giudizio, la sua illuminata coscienza», essendo il governo e la legislazione «questioni di ragione e di giudizio, non di inclinazione»¹⁴⁹. Ragion per cui, a rigore, si dovrebbe concludere per la nullità della elezione di un rappresentante, il quale si sia vincolato, esplicitamente o copertamente, ad attuare i *desiderata* dei propri elettori.

Inoltre l'obbedienza ad istruzioni particolari ridurrebbe il parlamentare ad un *nuncius* (*Vertreter*); una *deminutio capitis* incompatibile con la posizione di un rappresentante, il quale, proprio in virtù del suo "impersonare" il popolo, deve possedere «*die Qualitäten eines Herren, nicht die eines Dieners*»¹⁵⁰. Del resto anche Hegel, pur essendo favorevole ad una rappresentanza per ceti, era convinto che i deputati «non sono nel rapporto di esser mandatari cui sia stato commissionato alcunché o affidate istruzioni» in quanto essi devono far valere l'interesse generale, e «il loro convegno ha la determinazione di essere un'assemblea vivente, reciprocamente informantesi e convincendosi, deliberante in comune»¹⁵¹.

Alla medesima logica obbediscono sia la prescrizione di casi d'ineleggibilità (volti ad impedire l'elezione di taluni soggetti particolarmente legati a specifici interessi, e perciò in una posizione di sudditanza quantomeno psicologica) e di incompatibilità (per tutelare la "genuinità" del comportamento degli eletti), sia la provvisione d'indennità allo scopo di garantire l'indipendenza economica dei parlamentari (soprattutto a seguito dell'estensione del suffragio, attivo e passivo, ai ceti meno abbienti), come pure l'eventuale obbligo di pubblicità delle loro situazioni patrimoniali e delle fonti di finanziamento.

L'elezione non stringe perciò alcun legame giuridico tra elettori ed eletto, ma si configura come una mera tecnica di selezione degli individui che, per la loro cultura, professione o esperienza di vita, diano maggior affidamento di sapere e voler perseguire il bene del corpo politico¹⁵². Questa selezione è compiuta dai cittadini aventi diritto di voto, non *uti singuli* ed in base ai propri interessi egoistici, bensì in vece del popolo e nell'esclusivo interesse della totalità. Così si spiega come si potesse parlare di assemblee rappresentative anche in regimi che prevedevano un suffragio censitario (poiché i deputati non rappresentavano il loro ristretto elettorato, bensì l'intero Stato) e perché un costituzionalista come Carlo Esposito, commentando l'articolo 41 dello Statuto albertino che sanciva la natura rappresentativa della Camera dei deputati italiana, poteva affermare (con la serenità di una semplice presa d'atto) ch'essa fosse rappresentativa della Nazione *per quanto elettiva*, sebbene cioè i suoi membri fossero eletti da un numero limitato di cittadini nei vari collegi elettorali¹⁵³. Poiché non è la base elettorale più o meno ampia a determinare la rappresentatività di un deputato, bensì - come affermava Burke - il suo essere legato al popolo nel pensiero, pur se indipendente da esso nel proprio lavoro.

L'indipendenza dei singoli deputati e dell'assemblea nel suo complesso richiede poi

¹⁴⁹ E. BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol*, cit., pp. 65-66.

¹⁵⁰ «Le qualità di un "signore", non di un "servo"»: G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, cit., p. 130.

¹⁵¹ *Lineamenti*, cit., § 309, p. 523.

¹⁵² Anche per Hegel la deputazione «ha il senso per cui, mediante la fiducia, vi vengono destinati individui che s'intendono di questi affari [generali] meglio dei deputanti»: *ibidem*.

¹⁵³ *La rappresentanza istituzionale*, Stabilimento tipografico «Filelfo», Tolentino 1938, p. 22.

che le singole legislature abbiano una durata sufficientemente lunga, così che gli eletti non siano condizionati dalla mutevole opinione pubblica (per lo stesso motivo molti testi costituzionali o legislativi prevedono la possibilità di riunioni segrete). Di conseguenza un regime rappresentativo dovrebbe escludere la facoltà di altri organi (capo dello Stato o dell'Esecutivo) di sciogliere anticipatamente il Parlamento in caso di «scarsa sintonia» con il popolo: ciò significherebbe il prevalere della volontà popolare empirica su quella ipotetica, degli umori irrazionali sulla discussione razionale, nonché il primato del titolare del potere di «*recur to the sense of his people*», il quale, essendo l'unico interprete della «autentica» volontà del popolo, potrebbe facilmente instaurare un dominio personale e di fatto irresponsabile. Del resto, una riprova della fondatezza di questo timore si può vedere in due avvenimenti che lo stesso Fraenkel cita nel suo saggio: lo scioglimento dell'Assemblea nazionale ad opera di Luigi Napoleone dopo il colpo di Stato del 2 dicembre 1851 (che fu legittimato da un plebiscito a suffragio universale), e il fatto che Hindenburg nel 1932 abbia sciolto il *Reichstag* in previsione di un avanzamento a livello regionale del NSDAP (il partito nazionalsocialista) che avrebbe posto quel consesso in contrasto con il sentimento popolare¹⁵⁴.

Va infine detta una parola sulla *responsabilità* dei rappresentanti, in particolare di quelli elettivi. Kelsen ha qualificato la rappresentanza parlamentare come «una finzione politica», in quanto ad essa mancherebbe la possibilità di revoca, da lui ritenuta l'unica garanzia dell'adempimento, da parte del rappresentante, di un obbligo giuridico di eseguire la volontà del rappresentato¹⁵⁵. In primo luogo la concezione «razionale» della democrazia rappresentativa considera i deputati eletti non dagli abitanti di una determinata circoscrizione, ma dalla totalità del popolo, avendo la suddivisione del territorio valore meramente geografico - non a caso la costituzione francese del 1791 (tit. III, cap. I, sez. III, art. 7) prescriveva che «*les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière*»¹⁵⁶ -. Di conseguenza il deputato, come ogni rappresentante del popolo, non è vincolato dalle volontà particolari di singoli o gruppi, ma solo, ripetiamo, dall'obbligo di promuovere il bene comune. Obbligo, la cui violazione è sanzionabile non solo penalmente (qualora il rappresentante compia atti qualificati, dall'ordinamento di appartenenza, come reati), ma anche, quando il suo potere rappresentativo derivi da un procedimento elettorale, attraverso la mancata rielezione, che si configura come una sanzione negativa del suo operato¹⁵⁷. Un giudizio che naturalmente dovrà anch'esso, per essere *retto*, fondarsi almeno implicitamente su argomentazioni obiettivamente condivisibili ed avere come pietra di paragone non interessi personali, ma solo l'interesse collettivo.

Quanto poi alla possibilità che l'operato di un rappresentante, sebbene retto, incontri lo sfavore e l'ostilità da parte dei di lui concittadini, va detto che ciò non è in contrasto

¹⁵⁴ *La componente rappresentativa*, cit., pp. 56 e 237.

¹⁵⁵ *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 295; v. pure p.296: «Se non vi è nessuna garanzia giuridica che la volontà degli elettori sia eseguita dall'eletto, se questo è giuridicamente indipendente dagli elettori, non esiste nessun rapporto giuridico di delega o di rappresentanza».

¹⁵⁶ Vedi R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit., t. II, pp. 245, 422.

¹⁵⁷ In questo senso G. Sartori parla di una *contemplatio electionis* ed equipara la periodica chiamata alle urne all'esercizio di una «facoltà intermittente di revoca»: *La rappresentanza politica*, in «Studi politici», Sansoni, Firenze 1957, n. 4, p. 579 (la definizione è del CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, p. 230 nota).

con l'esigenza di essere sempre «in comunione col popolo»: essa infatti si realizza nel modo più pieno quando il rappresentante è capace di scendere al di sotto delle opinioni momentanee, degli interessi e delle passioni particolari e sempre cangianti; al di sotto anche dei reali bisogni immediati della moltitudine, fino al livello più profondo della psiche collettiva, ove è «l'oscura coscienza di un destino e di una vocazione comuni, e infine la tendenza naturale della volontà umana, considerata nella sua essenza, verso il bene»; e, attingendo a questa tendenza, stimolarne una consapevolezza sempre più matura in ogni singolo membro della società, e in ogni caso promuoverla anche a costo dell'impopolarità¹⁵⁸.

4. LA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA «EMOZIONALE» O PLEBISCITARIA

4.1. Concezione atomistica del popolo

A differenza della sua controparte «razionale» (analizzata nei paragrafi precedenti), la quale è frutto di una tradizione di pensiero che può farsi risalire, senza soluzioni di continuità, fin alle fonti storiche della speculazione giuridico-politica, il modello democratico-rappresentativo che qui sarà chiamato «emozionale» o plebiscitario è tipicamente *moderno*; moderno non tanto sul piano cronologico, bensì (come si cercherà di mostrare *infra*) in quanto traduzione politica di una *Weltanschauung* che si pone in rotta di collisione con la precedente dottrina aristotelico-tomistica.

Che le cose stiano così, è provato già dalla concezione antropologica di colui al quale questo indirizzo di pensiero può esser fatto risalire, Thomas Hobbes. Egli per primo, nel pensiero moderno, ha negato esplicitamente la natura sociale dell'uomo¹⁵⁹ facendone un essere diffidente e timoroso dei propri simili, i cui atti sono determinati da «istinti animali» come il desiderio, la paura e l'ira e da una «insita volontà di nuocere»¹⁶⁰. Questa, insieme al *ius in omnia*¹⁶¹, fa sì che lo «stato di natura» sia una condizione di «guerra di ciascuno contro tutti gli altri»¹⁶² la quale, rendendo precaria la vita, induce i belligeranti a «conferire tutti i loro poteri e tutta la loro forza ad un uomo o ad un'assemblea di uomini che possa ridurre tutte le loro volontà, per mezzo della pluralità delle voci, ad una volontà sola» al fine della comune pace e difesa¹⁶³. Lo Stato

¹⁵⁸ Cfr. J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., pp. 159-162.

¹⁵⁹ «La maggior parte degli scrittori politici suppongono o pretendono o postulano che l'uomo sia un animale già atto sin dalla nascita a consociarsi... Ma questo assioma è falso, benché accettato dai più; e l'errore proviene da un esame troppo superficiale della natura umana»: *De Cive*, cap. I, § 2 (tr. *Elementi filosofici sul cittadino* a cura di N. Bobbio, UTET, Torino 1948, pp. 72-73).

¹⁶⁰ Vedi *op. cit.*, *Prefazione* (pp. 62-63); cap. I, §§ 3-4 (pp. 78-79). Da notare come per Hobbes lo stesso riconoscimento della uguaglianza tra gli uomini derivi dalla constatazione che «non occorre che una piccola forza per sopprimere una vita umana» (*Elements of law natural and politic* [1640], parte I, cap. XIV, § 2; tr. *Elementi di legge naturale e politica* a cura di A. Pacchi, La Nuova Italia, Firenze 1968, p. 110) e che «chi può compiere verso il suo simile l'azione estrema, cioè uccidere, può tutto quel che gli altri possono» (*Sul cittadino*, cit., cap. I, § 3, p. 78).

¹⁶¹ *Sul cittadino*, cit., cap. I, § 10, pp. 83-84: «La natura ha dato a ciascuno il diritto su ogni cosa... allo stato naturale, è lecito a tutti avere e fare qualsiasi cosa». Cfr. *Elementi*, cit., parte I, cap. XIV, § 10, p. 112.

¹⁶² *Sul cittadino*, cit., cap. I, § 12, p. 85. Cfr. *Elementi*, cit., parte I, cap. XIV, § 11, p. 113.

¹⁶³ *Leviatano*, cit., cap. XVII, p. 167.

hobbesiano è dunque un ente artificiale¹⁶⁴; lo stesso popolo non è altro che una *persona ficta*, la quale non comprende in sé i cittadini (che sono solo *moltitudine*¹⁶⁵), ma si identifica con l'uomo o l'assemblea titolare della sovranità¹⁶⁶. Esso è infatti, in coerenza con un rigido nominalismo, definito «una persona civile, vale a dire, o un uomo, o un consiglio, nella volontà del quale è inclusa e coinvolta la volontà di ognuno in particolare»¹⁶⁷.

La medesima concezione «asociale» dell'uomo è alla base degli scritti del Pufendorf “maturo”, che lo presenta come un «*animal sui conservandi studiosissimum*», capace d'arrecare grave nocumento ai propri simili, e tuttavia bisognoso del loro aiuto; cosicché la formazione della società civile è anche qui un artificio dell'ingegno, che consiglia di agire «*ut ne isti ansam accipiant eum laedendi, sed potius rationem habeant eiusdem commoda servandi aut promovendi*»¹⁶⁸. Né diversa è la prospettiva del Locke, il quale, muovendo dal postulato che gli uomini siano «tutti per natura liberi, eguali ed indipendenti»¹⁶⁹, ciascuno essendo «signore assoluto della propria persona e dei propri possessi»¹⁷⁰, giustifica il sorgere delle comunità politiche - di nuovo mediante accordo o contratto¹⁷¹ - con l'esigenza di apprestare una più sicura difesa dei diritti innati alla vita, libertà e proprietà, resi precari nello stato di natura dall'assenza di leggi certe, di giudici imparziali e di un forte potere coercitivo¹⁷².

Si può dunque individuare nel giusnaturalismo contrattualista la genesi di un concetto «debole» di popolo, visto non più come *universitas* organica e permanente, espressione di una naturale socialità, ma come mero *aggregato d'individui*, privi di autentiche relazioni reciproche, la cui coesistenza è un fatto estrinseco suggerito dall'istinto di conservazione. Poco importa, in tale schema comune, la differenza tra chi (come Hobbes) trasferisce nel sovrano tutti i poteri dei sudditi, lasciando loro soltanto la libertà che deriva dal *silentium legis*¹⁷³, e chi (come invece Locke) fa dello Stato il difensore dei diritti individuali; ciò che rileva è la negazione del primato del tutto sulle

¹⁶⁴ Vedi *op. ult. cit.*, *Introduzione*, p. 5: «Dall'arte viene creato quel gran LEVIATANO chiamato COMUNITÀ POLITICA o STATO... il quale non è altro che un uomo artificiale».

¹⁶⁵ *De Cive*, cap. XII, § 8: «*Multitudo vero cives sunt, hoc est subditi*».

¹⁶⁶ *Ibidem*: «*Populus est unum quid, unam habens voluntatem et cui actio una attribui possit... In democratia et aristocratia cives sunt multitudo: sed curia est populus. Et in monarchia subditi sunt multitudo, et, quamquam paradoxum sit, rex est populus*». È pertanto evidente che la speculazione giuridica hobbesiana non ha per oggetto la comunità ordinata a Stato, ma esclusivamente l'apparato governante (cfr. G. SORGI, *Hobbes: difficoltà di una interpretazione*, in «Nuovi studi politici», Bulzoni, Roma 1981, n. 3, pp. 104-105). V. pure *Leviatano*, cit., cap. XVI, p. 159: «È l'unità del rappresentatore, non l'unità del rappresentato che fa una la persona».

¹⁶⁷ *Elementi*, cit., parte II, cap. II, § 11, p. 183.

¹⁶⁸ *De jure naturae et gentium*, cit., vol. I, libro II, cap. III, § 15, p. 142.

¹⁶⁹ *The Second Treatise of civil Government* (1690), ora in J. LOCKE, *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, cit., cap. VIII, § 95, p. 297.

¹⁷⁰ *Ibidem*, cap. IX, § 123, p. 318.

¹⁷¹ *Op. cit.*, cap. VII, § 89, p. 289: «Ogniqualevolta un certo numero di uomini è riunito in una sola società, in tal modo che ciascuno rinuncia al suo potere esecutivo della legge di natura e lo rimette al pubblico, allora e allora soltanto v'è società politica e civile. E ciò accade ovunque un certo numero di uomini, che si trovano nello stato di natura, entra in società a costituire un solo popolo, un solo corpo politico, sotto un solo governo supremo».

¹⁷² *Ibidem*, cap. IX, pp. 318-323.

¹⁷³ *Leviatano*, cit., cap. XXI, p. 215.

parti, la posizione di queste come sole «reali»¹⁷⁴.

A Rousseau si deve l'uso più coerente di questo concetto «atomistico» di popolo nella formulazione di una teoria politica. Anch'egli inizia dalla definizione dell'uomo come «un tutto perfetto e autonomo», la cui «prima legge è provvedere alla propria conservazione», costretto ad associarsi con altri uomini per superare gli ostacoli presenti nello stato di natura¹⁷⁵; ma il suo obiettivo è «trovare una forma di associazione... per la quale ciascuno, unendosi a tutti, *non obbedisca che a se stesso, e resti libero come prima*»¹⁷⁶: giacché per lui libertà è «l'obbedienza alla legge che ci si è prescritta»¹⁷⁷ (libertà come *autonomia* politica). Questo scopo egli crede di raggiungere mediante «l'alienazione totale di ogni associato, con tutti i suoi diritti, a tutta la comunità» da cui scaturirebbe «un corpo sociale e collettivo, composto di tanti membri quanti sono i voti dell'assemblea»¹⁷⁸; proprio la coincidenza del corpo legislativo con l'insieme dei soggetti disciplinati dalla legge garantirebbe la loro libertà¹⁷⁹.

A ben guardare, però, lo stesso Rousseau si autoconfuta quando descrive più in dettaglio il suo Stato ideale. In primo luogo egli ha dovuto riconoscere che vi è un dislivello enorme tra il potere di cui dispone il cittadino, che è solo una frazione della sovranità collettiva, e la sua soggezione alla comunità, che è invece assoluta¹⁸⁰. Inoltre la sua affermazione: «il sovrano è formato dai singoli che lo compongono»¹⁸¹ sembra implicare come necessaria l'unanimità dei voti, affinché il corpo sovrano nella sua interezza possa agire legiferando; ma il Ginevrino è tanto conscio che ciò ridurrebbe lo Stato all'impotenza, da porre come conseguenza del contratto originario che «il voto della maggioranza obbliga sempre tutti gli altri»¹⁸². L'obbedienza a leggi non approvate sarebbe però schiavitù, non libertà come da lui intesa. Egli tenta di superare l'aporia mediante una definizione delle leggi come «atti della volontà generale» che è «la volontà costante di tutti i membri dello Stato»¹⁸³. Ma anche qui c'è contraddizione, poiché dopo aver distinto la volontà «generale» dalla volontà «di tutti», afferma ch'essa si ricaverebbe «dal numero dei voti», cioè dal concorso delle volontà empiriche di una «parte» dei cittadini¹⁸⁴.

¹⁷⁴ Come è dimostrato anche dal fatto che sia Hobbes, sia Locke teorizzano un «diritto di resistenza» in capo ai sudditi: l'uno in nome del naturale «principio» (o istinto?) di autoconservazione, che giustifica ai suoi occhi perfino la falsa testimonianza e la ribellione armata (*Leviatano*, cit., cap. XXI, pp. 212-214); l'altro quando il potere esecutivo minacci illegalmente la libertà e gli averi dei singoli (*Second Treatise*, cit., cap. XIX, §§ 221-243, pp. 392-412).

¹⁷⁵ *Contratto sociale*, cit., libro II, cap. 7, p. 51; libro I, capp. 2 (p. 22) e 6 (p. 29).

¹⁷⁶ *Ibidem*, libro I, cap. 6, p. 30.

¹⁷⁷ *Op. cit.*, libro I, cap. 8, p. 34.

¹⁷⁸ *Loc. ult. cit.*, p. 31.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

¹⁸⁰ «Supponiamo che lo Stato sia composto di diecimila cittadini. Il sovrano non può essere considerato che collettivamente e come corpo; ma ciascun particolare, in qualità di suddito, è considerato come individuo;... vale a dire che ogni membro dello Stato non ha in sé che la decimillesima parte dell'autorità sovrana, quantunque le sia sottoposto tutto intero»: *op. ult. cit.*, libro III, cap. 1, p. 67.

¹⁸¹ *Ibidem*, libro I, cap. 7, pp. 32-33.

¹⁸² *Op. cit.*, libro IV, cap. 2, p. 106.

¹⁸³ *Ibidem*, libro II, cap. 6, p. 49; libro IV, cap. 2, p. 106.

¹⁸⁴ Vedi libro II, cap. 3, p. 42; libro IV, cap. 2, p. 106. Cfr. la critica di Hegel alla dottrina di Rousseau nei *Lineamenti*, cit., § 258, pp. 419-421: «[Egli] ha colto la volontà soltanto nella forma determinata della volontà *singolare*... e ha inteso la volontà universale non come il Razionale in sé e per

La teoria di Rousseau e i suoi corollari, tra cui il diritto di tutti i cittadini adulti al voto, furono fatti propri, allo scoppio della rivoluzione francese, dall'ala più radicale dei Costituenti: il deputato J. Pétion, nelle sedute del 4 settembre e del 17 novembre 1789, affermò che «*tous les individus qui composent l'association, ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de la loi; et si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes ces volontés formerait véritablement la volonté générale*»¹⁸⁵, ed una identica opinione fu espressa il 22 ottobre dal giovane M. de Robespierre («La costituzione stabilisce che la sovranità risiede nel popolo, in tutti gli individui del popolo. Ogni individuo ha dunque il diritto di concorrere alla legge dalla quale è obbligato e all'amministrazione della cosa pubblica, che è sua»¹⁸⁶). Vennero poi tradotti in norme positive dai giacobini, ai quali si deve la perentoria affermazione contenuta nella costituzione del 1793: «il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini» (art. 7) - presto intesa come riferita ai soli cittadini *viventi* - nonché l'istituzione di una rete di assemblee primarie riunite in permanenza.

Rifiutato esplicitamente dalle dottrine del XIX secolo, che riponevano la sovranità nella *nation* o nello Stato-apparato, il concetto «atomistico» di popolo sopravvisse tuttavia a indicare la moltitudine dei sottoposti all'autorità statale; concetto mantenuto dalla cd. «scuola realista»¹⁸⁷, nell'ambito della fondamentale distinzione, da essa posta a base della società, tra dominanti e dominati¹⁸⁸, e anche dal normativismo kelseniano. Questo distingue il popolo come «oggetto del potere», la cui unità è puramente normativa e discende dalla «sottomissione di tutti i suoi membri al medesimo ordine giuridico statale» - vale a dire, è un «postulato etico-politico», una «finzione»¹⁸⁹ - dal popolo come soggetto di una democrazia, composto soltanto da quei titolari dei diritti politici, che li esercitano effettivamente ed in modo attivo all'interno dei partiti politici, orientando la formazione delle decisioni pubbliche¹⁹⁰.

In seguito all'instaurazione, negli Stati europei occidentali, del suffragio universale e alla redazione di testi costituzionali che, sull'esempio statunitense, affermano la sovranità «emanare dal» o «appartenere al» popolo *tout court*, le concezioni sopra esposte sono state fatte proprie dalla maggior parte dei costituzionalisti¹⁹¹, i quali poi si

sé della volontà stessa, bensì soltanto come ciò che è *comune* e che deriverebbe da questa volontà singolare *come* da una volontà *cosciente*. Qui, pertanto, l'unione dei singoli nello Stato diviene un *contratto*, il quale ha quindi per fondamento il loro arbitrio, la loro opinione e il loro consenso esplicito, dato a piacimento... [laddove] la volontà oggettiva è ciò che, nel proprio *Concetto*, è in sé razionale - venga poi esso conosciuto dai singoli e voluto dal loro capriccio oppure no».

¹⁸⁵ Cit. in R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, cit., t. II, p. 426.

¹⁸⁶ *Op. ult. cit.*, p. 254.

¹⁸⁷ Un cui autorevole esponente italiano, il DONATI, definisce il popolo «l'oggetto della sovranità... l'universalità degli individui, su cui lo Stato esplica la sua attività specifica» (*La persona reale dello Stato*, in «Rivista di diritto pubblico», Vallardi, Milano 1921, parte I, p. 12); mentre lo Stato è a sua volta identificato con «il complesso dei suoi funzionari, in quanto tali» (*ibidem*).

¹⁸⁸ Vedi L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Fontemoing & C^{ie}, Paris 1927-1928³, t. I, pp. 535 ss.

¹⁸⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p.51. Va anzi ricordato che il formalismo dell'A. giunge qui a de-personalizzare il popolo, riducendolo a «un sistema di atti individuali»; e questo perché «dall'ordine dello Stato [visto come sistema «puro» di norme coattive] vengono afferrate soltanto determinatissime manifestazioni della vita dell'individuo» (p. 52).

¹⁹⁰ *Ibidem*, pp. 53-55.

¹⁹¹ Ad es. Vezio Crisafulli ha preteso di dedurre, dall'articolo 1 della costituzione italiana del 1948, una nozione di popolo come «generazione attuale dei cittadini... complesso di cittadini viventi» (*La*

differenziano quanto ai mezzi di esercizio di detta sovranità, l'accento essendo posto da alcuni sugli organi dello Stato-apparato (*in primis* il Parlamento), da altri su istituti come l'iniziativa legislativa diretta e il *referendum*. Taluno si è anzi spinto fino a teorizzare una «sovranità divisa» esercitata da tutti i cittadini, elettori e non, sia con manifestazioni unitarie sia con atti singoli e particolari; e non solo mediante l'esercizio dei diritti «politici» (di voto, petizione, *referendum*, iscrizione a partiti politici), ma altresì delle libertà «civili» (di associazione e riunione in genere, di manifestazione del pensiero e di stampa) e finanche economiche (di sciopero)¹⁹². Tesi questa, alla quale è sufficiente rispondere che «non bisogna confondere il diritto politico dei singoli con la sovranità. Questa è attribuita al popolo come tale, non ai singoli, sia pure *uti cives*... La sovranità è attribuita quindi al popolo come *unità indivisibile*»¹⁹³.

4.2. *Relativizzazione del bene comune*

Nel paragrafo precedente si è visto come fin dall'inizio dell'età moderna si sia contestato il carattere unitario del soggetto *ad quem* del rapporto rappresentativo - cioè il popolo - disintegrandolo nella pluralità dei suoi componenti 'istantaneamente' colti. Ciò è stato conseguenza inevitabile dell'affermarsi di una visione del mondo che, in aperto contrasto con l'orizzonte di pensiero greco-romano-cristiano, ha assunto a paradigma la negazione di ogni finalità intrinseca alla natura globalmente considerata. Da questa riduzione del «naturale» al meramente *fattuale* è discesa altresì l'impossibilità di dedurre, dalla natura propria dell'uomo, elementi valoriali atti ad orientarne l'azione: è, né più né meno, il rifiuto della capacità normativa della ragione umana e la perdita di un concetto obiettivo di *bene comune*.

Anche da questo punto di vista Hobbes si rivela come il primo «moderno» filosofo della politica. Dalla sua concezione meccanicistica ed ateleologica del mondo, fondata sul primato ontologico del movimento assoluto¹⁹⁴, egli deduce l'inesistenza di una comune misura di bene e di male, che possa trarsi dalla natura delle cose stesse: «ogni uomo... chiama ciò che gli piace ed è per lui dilettevole *bene* e *male* ciò che gli dispiace; cosicché, dato che ognuno differisce da un altro nella costituzione fisica, così ci si differenzia l'uno dall'altro anche riguardo alla comune distinzione di bene e male»¹⁹⁵. Hobbes nega l'esistenza di un *summum bonum* - essendo per lui la felicità «un continuo

sovranità popolare nella Costituzione italiana, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, CEDAM, Padova 1957, pp. 426 e 428 nt.).

¹⁹² V. CRISAFULLI, *op. cit.*, pp. 436, 439, 444-446.

¹⁹³ E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit., pp. 23-24 (corsivo aggiunto). Anche G. AMATO (*La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, n. 1, p. 84) ritiene che da parte del Crisafulli «si confondono situazioni giuridiche specifiche, attribuite dall'ordinamento ai cittadini, considerati *uti singuli*, con la sovranità, attribuita ai cittadini *uti universi*, cioè come popolo».

¹⁹⁴ V. *Elementa philosophica. De Corpore* (1655), tr. *Elementi di Filosofia. Il corpo. L'uomo* a cura di A. Negri, UTET, Torino 1972, cap. VI, § 5, p. 128. Sulla radice irrazionalistica della concezione politica hobbesiana vedi F. VIOLA, *Totalitarismo e irrazionalismo nella teoria morale di Hobbes*, in «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», 1977, n. 1, pp. 76-132.

¹⁹⁵ *Elementi di legge naturale e politica*, cit., parte I, cap. VII, § 3, p. 50. Cfr. pure *Leviatano*, cit., cap. XV, p. 153: «*Bene* e *male* sono nomi che significano i nostri appetiti e le nostre aversioni che sono differenti nei differenti temperamenti, costumi e dottrine degli uomini».

progredire del desiderio da un oggetto ad un altro»¹⁹⁶ - ma ammette quella di un *summum malum* ch'egli identifica nella sofferenza e nella morte, facendo anzi dell'auto-conservazione il primo dei diritti naturali¹⁹⁷. Già si è visto (*supra*, § 4.1) che proprio la paura di una morte violenta è la molla che spinge il suo *homo lupus* a formare lo Stato.

La conservazione della vita è anche l'unico criterio di riferimento per una ragione estraniata dal mondo dei fini e ridotta al «calcolo (cioè l'addizione e la sottrazione) delle conseguenze dei nomi generali su cui c'è accordo per contrassegnare e significare i nostri pensieri»¹⁹⁸. Ora, poiché nello stato di natura, a causa del conflitto degli appetiti individuali, c'è disaccordo tra gli uomini, sia sui nomi e gli appellativi delle cose, sia ancor più sulle nozioni di bene e male, giusto ed ingiusto - anzi, «lo stesso uomo, in tempi diversi, differisce da sé stesso, e in un momento loda, cioè chiama bene, ciò che in un altro momento non loda e chiama male»¹⁹⁹ -, ecco che per Hobbes «poiché la retta ragione non esiste, la ragione di un uomo, o di alcuni uomini, ne deve prendere il posto; e quell'uomo, o quegli uomini, sono *coloro che detengono il potere sovrano...*; e di conseguenza le leggi civili sono per tutti i sudditi la misura delle loro azioni»²⁰⁰. Ma qui, più che alla «ragione» del sovrano, si fa appello alla sua volontà: esso infatti è paragonato non alla «testa» del corpo-Stato, bensì all'«anima», ad indicare che la sua funzione non è pensare e progettare, ma comandare²⁰¹. Ne segue che il sovrano hobbesiano (il quale, va ricordato, in una democrazia è l'assemblea) è non soltanto legislatore assoluto²⁰², ma anche arbitro supremo in ogni controversia di pensiero, comprese la filosofia, la religione e le scienze naturali²⁰³.

Allo stesso modo l'empirismo inglese (paradigmaticamente rappresentato, nei suoi esiti irrazionalistici, da D. Hume, con la sua antropologia tutta incentrata sulle passioni causate dai sensi²⁰⁴) costituisce il presupposto implicito dell'utilitarismo di J. Bentham e

¹⁹⁶ *Ibidem*, cap. XI, p. 93.

¹⁹⁷ «In quanto che la necessità di natura induce gli uomini a volere e desiderare il *bonum sibi*, ciò che è bene per loro stessi, e ad evitare ciò che è nocivo, ma soprattutto quel terribile nemico di natura, la morte, dalla quale ci aspettiamo la perdita di ogni potere, e anche la maggiore delle sofferenze corporali al momento del trapasso, non è contro ragione che l'uomo faccia tutto quel che può per preservare il proprio corpo e le membra, sia dalla morte che dalla sofferenza» (*Elementi*, cit., parte I, cap. X, § 6, p. 111). «Di conseguenza, il primo fondamento del diritto naturale è che ciascuno tuteli la propria vita e le proprie membra per quanto è in suo potere» (*Sul cittadino*, cit., cap. I, § 7, p. 82).

¹⁹⁸ *Leviatano*, cit., cap. V, p. 41 (corsivo aggiunto).

¹⁹⁹ *Op. ult. cit.*, cap. XV, p. 154.

²⁰⁰ *Elementi di legge naturale e politica*, cit., parte II, cap. X, § 8, pp. 261-262 (corsivo aggiunto). Cfr. *A dialogue between a Philosopher and a Student of the Common Laws of England* (1670), tr. *Dialogo fra un filosofo e uno studioso del diritto comune d'Inghilterra* in TH. HOBBS, *Opere politiche* a cura di N. Bobbio, UTET, Torino 1959, vol. 1, p. 414: «Oltre alla ragione di colui che detiene il potere sovrano, non esiste fra gli uomini una ragione universale, accettata da tutte le nazioni».

²⁰¹ *Sul cittadino*, cit., cap. VI, § 19, p. 181. Cfr. la definizione di MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois* (1748), libro II, cap. 2: «*La volonté du souverain est le souverain lui-même*».

²⁰² «Il giusto e l'ingiusto non esistevano prima che fosse istituita la sovranità; la loro natura dipende dai comandi del sovrano; e ogni azione per se stessa, è indifferente; che sia giusta o ingiusta, dipende dal diritto del sovrano»: *Sul cittadino*, cit., cap. XII, § 1, p. 252.

²⁰³ Infatti «gli errori, anche nelle scienze speculative, possono essere dannosi al pubblico e offrire pretesto a gravi disordini»: *ibidem*, cap. XVII, § 12, pp. 380-381. Cfr. G. SORGI, *op. cit.*, pp. 110-111, il quale mette in risalto la pervasività del controllo statale che giunge fino alla creazione di una «coscienza pubblica» (*Leviatano*, cit., cap. XXIX, p. 318).

²⁰⁴ Di Hume v. l'Appendice al *Treatise of Human Nature*, J. Noon (1739-1740), tr. *Trattato sulla*

J.S. Mill, che appunto riduce bene e male al piacere o dolore fisico e, considerando la comunità statale nulla più di «*a fictitious body*», identifica il suo «interesse» con la mera somma degli interessi individuali²⁰⁵. Lo stesso Mill, che pure tenta di liberare il principio di utilità dalle strettoie del soggettivismo e di ancorarlo agli «interessi permanenti dell'uomo come essere progressivo» (sulla scia dell'umanitarismo di A. Comte e dell'evoluzionismo di H. Spencer), non riesce a rinunciare alla pregiudiziale sensista²⁰⁶. E non a caso Hume si dice convinto che il governo di uno Stato si fondi soltanto sull'opinione²⁰⁷.

All'inizio di questo secolo è Max Weber a farsi interprete di tale indirizzo di pensiero: separando nettamente la scienza come «verifica dei fatti, dei rapporti matematici o logici e dell'interna struttura delle creazioni dello spirito» dalla questione «intorno al valore della civiltà e dei suoi singoli contenuti - e quindi intorno al modo in cui si *debba* agire nell'ambito della comunità civile e delle società politiche»²⁰⁸, egli perviene ad un radicale *politeismo dei valori*²⁰⁹, tutti dotati di uguale (e quindi, di nessuna) dignità, rispetto ai quali la ragione si pone come ausilio nella scelta dei mezzi più adeguati al raggiungimento del fine dato, nella deduzione di tutte le necessarie conseguenze dei presupposti scelti²¹⁰. Ma sulla scelta di tali *presupposti*, come sulla scelta del *fine*, la ragione weberiana è impotente: «la vita... conosce soltanto il reciproco eterno conflitto di quelle divinità, ossia, fuor di metafora, l'impossibilità di conciliare e risolvere l'antagonismo tra le posizioni ultime in generale rispetto alla vita, vale a dire la necessità di *decidere* per l'una o per l'altra»; e la decisione sarà affidata unicamente alle preferenze emotive e soggettive di ognuno («Sta al singolo decidere quale sia per lui il dio e quale il diavolo»²¹¹). Di conseguenza Weber nega la «bontà» intrinseca della società politica, ch'egli fa consistere in «un rapporto di dominazione di alcuni uomini su altri uomini, il quale poggia sul mezzo della forza legittima (vale a dire, considerata legittima)»; la politica significa solo «aspirazione a partecipare al potere o ad influire sulla ripartizione del potere» e lo Stato si caratterizza tra tutte le associazioni politiche soltanto per detenere «il *monopolio della forza fisica legittima*»²¹².

natura umana in *Opere filosofiche* a cura di A. Carlini, E. Lecaldano ed E. Mistretta, Laterza, Roma-Bari 1993, p. 663: «Noi non abbiamo nessun'idea di sostanza esteriore distinta dalle idee di qualità particolari. Questo deve spianare la via a un principio simile riguardo allo spirito: che *noi non abbiamo nessuna nozione di esso distinta dalle percezioni particolari*».

²⁰⁵ Di J. Bentham v. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789), Blackwell, Oxford 1948, chapt. I, § 4, p. 126; nonché *A Fragment on Government* (1776), tr. *Un frammento sul governo* a cura di S. Marcucci, Giuffrè, Milano 1990, *Prefazione* (p. 37): «È la più grande felicità per il maggior numero di persone quella che dà la misura del giusto e dell'ingiusto».

²⁰⁶ Di J.S. Mill v. *Utilitarianism* (1861).

²⁰⁷ «*It is on opinion only that government is founded*»: *Of the First Principles of Government* (1741) in *David Hume's Political Essays* a cura di Ch. W. Hendel, The Liberal Arts Press, New York 1953, p. 24.

²⁰⁸ *Wissenschaft als Beruf* (1918), tr. *La scienza come professione*, in *Il lavoro intellettuale come professione* a cura di A. Giolitti, Einaudi, Torino 1983⁸, p. 29. E più avanti (p. 30): «Ogniqualevolta l'uomo di scienza mette innanzi il proprio giudizio di valore, cessa la perfetta intelligenza del fatto».

²⁰⁹ *Op. cit.*, p. 31: «Partendo dalla pura esperienza si giunge al politeismo».

²¹⁰ «Rispetto al problema del valore... si possono prendere praticamente diverse posizioni. Se si prende l'una o l'altra, bisogna applicare, secondo i risultati della scienza, certi mezzi o certi altri per attuarla praticamente»: *ibidem*, pp. 35-36.

²¹¹ *Op. cit.*, pp. 37 e 32.

²¹² *Politik als Beruf* (1918), tr. *La politica come professione*, in *Il lavoro intellettuale come*

Un'applicazione radicale del positivismo weberiano alla teoria politica è poi alla base del pensiero di Hans Kelsen sulla democrazia²¹³. Muovendo da una (approssimativa) affinità tra politica ed epistemologia²¹⁴, il giurista austriaco contrappone due visioni: l'una consistente nel «riconoscimento metafisico dell'esistenza di una realtà assoluta... che esiste indipendentemente dall'umana conoscenza» (da lui chiamata «assolutismo filosofico»), l'altra (il cosiddetto «relativismo filosofico») che sostiene «la dottrina empirica per cui la realtà esiste solo all'interno della conoscenza umana e, quale oggetto della conoscenza, è relativa al soggetto conoscente»²¹⁵ alla quale aderisce esplicitamente - fedele in questo ai dettami della scuola neokantiana di Marburgo, il cui fondatore Hermann Cohen era stato suo maestro²¹⁶ -; e sostiene che «alla concezione del mondo metafisico-assolutista si ricollega un'attitudine autocratica, mentre alla concezione critico-relativistica del mondo si ricollega un'attitudine democratica»²¹⁷. Questo sembra essere, per lui, l'unico motivo per credere in una democrazia che, nascendo da una concezione negativa (rousseauiana) della libertà come obbedienza a se stessi e come «protesta contro il tormento dell'eteronomia»²¹⁸, è viziata da un insanabile conflitto tra *Sein* e *Sollen*, tra «ideologia» e «realtà»²¹⁹, che ne rivela il carattere «illusorio» sia sul piano individuale - perché in contrasto con il principio di causalità che governa la natura²²⁰ - sia su quello collettivo, ove la necessità del dominio dell'uomo sull'uomo,

professione, cit., pp. 48-49.

²¹³ Vedi l'approfondita indagine sui presupposti filosofici della teoria politica kelseniana compiuta da V. POSSENTI, *Democrazia e filosofia: le aporie della fondazione della democrazia in Kelsen*, in «Rivista di Filosofia neo-scolastica», Vita e Pensiero/Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano 1987, n. 4, pp. 516-557 e *Le società liberali*, cit., pp. 315-345.

²¹⁴ «Il maggior problema della teoria politica è la relazione tra il soggetto e l'oggetto del potere; il maggior problema della epistemologia è la relazione tra il soggetto e l'oggetto della conoscenza. Il processo del potere non è molto diverso da quello della conoscenza, attraverso il quale il soggetto cerca di *dominare* il suo oggetto portando un certo ordine nel caos delle percezioni sensoriali»: *Foundations of Democracy* (1955-56), tr. *I fondamenti della democrazia* in H. KELSEN, *La democrazia*, cit., p. 212. Già in questo passo si rivela la distanza dell'A. dalla dottrina aristotelico-tomista, in cui la conoscenza è un processo di disvelamento (*a-letheia*) che l'Essere fa di sé stesso all'uomo e la politica è la scienza della «buona vita comune»; qui la luce non viene più dalla *res*, ma dal soggetto e la politica è una mera questione di *potere*.

²¹⁵ *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics* (1948), tr. *Assolutismo e relativismo nella filosofia e nella politica* in H. KELSEN, *La democrazia*, cit., pp. 441-442. Cfr. *I fondamenti della democrazia*, cit. *ivi*, p. 214.

²¹⁶ «Il soggetto umano della conoscenza è... *il creatore del mondo*, un mondo che è costituito *esclusivamente nella e dalla conoscenza*»: *Assolutismo e relativismo*, cit., p. 443 e *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 216 (corsivi aggiunti). Cfr. *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., p. 442: «la conoscenza deve assumere una funzione attiva e produttiva in relazione ai suoi oggetti».

²¹⁷ *Essenza e valore della democrazia* in *La democrazia*, cit., p. 140. A p. 167 (nel saggio *I fondamenti della democrazia*) la rozzezza dell'analogia kelseniana si svela pienamente: «L'assolutismo filosofico può essere molto ben definito come totalitarismo epistemologico. Secondo questa teoria, *la costituzione dell'universo non è certamente democratica. La creatura non partecipa alla creazione*» (corsivo aggiunto).

²¹⁸ *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 39.

²¹⁹ Vedi *op. ult. cit.*, pp. 50 e 63: «L'essenza della democrazia non si può comprendere che tenendo presente l'antitesi ideologia e realtà... Si deve perciò ammettere che una distanza enorme separa l'ideologia dalla realtà, anzi... dalla sua realizzazione massima possibile».

²²⁰ *I fondamenti della democrazia*, cit., pp. 220-223. È noto che per Kelsen la libertà non è un presupposto, ma una conseguenza dell'applicabilità, prevista dal sistema normativo, di una sanzione

l'esigenza di imporre un ordine sociale «obiettivo» e il principio di divisione del lavoro trasformano la libertà «naturale» in una libertà «politica» (cioè nella possibilità di concorrere alla formazione dell'ordinamento normativo) di cui godrebbero esclusivamente i membri dell'assemblea legislativa facenti parte della maggioranza²²¹.

Kelsen è convinto che la fede in una verità assoluta implichi necessariamente l'autocrazia, cioè il dominio incontrastato dell'uno o dei pochi in possesso di questa verità interdotta alla grande massa dei sudditi (da ciò si vede come l'A. riduca il concetto di verità alla sola dimensione mistico-religiosa)²²², nonché l'intolleranza e la persecuzione di quanti professino idee differenti²²³. Laddove invece si riconosca che «solo i valori relativi sono accessibili alla conoscenza ed alla volontà umana», solo allora sarebbe possibile fondare l'ordine sociale sulle decisioni della maggioranza dei cittadini; e poiché per un relativista ciò che è giusto oggi può essere errato domani, ciò sarebbe l'unica possibile giustificazione del riconoscimento del diritto delle minoranze ad esistere, come pure dei diritti alla libertà di pensiero e di parola per mezzo dei quali queste ultime possono acquistare consenso e divenire maggioranza²²⁴. Su questa base egli rilegge (molto approssimativamente) l'intera storia della filosofia, concludendo che «quasi tutti i maggiori esponenti della filosofia relativistica furono politicamente favorevoli alla democrazia, mentre i seguaci dell'assolutismo filosofico, i grandi metafisici, furono favorevoli all'assolutismo politico e contro la democrazia»²²⁵.

Kelsen teorizza così una democrazia puramente *procedurale*, la cui essenza si risolve interamente in una tecnica aperta a qualsiasi contenuto²²⁶, incentrata sul suffragio universale e sul *compromesso* come metodo di decisione²²⁷; un compromesso fondato

coercitiva o premiale: «Il fatto che l'uomo come membro della società... sia «libero» non significa che la sua volontà è il punto di partenza della causalità, ma piuttosto che egli è il punto finale dell'imputazione» (*loc. ult. cit.*).

²²¹ *Il primato del Parlamento*, cit., p. 11; *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 45-46; *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 232.

²²² *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 139. Vedi anche *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 192: «Se si crede all'esistenza dell'assoluto, e di conseguenza nei valori assoluti, nel bene assoluto... non è senza senso che il voto della maggioranza decida ciò che è politicamente bene?».

²²³ *Op. ult. cit.*, p.193. Per una risposta v. J. MARITAIN, *Tolleranza e verità*, in *Il filosofo nella società* (1960), tr. a cura di A. Pavan, Morcelliana, Brescia, 1976, p. 65: «Da un lato l'errore degli assolutisti che vogliono imporre la verità con la costrizione deriva dal fatto che essi trasferiscono dall'oggetto al soggetto i sentimenti che provano *a buon diritto* nei confronti dell'oggetto... Da un altro lato l'errore dei teorici che fanno del relativismo, dell'ignoranza e del dubbio la condizione necessaria per la reciproca tolleranza, deriva dal fatto che essi trasferiscono dal soggetto all'oggetto i sentimenti che *a buon diritto* provano nei confronti del soggetto, - *che deve essere rispettato anche quando è nell'errore*» (corsivi aggiunti).

²²⁴ H. KELSEN, *loc. ult. cit.*

²²⁵ *I fondamenti della democrazia*, cit., pp. 184 ss. Si può notare quanto l'analisi di Kelsen sia approssimativa dall'affermazione che «Spinoza al suo panteismo antimetafisico unì un'aperta preferenza per i principi democratici nei campi morale e politico» (p. 191) - laddove Spinoza (proprio a causa del suo panteismo) è il filosofo dell'assoluta necessità, le sue preferenze politiche essendo dovute piuttosto alla sua situazione esistenziale di ebreo bandito dalla propria comunità - e dal fatto ch'egli pone tra i seguaci dell'autocrazia teorici della monarchia costituzionale come Kant ed Hegel.

²²⁶ «La democrazia stima allo stesso modo la volontà politica di ognuno, come rispetta ugualmente ogni credo politico... Perciò la democrazia dà ad ogni convinzione politica la stessa possibilità di esprimersi e di cercare di conquistare l'animo degli uomini attraverso una libera concorrenza»: *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 141.

²²⁷ «Tutto il procedimento parlamentare, con la sua tecnica dialettico-contraddittoria... è infatti

non sul riconoscimento comune di una verità superiore alle opinioni parziali, bensì sul rapporto aritmetico delle forze contrastanti²²⁸.

L'ultimo stadio di questa involuzione è rappresentato dal pragmatismo storicistico di Richard Rorty²²⁹. Egli afferma infatti l'inutilità, per la prassi politica delle democrazie contemporanee, di gran parte del vocabolario filosofico, ad iniziare dai concetti di "natura umana" e di "ragione"²³⁰. Secondo Rorty «la verità, intesa in senso platonico, come la comprensione di... "un ordine antecedente a noi e dato", semplicemente non è rilevante per la democrazia politica»; ed anche «la filosofia, come spiegazione delle relazioni esistenti tra un simile ordine e la natura umana, non è a sua volta rilevante»²³¹. Ritene così di poter fare a meno dell'idea stessa di una 'realtà effettiva' e di discipline come l'antropologia filosofica²³².

Rorty nega poi la distinzione tra convinzioni necessarie ed universali e convinzioni accidentali, culturalmente determinate; tra ragione, volontà ed emozione; e perfino «tra l'io e la sua situazione»²³³. Egli ritiene anzi che sia «necessario dissolvere l'io metafisico per preservare un io politico... trattare l'io come se non avesse centro, non avesse essenza, ma fosse *solamente* una concatenazione di credenze e di desideri»; ciò sarebbe utile non solo per «sistematizzare le nostre intuizioni intorno alla priorità della libertà»²³⁴, ma anche «a condurre avanti il *disincanto del mondo*... a rendere gli abitanti del mondo più pragmatici, più tolleranti, più liberali, più ricettivi all'appello della ragione *strumentale*»²³⁵. La riduzione degli uomini a nessi di credenze e desideri comporta la eventualità che tra essi non sia possibile o proficua una concordanza su argomenti politici: perciò Rorty considera *pazzi* personaggi come Nietzsche e Ignazio di Loyola: «Essi... sono matti perché i confini della sanità mentale sono posti da quello che *noi* possiamo prendere sul serio. Questo a sua volta è determinato dalla nostra educazione, dalla nostra situazione storica»²³⁶.

Al termine di questo processo decostruttivo l'unico fondamento delle odierne democrazie sembrano essere «alcune convinzioni consolidate, come la fede nella tolleranza religiosa e il rifiuto della schiavitù», a loro volta storicamente condizionate e

rivolto al raggiungimento di un compromesso»: *Il primato del Parlamento*, cit., p. 30; cfr. *I fondamenti della democrazia*, cit., p. 194.

²²⁸ *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 98: «Tutta la procedura parlamentare tende a creare un medio termine fra gli interessi opposti, una risultante delle forze sociali in conflitto». Da ciò la preferenza di Kelsen per il sistema elettorale proporzionale, che dà ad ogni partito un potere nel parlamento equivalente al suo 'peso' effettivo nella società.

²²⁹ Sulla teoria della democrazia di Rorty cfr. V. POSSENTI, *Le società liberali*, cit., pp. 292-295, il quale parla a riguardo di «neo-tribalismo».

²³⁰ *La priorità della democrazia sulla filosofia*, tr. di F. Salza in *Filosofia '86* a cura di G. Vattimo, Laterza, Roma-Bari 1987, p. 28: «Ai fini di una teoria sociale possiamo trascurare argomenti come quelli relativi ad una natura umana storica, alla natura della personalità, alla ragione del comportamento morale e al significato della vita umana. Noi consideriamo questi argomenti come altrettanto irrilevanti per la politica, quanto Jefferson pensava che lo fossero i problemi relativi alla trinità e alla transustanziazione».

²³¹ *La priorità della democrazia*, cit., pp. 43-44.

²³² «Come premesse alla politica... sono sufficienti la storia e la sociologia»: *ibidem*, p. 30.

²³³ *Op. cit.*, p. 39 nt. 30 e p. 40, che così prosegue: «Possiamo abbandonare la distinzione tra un attributo dell'io e un costituente dell'io, tra gli accidenti dell'io e la sua essenza, come meramente metafisica».

²³⁴ *Ibidem.*, p. 41.

²³⁵ *Op. ult. cit.*, p. 46.

²³⁶ *La priorità della democrazia*, cit., pp. 43 e 39.

perciò prive di valore per chi non creda in esse²³⁷. È questo l'estremo approdo della modernità: l'afasia del pensiero, l'esaltazione delle componenti emozionali e voloniaristiche dell'animo umano²³⁸. Questo è il sostrato (a)teoretico della democrazia plebiscitaria.

4.3. Assolutizzazione del rapporto elettori-eletti

La concezione del popolo come mero *agglomerato* d'individui (analizzata *supra*, § 4.1) implica, con Rousseau, che ogni cittadino sia sovrano *pro quota*, e non solo *quoad titulum*, ma anche *quoad exercitium*. La democrazia diretta è perciò la forma di governo idealmente preferita dai sostenitori di questa concezione; i quali però, consapevoli degli ostacoli di ordine materiale che si frappongono allo svolgimento di consultazioni frequenti (già esaminati al § 2: vastità del territorio e della popolazione, e necessità dei cittadini d'attendere al lavoro e a negozi privati), ripiegano sulla democrazia rappresentativa come surrogato della prima²³⁹. Ma la rappresentanza teorizzata dai seguaci del plebiscitarismo ha ben poco in comune con quella disegnata dalla consuetudine inglese e dai costituenti francesi del 1789: come questa era fondata su una ragione (almeno tendenzialmente) obiettiva e su un bene comune, così l'altra assume come postulato e fine il perseguimento da parte di ciascuno del proprio interesse, in un'azione guidata dalle passioni, da desideri e timori ritenuti tanto più genuini quanto più immediati; per questo le si attribuisce bene l'attributo di «emozionale»²⁴⁰.

Inoltre per estrarre, da questo coacervo di volontà particolari, la volontà unitaria dello Stato, ci si affida al puro criterio della maggioranza assoluta o anche solo relativa; così che, con qualche contraddizione, la volontà empirica di quest'ultima viene assunta a "rappresentare" anche le volontà contrarie e identificata con la *volonté générale* che determina l'ordine sociale. Ordine, il quale non ha un contenuto, neppure minimo, originario e costante, dal momento che, fa notare Fraenkel, «sotto l'egida del sistema plebiscitario la presenza di un interesse collettivo viene dedotta dalla libera decisione del

²³⁷ *Op. cit.*, p. 29; v. pure p. 35: «quello che giustifica una concezione della giustizia non è il suo essere in relazione con un ordine antecedente a noi, e che ci viene dato, ma la sua congruenza... con la nostra consapevolezza che, *data la nostra storia e date le tradizioni radicate nella nostra vita pubblica*, questa è la dottrina più ragionevole per noi».

²³⁸ Questo esito è stato lucidamente colto da F. BALBO; v. le sue *Idee per una filosofia dello sviluppo umano* del 1962, ora in *Opere 1945-1964*, Boringhieri, Torino 1966, pp. 379-382: «Il dominio surrettizio dell'empirismo si presenta... come deperimento del filosofare, in quanto tale, nella società, come perdita della coscienza razionale e addirittura, nei casi estremi, come *decadenza* logica... Il risultato è catastrofico, perché allora si perde la possibilità stessa del trascendimento del "fatto"... l'atteggiamento empiristico può anche essere definito come *storicismo effettivamente realizzato e realizzantesi*».

²³⁹ V. l'argomentazione di PÉTION nella seduta dell'Assemblea nazionale francese del 5 settembre 1789: «*Pourquoi les peuples se choisissent-ils des représentants? C'est que la difficulté d'agir par eux-mêmes est presque toujours insurmontable. Car, si ces grands corps pouvaient être constitués de manière à se mouvoir facilement, des délégués seraient inutiles; je dis plus, ils seraient dangereux*»: cit. in R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution*, cit., t. II, p. 254.

²⁴⁰ Cfr. il giudizio espresso da G. CAPOGRASSI in *Riflessioni sull'autorità e la sua crisi* del 1921 (ora in *Opere* a cura di M. D'Addio ed E. Vidal, Giuffrè, Milano 1959, vol. I, p. 328) sulla democrazia del suo tempo, la quale «rappresenta tipicamente il dominio che il fatto ha preso sull'idea, estendendo il valore dell'immediata volontà individuale e facendo del popolo ut sic l'obiettivo essenziale della politica».

popolo di riconoscere come interesse collettivo ogni interesse, cioè anche *un interesse qualsiasi*²⁴¹: *stat pro ratione voluntas*.

Questa tendenza soggettivistica si manifestò già nel pensiero del più famoso teorico della rappresentanza: infatti la visione di Burke, secondo la quale il Parlamento di Westminster non poteva tassare le colonie americane in quanto in esso non rappresentate²⁴², implicava proprio quel primato delle volontà particolari a cui si opponeva la teoria della *virtual representation*. Da allora le richieste di allargamento del suffragio furono accolte (a partire dal primo “Reformbill” del 1832) in nome di un preteso “diritto” al voto - concepito come diritto “naturale” del cittadino - da esercitarsi, si badi bene, non per la promozione di un bene comune (negato *a priori*) bensì in difesa di interessi personali, o meglio - giacché la natura sociale dell’uomo è insopprimibile - di interessi propri di una classe o corporazione (in primo luogo quella operaia), o anche di una città o regione, ma sempre comunque di una *parte* della società-Stato²⁴³. A ciò si aggiunse una forte restrizione del concetto di “rappresentante” che venne arbitrariamente legato al meccanismo elettorale, per cui sembrava divenuto «*absolument impossible d’attribuer le caractère représentatif à une assemblée non élue*»²⁴⁴. La rappresentatività di un organo dello Stato, fosse esso un parlamento, il capo dell’Esecutivo o un qualsiasi funzionario pubblico, venne così fatta dipendere dalla sua elezione, in quanto solo la scelta diretta da parte del ‘popolo’ ne assicurerebbe la «responsività», vale a dire la consonanza con le tendenze e i desideri degli elettori, al cui soddisfacimento il rappresentante affiderebbe le sue prospettive di rielezione.

Coerente con questi assunti è la negazione della libertà decisionale dei rappresentanti²⁴⁵. Già Rousseau aveva sostenuto che i deputati dovevano essere dei semplici *commissaires* e che «ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificata è nulla»²⁴⁶; tale idea fu espressa ancora nell’Assemblea nazionale da Pétion («*Les membres du Corps législatif sont des mandataires; les citoyens qui les ont choisis, sont des commettants: donc, ces représentants sont assujettis à la volonté de ceux de qui ils tiennent leur mission et leurs pouvoirs. Nous ne voyons aucune différence entre ces mandataires et les mandataires ordinaires*»²⁴⁷). Al “mandato imperativo” dato, a seconda

²⁴¹ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 42 (corsivo aggiunto).

²⁴² Vedi il suo *Speech on moving his resolutions for conciliation with the colonies* del 22 marzo 1775, in E. BURKE, *The Works*, Georg Olms Verlag, Hildesheim - New York 1975, pp. 99-186. Cfr. E. FRAENKEL, *op. cit.*, p. 48.

²⁴³ Vedi J.S. MILL, *Considerations on Representative Government* (1860), cap. VIII. Cfr. V. ZANGARA, *Configurazione giuridica dell’elettorato politico attivo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, p. 619: «L’interesse del cittadino nell’elettorato è l’interesse che s’individua nella partecipazione alla vita costituzionale dello Stato... Nelle forme di democrazia «rappresentativa» l’interesse del cittadino, che vota per la costituzione degli organi parlamentari, è l’interesse a che sia eletto colui che possa rappresentare le *sue* opinioni, le *sue* tendenze, i *suoi* ideali, colui che possa prendere il *suo* posto in parlamento, agire *per lui*... Il suo interesse è che dall’elezione emerga un parlamento formato in modo tale da corrispondere ai *suoi* desideri, e che possa operare in conformità alle *sue* aspirazioni» (corsivi aggiunti).

²⁴⁴ L. DUGUIT, *Traité*, cit., t. II, p. 694.

²⁴⁵ Fraenkel (*La componente rappresentativa*, cit., p. 47) sottolinea giustamente come il divieto di mandato imperativo si trasformi nella «finzione delle finzioni» se, come Kelsen, non si riconosce «la forza coercitiva di un ordine obiettivo di valori».

²⁴⁶ *Contratto sociale*, cit., libro III. cap. 15, p. 96.

²⁴⁷ Cit. in R. CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, t. II, p. 253.

delle opinioni, dalla singola circoscrizione al singolo deputato, ovvero «*par l'ensemble des électeurs à l'ensemble des élus*»²⁴⁸, doveva naturalmente corrispondere il potere dei primi di revocare i secondi, qualora non si fossero attenuti alle istruzioni ricevute. Idea ripresa in seguito da personaggi come Moritz Rittinghausen (uno dei protagonisti della rivoluzione tedesca del 1848) e Johann Jacobi - il quale riteneva tali istituti (mandato e *recall*) necessari ad impedire una tutela collettiva sul popolo da parte dei propri deputati - ed ancora da altri; ora in modo più sfumato, come esigenza che i rappresentanti si conformino il più possibile alle tendenze dei rappresentati, siano con essi in un rapporto di «solidarietà»²⁴⁹, ora più marcatamente, come nella cd. «*mandate theory*», secondo la quale il rappresentante riceverebbe, tramite l'atto elettivo, una sorta di mandato ad agire in base ad un programma politico da lui contrattato con gli elettori, onde le elezioni si configurerebbero come una sorta di *referendum* indiretto.

Un'altra implicazione di queste teorie è la valutazione positiva dell'istituto dello scioglimento anticipato dell'assemblea legislativa, visto come “appello al popolo” e mezzo per restaurare la sintonia tra questo e il parlamento in caso di contrasto, oppure per ottenere che il corpo elettorale si pronunci su questioni inedite, sulle quali i deputati non abbiano ricevuto ‘mandato’ in una precedente consultazione.

Come Fraenkel fa notare, la Comune parigina del 1871 fu un primo tentativo di attuare praticamente queste concezioni teoriche²⁵⁰ e fu modello a Lenin per la creazione del sistema dei *soviet*: nel 1937 Stalin affermò che «il deputato deve sapere che egli è il servitore del popolo, il *messo* del popolo nel Soviet più alto, e si deve tenere in coerenza con la linea che è a lui prescritta dal *mandato* del popolo»²⁵¹. L'esito ultimo di questa ideologia si ha con la nascita dei partiti di massa, allorché l'elezione diviene lo strumento con il quale gli elettori (o meglio, la maggioranza di essi) decidono sia il programma d'azione del Governo, scegliendolo tra quelli proposti dai vari partiti, sia gli uomini che dovranno attuarlo legislativamente, i quali sono rigidamente vincolati dalla disciplina di partito²⁵²; un esito cui, in molti Stati dell'Europa continentale, ha concorso anche l'introduzione (dopo la prima guerra mondiale) del sistema elettorale *proporzionale* al fine di riprodurre, all'interno delle assemblee parlamentari, la molteplicità delle volontà

²⁴⁸ J. BARTHÉLEMY - P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1933², p.104.

²⁴⁹ L. DUGUIT, *op. cit.*, t. II, , pp. 546-548.

²⁵⁰ V. l'interpretazione di questo evento data da K. MARX in *La guerra civile in Francia* (1871), cit. in E. FRAENKEL, *op. cit.*, p. 81: «La Comune si formò dai consigli municipali eletti con suffragio universale nei vari distretti. Essi erano responsabili e in ogni momento deponibili... i deputati dovevano in ogni momento essere deponibili e vincolati alle istruzioni dei loro elettori... Invece che a decidere una volta in tre o sei anni quale membro della classe dominante deve rappresentare (*vertreten*) o calpestare il popolo in parlamento, il suffragio universale doveva servire al popolo costituito nelle comuni come il suffragio individuale serve ad ogni altro datore di lavoro a scegliersi nel proprio esercizio operai, guardiani e contabili».

²⁵¹ Cit. in E. FRAENKEL, *op. cit.*, p. 82 nt. 69 (corsivi aggiunti). Cfr. il giudizio positivo di H. Kelsen sul sistema di rappresentanza instaurato dai bolscevichi in URSS: «La breve durata del mandato, la facoltà che gli elettori hanno di revocare in ogni momento i loro deputati ai diversi soviet - e in conseguenza, la completa dipendenza dei deputati dagli elettori -... costituiscono *la più autentica delle democrazie*» (*Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 76 nt.; corsivo aggiunto).

²⁵² Cfr. G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta* (1922), in *Opere*, cit., vol. I, p. 557: «mentre gli interessi sia pure rappresentati direttamente nei regimi rappresentativi sono regolati con la libertà che il rappresentante ha in tali regimi, gli interessi nei regimi diretti sono regolati dal rappresentante della categoria specifica degli interessati secondo la volontà concreta e diretta di questi».

empiriche dei contrapposti gruppi di interessi in cui era lacerata la società²⁵³.

5. LA «DEMOCRAZIA TOTALITARIA»

Un sistema politico che si fondi sui presupposti, ed incorpori gli istituti giuridici sopra delineati ha una forte tendenza a degenerare in un regime più o meno apertamente *totalitario*, a causa di una serie di fattori d'instabilità intrinseci ed estrinseci.

Il primo fattore *estrinseco* di instabilità è la scarsa efficienza delle assemblee legislative. Per quanto la presenza in parlamento di uno o più deputati da lui eletti, e che difendono i suoi interessi, possa essergli gradita, il cittadino medio è costretto, presto o tardi, a constatare che i diversi gruppi politici conducono, il più delle volte, un "dialogo tra sordi" - giacché la dialettica delle argomentazioni ha scarso o nullo effetto su deputati, la cui permanenza in carica dipende dall'adempimento di un rigido mandato - costellato di ostruzionismi e veti incrociati, che produce leggi settoriali, di corto respiro, spesso frutto di compromessi e perciò poco coerenti. Questo stato di cose produce alla lunga disprezzo verso i deputati, accusati (a torto o a ragione) di ambizione e venalità, insofferenza e sfiducia verso l'istituzione parlamentare nel suo complesso; sentimenti che inducono i cittadini a riporre le loro palinogenetiche speranze in un «uomo forte» eletto o acclamato plebiscitariamente, cui affidare il supremo potere esecutivo. Un uomo la cui volontà - arbitraria, perdurando la pregiudiziale relativistica contro la ragion pratica - viene accettata, con entusiasmo o rassegnazione, come volontà dell'intero popolo²⁵⁴.

Questo è l'*iter* che ha portato Luigi Bonaparte a divenire, da presidente, imperatore dei Francesi - un percorso lucidamente analizzato da K. Marx²⁵⁵ - e che si può riscontrare anche in questo secolo nell'avvento del fascismo in Italia e del nazionalsocialismo nella Germania di Weimar, la cui sorte fu decisa sin dall'inizio dall'opzione dei «professori» - tra i quali non a caso ebbe un ruolo rilevante il Weber - per un parlamento i cui membri erano, come nella monarchia guglielmina, *messi* (*Vertreter*) delle molteplici volontà empiriche del popolo «reale» (*à la Burdeau*, per intendersi), e per un *Reichspräsident* eletto a suffragio universale e dotato di amplissimi poteri discrezionali - in particolare quanto allo scioglimento del *Reichstag* in caso di conflitto, alla nomina e destituzione del cancelliere, alla decretazione d'emergenza (*Notverordnungen*) e all'indizione di *referendum* -, chiamato, come il monarca in precedenza, a simboleggiare la totalità del popolo e a garantire/determinare l'interesse generale.

Il secondo fattore d'instabilità, anche questo *estrinseco*, è costituito

²⁵³ Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa*, cit., p. 85.

²⁵⁴ Cfr. E. FRAENKEL, *op. cit.*, pp. 44-45.

²⁵⁵ *Der 18. Brumaire des Louis Napoléon* (1852), tr. *Il diciotto brumaio di Luigi Bonaparte* in K. MARX - F. ENGELS, *Opere* a cura di G. M. Bravo, Editori Riuniti, Roma 1982, vol. XI, pp. 105-205; in particolare v. p. 121: «Mentre ogni singolo rappresentante del popolo rappresenta soltanto questo o quel partito, questa o quella città, questa o quella testa di ponte, o anche semplicemente la necessità di eleggere un settecentocinquantesimo qualunque, senza considerare troppo per il sottile né la cosa, né l'uomo, egli è l'eletto della nazione e l'atto della sua elezione è la briscola che il popolo sovrano giuoca una volta ogni quattro anni. L'Assemblea nazionale eletta è unita alla nazione da un rapporto metafisico, il presidente eletto è unito alla nazione da un rapporto *personale*. È ben vero che L'Assemblea nazionale esprime nei suoi rappresentanti i molteplici aspetti dello spirito nazionale; ma nel presidente questo spirito *si incarna*. Egli possiede rispetto all'Assemblea una specie di diritto divino; *egli è per grazia del popolo*» (corsivi aggiunti).

dall'antropologia individualistica propria delle democrazie plebiscitarie. L'abolizione di tutte le relazioni 'private' (familiari, professionali, religiose) porta l'uomo «atomizzato» e ridotto a *massa* ad impegnarsi ossessivamente nell'unico legame rimastogli con i propri simili, quello 'pubblico' mediato dalla partecipazione diretta alle decisioni politiche; partecipazione che, come è noto agli studiosi della psicologia collettiva²⁵⁶, è guidata più dalle passioni che dalla ragione. La rivoluzione francese ha imboccato la via che l'avrebbe condotta al Terrore con la legge Le Chapelier del 1791 che, interdiciendo ogni associazione particolare e il diritto di sciopero, provocò la reazione delle folle non organizzate contro il «dispotismo rappresentativo» della borghesia²⁵⁷; e identico discorso può farsi per la seconda fase della rivoluzione russa del 1917, che trovò facile appoggio nei ceti operai urbani non ancora sindacalizzati.

Ma la causa prima del potenziale totalitario della democrazia plebiscitaria è *intrinseca* alla sua stessa concezione del mondo. Come si è detto *supra* (§ 4.2), questa visione «moderna» consiste nel rifiuto di una finalità intrinseca al mondo naturale e, per quanto concerne l'uomo, all'organizzazione sociale. Ma l'uomo *ha bisogno di un fine*, tanto come singolo quanto come *socius*; la negazione della attingibilità di esso mediante la ragione, il rifiuto di riconoscere un bene che sia «naturalmente» comune, l'assenza insomma di una regola obiettiva delle sue azioni (il disconoscimento del bene comune come fondamento dello Stato è andato di pari passo con l'abbandono del concetto *giuridico* di "legge naturale") fa sì ch'egli si determini unicamente in base alle proprie emozioni, cercando di massimizzare il proprio utile immediato anche a discapito di quella natura relazionale, propria ed altrui, che costituisce la radice ontologica della sua dignità di persona. È lo spettacolo che ci offrono le democrazie contemporanee, nelle quali si tengono in pregio i diritti "inviolabili" alle libertà più diverse ma, essendosene perso il fondamento teoretico, queste si rovesciano facilmente in strumenti di tirannia o di autoannientamento: si invocano così, e si istituzionalizzano, la «libertà» di abortire (cioè, né più né meno, di uccidere un essere umano *innocente* - letteralmente, *che non nuoce* - in nome di una decisione arbitraria della madre), la «libertà» di assumere stupefacenti (rinunciando alla propria libertà morale), di «morire con dignità» (per «liberare» la società da obblighi di solidarietà verso i malati) e così via²⁵⁸.

Inoltre la concezione rousseauiana-kantiana della libertà come autolegislazione porta l'individuo a percepire come insopportabile qualunque regola imposta dall'esterno alla sua azione, e quindi a ribellarsi anarchicamente contro quelle istituzioni statuali, che sente estranee a sé ed opprimenti - laddove la sostanza della libertà umana non è

²⁵⁶ Vedi ad es. il saggio di J. ORTEGA Y GASSET, *La Rebelión de las masas* (1930), tr. *La ribellione delle masse* a cura di S. Battaglia, Nuove Edizioni Italiane, Roma 1945, pp. 51-52: "La civiltà non è altro che il tentativo di ridurre la forza a *ultima ratio*... [mentre] l'azione diretta consiste nell'invertire l'ordine e proclamare la violenza come *prima ratio*, a rigore, come unica ragione... Essa è la norma che propone l'annullamento d'ogni norma, che sopprime ogni azione intermediaria fra il nostro proposito e la sua imposizione... Bisogna ricordare che in ogni tempo, allorché la massa, per questo o quel motivo, ha agito nella vita pubblica, lo ha fatto in forma di «azione diretta»".

²⁵⁷ Cfr. J.L. TALMON, *The Origins of totalitarian Democracy* (1952), tr. *Le origini della democrazia totalitaria* a cura di M.L. Izzo Agnetti, Il Mulino, Bologna 1967, pp. 137 ss.

²⁵⁸ Cfr. l'enciclica di Giovanni Paolo II *Evangelium vitae*, n. 72: «Le leggi che autorizzano e favoriscono l'aborto e l'eutanasia si pongono... radicalmente non solo contro il bene del singolo, ma anche contro il *bene comune*... Il misconoscimento del diritto alla vita, infatti, proprio perché porta a sopprimere la persona *per il cui servizio la società ha motivo di esistere*, è ciò che si contrappone più frontalmente e irrimediabilmente alla possibilità di realizzare il bene comune» (corsivi aggiunti).

«obbedienza a sé stessi» (che è solo schiavitù ai propri istinti e determinismi naturalistici), ma *possibilità* (e quindi *dovere*) di conformarsi ad un comando esterno, quando in esso traspaia quell'*ordine* (*Logos* o *Vernunft*) che fa del mondo non un insieme di eventi accidentali (*Realität*), bensì *una realtà dotata di senso e che produce effetti in base ad esso* (*Wirklichkeit*)²⁵⁹; non autonomia né pura e semplice eteronomia dunque, ma *agathonomia* -.

L'esistenza di questo vero «uomo totalitario», che divide il bene dal male a seconda della propria assoluta soggettività²⁶⁰, è proprio ciò che rende la democrazia «un cranio vuoto e aperto ad ogni avventura»²⁶¹ e, generando quei fattori istituzionali di instabilità già esaminati, ne provoca lo scivolamento verso quel regime politico che, come ha fatto notare H. Arendt²⁶², si caratterizza per l'assenza di un fine caratteristico, vale a dire per la capacità di «estremizzare» ogni fine, ogni valore (libertà, uguaglianza, affinità etnico/spirituali) piegandolo alle esigenze di un potere cieco, che ha a cuore soltanto il proprio accrescimento²⁶³. Non è un caso che la Germania di Weimar abbia tollerato impassibile il ricorso sistematico all'aborto «sociale» e che questa mentalità diffusa di disprezzo verso la vita umana più inerme abbia facilitato la decisione dei medici tedeschi (presa in assoluta spontaneità fin dal 1939) di usare le camere a gas per l'eliminazione, prima dei malati mentali, poi dei bambini deformati e degli invalidi, secondo una prassi che fu d'esempio a Hitler per lo sterminio degli oppositori e di milioni di appartenenti alle razze «inferiori».

Né a contrastare questa tendenza può bastare lo spirito di tolleranza predicato da un Kelsen: nella misura in cui esso si fonda su presupposti relativistici - anziché sul rispetto

²⁵⁹ Vedi F. D'AGOSTINO, *Diritto naturale*, in *Filosofia del diritto*, cit., pp. 69-73, ove è ricordata la formula hegeliana della *Vorrede* (*Prefazione*) alle *Grundlinien der Philosophie des Rechts*: «*Was vernünftig ist, das ist wirklich; und was wirklich ist, das ist vernünftig*» («ciò che è razionale è effettuale; e ciò che è effettuale è razionale»). Cfr. pure J. MARITAIN, *Moral Philosophy* (1951), tr. *La filosofia morale* a cura di A. Pavan, Morcelliana, Brescia 1988⁴, p. 131: «La vera autonomia propria dell'essere umano è di obbedire ad una legge - la legge di un altro - che egli ha fatto sua con la ragione e con l'amore».

²⁶⁰ Cfr. l'enciclica di Giovanni Paolo II *Centesimus annus*, n. 44: «Il totalitarismo nasce dalla negazione della verità in senso oggettivo: se non esiste una verità trascendente, obbedendo alla quale l'uomo acquista la sua piena identità, allora non esiste nessun principio sicuro che garantisca giusti rapporti tra gli uomini... allora trionfa la forza del potere, e ciascuno tende a realizzare fino in fondo i mezzi di cui dispone per imporre il proprio interesse o la propria opinione, senza riguardo ai diritti dell'altro».

²⁶¹ L'efficace immagine è di V. POSSENTI, *Democrazia e filosofia: le aporie della fondazione della democrazia in Kelsen*, cit., pp. 536-557; cfr. pure ID., *Le società liberali*, cit., pp. 315-336.

²⁶² *The Origins of Totalitarianism* (1951), tr. *Le origini del totalitarismo* a cura di A. Guadagnin, Comunità, Milano 1967, p. 448; e poco prima (p. 424), una sottolineatura della «smania di moto perpetuo dei movimenti totalitari, che rimangono al potere solo finché continuano a muoversi e a far muovere ogni cosa intorno a loro». Cfr. F. VIOLA, *Regimi totalitari e atteggiamenti totalitari*, in «Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto», 1977, n. 4, p. 712: «La responsabilità della democrazia nei confronti delle tendenze totalitarie consiste... nell'aver eliminato l'essenzialità del *fine* dalla vita politica. Ora, se è vero che il totalitarismo è collegato ad un processo di spersonalizzazione dell'essere umano, credo che *non vi possa essere maggiore espropriazione della personalità individuale di quella del fine stesso della persona e della società*» (corsivi aggiunti).

²⁶³ Cfr. *Centesimus annus*, cit., n. 46: «Se non esiste nessuna verità ultima la quale guida e orienta l'azione politica, allora le idee e le convinzioni possono esser facilmente strumentalizzate per fini di potere. Una democrazia senza valori si converte facilmente in un totalitarismo aperto oppure subdolo, come dimostra la storia».

dell'uomo, di ogni singolo uomo come ente chiamato dalla propria natura a superare consapevolmente la propria finitudine, per tendere a quella *pienezza di essere* che già possiede in potenza²⁶⁴ - l'uomo «tollerante» non riesce a rendere ragione dei valori che difende, i quali per lui valgono, in fin dei conti, quanto quelli dei suoi «intolleranti» avversari²⁶⁵. Per non dire che molto spesso - e la storia del nostro secolo lo dimostra - le persone più scettiche «sono di fatto le più intolleranti, perché, se per caso esse stesse credessero a qualcosa come verità incontrovertibile, si sentirebbero spinte, per ciò stesso, ad imporre ai loro concittadini la propria credenza con la forza e la costrizione»²⁶⁶.

La conclusione cui si deve giungere, a questo punto, è che «nessuna società democratica può vivere senza una fede pratica comune in quelle verità che sono la libertà, la giustizia, la legge e gli altri principi della democrazia»; e che «la fede in queste cose oggettivamente e incontrovertibilmente vere, così come la fede in una qualsiasi verità, verrebbe annullata dalla legge presupposta di uno scetticismo universale»²⁶⁷. Scetticismo, il cui esito è che oggi «la cittadella è vuota, perché la filosofia pubblica ne è uscita e tutto ciò che i difensori della libertà hanno ancora da proteggere non è più che una pubblica neutralità e un pubblico agnosticismo»²⁶⁸.

²⁶⁴ Cfr. F. D'AGOSTINO, *Dalla natura al diritto naturale*, in *Filosofia del diritto*, cit., pp. 56-58, ove è richiamato il precetto del poeta greco Pindaro: «*diventa ciò che sei*». V. pure J. MARITAIN, *Tolleranza e verità*, cit., pp. 66-67: «Non c'è tolleranza reale e autentica se non quando un uomo è fermamente e assolutamente convinto di una verità, o di quella che ritiene una verità, e quando, nel medesimo tempo, riconosce a quelli che negano questa verità il diritto di esistere e di contraddirlo e quindi di esprimere il loro pensiero, *non perché siano liberi nei confronti della verità, ma perché cercano la verità a modo loro* e perché rispetta in essi la natura umana e la dignità umana, e quelle sorgenti vive dell'intelligenza e della coscienza che li rendono, in potenza, *capaci di attingere anche loro la verità che egli ama, se un giorno arriveranno a vederla*» (corsivi aggiunti).

²⁶⁵ Ne *I fondamenti della democrazia* (p. 262 de *La democrazia*, cit.) Kelsen afferma che «il relativismo positivisticò significa soltanto che... il giudizio che la democrazia è una buona o la migliore forma di governo, *non può essere provato come assoluto per mezzo di una conoscenza razionale e scientifica*... Se qualcuno *preferisce* la democrazia all'autocrazia perché la libertà per lui è il più alto dei valori, nulla può avere per lui maggior significato della lotta in favore della democrazia e contro l'autocrazia... L'unica conseguenza di una teoria relativistica dei valori è: non imporre la democrazia a coloro che *preferiscono* un'altra forma di governo» (corsivi aggiunti). Commentando questo passo, F. MERCADANTE ha scritto giustamente che il 'valore' della democrazia kelseniana «è come l'onestà di una *demivierge*» (*La democrazia plebiscitaria*, Giuffrè, Milano 1974, p. 85 nt.).

²⁶⁶ J. MARITAIN, *op. ult. cit.*, p. 62. Per una conferma dell'assunto di cui al testo, v. la conclusione di *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics* (p. 453 de *La democrazia*, cit.), laddove il Kelsen, commentando l'esito del processo di Pilato a Gesù come esempio di applicazione del metodo democratico, afferma che noi dobbiamo «essere così sicuri della nostra verità politica da imporla, se necessario, *con il sangue e con le lacrime*... come lo era, della sua, il Figlio di Dio». (corsivo aggiunto).

²⁶⁷ J. MARITAIN, *ivi*, pp. 62-63.

²⁶⁸ W. LIPPMAN, *The Public Philosophy* (1955), tr. *La filosofia pubblica* a cura di U. Segre, Comunità, Milano 1957, p. 111. Cfr. J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 128: «L'errore del liberalismo borghese è stato quello di concepire la società democratica come una sorta di campo chiuso, dove tutte le concezioni circa le basi della vita comune, anche le più distruttive della libertà e della legge, non incontrano che la pura e semplice indifferenza del corpo politico, mentre esse rivaleggiano davanti all'opinione pubblica in una sorta di libero mercato delle idee-madri, sane o inquinate, della vita politica. La democrazia borghese del XIX secolo era neutra anche per quanto concerne la libertà. Come non aveva alcun reale *bene comune*, così non aveva nessun reale *pensiero comune*... Niente di straordinario che prima della seconda guerra mondiale, nei paesi che la propaganda fascista, razzista o comunista lavorava a turbare e a corrompere, essa sia diventata una società senza nessuna idea di se stessa e senza fede in se stessa, senza nessuna fede comune che potesse permetterle di resistere alla disintegrazione».