

chiusa e artificiale, che cioè *duri*, invece di esplodere e dissolversi nella sua meta. Istituzioni, infine, sono i raggruppamenti sociali la cui autorità sia legittimata<sup>107</sup> – o tale *appaia*, sulla base di un processo artificiale di naturalizzazione o assolutizzazione delle classificazioni e ‘convenzioni’ cognitive che la sorreggono<sup>108</sup> –, che Mary Douglas pone al centro di un *mondo di pensiero*<sup>109</sup>, cioè della somma dei significati possibili di un gruppo, delle precodificazioni – ancora: riti e ruoli – in base alle quali gli individui creano, identificano e distinguono l’ordine e il disordine, il dentro e il fuori, il giusto e l’ingiusto.

Attorno al *Pater Patratus* dei Feziali e alla sua *hasta praeusta*, scagliata oltre il confine, nello spazio del nemico, e anche attorno al sangue della vittima, allo splendore ostensivo della corte, all’apparenza di legittimazione e alla «narcisistica autocontemplazione» del raggruppamento-istituzione<sup>110</sup>, si viene a costituire un *potenziale securizzante*, che è il centro – o uno dei centri – di uno spazio politico: ossia, seguendo Danilo Zolo, di uno spazio chiuso in cui l’ordine prevale sul disordine, e la cui «delimitazione ... proietta oltre i confini del gruppo i fattori del rischio mentre all’interno vengono organizzati i fattori della sicurezza»<sup>111</sup>.

## Teoria costituzionale e teoria realistica della democrazia\*

Gustavo Gozzi

Il libro di Zolo è importante perché pone un punto vista estremamente significativo per l’elaborazione di una teoria della democrazia contemporanea.

Come direbbe Koselleck, il concetto di democrazia ha un orizzonte di attese più ampio del suo spazio di esperienza, ossia il suo significato – a differenza del liberalismo e del socialismo – non è stato totalmente esperito, ma è ancora affidato alla sperimentazione della storia.

Il volume di Zolo introduce due criteri per l’analisi delle odierne democrazie che non possono essere trascurati da chi si propone di definire con sempre maggiore chiarezza il concetto di democrazia. I due punti di vista sono quello della complessità (più precisamente il rapporto istituzioni-complessità) e quello di una adeguata fondazione antropologica della teoria politica della democrazia.

Sono due approcci tra loro strettamente congiunti, giacché ritengo che ogni teoria politica, nella storia del pensiero politico, discenda necessariamente dalle premesse antropologiche che essa assume. In proposito preciso subito che proprio la mancanza di una adeguata antropologia mi sembra il problema centrale delle odierne teorie politiche, le quali assumono o una rozza e semplificata concezione dell’individuo (analogamente, ad es., a quella del soggetto che opera sul mercato nell’interpretazione dell’economia politica neoclassica), oppure ricorrono a concezioni dell’individuo assai risalenti, come le attuali teorie della giustizia che rinviano ancora a Hobbes o a Kant.

Affronto subito il primo problema, quello della complessità che, come è noto, è una categoria centrale della teoria dei sistemi

\* Questo intervento è stato presentato a Bologna il 5.5.1994 in occasione della discussione sul volume di D. ZOLO, *Il Principato democratico*, Milano 1992.

<sup>107</sup> Cfr. M. DOUGLAS, *Come pensano le istituzioni*, cit., pp. 82 s.

<sup>108</sup> Cfr. *ibidem*, p. 85.

<sup>109</sup> La Douglas enuncia la nozione di «mondo di pensiero» a proposito dell’epistemologia di Ludwig Flek (*ibidem*, pp. 35-47).

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 143.

<sup>111</sup> D. ZOLO, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano 1992, p. 66.

che Zolo assume esplicitamente al fondamento della sua teoria della democrazia. Vi è un aumento crescente di complessità, ossia un incremento di possibilità di azione nel sistema sociale che accrescono i rischi e l'insicurezza del soggetto. In questo contesto la *paura* diviene la pulsione dominante di una personalità divisa tra il *bisogno di libertà*, che si è affermato storicamente, e la *ricerca di sicurezza*.

La funzione del sistema politico (o, meglio, del sottosistema politico) viene definita teoricamente in relazione all'aumento di complessità e al bisogno di sicurezza del soggetto: essa è infatti, in una prospettiva sistemica, la «regolazione selettiva dei rischi sociali»<sup>1</sup>.

In un saggio assai significativo dal titolo *Metodo funzionale e teoria dei sistemi*, N. Luhmann chiarisce come opera questa «razionalità di sistema». L'essenza vera e propria di un sistema non è tanto la stabilità che esclude altre possibilità, «al contrario è la stabilizzazione di un sistema che viene colta come problema da risolvere in presenza di un ambiente mutevole, che si modifica indipendentemente dal sistema...»<sup>2</sup>.

La stabilizzazione viene concepita come relazione fra sistema e ambiente. Questa prospettiva si differenzia dalla teoria causale tradizionale che ricerca dei rapporti stabili tra determinate cause e determinati effetti; al contrario i sistemi possono reagire in modi funzionalmente equivalenti al variare delle condizioni ambientali.

Questo criterio interpretativo del sistema politico è formulato da una teoria funzionale che considera essenzialmente le modalità di regolazione dell'ambiente da parte del sistema e che si oppone, oltre che agli approcci di tipo nomologico-deduttivo (espressi dalle teorie empiriche della democrazia), anche alle tradizionali teorie normative dell'azione incentrate su motivazioni riferite a valori.

In una prospettiva sistemica l'azione dipende unicamente dalle aspettative stabilizzate, ossia dalle aspettative di comportamento ammesse a livello sistemico, *con il risultato che la razionalità dell'azione del singolo perde di senso rispetto alla razionalità del sistema*.

Questa razionalità è oggetto di un «illuminismo sociologico» che Luhmann contrappone all'«illuminismo della ragione»: si

<sup>1</sup> D. ZOLO, *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano 1992, p. 65.

<sup>2</sup> N. LUHMANN, *Metodo funzionale e teoria dei sistemi*, in N. LUHMANN, *Illuminismo sociologico* (1970), Milano 1983, p. 43.

tratta di un'autentica rottura epistemologica che si propone di superare la ricerca di nessi causali stabili o la costruzione di gerarchie di valori per sviluppare l'elaborazione di equilibri sistemici funzionalmente equivalenti.

L'individuazione di una razionalità di sistema nell'analisi del sistema politico all'interno di una teoria realistica della democrazia viene formulata da Zolo come «autoreferenza del sistema dei partiti». In questa prospettiva l'azione dei partiti appare essenzialmente rivolta a reinvestire risorse per alimentare il flusso dei consensi. Emerge la centralità delle direzioni dei partiti che producono i governi dai quali esse sono rappresentate. Infine in questo processo autoreferenziale, che si esprime attraverso una logica di tipo procedurale, perde completamente di significato il rapporto di rappresentanza tra eletti ed elettori.

In realtà devo affermare che l'autoreferenza del sistema dei partiti mi appare una reinterpretazione, in chiave sistemica, della teoria dell'elitismo democratico, in quanto la logica *procedurale* dell'azione politica (la famosa *Legitimation durch Verfahren* di Luhmann) sembra una riproposizione della concezione di Schumpeter della democrazia come *metodo*.

A questa reinterpretazione della logica dell'azione politica corrisponde una sostanziale passività delle masse, ovvero una «neutralizzazione del consenso», giacché vi è la supposizione da parte del sistema politico-amministrativo di una generica «disponibilità ad accettare» le decisioni politiche senza riferimenti a valori, motivazioni razionali, finalità collettive.

Questi esiti estremamente significativi di una teoria realistica della democrazia – l'autoreferenza del sistema dei partiti, la neutralizzazione del consenso e soprattutto il «principato multimediale», ossia l'influenza dei mezzi di comunicazione sulle forme della soggettività – sono il frutto di un approccio del tutto disincantato che mette in evidenza l'esistenza di un «sistema-Leviatano» capace di ridurre la paura, ma anche di imporsi attraverso la paura e di annullare ogni possibilità di opinione critica alternativa. Contro questa possibilità Zolo fa appello esplicitamente «alle ragioni classiche della resistenza al potere, della lotta contro i suoi abusi, la sua arroganza, i suoi privilegi»<sup>3</sup>.

Ebbene io ritengo che questo esito negativo possa essere modificato se mettiamo a confronto la teoria realistica della democrazia – i cui risultati mi appaiono peraltro estremamente significativi – con una diversa teoria, *una teoria costituzionale della democrazia*, elaborata sul fondamento di una ricostruzione storica delle

<sup>3</sup> D. ZOLO, *Il principato democratico*, cit., p. 11.

diverse fasi dello Stato contemporaneo, dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale democratico. In questa prospettiva apparirà che la razionalità del sistema o la logica politica delle élites partitiche può svolgersi solo entro limiti ben definiti e che l'azione dei soggetti non può essere ridotta a mera proiezione delle aspettative comportamentali predeterminate dal sistema.

Ritorno alla funzione del sistema politico che è stata indicata come «regolazione selettiva dei rischi sociali». In base a questo criterio vengono reinterpretate le forme di Stato: da un punto di vista quantitativo, lo Stato minimo, lo Stato interventista ecc.; da un punto di vista qualitativo, lo Stato liberale, lo Stato socialista, lo Stato costituzionale, lo Stato dispotico ecc.

In realtà la differenza qualitative delle forme di Stato, e in particolare il passaggio dallo Stato di diritto alla democrazia, non possono essere ridotte a mere differenze nella «regolazione selettiva dei rischi sociali». Si è trattato piuttosto di un'autentica svolta costituzionale, il cui significato mi accingo brevemente a delineare per comprendere i fondamenti delle democrazie contemporanee.

(Aggiungo inoltre che queste ricostruzioni attraverso modelli politici devono sempre essere messe a confronto con le specifiche realtà costituzionali: a nessuno sfugge infatti che il concetto di Stato di diritto non appartiene alla realtà inglese, o che la storia costituzionale tedesca è stata fortemente determinata dalla tradizione federalistica o che la vicenda francese è stata segnata dalle spinte di tipo presidenzialistico).

Ciò che caratterizzava lo Stato di diritto era la rappresentazione di uno Stato-persona dotato di capacità di agire e titolare del potere politico che si traduceva nel diritto dello Stato, ossia nel diritto pubblico. In questa prospettiva lo Stato era concepito come posto al di sopra dell'ordinamento giuridico e dunque la costituzione non rappresentava alcun limite per i poteri dello Stato, ma era piuttosto interpretata come un insieme di prescrizioni rivolte al legislatore. Nessun diritto pertanto preesisteva o limitava il diritto positivo dello Stato enunciato nelle norme di legge.

Così anche i diritti fondamentali di libertà proclamati nelle costituzioni del secolo XIX non rappresentavano alcun riconoscimento di presunti diritti naturali, ma erano piuttosto orientamenti indirizzati al legislatore perché li traducesse in norme di legge.

L'affermazione delle democrazie contemporanee è stata caratterizzata da una svolta costituzionale decisiva, ossia dalla fine della concezione dello Stato-persona, che corrispondeva al primato del principio monarchico, e dalla affermazione della cen-

tralità dell'ordinamento giuridico. *Ciò ha significato che anche lo Stato, al pari di tutti gli altri soggetti giuridici, doveva essere concepito come subordinato all'ordinamento giuridico.* (La *Stufenbaulehre* di Kelsen mostra questa trasformazione con estrema chiarezza).

Si è infatti imposta la visione di un ordinamento gerarchico del diritto, al cui apice si trova la costituzione che deve essere interpretata come l'insieme delle regole che riguardano gli organi dello Stato e le procedure che ad essi si riferiscono e, inoltre, delle regole che determinano i rapporti di principio tra lo Stato e i cittadini racchiusi nel catalogo dei diritti fondamentali.

Le costituzioni delle democrazie contemporanee sono sovraordinate allo Stato dei partiti e sono costituzioni *rigide*, ossia prevedono delle procedure particolari e delle maggioranze qualificate per i processi di revisione costituzionale. Al contrario nello Stato di diritto le costituzioni potevano essere modificate dal potere legislativo concepito come potere costituente.

L'ordinamento costituzionale dello Stato democratico comporta conseguentemente delle *garanzie di costituzionalità*, cioè delle forme di tutela dei principi costituzionali che non potevano essere previsti dalla dottrina dello Stato di diritto. Nelle democrazie contemporanee è stata infatti introdotta la *giustizia costituzionale*, ossia il controllo di conformità alla costituzione delle leggi, che non poteva esistere nello Stato di diritto, al quale apparteneva la sola giustizia amministrativa, ossia il controllo di conformità degli atti amministrativi alle leggi, ma non delle leggi alla costituzione.

Il significato *politico* della giustizia costituzionale consiste poi nella tutela delle minoranze: la giustizia costituzionale, osservava Kelsen, è l'argine alla dittatura delle maggioranze.

Infine occorre osservare che è mutato il significato dei tradizionali diritti di libertà nel passaggio dallo Stato di diritto alla democrazia. Se nello Stato di diritto essi rappresentavano i principi della cultura liberale mediante i quali lo Stato limitava da sé la propria azione, al contrario le costituzioni delle democrazie contemporanee racchiudono un evidente contrasto tra diritti (diritti di libertà e diritti sociali) in cui si è espresso il conflitto tra principi (liberali, socialisti, cristiani) che si è manifestato nella fase costituente e che ha trovato una formulazione nella carta costituzionale.

Quei diritti e quei principi sono il fondamento della vita dello Stato democratico e si possono o meno affermare in base ai rapporti di forza che si danno storicamente. Questa concezione appartiene alla *teoria democratica* dei diritti fondamentali (sviluppa-

ta, ad es., da F. Neumann<sup>4</sup>). Mi sembra che Zolo si attenga invece ad una *teoria istituzionalistica*<sup>5</sup> dei diritti fondamentali, secondo la quale la libertà fissata a livello costituzionale è orientata verso scopi precisi. In questa prospettiva i diritti diventano, nei diversi sottosistemi (economico, scientifico ecc.), garanzia di autonomia dell'individuo rispetto al sottosistema politico.

Al contrario, secondo la teoria democratica, i diritti vengono concessi all'individuo in quanto appartenente alla comunità politica, e rappresentano il fondamento di pretese che egli può cercare di soddisfare attraverso la partecipazione individuale o collettiva alla vita dello Stato (mi riferisco soprattutto ai diritti sociali).

Queste considerazioni mostrano con chiarezza che la democrazia ha dei contenuti precisi o, come preferisco affermare, delle precise *finalità*. (Bobbio parla di un *contenuto minimo*<sup>6</sup> della democrazia e lo identifica con i principi dello Stato di diritto: credo invece che quel contenuto abbia un significato diverso nelle due forme-Stato dello Stato di diritto e della democrazia).

Ritengo pertanto che la democrazia non possa essere ridotta a mera procedura, come rischia invece di essere in un approccio di tipo sistemico, ma che, al contrario, debbano essere evidenziate le finalità che ne rappresentano il fondamento.

Aggiungo inoltre che i *fini* della democrazia e le *garanzie* che essa assicura rappresentano i *limiti* invalicabili entro i quali si deve esprimere la razionalità del sistema o l'autoreferenza del sistema politico o la logica dell'azione delle élites politiche.

In un approccio sistemico invece la costituzione fissa le regole che presiedono al rapporto tra sistema politico e ambiente sociale. Più precisamente, scrive Luhmann, «la costituzione garantisce la capacità decisionale di un sistema politico che si è differenziato (e) assicura con ciò un rapporto operativo nella continua mediazione di sistema e ambiente...»<sup>7</sup>. In altri termini la costituzione pone unicamente le condizioni dei processi decisionali del sistema politico, ossia definisce le modalità procedurali in cui si risolve la mediazione tra sistema e ambiente.

<sup>4</sup> F. NEUMANN, *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella costituzione di Weimar* (1930), F. NEUMANN, in *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna 1983, p. 121 ss.

<sup>5</sup> In proposito Zolo si riferisce esplicitamente a N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution*, Berlin 1965.

<sup>6</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino 1984, p. 25.

<sup>7</sup> N. LUHMANN, *Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems*, 2. Teil, in «Der Staat», 12, 1973, p. 169.

In questo approccio, come appare evidente, la costituzione enuncia solo i criteri che presiedono alle procedure del sistema politico: nulla di più distante dalla interpretazione, condotta secondo un approccio storico-costituzionale, della costituzione come *regola sostanziale*, ossia come insieme di principi che definiscono il rapporto tra Stato e cittadino, e non solo come regola procedurale.

Occorre, da ultimo, considerare se i principi costituzionali sui quali mi sono soffermato trovino espressione in una antropologia ad essi corrispondente, se cioè quei principi abbiano prodotto un *costume* per la democrazia. È la domanda più ardua alla quale non è semplice rispondere. Mi limito a formulare alcune brevi considerazioni.

Nella storia delle dottrine politiche non c'è classico del pensiero politico che non abbia sottolineato la necessità della omogeneità sociale come condizione della democrazia. J.J. Rousseau ha posto come condizione della democrazia una «grande semplicità nei costumi» e «una grande uguaglianza nei gradi e nelle fortune»<sup>8</sup>.

A. de Tocqueville sottolineava il carattere egualitario dell'assetto sociale della giovane democrazia americana: esso fondava quella *reciprocità* che era la condizione generale del rispetto dei diritti: l'individuo, scriveva Tocqueville, finisce «per rispettare nei suoi simili ciò che vuole si rispetti in lui»<sup>9</sup>.

In epoca più recente Kelsen ha posto come fondamento necessario della democrazia una «omogeneità culturale»<sup>10</sup> della società, ed H. Heller una «omogeneità sociale» che deve essere intesa non solo come relativa equiparazione delle condizioni sociali, ma anche come *Wir-Bewußtsein*<sup>11</sup>, ossia come coscienza di una comune appartenenza. Non poteva essere, secondo Heller, la nazione il fondamento della democrazia, giacché essa apparteneva all'esperienza ormai conclusa dello Stato del secolo XIX. Doveva essere piuttosto – così credo di poter interpretare il pensiero di Heller – l'*accettazione reciproca dei differenti principi* cui fanno riferimento i diversi soggetti politici e sociali e che hanno trovato un

<sup>8</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Libro III., Capitolo IV, in J.J. ROUSSEAU, *Scritti politici*, II, Bari 1971, p. 139.

<sup>9</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Libro I, Parte seconda, Cap. VI, in A. DE TOCQUEVILLE, *Scritti politici*, II, Torino 1968, p. 283.

<sup>10</sup> H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna 1981<sup>4</sup>, p. 106.

<sup>11</sup> H. HELLER, *Politische Demokratie und soziale Homogenität*, in H. HELLER, *Gesammelte Schriften*, Zweiter Band, Dritte Abteilung, Leiden 1971, p. 428 (trad. it., in «Quaderni Piacentini», n. 10, 1983, p. 145).

riconoscimento costituzionale nella fase costituente. È questa la «cultura della democrazia» che credo abbia prodotto un costume, ossia, come scriveva Tocqueville, quell'«insieme di disposizioni intellettuali e morali che gli uomini portano nella vita sociale»<sup>12</sup>.

(In ciò concordo pienamente con Bobbio che, malgrado le promesse mancate della democrazia, ritiene di individuare un costume della democrazia senza il quale essa non potrebbe sopravvivere in nessun paese del mondo)<sup>13</sup>.

Quel costume è il fondamento di legittimazione delle istituzioni delle giovani democrazie di questo secolo (penso in particolare a Italia e Germania). Esso ha alimentato una *identità collettiva* che, come quella individuale, è il prodotto della storia.

Ciò è stato mostrato assai chiaramente dal recente dibattito tra gli storici tedeschi. Esso ha evidenziato gli sviluppi di una identità collettiva che è passata attraverso la crisi della seconda guerra mondiale cercando di superare la svalorizzazione e l'impoverimento dell'io seguito al crollo del nazismo (per usare le categorie psicoanalitiche di Alexander e Margarete Mitscherlich<sup>14</sup>) e approdando infine alla possibilità di sviluppare un *patriottismo costituzionale*<sup>15</sup>, ossia l'accettazione dei principi liberal-democratici che rappresentano la condizione necessaria per il riconoscimento della pluralità delle forme di vita etnico-culturali e dei nuovi diritti delle minoranze. (Al riguardo ricordo che in uno dei numerosi progetti di revisione costituzionale presentati dopo la riunificazione della Germania, compare la proposta di introdurre il «diritto delle minoranze etniche che vivono nel Bund alla conservazione e alla tutela delle loro caratteristiche culturali e della loro lingua»<sup>16</sup>).

In conclusione: credo che il libro di D. Zolo ci presenti lucidamente e sistematicamente gli esiti ineliminabili di una teoria realistica della democrazia. Non si potrà prescindere dai risultati

<sup>12</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., Libro I, Parte seconda, Cap. IX, p. 361.

<sup>13</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 28.

<sup>14</sup> A. e M. MITSCHERLICH, *Germania senza lutto*, Firenze 1970, p. 33.

<sup>15</sup> In proposito cfr. J. HABERMAS, *Una sorta di risarcimento danni*, in G.E. RUSCONI (ed), *Germania: un passato che non passa*, Torino 1987, pp. 23-24 e J. HABERMAS, *Ancora una volta: sull'identità dei tedeschi, un popolo unito di soggetti economici in agitazione*, in J. HABERMAS, *La rivoluzione in corso*, Milano 1990, p. 218.

<sup>16</sup> Cfr. B. GUGGENBERGER-U.K. PREUSS-W. ULLMANN (edd), *Eine Verfassung für Deutschland*, München-Wien 1991, art. 16a, p. 128.

ai quali egli è pervenuto per sottolineare, ad es., solo gli aspetti formali-giuridici della democrazia come forma di Stato.

Tuttavia ritengo anche che i risultati che egli ha così chiaramente evidenziato debbano essere messi a confronto con la prospettiva elaborata da una teoria costituzionale della democrazia, per cogliere i limiti entro i quali può dispiegarsi l'autoreferenza del sistema dei partiti o per costruire una antropologia politica che sia anche il risultato di un approccio storico-costituzionale.

Aggiungo anche che gli esiti analitici cui Zolo è pervenuto mi sembrano più significativi delle proposte che egli ci presenta per una ricostruzione della teoria democratica, alle quali del resto non sembra dare molto rilievo, forse per le perplessità che ancora gli suscitano. Si tratta peraltro di proposte che contrastano con la durezza dei risultati raggiunti attraverso l'approccio sistemico.

Condivido le probabili perplessità di Zolo, in particolar modo sulla proposta di una «costituzionalizzazione dei partiti politici» che, credo, non servirebbe molto a limitare l'autoreferenza del sistema partitico.

Fondamentale mi sembra soprattutto la necessità di promuovere una «comunicazione politica democratica»<sup>17</sup>. Ritengo che questa istanza corrisponda all'esigenza della *conservazione della complessità sociale* contro la possibile egemonia di un particolare sottosistema – quello produttivo o quello scientifico-tecnologico o quello politico – che Zolo pone come compito della democrazia per evitare il rischio che si affermi un regime autoritario. (Si tratta di una sorta di idea regolativa assai vicina alla prospettiva della necessaria autonomia delle diverse sfere sociali sostenuta da M. Walzer).

Mi sembra di poter dire, in conclusione, che i principi, ossia il sistema dei diritti, dello Stato costituzionale democratico e l'insieme delle garanzie che esso ha prodotto possano alimentarsi solo se viene conservata la ricchezza della complessità sociale contro le possibili riduzioni regolative operate dal sistema politico. In ciò concordo pienamente con Zolo, malgrado le differenze interpretative che ho cercato di esporre rispetto all'approccio che egli ha seguito nell'analisi delle democrazie contemporanee.

<sup>17</sup> D. ZOLO, *Il principato democratico*, cit., p. 207.