

Rivista N°: 1/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 06/03/2014

AUTORE: Cesare Pinelli*

FORME DI GOVERNO ANTICHE E CONTEMPORANEE**

1. Premesse stipulative. – 2. Primo punto fermo: il rifiuto della filosofia hegeliana della storia. – 3. Secondo punto fermo: l'accettazione della versione kelseniana della dicotomia democrazia/autocrazia. – 4. La versione polibiana del governo misto e il fine della stabilità. – 5. Le innovazioni di Machiavelli e di Montesquieu. – 6. L'attribuzione alle costituzioni del compito di assicurare la stabilità. – 7. Democrazia e pluralismo. – 8. Struttura e funzione del diritto. – 9. Apprendimenti del costituzionalismo e passaggi generazionali. – 10. Bobbio e Mortati. – 11. Il posto dei giudizi di valore per Bobbio e per i costituzionalisti. – 12. Ringraziamenti.

1. Premesse stipulative

Norberto Bobbio ha sempre adoperato la nozione di forme di governo nel senso classico, elaborato da Aristotele e ripreso nella storia del pensiero politico, che risponde alla domanda "Chi governa?", anziché nel senso di assetto dei rapporti fra organi titolari di indirizzo politico¹. Questa è viceversa l'accezione che i costituzionalisti impiegano correntemente do-

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "Sapienza" — cesare.pinelli@uniroma1.it

** Relazione al Convegno del Centro studi Piero Gobetti su BOBBIO "costituzionalista", Torino, 30 ottobre 2014.

*Relazione al Convegno del Centro studi Piero Gobetti su BOBBIO "costituzionalista", Torino, 30 ottobre 2014.

¹ A Maurizio Viroli, che lo interrogava sulla opportunità di ricorrere a riforme istituzionali per curare i mali della repubblica, BOBBIO rispose così: "Io ho sempre fatto della teoria politica, ma non mi sono mai occupato di ingegneria politica. Se tu mi chiedessi: 'è meglio una repubblica parlamentare o una repubblica presidenziale o una repubblica semipresidenziale?', io non saprei rispondere. Sono pieno di dubbi. Sono problemi che dibatto dentro di me senza avere le idee chiare. Lo stesso vale per il sistema elettorale. È meglio il sistema proporzionale o il sistema uninominale? E ancora: è meglio il sistema bicamerale o il sistema monocamerale?" (N. BOBBIO-M. VIROLI, *Dialogo intorno alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 109).

po aver distinto le forme di governo dalle forme di Stato, aventi riguardo alla titolarità del pubblico potere.

Il diverso impiego della nozione, da tempo segnalato², non ostacola in alcun modo una ricerca del profilo costituzionalistico di Bobbio anche su questo terreno. Egli non ha mai cessato di interrogarsi sui problemi della convivenza democratica, orientato dalla convinzione che “l’unico modo di intendersi quando si parla di democrazia, in quanto contrapposta a tutte le forme di potere autocratico, è di considerarla caratterizzata da un insieme di regole (primarie o fondamentali) che stabiliscono *chi* è autorizzato a prendere le decisioni collettive e con quali *procedure*”³. Siamo dunque sul terreno delle forme di Stato nell’accezione della scienza costituzionalistica, siamo in pieno diritto costituzionale.

Già da questi accenni si può cogliere piuttosto una questione interna al suo pensiero: il rapporto fra gli studi sulla classica tripartizione delle forme di governo e sul governo misto, e le ricerche condotte sulle grandi tendenze della convivenza della sua epoca⁴. Tra un passato filtrato attraverso le lezioni dei classici e una prassi scandagliata con le categorie della teoria politica del Novecento, si realizza anzi nella sua opera un costante andirivieni. La tensione che ne consegue ha indotto da tempo i filosofi della politica a interrogarsi sull’utilità della lezione dei classici nel pensiero di Bobbio, e interessa per le ragioni che vedremo anche la ricerca del suo profilo costituzionalistico.

2. Primo punto fermo: il rifiuto della filosofia hegeliana della storia

Un primo punto fermo è che gli studi di Bobbio non sono ispirati a una filosofia progressiva della storia. Il che, alla luce di quanto appena detto, equivale ad escludere che egli ricerchi nella prassi democratica contemporanea l’inveramento di una od altra teoria destinata a valere come stadio supremo dello sviluppo storico dell’umanità.

La dimostrazione più eloquente si ricava dal saggio sulle forme di governo nel pensiero di Hegel. Qui, oltre a dichiarare incidentalmente ma risolutamente di non credere “in una concezione razionale della storia”⁵, egli nota come nonostante la disposizione in senso dia-cronico delle forme di governo, mutate dalla tripartizione di Montesquieu, sia finalizzata da Hegel alla dimostrazione dell’avvento della monarchia costituzionale come stadio finale, e necessario, dello sviluppo delle forme di governo, non manchino giudizi di valore su ciascuna di esse, e quindi impieghi in senso prescrittivo della relativa nozione. Per Hegel il problema

² N. MATTEUCCI, *Democrazia e autocrazia nel pensiero di N. BOBBIO*, in *Per una teoria generale della politica. Scritti dedicati a Norberto BOBBIO*, Passigli, Firenze, 1986, pp. 155-156.

³ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* (1984), in *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984, p. 4.

⁴ Fra i saggi più noti ricordo quello sulle “promesse non mantenute della democrazia (N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 4 ss.), nonché N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. BOBBIO, C.Offe, S.Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze*, il Mulino, Bologna, 1981, pp. 33 ss.

⁵ N. BOBBIO, *Hegel e le forme di governo* (1979), in *Studi hegeliani. Diritto, società civile, stato*, Einaudi, Torino, 1981, p. 139.

della migliore forma di governo è un problema senza senso, come prova il suo “dileggio” verso la notissima disputa narrata da Erodoto, tacciata di “ingenuità” per aver trattato il tema astrattamente anziché storicamente; eppure, osserva Bobbio, “il problema non è così semplice”, per la ragione intrinseca che una concezione progressiva della storia presuppone un qualche giudizio di valore, che Hegel ancora al maggiore o minore grado di libertà, per cui che sia ingenuo discutere della migliore forma di governo senza tener conto dello spirito del tempo e dello spirito del popolo “non vuole dire che dal punto di vista della storia universale concepita come storia della libertà, tutte le costituzioni siano assiologicamente eguali. Se fossero assiologicamente eguali non vi sarebbe progresso nel passaggio dall’una all’altra. Insomma, altro è affermare che una discussione in astratto sulla miglior forma di governo non abbia senso, altro è affermare che rispetto al movimento e al fine della storia non vi siano costituzioni migliori e costituzioni peggiori. La prima affermazione è legittima, la seconda no”, senza contare che Hegel, cui non furono estranee le grandi lotte del suo tempo, non si preoccupa “della necessaria corrispondenza fra costituzione e spirito del popolo che dovrebbe indurre il filosofo a prendere atto di quel che accade e ad astenersi da qualsiasi giudizio di valore”⁶.

L’inevitabile insinuarsi di giudizi di valore in una filosofia della storia contrassegnata dalla necessità e dall’oggettività è però appena denunciato. A Bobbio non interessa calcare la mano, bensì ricostruire nel modo più fedele possibile il pensiero di uno di quei classici ai quali è capitato “di essere assunto ora come campione, ed ora come capro espiatorio, delle fortune e delle sfortune di un’epoca che va dalla rivoluzione francese ai nostri giorni”⁷.

Ma forse si può dire qualcosa di più. Si avverte in Bobbio il fascino per uno “spirito di sistema” come quello hegeliano che “incoraggia, suggerisce, quasi provoca continuamente nel lettore che cerca di abbracciare l’insieme un’interpretazione sistematica”, e che al tempo stesso è riempito di una ricchezza di contenuti che “dovrebbe indurre a una certa cautela chiunque voglia proporre nuove interpretazioni sistematiche e sostenere quella proposta come l’unica possibile”⁸. Nondimeno, per quanto affascinato da quello “spirito di sistema”, e dalla fulminante definizione della storia come “un immenso mattatoio”⁹, Bobbio si guarderà dal condividere le premesse filosofiche di Hegel, ed anzi si batterà “perché la cultura, soprattutto quella italiana, si liberasse dalle ‘ubriacature metafisiche del neoidealismo”¹⁰.

⁶ N. BOBBIO, *Hegel e le forme di governo*, cit., pp. 130 ss.

⁷ C. CESA, *La lezione politica di Hegel*, in *Per una teoria generale della politica*, cit., p. 83.

⁸ N. BOBBIO, *Hegel e le forme di governo*, cit., p.133.

⁹ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 28.

¹⁰ M. BOVERO, *Antichi e moderni: BOBBIO e la “lezione dei classici”*, in *Per una teoria generale della politica*, cit., 231.

3. Secondo punto fermo: l'accettazione della versione kelseniana della dicotomia democrazia/autocrazia

Peraltro, proprio il rifiuto della soluzione offerta dalla filosofia della storia ha posto in questione "la possibilità stessa della 'lezione dei classici' come la intende Bobbio, la possibilità di reperire nelle opere di antichi e moderni teorie *valide*, cioè resistenti al tempo"¹¹, e si è risposto che per lui le vere svolte della storia sono rare e non tali da recidere la continuità tra il prima e il dopo, e che perfino all'indomani della svolta massima, il passaggio all'età moderna, Machiavelli, Montesquieu e Rousseau continuarono a riflettere sulle teorie degli antichi per trarne insegnamenti¹².

Non a caso quella convinzione di Bobbio si ritrova nel pensiero di chi, nel respingere le profezie di un trionfo dei mercati globali sugli stati, ha ricordato che l'avvento di un modello di società si è sempre combinato col precedente senza soppiantarlo, in una tensione dialettica che diversamente da quella hegeliana rimane aperta, perché l'uomo è libero e imprevedibile¹³. E la constatazione che i grandi filosofi moderni della politica hanno continuato a utilizzare i più antichi corrisponde al continuo ricorso di Bobbio ai classici come risorse argomentative insostituibili, tanto negli scritti più strettamente politici, quanto nella costruzione delle sue "grandi dicotomie".

L'interrogativo sull'utilità della lezione dei classici, antichi e moderni, rimane però in piedi, ove lo riferiamo non alla svolta della modernità, ma all'avvento del suffragio universale nei Paesi occidentali, poiché "ciò che caratterizza un sistema politico democratico non è il principio di maggioranza ma il suffragio universale, o se si vuole il principio di maggioranza applicato a votazioni condotte col suffragio universale"¹⁴.

Ebbene la prima teoria della democrazia attrezzata alle modalità di convivenza che dal suffragio universale potevano scaturire fu quella di Hans Kelsen, verso cui il debito di Bobbio è stato rilevato più volte¹⁵. Mi riferisco soprattutto alla dicotomia democrazia/autocrazia, la quale costituisce per lui un criterio di lettura necessario della realtà democratica contemporanea. Dopo il rifiuto della filosofia della storia, lo possiamo considerare un secondo punto fermo della nostra ricerca.

Ora, a me pare che, fra le dicotomie che permeano il pensiero di Bobbio, quella fra democrazia e autocrazia stenti a funzionare come le altre, che utilizzano a piene mani la le-

¹¹ M. BOVERO, *Antichi e moderni*, cit., p. 231.

¹² M. BOVERO, *Antichi e moderni*, cit., p. 232.

¹³ R.-J. DUPUY, *Le dédoublement du monde*, in *Revue générale du droit international public*, 1996, p. 319.

¹⁴ N. BOBBIO, *La regola di maggioranza*, cit., p. 42.

¹⁵ Fra gli altri N. MATTEUCCI, *Democrazia e autocrazia*, cit., p. 150, e più di recente P.P. PORTINARO, *Introduzione a BOBBIO*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 109, il quale aggiunge giustamente che la visione di BOBBIO si discosta invece da quella di Schumpeter, che pure è un altro esponente della famiglia degli elitisti democratici, per l'individuazione del fondamento etico della democrazia "nell'individuo razionale e morale", il che vale a distinguere una concezione formale-procedurale da una concezione meramente strumentale della democrazia.

zione dei classici sulle forme di governo. A tal fine prenderò in considerazione gli aspetti principali del debito di Bobbio nei confronti di Kelsen, ma anche i limiti di questo debito.

Nella teoria kelseniana della democrazia, la contrapposizione fra prescrittivo e descrittivo non corrisponde a quella fra dover essere in senso giuridico ed essere, due mondi fra i quali come è noto Kelsen non ammette alcun collegamento. Nel caso della democrazia, si tratta piuttosto di una contrapposizione, che ammette una conciliazione, fra “ideale” e “realtà”. Nel passo cruciale sulla scelta dei capi Kelsen afferma bensì perentoriamente che “L’idea di democrazia implica assenza di capi” e che “nella democrazia ideale non c’è posto per una natura di capo”¹⁶. Ma l’affermazione non può essere estrapolata dal contesto. Essa è preceduta dall’avvertenza che “Se si tentasse di comprendere la realtà sociale della democrazia soltanto attraverso la sua ideologia, i sospiri pessimistici di Rousseau sarebbero pienamente giustificati. Ma non ci si può limitare a stabilire la legalità propria e il senso proprio dell’ideologia, per accettarla semplicemente come la legge e il senso della realtà che la governa”; e dopo aver riferito che l’idea di democrazia implica assenza di capi, Kelsen così prosegue: “Ma l’ideale di libertà della democrazia, l’assenza di dominio e, con ciò, di capi è irrealizzabile anche solo approssimativamente. La realtà sociale, infatti, è il dominio, l’esistenza di capi. Quello che ci si chiede, è semplicemente come si formi la volontà dominante, come si crei il capo. È caratteristico della democrazia, a questo proposito, non tanto che la volontà dominante sia la volontà del popolo, quanto che un ampio strato dei sottomessi all’ordine sociale, il maggior numero possibile di membri della collettività, partecipi al processo della formazione della volontà quantunque soltanto – almeno di regola – ad un certo stadio di questo processo, chiamato legislazione, e soltanto con la creazione dell’organo legislativo”¹⁷.

La creazione di un Parlamento di diverse centinaia di membri equivale per lui alla creazione di “numerosi capi” la quale “diviene il problema centrale della democrazia reale – che, in opposizione alla sua ideologia, non è una collettività senza capi – la quale si distingue dall’autocrazia reale non tanto per l’assenza quanto, piuttosto, per il gran numero di capi. E così, un metodo particolare di selezione dei capi dalla collettività dei governati appare come elemento essenziale della democrazia reale. Questo metodo è l’elezione”¹⁸.

Bobbio non ha mai cessato di condividere il nucleo centrale della tesi kelseniana, ossia il carattere formale-procedurale della democrazia, peraltro sostenuta con argomenti tanto realistici da privare subito di fondamento i ricorrenti rimproveri di formalismo. Il forte debito verso Kelsen, però, non toglie che Bobbio prenda le distanze da lui per due aspetti, l’oggetto della nozione di democrazia e l’approccio analitico.

Anzitutto, nella teoria kelseniana della democrazia, che in questo risulta del tutto coerente con la teoria kelseniana del diritto, non c’è posto per i diritti di libertà, ma solo per “la

¹⁶ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1981, p.120.

¹⁷ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., pp. 119-120.

¹⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 124.

metamorfosi dell'idea di libertà" da libertà naturale a libertà politica¹⁹. Per Bobbio, al contrario, "anche per una definizione minima di democrazia, com'è quella che accoglie, non basta né l'attribuzione del diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla presa di decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini né l'esistenza di regole di procedura come quella di maggioranza (o al limite di unanimità). Occorre una terza condizione: occorre che coloro che sono chiamati a decidere o a eleggere coloro che dovranno decidere siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi nella condizione di poter scegliere tra l'una e l'altra. Affinché si realizzi questa condizione occorre che ai chiamati a decidere siano garantiti i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria opinione, di riunione, di associazione, ecc., i diritti sulla base dei quali è nato lo stato liberale ed è stata costruita la dottrina dello stato di diritto in senso forte cioè dello stato che non solo esercita il potere *sub lege*, ma lo esercita entro i limiti derivanti dal riconoscimento costituzionale dei diritti cosiddetti 'inviolabili' dell'individuo"²⁰.

In secondo luogo in Kelsen, anche nel Kelsen teorico della democrazia e della politica, manca uno sguardo storico, e il confronto con un classico come Rousseau è impostato senza contestualizzarne la posizione. In Bobbio, all'opposto, è vivissimo il senso della storicità delle forme di governo come delle teorie ad esse relative, e l'intento ricostruttivo, lo abbiamo visto a proposito di Hegel, prevale su quello di dimostrarne ragioni e torti a partire dalla propria posizione. Se Kelsen non ritiene di dover apprendere dai classici, in Bobbio la loro lezione resta costante e dominante²¹.

Se questi sono i limiti del debito di Bobbio verso Kelsen, si giustifica a più forte ragione l'interrogativo sulla capacità dei classici di resistere a un'epoca che egli ritiene ormai caratterizzata, sul piano delle forme di governo, dalla dicotomia fra democrazia e autocrazia. Per quanto la sua versione sia meno rigida di quella di Kelsen, includendo nella nozione di democrazia non solo l'individuazione dei criteri di legittimazione del potere politico ma anche i limiti al potere, tradotti nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti individuali, è significativo che Bobbio riconduca l'interdipendenza fra stato liberale e stato democratico a vicende storiche maturate di recente, non alla lezione dei classici: "lo stato liberale è il presupposto non solo storico ma giuridico dello stato democratico. Stato liberale e stato democratico sono interdipendenti in due modi: nella direzione che va dal liberalismo alla democrazia nel senso che occorrono certe libertà per l'esercizio corretto del potere democratico, e nella direzione opposta che va dalla democrazia al liberalismo nel senso che occorre il potere democratico per garantire l'esistenza e la persistenza delle libertà fondamentali....La prova storica di que-

¹⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, cit., p. 50.

²⁰ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 6.

²¹ Ricostruendo l'intero percorso teorico di BOBBIO, P.P. PORTINARO, *Introduzione a BOBBIO*, cit., p. 65, ha osservato che "l'approdo al positivismo giuridico, al proceduralismo e al neoempirismo non lo indurrà mai...a rinnegare la lezione storicistica che aveva appreso da Solari e Croce. L'approdo a KELSEN non è un approdo che lo porti a mettere in discussione lo storicismo. Lo storicismo di Croce e il normativismo di KELSEN in fondo convergono nel preservare il suo positivismo giuridico da ogni tentazione statolatrica".

sta interdipendenza sta nel fatto che stato liberale e stato democratico, quando cadono, cadono insieme”²².

4. La versione polibiana del governo misto e il fine della stabilità

La questione non riguarda tanto il ricorso ai classici come fonti di ispirazione del pensiero di Bobbio al momento di affrontare i problemi della democrazia contemporanea, quanto l'utilizzabilità delle classificazioni e soprattutto delle speculazioni sulle forme di governo antiche, che a sua volta apre come vedremo la questione di Bobbio costituzionalista.

A questo proposito, ricostruirò i passaggi che secondo Bobbio caratterizzano l'evoluzione, se non le trasfigurazioni, del governo misto nella storia del pensiero politico, non senza aver prima citato un passo rivelatore che compare al termine del Capitolo XI del libro sulle forme di governo antiche, denominato "Intermezzo sulla dittatura". Nel commentare un brano di Mably, Bobbio scrive: "Non è questa l'ultima volta che c'imbattiamo nel governo misto esaltato come la miglior forma di governo. Lo incontreremo altre volte. Ma ogni volta che lo incontriamo sulla nostra strada non possiamo fare a meno di riflettere sulla vitalità di un'idea, sulla sua adattabilità alle più diverse condizioni storiche, sull'esigenza perenne che essa esprime di un controllo del potere attraverso il potere"²³.

Un'"esigenza perenne", dunque. Bobbio ne intravede la prima affermazione nel concetto aristotelico di "politìa", intesa come "mescolanza di oligarchia e democrazia" nella quale "l'unione dei ricchi e dei poveri dovrebbe porre rimedio alla maggior causa di tensione di ogni società, qual è appunto la lotta di chi non ha contro chi ha", e che si ispira all'ideale etico della medietà e al primato della classe media nella comunità politica, che le garantiscono stabilità: tema questo, osserva, "veramente centrale nella storia delle riflessioni sul 'buon governo', perché uno dei criteri fondamentali in base ai quali si suole distinguere (anche oggi) il buon governo dal cattivo governo è se esso sia e in quale misura 'stabile'"²⁴.

Senonché l'equilibrio aristotelico è sociale prima di essere istituzionale, e a porre il tema del governo misto sarà piuttosto Polibio: "Ripetendo la definizione aristotelica, si può dire che lo scopo di una costituzione è di mettere ordine nelle magistrature, cioè di stabilire chi deve governare e chi deve essere governato, e di permettere un regolare e ordinato svolgimento della vita civile. Ora il regolare e ordinato sviluppo della vita civile non può attuarsi se il sistema politico di una città è sottoposto a continui mutamenti. Uno dei temi ricorrenti della filosofia politica è il tema dell'ordine (molto più il tema dell'ordine che quello del contrario dell'ordine, cioè della libertà). La teoria dei cicli dimostra invece che le costituzioni comuni sono instabili....La tesi di Polibio è che tutte le costituzioni semplici, per il fatto di essere semplici, sono cattive (anche quelle rette). Quale il rimedio? Il rimedio è il governo mi-

²² N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 6-7.

²³ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico. Anno accademico 1975-76*, Giappichelli, Torino, 1976, p. 160.

²⁴ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 43.

sto, cioè una costituzione che sia il prodotto di una composizione delle tre forme classiche”; e ancora: “Quanto alla ragione dell’eccellenza del governo misto, Polibio la trova nel meccanismo del controllo reciproco dei poteri ovvero nel principio dell’equilibrio’. Questo punto è di estrema importanza. Il tema dell’equilibrio dei poteri (che nell’età moderna diventerà il tema centrale delle teorie ‘costituzionalistiche’ col nome di ‘balance of power’) è uno dei temi dominanti in tutta la tradizione del pensiero politico occidentale. Per quanto la teoria del governo misto, che vediamo così bene formulata da Polibio, non debba essere confusa con la teoria dell’equilibrio dei poteri (quale sarà enunciata in una teoria famosa da Montesquieu), è un fatto che teoria del governo misto e teoria dell’equilibrio procedano di pari passo”²⁵.

Il raffronto con le successive versioni del governo misto riguarderà dunque per un verso il carattere istituzionale e non sociale della teoria polibiana, e per l’altro la sua finalizzazione alla soluzione del problema della stabilità di un certo assetto istituzionale nel corso del tempo.

Si sarà poi notata l’interscambiabilità fra le parole ‘governo’ e ‘costituzione’. La si potrebbe spiegare col fatto che Bobbio sta riportando il pensiero di Polibio, nel quale ‘costituzione’ in tanto equivale a ‘governo’, in quanto denota un organismo. Tuttavia, dopo aver riportato gli esempi della Sparta di Licurgo e soprattutto di Roma, su cui Polibio fonda la sua tesi, Bobbio soggiunge: “Con queste affermazioni Polibio conclude perfettamente il discorso che aveva iniziato quando aveva detto che la prima causa del successo o dell’insuccesso di un popolo deve essere ricercata nella sua costituzione....Beninteso oggi non siamo altrettanto disposti a ritenere che la prima causa del successo o dell’insuccesso di un popolo sia la sua costituzione. Oggi, tendiamo ad arretrare l’analisi del sistema politico al sistema sociale sottostante, dall’anatomia delle istituzioni all’anatomia, avrebbe detto Marx, della società civile, dai rapporti di potere ai rapporti di produzione”²⁶.

L’invito a liberarsi dalle “illusioni costituzionali”, ossia dalla credenza che in una costituzione ci sia “tutto ciò che ha qualche rilevanza per l’intero sistema politico del paese”, sarà ripetuto in studi dedicati alla Costituzione repubblicana²⁷. Ma quel che mi preme notare nel brano prima citato è il passaggio inavvertito dall’uso antico del termine ‘costituzione’, che poteva ancora coincidere con quello di ‘governo’, all’accezione artificiale dello stesso termine in uso nella modernità. La notazione suonerebbe inutilmente puntigliosa, se non fosse un primo indizio della difficoltà che si ricava nel tracciare il profilo di Bobbio costituzionalista.

5. Le innovazioni di Machiavelli e di Montesquieu

Il governo misto, uno dei “temi ricorrenti” che nel libro sulle forme di governo Bobbio si propone di esaminare in quanto proposti e discussi dalla maggior parte degli scrittori politi-

²⁵ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., pp. 50 ss.

²⁶ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 53.

²⁷ N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione* (1976), in *Dal fascismo alla democrazia. I regimi, le ideologie, le figure e le culture politiche*, a cura di M. Bovero, Baldini&Castoldi, Milano, 1997, p. 179.

ci²⁸, si ripresenta nella trattazione dei *Discorsi* di Machiavelli, dove l'accoglimento talvolta letterale della tesi polibiana sulla superiorità del governo misto incontra una motivazione radicalmente innovativa. Bobbio riporta il celebre passo sui tumulti tra i nobili e la plebe "che furono prima causa del tenere libera Roma", per dire che "esprime chiaramente una nuova visione della storia, una visione che possiamo dire 'moderna' secondo cui il disordine, non l'ordine, il conflitto fra le parti contrapposte non la pace sociale imposta dall'alto, la disarmonia non l'armonia, i 'tumulti' non la tranquillità derivata da un dominio irresistibile, sono il prezzo che si deve pagare per il mantenimento della libertà. Inoltre, attraverso questa visione della funzione benefica del contrasto fra le due parti opposte, dei patrizi da un lato e dei plebei dall'altro, dei due 'umori' presenti in ogni repubblica, la concezione del governo misto, cioè del governo in cui le varie parti convivono se pure in una situazione di profondo antagonismo, acquista una profondità storica che la teoria meramente costituzionale del governo misto non aveva mai finora avuto. Il governo misto non è più soltanto un meccanismo istituzionale, è il riflesso (la sovrastruttura!) di una società così e così determinata: è la soluzione politica di un problema, quello del conflitto fra le parti opposte, che nasce nella società civile"²⁹.

Nel capitolo su Hobbes ritorna sul punto: "Come abbiamo visto, l'argomento tradizionale a favore del governo misto era quello della stabilità. Ma non abbiamo mancato di far notare che in Machiavelli era affiorato un secondo argomento, quello della garanzia della libertà. In sostanza l'apologia del governo misto si fonda sopra due argomenti: *ex parte principis*, sulla maggiore stabilità dello Stato; *ex parte populi*, sulla maggiore libertà dei cittadini. Hobbes sembra dar credito all'argomento della libertà là dove rifiuta il governo misto sulla base del binomio servitù-libertà. Ma non trascura l'argomento della stabilità, in quanto mostra che la conseguenza inevitabile del governo misto è la dissoluzione dello stato e la guerra civile"³⁰.

Infine, nel capitolo su Montesquieu, Bobbio considera la teoria della separazione dei poteri "la interpretazione moderna della classica teoria del governo misto. Tra governo misto e governo che, per adottare l'espressione di Montesquieu, chiameremo 'moderato', c'è unità d'ispirazione: entrambi derivano dalla convinzione che, affinché non vi sia abuso di potere, il potere deve essere distribuito in modo che il sommo potere sia l'effetto di un sapiente gioco di equilibrio fra diversi poteri parziali, e non sia concentrato nelle mani d'uno solo"³¹. Senonché mentre il governo misto "deriva da una ricomposizione delle tre forme classiche, e quindi da una distribuzione del potere fra le tre parti che compongono una società, fra i diversi possibili 'soggetti' del potere, in modo particolare fra le due parti antagonistiche, i ricchi e i poveri (i patrizi e i plebei)", il governo moderato deriva "dalla dissociazione del potere sovrano e dalla sua partizione in base alle tre funzioni fondamentali dello stato, le funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria. Non è detto che le due partizioni non possano coincidere, nel caso in cui

²⁸ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 1.

²⁹ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 84.

³⁰ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., pp. 111-112.

³¹ N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 147.

a ciascuna delle tre parti venga affidata una delle tre funzioni, ma questa coincidenza non è affatto necessaria³². Subito dopo Bobbio riporta i passi dell'*Esprit des lois* dove la separazione dei poteri è finalizzata alla preservazione della libertà, ma senza confrontarli con gli obiettivi della teoria classica del governo misto.

L'apposita voce del *Dizionario di politica* integra la trattazione del pensiero degli autori già riportati con quella di scrittori medioevali e moderni fino a Gaetano Mosca, che ancora elogia la stabilità del governo misto, a cui favore Bobbio aggiunge di suo gli argomenti della "giusta distribuzione del potere fra le diverse forze sociali allo scopo che l'una non prevarichi l'altra", e dell'equilibrio, che "permette il controllo reciproco dei diversi poteri, e quindi impedisce l'abuso di potere, che fra tutti i mali che possono corrompere uno stato, è il peggiore", e da Polibio in poi "ha assicurato la vitalità della dottrina e ha permesso la sua utilizzazione da parte di autori moderni e contemporanei"³³.

La priorità è assegnata all'argomento dell'equilibrio dei poteri, "esigenza perenne" cui ha riguardo il governo misto, nonostante dai passi citati nel libro sulle forme di governo esso risulti non tanto un obiettivo da perseguire come tale, quanto la condizione per assicurare ora la stabilità del governo (Polibio), ora la libertà (Machiavelli e Montesquieu). Se la ragione fondamentale della perdurante "vitalità" della teoria polibiana viene fatta consistere nell'equilibrio, per un verso non se ne spiega la fortuna in epoca classica, dove veniva vista come rimedio all'intrinseca instabilità delle forme di governo semplici, per l'altro si perdono di vista le metamorfosi della teoria, che proprio Bobbio ci ha insegnato a individuare, in vista del raggiungimento di una libertà rispettivamente intesa come partecipazione politica (Machiavelli) e come sicurezza individuale (Montesquieu), le quali già presuppongono l'individuo in senso moderno, avviando una dialettica fra due versioni di libertà che diverrà sempre più interna al costituzionalismo.

Quanto alla tesi che il governo moderato di Montesquieu richiederebbe la separazione tra le funzioni del potere sovrano, in una direzione opposta alla ricomposizione delle forme semplici su cui poggiava la teoria del governo misto, essa prende in considerazione solo la parte dell'*Esprit des Lois* dedicata alla costituzione inglese, mettendo da parte l'elogio della monarchia francese, differenziata dal dispotismo in ragione della compresenza di "corpi intermedi" costituiti anzitutto dalla nobiltà, dunque di una combinazione di gruppi sociali rappresentati nell'ambito del governo.

L'obliterazione si spiega solo con la ben diversa fortuna incontrata da questi due aspetti dell'opera nella redazione di testi costituzionali e nelle dottrine successive.

Ma il punto centrale è il posto riservato al tema della stabilità. Bobbio ne parla indistintamente come durata (di una forma di governo o di una costituzione) e come ordine (di una forma di governo), tanto che, nel trattare della instabilità delle forme semplici, si lascia sfuggire l'affermazione che "Uno dei temi ricorrenti della filosofia politica è il tema dell'ordine (molto più il tema dell'ordine che quello del contrario dell'ordine, cioè della libertà)". Ma se

³² N. BOBBIO, *La teoria delle forme di governo*, cit., p. 148.

³³ N. BOBBIO, *Governo misto*, in *Dizionario di politica*, II ed., UTET, Torino, 1983, p. 496.

per ordine s'intende il contrario della libertà, non si comprende come lo si possa equiparare alla stabilità intesa come durata. Lo stesso elogio della visione moderna della storia ascritta a Machiavelli, dove il conflitto è dunque il disordine diventa "il prezzo che si deve pagare per il mantenimento della libertà", trascura che per Machiavelli il conflitto è anche condizione della durata di una repubblica. Né la durata dipende dall'ordine e dall'equilibrio, giacché, come aveva scritto Montaigne a proposito dell'impero romano, ma con l'occhio rivolto allo Stato francese del suo tempo, "*Tout ce qui branle ne tombe pas*"³⁴.

È vero che la domanda circa la durata delle forme di governo che orienta tutte le speculazioni degli antichi presuppone la convinzione che la ragion d'essere dei governi consista nel mantenere l'ordine. Ma Bobbio appare tentato dal proiettare sulla modernità questa prospettiva, per esempio quando osserva che uno dei "criteri fondamentali in base ai quali si suole distinguere (anche oggi) il buon governo dal cattivo governo è se esso sia e in quale misura 'stabilire'". Soprattutto, non si chiede se le modalità di soddisfare l'esigenza della durata siano nel frattempo mutate, interrogativo decisivo anche per apprezzare l'utilità della lezione dei classici in tema di forme di governo.

6. L'attribuzione alle costituzioni del compito di assicurare la stabilità

Nelle democrazie contemporanee l'esigenza della durata è posta a carico non più della forma di governo, ma della costituzione, perché è la costituzione a stabilire i termini del rapporto fra stabilità e mutamento; solo nelle autocrazie, dove la costituzione è a disposizione di chi detiene il potere politico, il problema della durata continua a porsi in termini di tecnica organizzativa. Bobbio non sembra tenerne conto, nonostante l'attribuzione al compito di assicurare le condizioni della stabilità segni un passaggio cruciale nell'evoluzione del rapporto fra democrazia e costituzionalismo.

Tale attribuzione presuppone infatti che la costituzione non possa essere concepita nel senso di un organismo di cui tracciare cicli o leggi naturali di evoluzione, comprensiva di nascita, crescita e dissoluzione o corruzione, e al cui interno disfacimento rimediare attingendo pur sempre agli *exempla* tratti dalla storia. Una costituzione che regoli i termini del rapporto fra stabilità e mutamento non può che essere il prodotto di una volontà consapevole, ossia un prodotto artificiale.

Bobbio ha bensì scritto più volte, e col suo insegnamento ha diffuso la consapevolezza, che la democrazia dei moderni è nata quando la concezione secondo cui la società politica è un prodotto artificiale della volontà degli individui è prevalsa sulla concezione organica dominante nell'età antica e nell'età di mezzo³⁵, ma ha appunto riferito questo passaggio

³⁴ "Non tutto quello che vacilla cade. L'orditura d'un così gran corpo si regge a più d'un chiodo. Esso si regge anche per la sua antichità; come i vecchi edifici, ai quali l'età ha portato via la base, senza intonaco e senza cemento, che tuttavia vivono e si reggono per il loro stesso peso, *nec iam validis radicibus haerens, Pondere tuta suo est*" (M. de MONTAIGNE, *Saggi*, II, Adelphi, Milano, 1992, p. 1279, con citazione di Lucano: "non è più attaccato con solide radici, il suo stesso peso lo fissa al suolo").

³⁵ V. ad es. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 8.

all'avvento della democrazia, non a una contestuale trasformazione dell'idea di costituzione. E nel saggio sulla regola di maggioranza, dove pure affronta questioni di tecnica delle decisioni collettive, egli accenna alla sottrazione dei diritti inviolabili a tale regola³⁶, senza richiamare le maggioranze speciali di solito richieste nel procedimento di revisione costituzionale, che insieme all'interpretazione costituzionale costituisce uno degli assi su cui le costituzioni contemporanee regolano i termini del rapporto fra stabilità e mutamento.

A questa attribuzione delle costituzioni, a partire dalle carte francesi postrivoluzionarie quali "precipitato concreto di principi formativi che realizzavano il loro tempo", si riferiva Kirchheimer quando osservò che la costituzione differisce da tutte le altre manifestazioni del potere statale per il fatto di incorporare la "superba pretesa della durata"³⁷. Anche se le procedure di revisione oggi quasi ovunque previste, frutto di apprendimenti maturati nel corso di oltre due secoli, consentono di affermare che le costituzioni hanno abbandonato quella pretesa di possedere il tempo che accomuna Licurgo e alcune carte postrivoluzionarie al di là delle rispettive opposte soluzioni, vale a dire la perennità e il diritto di ogni generazione di darsi una costituzione (art. 28 Cost. del 1793). Il meccanismo della rigidità costituzionale, piuttosto, confida nel tempo, postulando un'istanza di autocorrezione e per l'altro verso una moderazione delle risposte, proprie della politica, alle attese collettive sul futuro³⁸.

Tale attitudine del costituzionalismo può bensì considerarsi un altro aspetto di quell'equilibrio che Bobbio ascrive alla fortuna del governo misto. Solo che non nasce dalla constatazione montesquieuiana della "disposizione delle cose", ma si desume da un confronto fra scelte di costituenti, consapevolmente e democraticamente progettate.

7. Democrazia e pluralismo

Nel saggio su struttura e funzione nella teoria kelseniana, Bobbio tiene conto che l'istituzione di una gerarchia fra costituzione e legge "introducendo un grado ulteriore nel sistema normativo permetteva di vedere, più distintamente di quel che fosse accaduto sino allora, anche gli altri gradi"³⁹. Ma il posto della costituzione nella sua teoria del diritto, all'epoca che stiamo considerando ancora vicina a quella di Kelsen, finisce qui.

Ammette che "ormai si va sempre più imponendo all'osservatore spregiudicato la constatazione che da quando lo stato ha cessato di essere indifferente di fronte allo sviluppo economico, la funzione del diritto ha cessato di essere esclusivamente protettivo-repressiva", e che l'analisi funzionale del diritto "non può non integrare lo studio della tradizionale funzio-

³⁶ N. BOBBIO, *La regola di maggioranza*, cit., p. 55.

³⁷ O. KIRCHHEIMER, *Il problema della Costituzione* (1929), in *Costituzione senza sovrano. Saggi di teoria politica e costituzionale*, De Donato, Bari, 1982, p. 33.

³⁸ Y. HASEBE and C. PINELLI, *Constitutions*, in M. TUSHNET, T. FLEINER and C. SAUNDERS (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge, London and New York, 2013, p. 18.

³⁹ N. BOBBIO, *Struttura e funzione nella teoria del diritto di Kelsen* (1973), in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Comunità, Milano, 1977, p. 207, con il corollario che la teoria di Hart, che si basa sulla costituzione inglese, gli appare da questo punto di vista "un passo indietro rispetto a quella di KELSEN".

ne protettivo-repressiva del diritto con quello della sua funzione promozionale⁴⁰. Eppure, “Ciò che Kelsen ha detto intorno alla struttura dell’ordinamento giuridico resta perfettamente in piedi anche dopo gli sviluppi più recenti dell’analisi funzionale. La costruzione del diritto come sistema normativo dinamico non è minimamente intaccata dalle rilevazioni che riguardano il fine del diritto...Che una norma miri a reprimere o a promuovere un determinato comportamento non ha, rispetto alla struttura dell’ordinamento, nessuna rilevanza⁴¹”.

Una volta ritenuto irrilevante per l’individuazione della struttura dell’ordinamento sulla quale si fonda anche per lui il concetto del diritto, l’invito a integrare lo studio della funzione protettivo-repressiva del diritto con quello della sua funzione promozionale riflette un’apertura ancora troppo cauta a motivi postkelseniani, basata su una rilevazione di ordine effettuale circa la trasformazione delle finalità dello stato, la quale lascia fuori dal quadro la ridefinizione costituzionale della questione che era nel frattempo intervenuta.

L’obliterazione della componente teleologica dall’*Allgemeine Staatslehre* era stata il risvolto dell’ascrizione allo stato del predicato della sovranità-onnipotenza⁴², contro la quale Kelsen aveva combattuto e vinto la sua principale battaglia teorica. Ma i principi fondamentali del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, con lo stabilire direttamente i grandi obiettivi della convivenza, non avevano forse rovesciato i termini del problema, individuando non più una ragione teorica ma il fondamento positivo per escludere ogni ascrizione allo stato del predicato della sovranità-onnipotenza?

8. Struttura e funzione del diritto

La trattazione del tema del rapporto fra democrazia e pluralismo muove in Bobbio dalla convinzione che “Le nostre costituzioni scritte sono figlie delle costituzioni illuministiche, che sono nate a un tempo con l’abbattimento dell’assolutismo e con l’instaurazione di regimi rappresentativi⁴³”.

Non a caso, la prima delle sei “promesse non mantenute della democrazia” è “la nascita della società pluralistica”, e l’argomento è che, all’opposto dello stato ipotizzato dalla “dottrina democratica”, senza corpi intermedi, ceti e ordini caratteristici del medioevo e incentrato su “l’individuo sovrano, che, accordandosi con altri individui in egual misura sovrani, crea la società politica”, negli odierni stati democratici “soggetti politicamente rilevanti sono divenuti sempre più i gruppi, grandi organizzazioni, associazioni della più diversa natura, sindacati delle più diverse professioni, partiti dalle più diverse ideologie, e sempre meno gli individui”. La conclusione è che “Il modello dello stato democratico fondato sulla sovranità popo-

⁴⁰ N. BOBBIO, *Struttura e funzione*, cit., p. 214.

⁴¹ N. BOBBIO, *Struttura e funzione*, cit., p. 215.

⁴² Come si vede ancora nell’ultimo Romano, quando chiarisce che lo stato “può proporsi qualsiasi fine, ma non c’è alcun fine che debba necessariamente proporsi, e quindi quali siano quelli che in un dato momento egli sceglie e quali invece esclude, non risulta se non dal complesso del suo ordinamento concreto” (S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1945, p. 112).

⁴³ N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione*, cit., p. 180.

lare che era stato ideato a immagine e somiglianza della società del principe era il modello di una società monistica. La società reale, sottostante ai governi democratici, è pluralistica⁴⁴.

Qui Bobbio trascura la circostanza, altrove da lui considerata, che, rispetto alle libertà riconosciute dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo, quella di associazione "è l'ultima libertà a essere conquistata ed è quella da cui nasce la società pluralistica delle odierne democrazie"⁴⁵. Eppure per lui il pluralismo non è soltanto "un fatto" ma racchiude fondamentali dimensioni di principio: "la democrazia dei moderni è quello stato in cui la lotta contro l'abuso del potere viene condotta parallelamente su due fronti, contro il potere dall'alto in nome del potere dal basso, contro il potere concentrato in nome del potere distribuito"; inoltre il pluralismo esprime il principio della libertà del dissenso, e "soltanto là dove il dissenso è libero di manifestarsi il consenso è reale" e "il sistema può dirsi a buon diritto democratico"⁴⁶. La nota ammirazione per Carlo Cattaneo va senz'altro nello stesso senso, al di là della spiegazione che si trattava de "l'unico autore della tradizione italiana che non era mai stato infangato dal fascismo", e che "alla fine del fascismo ci si doveva pur preparare per il dopo"⁴⁷.

La ragione per cui annovera l'emergere del pluralismo come fatto fra le promesse non mantenute della democrazia, nonostante ipotizzi una integrazione virtuosa fra l'uno e l'altra, sembra piuttosto riflettere un giudizio di minor rilevanza del pluralismo dei moderni rispetto al nesso fra diritti individuali e democrazia: "Eliminate la concezione individualistica della società. Non riuscirete più a giustificare la democrazia come una buona forma di governo"⁴⁸.

Rimane così sacrificato il significato del riconoscimento del pluralismo per il costituzionalismo del secondo dopoguerra. Al doppio movimento generato dalla Rivoluzione francese, l'emancipazione dell'individuo dalla tradizione assolutistica e la soppressione di ogni sua relazione diversa da quella col pubblico potere, venne allora sostituito un disegno che riconosce, garantisce e in talune espressioni disciplina il pluralismo sociale senza prevederne forme o sedi di istituzionalizzazione. Il disegno, che proprio nella nostra Costituzione trova compiuta affermazione, lascia imprevedibili gli andamenti dei rapporti di forza tra individuo, nel frattempo qualificato "persona", gruppi, nel frattempo qualificati "formazioni sociali", e pubblici poteri. Un disegno non paternalistico ma prudente, che non pretende di imprigionare il tempo ma destinato a restare aperto a vari sviluppi. Anche se lo stesso Bobbio ammonirà a guardarsi dalle "illusioni costituzionali", dal "madornale errore" di "credere che gli effettivi rapporti di forza siano riflessi per intero nei rapporti formali previsti dalla Costituzione"⁴⁹.

⁴⁴ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 9-10.

⁴⁵ N. BOBBIO, *L'eredità della grande Rivoluzione* (1989), in *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, p. 133.

⁴⁶ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* (1978), in *Il futuro della democrazia*, cit., risp. pp. 50 e 52.

⁴⁷ N. BOBBIO-M. VIROLI, *Dialogo intorno alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 23.

⁴⁸ N. BOBBIO, *L'eredità della grande Rivoluzione*, cit., p. 129.

⁴⁹ N. BOBBIO, *Origine e caratteri della Costituzione*, cit., p. 183. L'ammonimento non poteva non valere a maggior ragione verso le proposte di riforma costituzionale, su cui manifesterà come è noto forte scetticismo.

9. Apprendimenti del costituzionalismo e passaggi generazionali

L'assegnazione alla costituzione del compito di regolare i termini del rapporto fra stabilità e mutamento, l'individuazione di principi di convivenza destinati a soppiantare l'ideologia statualistica, la prefigurazione di una democrazia pluralistica sono frutto di apprendimenti maturati nel corso di oltre due secoli. E le rappresentazioni scientifiche che ne sono state date variano anche in ragione delle generazioni succedutesi in questa lunga sequenza temporale.

Ora, Bobbio ha compiuto quasi quarant'anni al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, e quasi cinquanta quando la nostra Corte avvia il processo di individuazione della Costituzione come norma di riconoscimento, e per quella via della formazione di una tradizione inscrivibile nell'alveo del costituzionalismo europeo. Senza contare che la scienza costituzionalistica lavorerà ancora più tardi intorno a quella tradizione, fino a distinguere i tratti dello Stato costituzionale contemporaneo da quelli dello Stato democratico scaturito dalla Rivoluzione francese: solo allora la locuzione "teoria costituzionale" entrerà anche in Italia nell'uso oggi corrente.

Il fattore generazionale aiuta a spiegare come mai l'opera di Bobbio lascia indovinare una ricerca del posto della costituzione nell'ambito di una teoria della democrazia, non una ricerca del posto della democrazia nell'ambito di una teoria costituzionale. Oltretutto il tema si prestava a quell'andirivieni fra teoria ed esperienza accennato all'inizio, assai meno rarefatto dell'itinerario del teorico del diritto.

Non si sottrae a un esercizio di storicizzazione nemmeno la riconduzione del totalitarismo al dispotismo degli antichi o all'autocrazia dei moderni, che Matteucci rimprovererà a Bobbio per la conseguente difficoltà di distinguere i regimi totalitari dagli autoritari, nonché "per quel falso pudore, che ci impedisce di accostare e di comparare, sotto il profilo dell'organizzazione del potere, nazismo e comunismo"⁵⁰. Che il totalitarismo del secolo scorso nelle sue varie versioni sia divenuto sempre più uno spartiacque, senza il quale riesce proibitivo comprendere gli specifici apprendimenti posti a base del costituzionalismo come la natura delle sfide che deve fronteggiare, non toglie che la vicenda apparisse diversamente a chi aveva da poco vissuto "l'esperienza dell'antifascismo militante"⁵¹.

10. Bobbio e Mortati

Tornerà utile a questo punto, in quanto non pregiudicato dal fattore generazionale, un raffronto con le posizioni dei costituzionalisti a lui coevi intorno alla democrazia, e in particolare con quella di Costantino Mortati.

Nel commento al principio di sovranità popolare, a quanti ritengono "oggetto del metodo democratico solo la scelta, attraverso una libera competizione, di coloro cui riservare

⁵⁰ N. MATTEUCCI, *Democrazia e autocrazia*, cit., p. 158.

⁵¹ N. BOBBIO, *Fascismo e antifascismo* (1965), in *Dal fascismo alla democrazia*, cit., p. 116.

l'assunzione di quelle decisioni", Mortati obietta che dalla considerazione che un elemento aristocratico è parte integrante di ogni assetto democratico e dalla tendenza alla personalizzazione del potere "non si possa dedurre l'indoneità popolare ad apprezzare gli orientamenti di cui i capi dovrebbero essere espressione", poiché diversamente la stessa scelta dei capi dovrebbe ritenersi "ispirata a cieco fideismo"⁵².

La critica alle teorie elitistiche (si riferisce a Schumpeter e a Kelsen) è perfettamente speculare alla convinzione che il principio di sovranità popolare richieda che siano sottoposti al corpo elettorale "indirizzi relativi all'azione politica da svolgere durante la legislatura sufficientemente determinati", che "sia offerta agli elettori la possibilità di apprezzare la conformità dei comportamenti dei partiti al programma proposto e di far valere le corrispondenti responsabilità", e che "non si prescinda dal ricorso al verdetto popolare tutte le volte che intervengano mutamenti della situazione politica i quali alterino lo schieramento partitico, o comunque pongano sul tappeto problemi sui quali era mancata una pronuncia popolare"⁵³.

Subito dopo afferma che "Nessuna di queste condizioni si realizza nel nostro paese. Infatti il regime di rigoroso proporzionalismo, instaurato in considerazione della eterogeneità del tessuto sociale, ostacola la formulazione di orientamenti programmatici impegnativi per la futura azione di governo, mantenendoli invece su un terreno di vaghezza e genericità"; e la constatazione che le coalizioni politiche si formano successivamente alle elezioni nonché delle modeste variazioni nel tempo della distribuzione dei voti fra i vari schieramenti partitici lo induce a "ritenere che l'opzione popolare all'uno o all'altro partito, piuttosto che su convinzioni maturate in relazione a problemi concreti o a scelte programmatiche rimanga legato a fattori per una parte emozionali o fideistici, e per l'altra clientelari, anche per effetto del rapporto che viene a determinarsi fra i partiti ed i gruppi di pressione meglio organizzati per la tutela di interessi settoriali"⁵⁴.

Le analogie con Bobbio mi sembrano più importanti delle differenze. Anzitutto la sua versione della dicotomia fra democrazia e autocrazia differisce da quella kelseniana anche per l'includere, come abbiamo visto, la condizione che gli elettori "siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi nella condizione di poter scegliere tra l'una e l'altra". In secondo luogo, nella sua lunga frequentazione con Mosca e Pareto, Bobbio ha sempre affermato di voler distinguere teoria da ideologia, cercando una prova dell'ammissibilità della distinzione nella fortuna della teoria della classe politica presso "gli scrittori democratici" Gobetti, Dorso e Burzio⁵⁵. Peraltro giuoca in lui la convinzione che "gli studi politici hanno tratto alimento più dalle osservazioni, talora spietate, dei conservatori, che non dalle costruzioni, tanto rigorose

⁵² C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione a cura di Giuseppe Branca. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Zanichelli-Foro italiano, Bologna Roma, 1975, p. 42.

⁵³ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 36.

⁵⁴ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 36-37.

⁵⁵ N. BOBBIO, *Democrazia ed "élites"* (1962), in *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 1977, pp. 219 ss.

quanto fragili, dei riformatori, i quali, avendo lo sguardo fisso all'avvenire, non si accorgono spesso dove mettono i piedi"⁵⁶.

Aggiungo che lo sguardo realistico sul potere riflette un'istanza di adeguatezza all'oggetto della conoscenza scientifica, la quale corrisponde alla costante precisazione che la sua è una definizione *minima* di democrazia. Tanto minima, che negli anni Settanta manifesterà una pur cauta apertura verso la crescita di sedi di partecipazione e di articolazione del pluralismo al di fuori dei tradizionali circuiti di rappresentanza politica: "Personalmente io sono convinto che la strada sia giusta sebbene irta di pericoli. Però sono anche convinto che l'atteggiamento del buon democratico sia quello di non illudersi sul meglio e di non rassegnarsi al peggio"⁵⁷. Mortati esprime bensì un più accentuato favore per la "utilizzazione dello spirito associativo" che "fermenta rigoglioso nella realtà odierna", e per "l'ampliamento dei canali di comunicazione fra la società e lo Stato" che "promuoverebbe uno scambio di benefici influssi dell'una sull'altra"⁵⁸. Ma la differenza fra i due sul punto rimane di carattere quantitativo.

Le prospettive del giudizio sulla realtà costituzionale divergono invece nettamente. Il giudizio di Mortati riflette la disillusione dell'autore de *La costituzione in senso materiale*, maturata tutta all'interno della vicenda repubblicana a partire dall'esperienza di Costituente. Egli esamina infatti i comportamenti costituzionalmente rilevanti dei partiti, stigmatizzandoli per la vanificazione così provocata del principio di sovranità popolare: non vi erano ancora sintomi di crisi della rappresentanza, ma era già chiara, perlomeno a uno studioso della sua statura, la menomazione dei circuiti di responsabilità politica di fronte agli elettori, rispetto a cui soltanto si spiegano la critica "all'illimitato spiegarsi del principio proporzionalistico, che, secondo la sua logica interna, tende ad una progressiva espansione, senza corrispondenza con effettivi interessi sociali, e legata piuttosto ad aspirazioni di potere personale", e il corrispondente favore per il sistema maggioritario⁵⁹.

Nei suoi scritti politici Bobbio, che non è meno disilluso⁶⁰, guarda piuttosto all'aderenza delle culture o delle ideologie dei partiti alle regole del gioco democratico. Come sappiamo, sono battaglie combattute su più fronti nell'arco di molti decenni: dalle polemiche con Galvano Della Volpe⁶¹, e con "Roderigo di Castiglia"-Palmiro Togliatti⁶², a quella con le posizioni neo-liberistiche⁶³. E proprio per questo, la loro forza persuasiva mirava ad attenuare quel grado di eterogeneità fra i protagonisti del sistema politico che secondo i costituzionalisti spiegava le peculiarità della democrazia e dell'assetto istituzionale italiano.

⁵⁶ N. BOBBIO, *Mosca e la teoria della classe politica* (1962), in *Saggi sulla scienza politica*, cit., p. 217.

⁵⁷ N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta* (1978), in *Il futuro della democrazia*, cit., p. 54.

⁵⁸ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., pp. 49-50.

⁵⁹ C. MORTATI, *Art. 1*, cit., p. 39, in critica alla tesi di FERRARA.

⁶⁰ N. BOBBIO, *I vincoli della democrazia* (1983), in *Il futuro della democrazia*, cit., p. 65.

⁶¹ N. BOBBIO, *Della libertà dei moderni comparata a quella dei posteri* (1954), in *Politica e cultura*, Nuova ed., Intr. e cura di F. Sbarberi, Einaudi, Torino, 2005, pp. 132 ss.

⁶² N. BOBBIO, *Libertà e potere* (1955), in *Politica e cultura*, cit., pp. 229 ss.

⁶³ N. BOBBIO, *Liberalismo vecchio e nuovo* (1981), in *Il futuro della democrazia*, cit., pp. 101 ss.

In tal senso, quelle di Bobbio si possono considerare senz'altro battaglie di politica costituzionale. Ma rimangono su un piano parallelo a quelle, interne alla esperienza istituzionale della Repubblica, su cui si misurano i costituzionalisti. Oltretutto, costoro valutavano diversamente la spiegazione del "caso italiano" fondata sull'eterogeneità politico-ideologica dei protagonisti della Costituente. Quella che nel brano riportato di Mortati pare quasi un alibi del tradimento della missione costituzionale dei partiti, diventava in una parte significativa dei costituzionalisti una giustificazione, se non una rivendicazione di una superiorità della democrazia italiana rispetto alle altre.

11. Il posto dei giudizi di valore per Bobbio e per i costituzionalisti

Non mancano dunque ragioni sufficienti a dubitare che, per quanto riguarda i costituzionalisti, sia riconducibile al ruolo di Bobbio la revisione metodologica della scienza giuridica fra gli anni Sessanta e Settanta, nonostante "la scoperta della Costituzione" ne abbia costituito "il fenomeno sicuramente più dirompente"⁶⁴.

Non ho però ancora affrontato la questione del posto assegnato da Bobbio ai giudizi di valore nei processi di conoscenza scientifica a paragone con quello prevalente fra i costituzionalisti, che se per un verso conferma quei dubbi, per l'altro consente di comprendere perché il pensiero di Bobbio si traduca per noi in una perdurante lezione.

Bobbio ha scritto molto del posto dei giudizi di valore in sede di teoria del diritto come di teoria politica. Fra tutte le occasioni, la più pertinente a quanto interessa mi pare quella in cui declina la distinzione paretiana "tra il valore scientifico di una teoria e il suo valore persuasivo" in termini di differenza "tra il suo valore scientifico e il suo uso ideologico (che può tradursi poi in diversa quantità di forza persuasiva)", che egli così esemplifica: "Chi elabora una teoria scientifica è mosso generalmente dal desiderio di conoscere e far conoscere; chi dà giudizi di valore sui fatti che lo scienziato ha messo in luce, è mosso dall'impulso di influire sul comportamento altrui per modificare la situazione esistente. Guai se lo studioso, arrivato ad una certa fase della sua ricerca, sostituisse il desiderio di influire sul comportamento altrui a quello di conoscere: l'obiettività della ricerca rischierebbe di essere irrimediabilmente compromessa"⁶⁵. L'intento persuasivo si avverte invece subito negli scritti politici oltre che nelle polemiche accennate, senza contare un'aperta professione di parte⁶⁶.

Questa tensione fra il canone dell'avalutatività e l'esigenza di prendere posizione si ritrova in misura ancor più accentuata in due punti di riferimento costanti del pensiero di Bobbio come Kelsen e Weber, i quali dell'avalutatività fecero addirittura un imperativo teorico, e al tempo stesso più di lui si impegnarono nella vita politica.

⁶⁴ L. FERRAJOLI, *La cultura giuridica nell'Italia del Novecento*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 65.

⁶⁵ N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica*, cit., p. 242.

⁶⁶ "Mi sono sempre considerato un uomo di sinistra, e quindi ho sempre dato al termine 'sinistra' una connotazione positiva, anche ora che è sempre più avversata, e al termine 'destra' una connotazione negativa, pur essendo oggi ampiamente rivalutata" (N. BOBBIO, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Edizione del ventennale, Donzelli, Roma, 2014, p. 81).

Ora, nella misura in cui sia volto a garantire l'obiettività della ricerca, il canone dell'avalutatività è da tempo screditato, essendosene dimostrata la fallacia epistemologica anche nelle scienze sociali. Lo stesso non può dirsi invece sul piano deontologico: lo scienziato sociale che lo segue, e altrove prende parte a polemiche politiche, è ben consapevole della contraddizione e conosce i costi che ne conseguono, ma preferisce far trasparire in ciascuna sede il suo rispettivo "punto di partenza". E questo, alla fine, è quanto conta, anche per maestri che invitarono a non temere più le ideologie⁶⁷.

La distinzione fra i due piani vale a maggior ragione per i costituzionalisti. I principi costituzionali, che servono loro da bussola nelle ricerche quotidiane, condensano in termini giuridici le valutazioni e le scelte più intensamente politiche di una comunità, in quanto destinate a orientare il corso stesso della sua convivenza. A parte il discredito in cui è caduto, come potrebbe il canone dell'avalutatività far parte del loro bagaglio analitico?

Nondimeno, sull'altro versante, proprio le caratteristiche dei principi costituzionali caricano sui loro interpreti scientifici un supplemento di responsabilità rispetto a quelle degli altri giuristi e dei cultori di altre scienze sociali. Dal momento che quei principi formano pur sempre oggetto di differenti interpretazioni, secondo le vicende storiche ed anche le sensibilità politiche di ciascuno, può farsi strada la tentazione di approfittare dell'essere i principi costituzionali la traduzione giuridica delle valutazioni politiche più elevate per dettare scelte e comportamenti in loro nome, e in realtà al loro posto. Quando è così, si utilizza la Costituzione come un'arma più contundente di ogni teoria politica, e si torna a esercitare l'antica arte della dissimulazione, che riesce tanto più facile in un'epoca in cui il linguaggio è devastato da un'"epidemia pestilenziale"⁶⁸.

Nel nostro campo di studi, diventa a più forte ragione necessario chiarire subito a se stessi e ai propri interlocutori quando si sta compiendo una ricerca di diritto costituzionale e quando ci si sta invece impegnando in una battaglia politica.

In questo senso appare esemplare la tensione rinvenibile nell'opera di Bobbio fra teoria della democrazia e scritti politici, fra quanto ci si attende, rispettivamente, da una ricerca scientifica e dalla libera espressione di una vocazione militante. La tensione c'è, solo che non va apprezzata astrattamente, bensì in base al risultato che produce. E come lo sguardo realistico sul potere serve a Bobbio non a legittimare il potere ma a denunciarne i mali, così le sue denunce sono ancora un modo di battersi per la democrazia, senza confondere il potere col male, senza disprezzare la politica, e in definitiva senza farne l'ultimo sacerdote di una democrazia ormai perduta.

⁶⁷ R. ORESTANO, *Ideologia, parola da non fa più paura. Per una "radiografia" della "scientia iuris"* (1982), in *Edificazione del giuridico*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 224.

⁶⁸ I. CALVINO, *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Garzanti, Milano, 1988, p. 58, che anche per questo dedica una lezione all'"esattezza".

12. Ringraziamenti

Di queste cose potevo parlare solo alla fine. Ed è perciò che ringrazio adesso gli organizzatori per l'invito. Mi ha fatto tornare sulle pagine di un maestro di democrazia, e di una limpidezza di cui abbiamo più che mai bisogno..