

# Percorsi costituzionali

1.2017

Estratto



Jovene editore

**Direttore**

Giuseppe de Vergottini

**Condirettore**

Tommaso Edoardo Frosini

**Comitato scientifico**

Luca Antonini, Paolo Armaroli, Mario Bertolissi, Paola Bilancia  
Beniamino Caravita di Toritto, Ginevra Cerrina Feroni, Achille Chiappetti  
Claudio Chiola, Fabio Cintioli, Mario Comba, Giovanni Cordini  
Giuseppe Franco Ferrari, Guido Guidi, Giampaolo Ladu, Vincenzo Lippolis  
Aldo Loiodice, Susanna Mancini, Stefano Mannoni, Manlio Mazziotti di Celso  
Luca Mezzetti, Giuseppe Morbidelli, Roberto Nania, Ida Nicotra, Raffaele Perna  
Giovanni Pitruzzella, Giulio Maria Salerno, Lorenza Violini, Nicolò Zanon

**Comitato scientifico internazionale**

Armin von Bogdandy (Germania), Selin Esen (Turchia)  
Marcelo Figueiredo (Brasile), Anna Gamper (Austria)  
Yasuo Hasebe (Giappone), Chris Himsworth (Scozia)  
Peter Leyland (Inghilterra), Otto Pfersmann (Francia)  
Calogero Pizzolo (Argentina), Michel Rosenfeld (USA)  
Dominique Rousseau (Francia), Pedro Tenorio (Spagna)

**Segreteria di Redazione**

Ulrike Haider Quercia

**Amministrazione e pubblicità**

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia  
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87  
website: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) email: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

**Condizioni di abbonamento:** € 70,00

**Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore:**

**a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN IT62G0307502200CC8500241520  
o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;  
**b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: [www.jovene.it](http://www.jovene.it).

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo  
se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.  
I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore  
su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

I contributi pubblicati su questo fascicolo sono soggetti a valutazione  
da parte di un comitato di referee.

Finito di stampare nel luglio 2017 - PL Print - Napoli.

**ISSN 1974-1928.**

**Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 17 del 25 marzo 2014.**

FULCO LANCHESTER

## LO STATO DELLA DEMOCRAZIA PLURALISTA IN EUROPA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Democrazia rappresentativa e democrazia pluralista. – 3. La riqualificazione dei rapporti geopolitici di lungo periodo. – 4. Lo sviluppo economico e dinamica delle istituzioni costituzionali. – 5. Le cinque fasi del cambiamento. – 6. La crisi dello Stato sociale europeo. – 7. La crisi della democrazia rappresentativa. – 8. I quattro pericoli. – 9. La crisi della costruzione europea. 10. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Novanta anni fa si costituì a Parigi l'*Association Internationale du droit Public*, che nella sessione d'Ottobre del 1928 tenne il suo primo Congresso con una relazione su *La crise de la démocratie représentative*<sup>1</sup> di Joseph Barthélemy, allievo di Maurice Hauriou e costituzionalista *maudit* a causa dei suoi legami con Vichy<sup>2</sup>. A quell'Associazione, composta dai più illustri pubblicisti europei e d'oltre Atlantico, non partecipavano docenti italiani, perché proprio in quel periodo in Italia stava concludendosi la cosiddetta *legislatura costituente* 1924-1929, che aveva introdotto dal gennaio 1925 le prime incisive riforme istituzionali del Regime fascista<sup>3</sup>. Allora era infatti già iniziato in Europa il *roll back* successivo alla prima *crisi di partecipazione democratica*<sup>4</sup> e subito dopo sarebbe iniziata la grande

---

<sup>1</sup> V. J. Barthélemy, *La crise de la démocratie représentative*, in *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Puf, Paris, 1930, 44 ss. Seguivano i rapporti di L. Lowell, 167 ss. e M. Vauthier, 185 ss.

<sup>2</sup> Cf. F. Saulnier, *Joseph-Barthélemy 1874-1945: la crise du constitutionnalisme libéral sous la IIIe République*, LGDJ, Paris, 2004.

<sup>3</sup> V. su questo F. Lanchester, *Mortati e la legislatura costituente*, in "Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale, a cura di F. Lanchester, Cedam, Padova, 2017, 15 ss.

<sup>4</sup> V.M. Vauthier, *op. cit.*, 189 che parlava espressamente di "recul devant les formes les plus variées de la dictature".

depressione economica con effetti devastanti per la liberal-democrazia europea. Nella sua lunga relazione Barthélemy sostenne che non v'era solo una crisi ideale, ma anche nei fatti del modello democratico che era uscito pochi anni prima trionfante dal primo conflitto mondiale e che si basava sul suffragio popolare e la rappresentanza<sup>5</sup>. Gli elementi essenziali della forma di Stato *democratica* erano il consenso della maggioranza liberamente e regolarmente espressa, la sovranità della legge nei limiti della Costituzione e il predominio delle assemblee parlamentari, ma molti ordinamenti europei erano oramai in difficoltà, come dimostravano i rapporti preoccupati della stessa *Union Interparlementaire*<sup>6</sup> e come confermerà la stessa opera di Georges Burdeau di pochi anni dopo<sup>7</sup>.

Oggi siamo in una situazione simile?

Ovviamente no, ma gli elementi di difficoltà e di sfida sono evidenti per i costituzionalisti e in generale per i giuspubblicisti. E non si tratta di pessimismo da “tramonto dell'occidente”, anche se l'egemonia europea è oggi un ricordo. La *terza guerra mondiale a pezzi* sottolineata da Papa Francesco sta, infatti, incidendo sugli ordinamenti europei ed influisce indubbiamente sull'organizzazione istituzionale e le libertà ed i diritti dei cittadini dei singoli componenti dell'UE. Se in Francia si propone di mantenere in permanenza lo stato di emergenza, mentre la Signora May dichiara che quanto sta succedendo è “troppo” per quanto riguarda il terrorismo e critica le leggi sui diritti umani; se le tensioni regionali divengono sempre più acute in Scozia e in Catalogna, prospettando ipotesi secessioniste; se la democrazia può essere definita *illiberale* in Ungheria, mentre in Polonia si cerca di normalizzare il terzo potere l'interrogativo non è peregrino e si sposa all'instabilità economica e sociale di un contesto geopolitico globale in rapida destrutturazione.

La recessione economica del 2008 si è sovrapposta infatti al *roll back* della cosiddetta terza ondata di democratizzazione ed ha portato nel 2015 ad es. Diamond e Plattner, ispiratori del neocon-

<sup>5</sup> Idem, 7-8.

<sup>6</sup> V. L. Boissier, *L'Union et l'évolution du régime parlementaire*, in *L'Union interparlementaire de 1889-1939*, 1939, 133 e rapporto Wirth a Berlino 1938.

<sup>7</sup> V. G. Burdeau, *Le Régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*. Préface de M. Joseph Barthélemy, Éditions internationales, Paris, 1932 (l'edizione italiana trad. da S. Cotta e con prefazione di M.S. Giannini, Comunità, Milano, 1950).

servatore *Journal of democracy*, a dichiararsi preoccupati non soltanto per i processi di democratizzazione, ma anche per gli ordinamenti democratici consolidati<sup>8</sup>.

Sarebbe quindi facile portare avanti una semplice comparazione lineare fra i due momenti storici, evocando prospettive infau-  
ste, ma di certo sarebbe errato.

## 2. *Democrazia rappresentativa e democrazia pluralista*

Le situazioni fattuali sono invece ben differenti, così come dal punto di vista concettuale la democrazia rappresentativa non può essere sovrapposta alla democrazia pluralista. Dal punto di vista giuridico essa si condensa nello Stato di diritto costituzionale democratico, che non si basa solo sul voto popolare, ma normalmente anche su una costituzione rigida e sul controllo della stessa da parte delle corti. La democrazia rappresentativa di Barthélemy costituiva infatti solo una parte della attuale democrazia pluralista, che comprende altri sottosistemi (economico, sociale e precondizioni giuridiche annesse) e una connessione sempre più intensa con l'ambito internazionale. D'altro canto anche il concetto di democrazia pluralista rischia di apparire storicamente datato sia sul piano dell'omogeneità dell'elemento di personale di base, sia rispetto a quella della allocazione autoritativa dei valori che caratterizza il potere politico. La democrazia non può certo essere interpretata schmittianamente come identità<sup>9</sup>, ma necessita di un livello di omogeneità ideale e materiale minimo per funzionare<sup>10</sup>. Le crescenti diseguaglianze e la pressione migratoria provocano tensioni che la crisi economica ingigantiscono. Inoltre una democrazia ha assoluto bisogno di *government* per fornire risposte e legittimazione. La *governance* multi-livello come conseguenza dell'indebolimento dello Stato nazionale, che ha caratterizzato soprattutto l'area europea dagli anni Settanta del secolo scorso, rischia invece di fiaccare ulteriormente l'applicazione del modello democratico.

---

<sup>8</sup> V. L. Diamond, M.F. Plattner, *Democracy in Decline?* Foreword by Condoleezza Rice, Johns Hopkins University Press, Baltimore (Maryland), 2015; Fukuyama, Huntington, Diamond, ma anche Manin, Crouch.

<sup>9</sup> V. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1928.

<sup>10</sup> V. S. Huntington, *Who are we: the challenges to America's national identity*, Simon & Schuster, New York.

Ma cos'è una democrazia pluralista e come si differenzia da una democrazia rappresentativa di tipo parlamentare?

Quando Barthélemy scriveva il suo rapporto del 1928 la nuova forma di Stato gli appariva come esclusivamente democratico rappresentativa ed aveva il suo momento principe nell'assemblea parlamentare. Il circuito democratico era nella sua linearità condensato nel momento dell'espressione della volontà elettiva, con possibilità di intervento da parte della giurisdizione veniva negato o fortemente limitato<sup>11</sup>.

Proprio in quel periodo le analisi di Mirkine Guetzévitch<sup>12</sup> e quelle più formali di Bourdeau<sup>13</sup> certificavano la regressione del principio elettivo, da un lato, e il rafforzamento progressivo degli esecutivi dall'altro. Il modello di liberal democratico parlamentare, sulla base delle conseguenze del primo conflitto mondiale e dell'anarchia economica internazionale, venne attaccato bilateralmente da destra e da sinistra sulla base di nuove religioni politiche<sup>14</sup> e i costituzionalisti giustificarono l'avvento degli ordinamenti autoritari con la necessità di mantenere l'ordine contro l'anarchia<sup>15</sup>.

Sin dagli anni Sessanta Robert Dahl<sup>16</sup> teneva invece conto della realtà delle democrazie occidentali, non fondandole esclusivamente sul momento elettorale così come aveva fatto lo stesso Semyour M. Lipset in *Political Man*<sup>17</sup>. Come fondamento dell'ordinamento pre-

<sup>11</sup> V. J. Barthélemy, *op. cit.*

<sup>12</sup> V. B. Mirkine Guetzévitch, *Les Nouvelles tendances du droit constitutionnel*, Giard, Paris, 1931.

<sup>13</sup> V. G. Burdeau, *Le Régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, cit.

<sup>14</sup> V. E. Gentile, *Le religioni della politica. Fra democrazie e totalitarismi*, Laterza, Roma-Bari, 2007, *passim*. In questa prospettiva per Emilio Gentile totalitario significa quindi movimento rivoluzionario che conquista il monopolio del potere per fondare uno Stato nuovo sul regime a partito unico sulla base di una sacralizzazione della politica che era già stato osservato proprio da Sergio Panunzio ne *Il sentimento dello Stato*, Roma, Libreria del Littorio, 1927 ed analizzato sia da G. Leibholz ne *Die Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1933 che Harald (René) Mankiewicz ne *Le national-socialisme allemand: ses doctrines et leurs réalisations*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1937 (avertissement au lecteur, par Édouard Lambert).

<sup>15</sup> Significativo C. Mortati, a cura di, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946 (mi riferisco all'introduzione).

<sup>16</sup> R. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy Vs. Control*, Yale, U.P., 1982.

<sup>17</sup> V. S.M. Lipset, *Political Man: the Social Bases of Politics*, Doubleday, New York, 1959.

valentemente democratico egli poneva le indispensabili precondizioni della libertà e dell'autonomia dei sottosistemi, ma sottolineava anche la necessità del conflitto *moderato* per la vivacità di una società non soggetta all'entropia. Agli inizi degli anni Settanta Dahl si muoveva ancora nell'ambito dei cosiddetti Trenta gloriosi e il reader curato nel 1981 in Francia da Jean Louis Seurin su *La démocratie pluraliste*<sup>18</sup> costituiva una reazione all'ondata neoliberista di fine anni Settanta iniziata con il rapporto della Trilaterale<sup>19</sup>, ma anche un *memento* di fronte a fughe in avanti.

Negli ordinamenti costituzionali contemporanei le occasioni di conflitto per quanto riguarda il *welfare* e la democrazia rappresentativa sono maggiori di quelle del colloquio, mentre per quanto riguarda i diritti individuali gestiti dalle Corti le possibilità di confronto sono invece maggiori.

La sfida cui sono sottoposte le cosiddette democrazie pluraliste sembra dunque proprio nel mantenere la coerenza e il colloquio tra piani differenziati sottoposti a garanzie non omogenee.

Oggi il momento elettorale ha diminuito il suo ruolo (anzi alcuni paventano al limite l'eccesso elettivo che destrutturerebbe le decisioni fondamentali all'interno dell'Unione Europea indecisa a tutto; i partiti – prima decisivi ma certo non riconosciuti né da Barthélemy né da Burdeau – si sono liquefatti e non trasmettono, articolano e riducono la domanda politica, mentre i parlamenti sono sempre più passivi e gli esecutivi, che possiedono maggiori chances, convergono nella difficoltà.

La forma di Stato e la forma di regime tradizionalmente sembravano disporsi in coerenza, oggi è invece più problematico è difficile, con conseguenze sia per i risultati che per la legittimazione complessiva dell'ordinamento.

### 3. *La riqualificazione dei rapporti geopolitici di lungo periodo*

In un simile quadro il costituzionalista deve fare riferimento alla storia, come suggeriva il titolo di un volume del costituzionali-

<sup>18</sup> V. J.L. Seurin (sous la dir.), *La démocratie pluraliste*, Economica, Paris, 1981.

<sup>19</sup> V. M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, U.P., New York, 1975.

sta Gaetano Mosca<sup>20</sup>, per vedere nell'onda lunga della stessa le ragioni della dinamica complessiva e di quelle particolari. Sulla scia di James Bryce, si può infatti affermare che “il costituzionalista, comunque, deve sempre, se vuole comprendere il proprio soggetto [di studio] e trattarlo in maniera soddisfacente, essere sia uno storico che un giurista. Le sue formule e le istituzioni giuridiche non devono appartenere alla sfera della teoria astratta, ma a un concreto mondo fattuale”<sup>21</sup>. Direi di più. Il *diritto politico o pubblico*, costituito dall'insieme di regole che strutturano gli apparati potestativi dello Stato moderno al suo interno e nell'ambito dei rapporti internazionali, risulta frutto di specifici *principi filosofici e rapporti di potenza* che scaturiscono da individui e da gruppi concretamente situati<sup>22</sup>. In questa specifica dimensione a me sembra che il continente europeo rischi di essere oramai solo uno scomodo testimone e solo marginalmente protagonista della fine di un ciclo plurisecolare, che ha portato prima alla formazione processuale dello Stato moderno, poi alla sua intensa trasformazione nell'ambito dei processi di internazionalizzazione e globalizzazione.

Per comprendere l'attuale situazione storico-spirituale e le sue implicazioni costituzionali risulta necessario fare riferimento ai dati di fatto che riportano a quattro situazioni di crisi in un mondo in cui la velocità del cambiamento si è incrementata in modo esponenziale<sup>23</sup>:

1. il passaggio del centro di gravitazione planetario dall'asse dell'Atlantico a quello del Pacifico;
2. le difficoltà dello Stato sociale lì dove lo stesso era nato, ovvero nell'ambito del continente europeo;
3. la decadenza della democrazia rappresentativa soprattutto nelle aree di integrazione sovranazionale;
4. l'instabilità del progetto di integrazione continentale sul piano europeo, in cui la legittimazione e i diritti si articolano in maniera differenziata.

<sup>20</sup> V. G. Mosca, *Ciò che la storia potrebbe insegnare: scritti di scienza politica*, a cura di G. Ambrosini, R. De Mattei, L. Salemi, Giuffrè, Milano, 1958.

<sup>21</sup> V.J. Bryce, *The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions*, in “*Studies in History and Jurisprudence*”, Oxford, Clarendon Press, 1901, 258. Una simile affermazione è contenuta nel IV dei saggi pubblicati nel volume e si collega al III dedicato *Flexibles and Rigid Constitutions*, 145 ss.

<sup>22</sup> S. Goyard-Fabre, *Les principes philosophiques du droit politique moderne*, Puf, Paris, 1997).



#### 4. *Lo sviluppo economico e dinamica delle istituzioni costituzionali*

Al di là della polemica sulla prospettiva globale o quella sostanzialmente eurocentrica (mi riferisco alle divergenti impostazioni rappresentate ad es. da ricercatori come Frank<sup>24</sup> e Wallerstein<sup>25</sup>, allo sviluppo economico e culturale di parti specifiche del continente europeo ha corrisposto una specifica e differenziata dinamica istituzionale, che in alcuni ordinamenti ha dato vita allo Stato di diritto legislativo e poi a quello costituzionale. Questo viaggio verso assetti liberali e, poi, liberali-democratici e democratico-sociali è stato il risultato di un complesso di fattori, in cui elementi culturali, istituzionali e geopolitici hanno favorito o sfavorito lo sviluppo economico, con la formazione di ceti imprenditoriali ed intermedi e poi di forza lavoro salariata industriale<sup>26</sup>. Per alcuni la formazione della classe media ha costituito il volano degli ordinamenti liberali e democratici con l'affermazione processuale di principi e valori che sono divenuti universali; per altri lo sviluppo economico e l'allargamento dell'area di influenza in altri territori hanno rappresentato lo strumento capace di una sufficiente redistribuzione del reddito in ambito europeo. Le istituzioni liberali e democratiche degli ordinamenti industriali avanzati di prima e seconda generazione deriverrebbero anche dalla capacità di sfruttamento, che – prima nella fase mercantilistica e poi in quella capitalistica con espansione coloniale – si è verificata dal XVIII alla prima metà del secolo XX. In questa specifica prospettiva i dati di fatto di tipo macroeconomico (e le conseguenze che da questi discendono) risultano – d'altro canto – conosciuti ormai da tempo e sono quelli evidenziati da Pomeranz<sup>27</sup>,

---

<sup>23</sup> V. M. Baldassarri, P. Capretta, *The World Economy Towards Global Disequilibrium: American-Asian Indifference and European Fears*, Palgrave, Basingstoke-New York, 2007, *passim*.

<sup>24</sup> V.A. Gunder Frank, *ReOrient: Global Economy in the Asian Age*, University of California Press, Berkeley, 1998.

<sup>25</sup> I. Wallerstein, *Historical Capitalism with Capitalist Civilization*, Verso, London-New York, 1983.

<sup>26</sup> D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Why Nations Fail, The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Business, New York, 2012, evidenziano come le istituzioni politiche inclusive derivanti dalla gloriosa rivoluzione inglese (rispetto a quelle estrattive degli ordinamenti iberici) abbiano favorito il volano economico dello sviluppo, 79 ss.

<sup>27</sup> K. Pomeranz, *The Great Divergence, China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton UP, Princeton (Nj), 2008.

da Maddison<sup>28</sup> e pubblicizzati nei primi anni di questo millennio da istituzioni come la Goldman & Sachs<sup>29</sup>, discussi da Arrighi<sup>30</sup>, Moyo<sup>31</sup>, Ferguson<sup>32</sup>, fino ad arrivare – più di recente – alle indagini sull’incremento delle ineguaglianze effettuate da Piketty<sup>33</sup>. Da un lato si pone la diminuzione del tasso di incremento del PIL degli ordinamenti industriali avanzati europei e nord-americani, dall’altro l’intenso sviluppo delle potenze economiche emergenti (o emerse) in una dinamica di interrelazioni sistemiche complesse, in cui modelli acquisiti e certezze consolidate sono rimessi in discussione in maniera sempre più veloce e difficile da controllare.

A questo si aggiunge che tra gli ordinamenti “emergenti” ve ne sono perlomeno due che, ancora due secoli fa, possedevano un ruolo molto rilevante nell’economia mondiale (India e Cina) e che oggi – non senza contraddizioni – lo stanno riassumendo, accompagnati da altri soggetti meno radicati nella storia economica mondiale.

## 5. *Le cinque fasi del cambiamento*

Per comprendere in maniera sintetica ciò che sta accadendo e le conseguenze che questo comporta per i tradizionali ordinamenti di democrazia pluralista costituzionale caratterizzati dalla realtà processuale dello Stato nazionale, bisogna – quindi – considerare come il processo di trasformazione economico e culturale, che ha prodotto l’istituzione storicamente situata “Stato moderno”<sup>34</sup>, sia

---

<sup>28</sup> A. Maddison, *The World Economy, Volume 1: A Millennial Perspective; Volume 2: Historical Statistics*, Development Centre of the Organisation for Economic Co-Operation and Development, 2006.

<sup>29</sup> Goldman Sachs Global Economics Group, *Brics and Beyond*, Jersey City, Nj, 2007. Sul ruolo di G&S v. W.D. Cohan, *Money and Power*, Random, New York, 2011.

<sup>30</sup> V. G. Arrighi, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, Max Milo, Paris, 2009.

<sup>31</sup> V. D. Moyo, *How the West was Lost*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2011.

<sup>32</sup> N. Ferguson, *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*, London, Allen Lane, 2012.

<sup>33</sup> T. Piketty, *Capital in the Twenty-first Century*, The Belknap Press of Harvard U.P., Cambridge (Mass.), 2014.

<sup>34</sup> Per una recente analisi non soltanto concentrata sull’Italia v. S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Rizzoli, 2017, cui bisogna aggiungere Idem, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014 e *Chi governa il mondo?*, Bolo-

stato all'inizio un fenomeno essenzialmente europeo e sia stato caratterizzato da perlomeno cinque fasi.

Alle soglie del XVI secolo si verificò lo spostamento progressivo dell'asse politico-culturale europeo dal Mediterraneo all'Atlantico, prima meridionale (Spagna, Portogallo) e poi settentrionale (Francia, Gran Bretagna e Olanda).

Con la rivoluzione industriale (il primo *take off* britannico si pose circa alla metà del secolo XVIII) venne certificata l'esistenza dell'asse euro-americano, che caratterizzò la vita economico sociale e istituzionale del globo almeno fino agli anni '70 del secolo scorso.

Fino al primo conflitto mondiale il centro dell'asse in questione risultava ancora posizionato in Europa sulla base istituzionale dello Stato nazionale e dei rapporti che caratterizzavano il cosiddetto *jus publicum europaeum*<sup>35</sup>; dopo la Grande Guerra esso si spostò negli USA. Il *secolo breve* di Eric J. Hobsbawm<sup>36</sup> (che, invece, dal punto di vista culturale per Paolo Grossi è stato "lungo"<sup>37</sup>), risulta caratterizzato – al di là delle prime idee di una costituzionalizzazione del diritto internazionale – prima dall'anarchia internazionale (che favorì all'inizio l'avvento del leninismo in Russia, poi degli ordinamenti autoritari e totalitari in Italia e in Germania) e, dopo la seconda guerra mondiale, dal bipolarismo e dai fenomeni di decolonizzazione.

Negli anni Settanta iniziò, invece, la fase di riqualificazione dei rapporti di potenza<sup>38</sup>, che – anche sulla base della lezione di Otto Hintze – influenzano in modo decisivo gli assetti istituzionali dei singoli ordinamenti e delle aree in cui questi sono allocati<sup>39</sup>. In quel periodo la decolonizzazione si completò formalmente, il dollaro entrò in crisi nel 1971 con la fine della sua convertibilità certificata a

---

gna, Il Mulino, 2013 (frutto dell'originale *The Global Politiy Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, The Global Lawpresse, 2012, su cui v. la discussione *Nomos. Leattualità del diritto.it*, 2012, n. 2 con contributi di S. Cassese, S. Battini, M. D'Alberti, M.R. Ferrarese.

<sup>35</sup> V. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde: im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, Greven, Koln, 1950.

<sup>36</sup> E.J. Hobsbawm, *Age of extremes: the Short Twentieth Century, 1914-1991*, Michael Joseph, London, 1994.

<sup>37</sup> V. P. Grossi, *Introduzione al Novecento giuridico*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 3 ss.

<sup>38</sup> V. G. Arrighi, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, cit., in particolare l'introduzione.

<sup>39</sup> O. Hintze, *Stato e società*, a cura di P. Schiera, Zanichelli, Bologna, 1980.

Bretton Woods nel 1944, il petrolio divenne una risorsa scarsa, Urss e Cina seguirono alla fine del decennio strade riformistiche differenziate con risultati diversificati, che portarono allo sviluppo cinese e alla implosione sovietica.

Dagli anni '90 con la caduta del socialismo reale sovietico ed il formarsi di un *unipolarismo senza egemonia statunitense*, l'asse si è, invece, spostato dall'Atlantico al Pacifico (prima con la gravitazione nippo – americana, ora sino – americana). Su questa base nell'ultimo ventennio si sono formate nuove faglie e nuovi conflitti che hanno ridisegnato non soltanto il profilo geopolitico globale, ma anche le prospettive di applicazione di modelli apparentemente consolidati di relazioni sociali e politiche interne ai singoli contesti statuali<sup>40</sup>.

In sintesi, ancora nel luglio del 2014 segnali dinamici evidenziano come gli ordinamenti del Brics abbiano deciso di creare una Banca (*New Development Bank*) ed un fondo, *alternativi alla Banca mondiale ed al FMI, aperti agli altri paesi emergenti*<sup>41</sup>. Si tratterebbe di un altro passo verso l'archiviazione del sistema di Bretton Woods e la certificazione dell'affermazione di un multipolarismo caratterizzato da soggetti e faglie alternative a quelle tradizionali dell'ultimo secolo. Il ruolo trainante dell'economia cinese e le sue capacità espansive si collegano, in questo inizio di millennio, con la rinascita russa attraverso il putinismo, alla destabilizzazione nella zona medioorientale e del Maghreb, alle novità avvenute nel subcontinente indiano. Simili cambiamenti influiscono sui due piloni del modello occidentale ed in particolare sullo Stato sociale e sulla democrazia rappresentativa e sulla sua attrattività interna ed esterna nei confronti di classi dirigenti e masse, soprattutto nelle aree più deboli dello stesso continente europeo.

## 6. *La crisi dello Stato sociale europeo*

Lo stesso ombrello differenziato dello Stato sociale, nato in Europa e tipico della stessa, è, in questo specifico quadro, senza al-

<sup>40</sup> Mi riferisco in particolare a S.P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, New York, 1996.

<sup>41</sup> V. <http://brics6.itamaraty.gov.br/media2/press-releases/219-agreement-on-the-new-development-bank-fortaleza-july-15>; o alla recentissima via della seta: <http://english.gov.cn/beltAndRoad/>.

cun dubbio frutto della storia di come gli stati nazionali hanno reagito alla rivoluzione industriale del XIX secolo ed alla rottura delle precedenti società agricole (con coperture difensive introdotte dall'alto; o conquistate dal basso). Questa storia ha avuto percorsi differenti ed ha incontrato strutture sociali e istituzionali molto diversificate, che esplicano la loro influenza sull'oggi sia in Europa che in altri contesti<sup>42</sup>.

Il modello di copertura scandinava è, come è noto, molto più largo, efficiente e dinamico; più ridotto ma funzionale quello tedesco della economia sociale di mercato; variabile in estensione quello portabile anglo-irlandese, in cui il pubblico sostituisce il privato nelle situazioni di emergenza; più zoppicante risulta indubbiamente quello mediterraneo.

Inoltre i principali triangoli di copertura sono la previdenza, l'assistenza sociale, la sanità, l'istruzione e le politiche abitative, ma l'intensità e la qualità degli interventi varia di paese in paese. In Europa le politiche sociali sono oramai condizionate dal fatto che dopo Maastricht molti ordinamenti hanno perso la possibilità di gestire il proprio bilancio, vincolati come sono dalla necessità teorica di mantenere, sulla base del *patto di stabilità e crescita*, il rapporto tra deficit pubblico e PIL non superiore al 3%, un rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%, un tasso di inflazione non superiore dell'1,5% rispetto a quello dei tre Paesi più virtuosi, un *tasso d'interesse* a lungo termine non superiore al 2% del tasso medio degli stessi tre Paesi.

La dizione "modello sociale europeo" nasconde, dunque, una pluralità di ombrelli differenziati di protezione sociale. Ai quattro tipi (socialdemocratico dei paesi scandinavi; liberale anglosassone, conservatore corporativo degli ordinamenti continentali, mediterraneo) si sono per di più aggiunti quelli dell'Europa orientale, che hanno scontato nell'ultimo ventennio la trasformazione intensa del passaggio dal socialismo reale all'economia capitalistica.

Disegnare un modello unitario sulla carta dei diritti e sui trattati (versione di Lisbona) risulta, dunque, difficile, perché lo Stato sociale (o assistenziale) sconta, da un lato, le derive della storia, ma

---

<sup>42</sup> V. le osservazioni di L. Leisering, *Nation State and Social State: An Ideational and Political History*, come introduzione a M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State. Social Policy in Germany to 1945*, Springer, Berlin, 2013, 1 ss.

anche la situazione istituzionale ed economica dei singoli ordinamenti; dall'altro la dinamica dei sistemi industriali avanzati, che debbono reagire all'emergere (o al riemergere) impetuoso di nuovi soggetti internazionali in campo economico.

Gli *ombrelli* che le società industriali tradizionali hanno prodotto risultano, dunque, inadeguati non soltanto alle nuove situazioni delle società post-industriali, ma soprattutto vengono sfidati dalla dinamicità dei nuovi soggetti che emergono sulla scena produttiva mondiale. Potremmo dire così: le politiche sociali che caratterizzano gli stati dell'Unione non esistono ancora a livello europeo – al di là delle affermazioni sulla coesione come competenza concorrente (art. 4, 2, coesione economico, sociale e territoriale; all'art. 14 e all'art. 174). La situazione è angosciata perché non ci si trova soltanto davanti alla questione dell'invecchiamento della popolazione e alla necessità dell'adeguamento ad una società di servizi, ma anche davanti ad una “transizione da un regime di accumulazione su scala mondiale ad un altro”<sup>43</sup>.

Come hanno ben messo in evidenza sia il rapporto della Banca mondiale sia quello di sviluppo umano del 2010 i differenti modelli di Stato sociale in Europa sono attualmente sfidati dai fenomeni di globalizzazione e internazionalizzazione, che hanno visto l'incremento delle differenze tra paesi perdenti e vincenti, l'aumento delle disuguaglianze per quanto riguarda l'indice di sviluppo umano, la velocità dei contagi e l'accelerazione di tutti i fenomeni. In sintesi, con il 7% della popolazione mondiale, il 25% del PIL mondiale e il 50% della spese sociali globali, l'Unione europea non avrebbe altra scelta che di operare profonde innovazioni se vuole restare competitiva<sup>44</sup>.

In una situazione in cui si necessitano risposte globali che mettano fine agli squilibri commerciali che sono alla base della crisi dell'ordinamento internazionale, è indispensabile: pensare di risanare le finanze pubbliche (mettendo in atto sistemi di controllo e valutazione adeguati), garantire l'efficienza dei servizi pubblici, rafforzare le politiche per l'ambiente, assicurare la giustizia sociale, pensare ai giovani, alle donne e agli anziani, prefigurando una maggiore giustizia sociale.

---

<sup>43</sup> G. Arrighi, *Adam Smith à Pékin, Les promesses de la voie chinoise*, cit.

<sup>44</sup> V. F. Fukuyama, *The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, in *Foreign Affairs*, 2012, january-february.

In questa prospettiva, dove dal punto di vista valoriale sarebbe necessario dare maggiore dignità al lavoro, la realtà globale è – invece – rappresentata dall'inesistenza di copertura sociale per più di tre quarti dei lavoratori del globo. L'interrogativo non è, quindi, se sia possibile raggiungere nuovi compromessi con i quali ridefinire gli obbiettivi dello Stato assistenziale del XXI secolo, quanto quello di verificare – da un lato – se si possa armonizzare la situazione dello stesso all'interno dell'Unione, salvando il nucleo fondamentale della copertura che caratterizza nel bene o nel male gli ordinamenti continentali rispetto a quelli dei soggetti rampanti della globalizzazione; dall'altro, se i fenomeni di globalizzazione ed internazionalizzazione ci permetteranno di farlo, resistendo fino a che le contraddizioni delle richieste dei lavoratori dei paesi in via di sviluppo non riducano le differenze del costo del lavoro. Un simile programma può ben rientrare nelle critiche all'impotenza deterministica della sinistra che prefigura F. Fukuyama<sup>45</sup>, ma anche prefigurare la diminuzione quantitativa e qualitativa della classe media, considerata come un sostegno indispensabile della liberaldemocrazia, nel processo di trasformazione del modo di produzione degli ordinamenti che per primi si sono sviluppati, anche se in altre aree geopolitiche queste hanno un peso ed un ruolo crescente.

### 7. *La crisi della democrazia rappresentativa*

Se questo pare oramai il contesto stabilizzato, è necessario affrontare ora il secondo corno del problema, ovvero il tema della forma di regime democratica<sup>46</sup>, cercando di privilegiare i caratteri comuni alle democrazie pluraliste (di antica e più recente formazione). All'interno delle stesse esistono, a mio avviso, perlomeno sei tendenze che debbono essere poste in primo piano e che evidenzio, ancora una volta, qui di seguito.

In primo luogo viene confermata la perdita anche formale di centralità delle tradizionali istituzioni rappresentative collegiali con

---

<sup>45</sup> Sul problema definitorio e di linguaggio si v. F. Lanchester, *Stato (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, pp. 796 ss.

<sup>46</sup> V. le dichiarazioni della Cancelliera tedesca Angela Merkel al recente convegno di Lindau, dove – alla presenza di economisti del calibro di Stiglitz e Sims – ha ribadito la linea rigorista (F. Lemaître, *Angela Merkel ne cède rien à François Hollande*, in "Le monde", 22 agosto 2014, 9).

la conseguente affermazione della personalizzazione della contesa nelle società di massa per la conquista di posizioni monocratiche.

In secondo luogo si evidenzia una crisi di rappresentatività del personale politico parlamentare a causa della complessità delle società civili e politiche, della trasformazione delle tradizionali fratture e della apparizione di nuove domande.

In terzo luogo, se i parlamenti erano stati superati – sulla base del processo di democratizzazione – dai partiti politici, anche questi hanno oramai da tempo perso capacità di articolare e ridurre la domanda politica in favore di individui e gruppi. Si verifica così una riqualificazione delle funzioni della rappresentanza parlamentare. Negli ordinamenti caratterizzati dalla applicazione della teoria funzionale della rappresentanza (con la formazione di esecutivi stabili sulla base di partiti e/o di leader) spesso vi è, addirittura, la certificazione che il personale politico parlamentare della maggioranza si è trasformato in “lobbista” nei confronti del proprio esecutivo. D’altro canto la teoria del libero mandato su cui poggia l’ideologia della rappresentanza politica come rapporto tra rappresentante e rappresentato è sostanzialmente vanificata da normative elettorali che attribuiscono anche formalmente la responsabilità di nomina dei parlamentari agli organi che presentano le liste (in Italia – in vigore della l. 270/2005, dichiarata parzialmente incostituzionale – ai segretari nazionali dei partiti o al Capo della coalizione per la Camera dei deputati)<sup>47</sup>.

In quarta istanza gli esecutivi assumono un ruolo privilegiato di rappresentanza delle domande provenienti dalla società civile e di collazione degli interessi. Sono gli esecutivi, dunque, che rappresentano direttamente il corpo elettorale e divengono il punto di riferimento degli interessi che devono essere rappresentati, esercitando la funzione principale nell’allocazione autoritativa delle risorse sul piano nazionale.

In quinto luogo altri soggetti non legittimati dal consenso elettorale esprimono una funzione di rappresentanza e di contrappeso. Ad organi tecnici, dotati di rappresentanza istituzionale, viene attribuita una funzione di espressione di esigenze peculiari della società

---

<sup>47</sup> Su tema del sistema elettorale in Italia e le conseguenze delle sent 1/2014 e 35/2017 della Corte costituzionale v. *La Corte e il voto. La sentenza n. 35/2017 sull’Italicum*, in <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>, 2017, n. 1 (écrites par F. Lancaster, M. Luciani, F. Besostri, S. Ceccanti, M. Siclari, P. Carnevale, G. Serges).



civile e di controllo, precedentemente attribuite a organi costituzionali prodotti della volontà popolare.

In sesto luogo il relativo svuotamento di competenze delle istituzioni statuali centrali causato da processi di devoluzione verso l'alto e verso il basso moltiplica i fenomeni prima citati, rafforzando il ruolo degli esecutivi, che hanno la possibilità di partecipare a decisioni da cui sono sostanzialmente esclusi gli organi legislativi, nonostante le recenti previsioni di compartecipazione.

## 8. *I quattro pericoli*

Da questo quadro derivano evidenti pericoli per gli ordinamenti che si definiscono democratici. Essi si concentrano sostanzialmente in quattro punti principali:

a) nella diminuzione dell'incidenza del piano nazionale senza che vi sia una individuazione sicura di una alternativa dove i singoli cittadini come *demos* possano esprimere in maniera costante ed attiva la propria volontà elettiva e deliberativa;

b) nel crescente peso crematistico in politica, per cui l'attività nel settore dell'allocazione autoritativa delle risorse corrisponde sempre più ai rapporti di potere di fatto, con la conseguente delegittimazione dei fondamenti ideali del sistema;

c) nella mancanza di partecipazione, con la riduzione delle formazioni partitiche a mere macchine di potere ed elettorali e nella attribuzione di strumenti della domanda e del controllo popolare ad organi tecnici privi di legittimazione diretta;

d) nell'influenza dei mezzi di comunicazione di massa di tipo individualistico, con la conseguenza che il processo di decisione del *demos* viene fortemente influenzato dagli stessi e distorto da un'eventuale concentrazione in mano di operatori singoli o collettivi.

Sempre maggiore è, dunque, la sensazione che la *democrazia del pubblico*<sup>48</sup> si stia svolgendo verso ordinamenti di tipo post-democratico<sup>49</sup>. Alle spalle dell'illusione di un trionfo radicato nella perdita del nemico<sup>50</sup> erano state prospettate analisi di nuove frat-

<sup>48</sup> V. B. Manin, *The Principles of Representative Government*, U.P., Cambridge, 1997.

<sup>49</sup> D. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma, 2003.

<sup>50</sup> F. Fukuyama, *The end of History and the Last Man*, Free Press, New York, 1992; modificato in progress da Idem, *State-building: governance and world order in*

ture e di nuovi conflitti già agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso<sup>51</sup>.

Alla metà dello scorso decennio Larry Diamond<sup>52</sup> aveva confermato il pericolo di un *roll back* democratico dopo le campagne irakene ed afgane, mentre lo stesso presidente Obama ha dovuto riconoscere l'impossibilità di una esportazione *cieca* della democrazia<sup>53</sup>. Nel citato volume celebrativo dei venticinque anni del *Journal of Democracy* lo stesso Diamond evidenzia come sia necessario affrontare (*Facing Up*) la recessione democratica<sup>54</sup>. Le primavere arabe e la nascita di nuovi conflitti hanno confermato l'esistenza di condizioni sociali ed economiche che favoriscono l'instaurazione e il consolidamento di ordinamenti democratici e la vuota retorica di mutamenti senza solide basi<sup>55</sup>. In questa prospettiva si è sviluppata sempre più la consapevolezza dell'importanza delle istituzioni statuali come preconditione per il successo dei procedimenti di democratizzazione<sup>56</sup> all'interno degli spazi geopolitici. Ma se questo è chiaro riproponendo invarianze ben conosciute la questione che più preoccupa è la sensazione che i cambiamenti descritti possano incidere anche sulla qualità degli stessi ordinamenti democratici apparentemente consolidati. In questa prospettiva si muovono i commenti preoccupati di uno spostamento verso l'oligarchia<sup>57</sup> o verso la

---

*the 21st century*, Cornell U.P., Ithaca, N.Y., 2004 e *The Origins of Political Order: from Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar Straus and Giroux, 2011; *Political Order and Political Decay: from the industrial revolution to the globalization of democracy*, Farrar Straus and Giroux, 2014.

<sup>51</sup> S.P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman (OK) University of Oklahoma, 1991 e *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, cit.; fino ad arrivare alle conseguenze interne per la superpotenza Usa in *Who are We?: the Challenges to America's National Identity*, cit., relative all'ispanizzazione della comunità politica.

<sup>52</sup> V. L. Diamond, *The Democratic Rollback. The Resurgence of the Predatory State*, in *Foreign Affairs*, 2008, March/April, 36 ss.

<sup>53</sup> <http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/A-New-Strategy-for-Afghanistan-and-Pakistan>.

<sup>54</sup> V. L. Diamond, *Democracy in Decline*, cit., 98 ss.

<sup>55</sup> V. AA.VV., *Revolution in the Arab World. Tunisia, Egypt and the Unmaking of an Era*, in *Foreign Policy*, 2011 e M. Lynch, *The Arab Uprising: the Unfinished Revolutions of the New Middle East*, PublicAffairs, New York, 2012; T.G. Schneiders (Hrg), *Der Arabische Frühling Hintergründe und Analysen*, Wiesbaden, Springer, 2013.

<sup>56</sup> V. F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York-London, Norton & co., 2003.

<sup>57</sup> L. Canfora, G. Zagrebelsky, *La maschera democratica dell'oligarchia: un dialogo*, a cura di G. Preterossi, Laterza, Roma, 2014.

demagogia<sup>58</sup> sulla<sup>59</sup> base di tensioni populistiche. C'è chi – di fronte alle crisi economica – rispolvera gli incubi delle ondate autoritarie degli anni Trenta del secolo scorso e chi, invece, osserva che all'indebolimento del circuito partitico-parlamentare, si confermano pulsioni verso un sempre maggiore rafforzamento degli esecutivi e della personalizzazione del politico. In realtà la democrazia rappresentativa è assediata, da un lato, dal modello plebiscitario (presente già dalle origini dello Stato di massa) e, dall'altro, il modello burocratico partitico o amministrativo aziendale. Le trasformazioni tecnologiche hanno trasformato il modo di fare politica ma-escludendo la prospettiva della democrazia illiberale di Orbán – il modello plebiscitario di Putin, quello aziendale di Singapore e quello burocratico-partitico cinese costituiscono tre alternative che trovano sempre maggiore risonanza in un ambiente reso più instabile e poroso da difficoltà economiche, frammentazione sociale e delegittimazione dei governanti.

### 9. *La crisi della costruzione europea*

L'attenzione sulle difficoltà in materia di Stato sociale e di istituzioni politiche rappresentative dovrebbe infine portare ad esaminare il caso dell'Unione europea, che nell'ultimo quarto di secolo ha evidenziato sviluppi solo apparentemente contraddittori. La costruzione europea parve – infatti – rafforzata dalla crisi del socialismo reale, ma – in realtà – progredì solo per forza di inerzia. Anzi l'unificazione tedesca e l'allargamento, connesse con i fenomeni di globalizzazione rendono ormai da tempo sempre più palesi i difetti di una costruzione che non solo non è né carne né pesce, ma non si attrezza in maniera sufficiente per resistere agli attacchi della concorrenza geopolitica. Tutte le osservazioni che continua ad operare Giuseppe Guarino<sup>60</sup> o Dieter Grimm<sup>61</sup> potranno anche essere con-

---

<sup>58</sup> N. Urbinati, *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Milano, Università Bocconi, 2014.

<sup>59</sup> V. D. Reynié, *Les nouveaux populisme*, Fayard/Pluriel, Paris, 2013 e C. Colliot-Thelene F. Guénard, *Peuples et populisme*, Puf, Paris, 2014.

<sup>60</sup> V. G. Guarino, *Diritto ed economia: l'Italia, l'Europa, il mondo*, Unicredit, Roma, 2011.

<sup>61</sup> V. D. Grimm, *Europa ja, aber welches? zur Verfassung der europäischen Demokratie*, München, Beck.

siderate stataliste, ma sono elementi di riflessione dei pericoli cui si va incontro in una società globalizzata e basata sul liberismo ed il capitalismo finanziario selvaggio senza solide istituzioni su cui fondare la legittimazione democratica.

## 7. Conclusioni

La descrizione che ho finora effettuato lascia poco spazio all'ottimismo. Essa è frutto di un'analisi realistica che tiene conto accanto alla globalizzazione, ai fenomeni di integrazione sovranazionale, alla riduzione dello Stato sociale e insufficienze del circuito rappresentativo dell'emergenza terroristica interna, frutto di situazioni geopolitiche non gestite all'esterno, evidenziando un quadro fosco e pieno di difficoltà.

Certo il formarsi di un diritto comune europeo con un sempre più intenso colloquio tra le Corti a livello differenziato costituisce un elemento positivo, che rivela contraddizioni, ma evidenzia garanzie dinamiche, ma è anche indubbio che non è più sostenibile né dal punto di vista politico né da quello giuridico rimanere in mezzo al guado.

Dall'analisi operata viene fuori la necessità di uno sforzo duplice: verso l'alto e verso il basso. Verso l'alto per riconnettere la decisione e la rappresentanza con il demos a livello europeo, verso il basso per attivare tutti gli stimoli della partecipazione popolare.

In questa prospettiva il rilancio della dimensione europea ci ricorda la lezione di Bluntschli che nel 1867 e poi nel 1872 invitava a seguire l'esempio statunitense, mettendo in evidenza che proprio Washington alla metà degli anni Ottanta del secolo XVIII avesse sostenuto che *Einfluss ist nicht Regierung*<sup>62</sup>. L'argomento era caldo in Germania, a seguito della costituzione del *Norddeutscher Bund* nel 1867, e lo diventò ancor di più nel 1872, in occasione della seconda edizione dell'opuscolo, poiché l'anno precedente, era stato proclamato a Versailles – a seguito del conflitto franco-prussiano – l'Impero guglielmino. Nello scritto Bluntschli, studioso zurighese ma profondamente radicato in ambito tedesco (egli aveva, infatti, studiato a Berlino ed era stato professore a Monaco sino al 1861),

---

<sup>62</sup> V. J.C. Bluntschli, *Die Gründung der Amerikanischen Union*, Lüderiz, Berlin, 1868, 18.

sottolineava le ragioni per cui il Costituente di Filadelfia aveva fatto il grande passo di trasformare la confederazione dei 13 stati nord-americani in federazione e le concentrava in sostanza nel problema delle carenze istituzionali e nella ingestibilità del debito pubblico degli Stati della Confederazione. Di fronte ad un assetto istituzionale tipico del diritto internazionale pubblico e ad un debito di proporzioni rilevanti, che stava portando a rivolgimenti sociali pericolosi per l'ordine pubblico (ad es. la *Shays' Rebellion* (2)), la stessa autorevolezza della leadership George Washington non poteva bastare.

A chi aveva richiesto il suo intervento, proprio Washington il 31 ottobre 1786 rispose icasticamente che “*influence is no government*”<sup>63</sup>, sottolineando l'importanza dell'assetto istituzionale rispetto alla possibile azione personale. Per risolvere la crisi l'anno successivo i *founding fathers* si ritrovarono a Filadelfia per trasformare la confederazione in Federazione.

L'obiettivo di un salto di qualità sul fronte delle istituzioni UE dovrebbe dunque sposarsi con la consapevolezza che il *government* dell'Unione deve essere articolato con uno sforzo verso la partecipazione dal basso non esclusivamente elettorale. È per questo che gli istituti delle petizioni, dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum della democrazia dibattimentale devono essere incrementati, rivitalizzando l'albero della democrazia non esclusivamente elettorale, ma partecipativa a tutti i livelli.

### *Abstract*

This essay analyses from an historical point of view the evolution of the debate on the crisis of electoral representation in liberal-democratic States. The author highlights the elements of difficulty and challenges that the constitutionalists must now take into account. He concludes that there is a need to increase direct democratic instruments as for instance the popular legislative initiative, the referendum and public democracy debates, in order to revitalize not only the electoral but especially the participatory democracy at all public decision levels.

Il presente saggio analizza da un punto di vista storico l'evoluzione del dibattito sulla crisi della rappresentanza elettorale negli Stati liberal-

---

<sup>63</sup> V. G. Washington, *Letter to Henry Lee, October 31 1786*, <http://teachingamericanhistory.org/library/document/letter-to-henry-lee-3/>.

democratici, evidenziando gli elementi di difficoltà e di sfida di cui attualmente devono tenere conto i costituzionalisti e in generale i giuspubblicisti. L'autore conclude che occorre incrementare gli istituti delle petizioni, dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum della democrazia dibattimentale, per poter rivitalizzare l'albero della democrazia non esclusivamente elettorale, ma partecipativa a tutti i livelli.