



Rivista N°: 2/2020  
DATA PUBBLICAZIONE: 19/05/2020

AUTORE: Cesare Pinelli\*

## FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO\*\*

*Sommario: 1. Premesse stipulative. 2. Segnali di esaurimento e segnali di ripresa dello Stato. 3. Lo Stato costituzionale e la ricerca della giusta distanza. 4. "Eticizzazione della costituzione"? 5. Il rapporto fra stabilità e mutamento. 6. Le ragioni del silenzio delle costituzioni sul modello di società. 7. La rimozione del motivo della corruzione sociale nelle analisi sulla crisi dello Stato costituzionale.*

1. Nella nostra tradizione didattica e scientifica, le 'forme di Stato' designano assetti sufficientemente stabilizzati dei rapporti fra cittadini e Stato quale complesso dei pubblici poteri, o di organizzazione della convivenza in uno Stato, mentre le 'forme di governo' designano assetti sufficientemente stabilizzati dei rapporti fra pubblici poteri, dunque di organizzazione interna dello Stato.

Queste definizioni presuppongono, anzitutto, che lo Stato sia un assetto di organizzazione della convivenza su base territoriale. Un assetto, che sempre secondo gli orientamenti prevalenti si profila in Europa intorno al XVI secolo, a seguito di una lunga preparazione anche culturale, e che riesce a prevalere su altri come le città e gli imperi. Se così è, lo Stato non è il solo assetto di organizzazione della convivenza che sia stato sperimentato, e in forza di questa sua storicità può venire soppiantato da altri, anche diversi da quelli a noi al momento noti.

La definizione di 'forma di governo' tradizionalmente impiegata presuppone, oltre allo Stato, la separazione dei poteri. Se parliamo di *rapporti* fra pubblici poteri, dobbiamo infatti assumere perlomeno una pluralità di poteri e una loro almeno rudimentale separazione, la quale comincia ad affermarsi in qualche ambito statale solo fra il XVIII e il XIX secolo.

Tali nozioni vengono distinte ma anche connesse. Vengono distinte perché, si osserva, una stessa forma di governo (ad es. parlamentare) funzionerà in modi del tutto differenti in uno Stato liberale e in uno Stato socialista; ma sono anche connesse l'una all'altra, poiché

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università di Roma La Sapienza.

\*\* Istituto italiano per gli studi storici. Ciclo di conferenze "Genesi, forme e crisi dello Stato moderno".

forme di governo diverse (ad es. parlamentare e presidenziale) incideranno diversamente sulle modalità di convivenza di una stessa forma di Stato (ad es. liberale).

Anche per questa ragione, nello studio delle forme di Stato e di governo uno spazio importante viene dedicato alla storia costituzionale. Le forme di Stato vengono anzitutto distinte in base a periodi (ad es. Stato patrimoniale, assoluto, liberale, totalitario) in modo da illustrare il percorso che, specie in Europa, ha condotto a una forma di convivenza democratica orientata da certi principi costituzionali (Stato costituzionale).

A questo punto le forme di governo degli Stati democratici, in quanto compresenti e ispirate a principi costituzionali comuni, risultano abbastanza omogenee da venire classificate e poi comparate fra loro. Per comparare due o più forme di governo, come due o più istituti, occorre infatti che fra di esse ricorra un minimo di omogeneità, il che può verificarsi solo quando rientrano nell'ambito di una certa forma di Stato. Negli studi costituzionalistici la classificazione e la successiva comparazione delle forme di governo, comprensiva dei rispettivi sistemi elettorali e politici, mirano a ricercare il rendimento di ognuna di esse alla luce dei principi che orientano la convivenza democratica.

**2.** Per dar conto delle due nozioni a fini stipulativi, ho riportato la pagina introduttiva di un corso<sup>1</sup>. Ma dopo un decennio debbo aggiungere subito che la dicotomia novecentesca fra Stato totalitario e Stato costituzionale richiederà forti ripensamenti per la diffusione anche in Europa di regimi nei quali le libertà si riducono alla partecipazione al voto, e le garanzie degli altri diritti fondamentali vengono eliminate o vanificate.

A maggior ragione mi è giunto gradito l'invito del Presidente Irti a discorrere del tema in un ciclo di conferenze che indica un percorso, "Genesi, forme e crisi dello Stato moderno", suscettibile di riferirsi allo Stato costituzionale, forse con un'urgenza maggiore che allo Stato in quanto tale.

Partiamo dalla classica definizione dello Stato come "un'impresa istituzionale di carattere politico nella quale – e nella misura in cui – l'apparato amministrativo avanza con successo una pretesa di monopolio della coercizione fisica legittima, in vista dell'attuazione degli ordinamenti"<sup>2</sup>. A parte ogni altra considerazione, la cifra identificativa è sufficientemente precisa da mettere da parte quell'idea di creatura eterna immaginata da Mommsen e da Jellinek, che ebbe come è noto importanti ricadute sui nostri giuristi del secolo scorso.

D'altra parte l'affermazione della storicità, e quindi della sempre possibile caducità, dello Stato non ci dice nulla su quando né su come la caduta potrebbe verificarsi: "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,

---

<sup>1</sup> C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*, Napoli, Jovene, 2009, II ed., XI-XIII.

<sup>2</sup> M. Weber, *Economia e società*, I, Milano, Comunità, 1974, 53. Quella weberiana sarebbe ancora "la definizione più pregnante" di Stato: così P. P. Portinaro, *Stato*, Bologna, il Mulino, 1999, 26.

*nec iam validis radicibus haerens, pondere tuta suo est*<sup>3</sup>. Montaigne si riferiva all'impero romano, ma non si può certo escludere che pensasse allo Stato francese.

Che oggi si tratti di un vacillare, lo dimostra l'alternarsi di segnali contrastanti. Alcuni sembrano preludere al tramonto, altri a una ulteriore fase del plurisecolare sviluppo dello Stato. Le antiche categorizzazioni dei suoi "elementi essenziali" sono divenute inadatte al rispettivo *definiendum*. Lo è il popolo, da quando convivenze multiculturali o multinazionali si sono formate anche là dove l'omogeneità culturale e linguistica era storicamente più marcata. Lo è il territorio, in virtù degli aggiramenti immateriali delle frontiere, che siano richiesti da regole di mercati sovranazionali o consentiti dalla tecnica. Lo è la sovranità, variamente colpita anche nel nucleo più resistente di esclusivo potere di normazione.

Eppure gli Stati resistono a queste spoliazioni, anche cambiando pelle. Non a caso si parla a più riprese di "metamorfosi della sovranità"<sup>4</sup>; le frontiere sono oggetto di contese politiche più ancora che in passato, con un corrispondente recupero, per questo verso, della dimensione territoriale; gli scontri identitari trovano ora contenimento, ora alimento, nella perdurante divisione territoriale del mondo in Stati su cui si fonda il moderno diritto internazionale, che non è variabile estrinseca ma elemento coesistente della loro tenuta.

Segnali tanto contrastanti rendono poco credibile l'ipotesi di una prossima caduta dello Stato nel senso weberiano<sup>5</sup>. Gli stessi segnali, anche quando parrebbero esprimere una ripresa dello Stato, forniscono invece indicazioni diverse per quella forma di convivenza democratica orientata da certi principi che denominiamo Stato costituzionale. Ci parlano di una corruzione dei suoi fondamenti, senza la quale non comprenderemo l'accennata diffusione di regimi illiberali e il loro possibile contagio in altre democrazie.

**3.** In Europa continentale lo Stato costituzionale risulta da complesse vicende che debbo ricordare brevemente.

Lo Stato liberale si era fondato su una serie di concetti artificiali – la rappresentanza politica, l'eguaglianza formale, la figura archetipica del contratto quale scambio di volontà fra parti eguali, la cittadinanza, la legge a contenuto generale e astratto –, e anche per ciò aveva generato conflitti sociali e frustrazioni collettive. Nell'*âge de l'abstraction*<sup>6</sup>, man mano che accedevano nella sfera pubblica con l'allargamento del suffragio, le classi e i gruppi un tempo esclusi si accorgevano della distanza quasi sempre incolmabile fra previsioni normative disposte astrattamente a favore di tutti i cittadini e modalità di convivenza tali da realizzare disparità effettive fra di essi.

---

<sup>3</sup> M. de Montaigne, *Saggi*, II, Adelphi, Milano, 1992, 1279, con citazione di Lucano: "non è più attaccato con solide radici, il suo stesso peso lo fissa al suolo".

<sup>4</sup> G. Barcellona, *Metamorfosi della sovranità e strategia dei diritti*, Troina, Città Aperta, 2010; G. M. Cazaniga (a cura di), *Metamorfosi della sovranità tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa, ETS, 1999.

<sup>5</sup> Ma un quadro simile veniva già lucidamente tracciato, con poche differenze, da G. Poggi, *Lo Stato. Natura, sviluppo, prospettive*, Bologna, il Mulino, 1992, 285 ss.

<sup>6</sup> P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, 35 ss.

Sulle conseguenze di tale distanza avevano non a caso fatto leva i leader emergenti dei partiti totalitari, i quali, promettendo la “svolta verso il concreto” auspicata da Carl Schmitt, avrebbero ridotto il popolo a massa e il cittadino ad automa. Bloccati i processi di libero apprendimento pur solo parzialmente avviati dallo Stato liberale, costoro riservarono al pubblico potere l'individuazione di ciò che era bene per ciascuno anche nella sfera più strettamente privata in nome dell'identità dello Stato col popolo. L'impostazione era totalitaria e non più meramente paternalistica, nella misura in cui entrava nelle coscienze di sudditi che nel secolo XX si trovavano ormai al centro della sfera pubblica.

Avendo alle spalle non solo il totalitarismo ma anche il fallimento del liberalismo, le Costituzioni post-totalitarie riflettono la consapevolezza che, se l'identità fra stato e società impedisce ogni realizzazione della libertà, la distinzione fra l'uno e l'altra può “non essere priva di pericoli, benché questi ultimi saltino meno agli occhi rispetto al rischio di derive totalitarie. Si può dire che qui i pericoli sussistano sul versante opposto: nella creazione di una distanza troppo ampia tra stato e società, nello sviluppo di uno stato di potere, che si pone al di sopra della società e che da essa si estrania sempre di più”<sup>7</sup>.

La scelta di impernare le costituzioni su principi di convivenza, pur assistiti da istituti e da regole per la loro realizzazione, corrisponde all'intento di affidare loro la ricerca di una giusta distanza fra pubblico potere e cittadini, attraverso l'individuazione di nuovi equilibri fra astratto e concreto, ovvero “entre «l'homme situé», avec ses préoccupations étroitement personnelles, et le «citoyen abstrait» mythique”<sup>8</sup>. Doveva trattarsi di principi tanto indisponibili per il pubblico potere, e tali dunque da rovesciare la prospettiva totalitaria, quanto espressivi di valori socialmente condivisi, anziché dei costrutti formali cui era ancorato lo Stato liberale.

La duplice tendenza risulta, in primo luogo, da come sono riconosciuti e tutelati i diritti fondamentali. I principi sottratti alla disponibilità del pubblico potere, come libertà, dignità ed eguaglianza, presentano al tempo stesso una dimensione sostanziale ed egualitaria sconosciuta all'assetto liberale-oligarchico. Il contestuale spostamento delle garanzie dei diritti soggettivi dal potere legislativo ai giudici non risponde solo all'esigenza di separare il potere, ma mira anche a conferire effettività al godimento di tali diritti rispetto all'epoca in cui la generalità ed astrattezza dei precetti legislativi, con l'inerte fiducia in una loro intrinseca razionalità, assorbiva ogni pretesa di giustizia. Dal punto di vista della legittimazione del potere, ne deriva una tensione strutturale fra legislatori e giudici, le Corti costituzionali soprattutto, esprimibile nelle rispettive formule polemiche della “dittatura della maggioranza”<sup>9</sup> e della “difficoltà contro-maggioritaria”<sup>10</sup>. Ma tale tensione è strutturale nella misura in cui le costituzioni

---

<sup>7</sup> K. Hesse, *Osservazioni sull'attuale problematica e sulla portata della distinzione tra stato e società* (1975), in *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, (a cura di A.Di Martino e G.Repetto), Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 233.

<sup>8</sup> P. Avril, *Pouvoir et responsabilité*, in *Mélanges Georges Burdeau. Le Pouvoir*, Paris, 1977, 23, con riferimento a G.Burdeau, *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, L.G.D.J., 17° ed., Paris, 1976, 514.

<sup>9</sup> A. de Tocqueville, *La democrazia in America* (1840), Milano, Rizzoli, 1982.

<sup>10</sup> A. M. Bickel, *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics* (1962), Yale University Press, 1986.

garantiscono i diritti civili e sociali dei cittadini nei confronti del potere politico, e nello stesso tempo ne legittimano l'esercizio tramite la garanzia dei diritti politici dei cittadini stessi. In termini di dover essere le due sfere si presentano cioè inestricabilmente connesse in vista di un'ottimizzazione *ex parte populi*.

In secondo luogo, la ricerca della giusta distanza di cui abbiamo detto si avverte nelle formulazioni del principio di sovranità popolare. Dove il popolo è reso titolare di una sovranità che può esercitare alle condizioni costituzionalmente previste, non è onnipotente in quanto è dichiarato sovrano. Nel prendere congedo dall'equivalenza ottocentesca tra sovranità e onnipotenza, le Costituzioni europee riprendono l'antica distinzione di Bartolo fra titolarità ed esercizio del potere per dire che anche il popolo sovrano è disciplinato nelle sue manifestazioni: e la disciplina si giustifica perché disposta da un testo che si presume espressivo di un condiviso patrimonio di valori.

In terzo luogo, la ricerca della giusta distanza si avverte nel riconoscimento del pluralismo delle associazioni e dei gruppi organizzati, di una dimensione intersoggettiva della convivenza che supera la dicotomia liberale fra Stato e individuo senza precostituire strutture corporative o presupporre visioni comunitarie. I risultati delle interazioni fra associazioni e gruppi non sono conoscibili, ogni armonia prestabilita è anzi esclusa. Ciò che conta è che non vengano bloccati quei processi di mobilità sociale, di circolazione delle idee, di mutuo apprendimento di esperienze ritenuti intrinseci al pluralismo quale condizione di una società aperta<sup>11</sup>.

Si è parlato di una "démocratie d'équilibre", dove l'equilibrio non va inteso in senso statico, perché risultante da un continuo processo di sperimentazione e di successivi aggiustamenti, e quindi di una "démocratie imparfaite", ovvero incompiuta, sempre minacciata dall'accrescimento della distanza fra attese suscitate e realtà constatate<sup>12</sup>.

Una tale incompiutezza può muovere dalla premessa che la costituzione stessa "deve [...] rimanere incompleta e non esaustiva perché la vita sociale cui essa intende dare un ordine è pur sempre una vita storica e, quindi, è soggetta a trasformazioni storiche"<sup>13</sup>, anche se essa stabilisce in modo vincolante "sia i principi-guida, secondo i quali si deve formare l'unità politica e devono essere svolti i compiti statali, sia i lineamenti dell'ordine giuridico complessivo da realizzare" nonché "la struttura statale e il procedimento nel rispetto del quale devono essere lasciate decise le questioni lasciate aperte dalla costituzione"<sup>14</sup>. In definitiva "La costituzione, sia per il tramite di ciò che lascia aperto, sia di ciò che sottrae al confronto, produce gli effetti che rivelano la *funzione* che essa svolge nella vita della società. Il diritto costituzionale crea le regole dell'azione e della decisione politica; dà alla politica delle direttrici da seguire, ma non può sostituirsi ad essa"; e "in ciò non si deve vedere solamente una rinuncia a dettare norme vincolanti o il rinvio ad una successiva attualizzazione rivolta a ren-

---

<sup>11</sup> Per ulteriori svolgimenti, C. Pinelli, *Forme di Stato*, cit., 135 ss.

<sup>12</sup> P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, 393-394.

<sup>13</sup> K. Hesse, *Concetto e caratteristiche della costituzione* (1999), in *L'unità della Costituzione*, cit., 74.

<sup>14</sup> K. Hesse, *Concetto e caratteristiche*, cit., 75.

dere concreti i suoi precetti, bensì il più delle volte anche una garanzia, costituzionalmente rilevante, del libero confronto e della libera decisione sulle relative questioni”<sup>15</sup>.

**4.** Possiamo ora chiederci se quelle costituzioni si siano fatte carico di compiti che prima della loro comparsa venivano convenzionalmente affidati agli stati.

Nelle società europee, si è detto, sarebbe “in atto, complice la cultura dei diritti che è venuta acquistando, anche se non senza contrasti, sempre più rilevanza nella nostra vita associata, un processo di «eticizzazione della costituzione». Dopo le deviazioni delle dittature si potrebbe dire che l’eticità ha abbandonato lo Stato per rifugiarsi nella costituzione”<sup>16</sup>.

Tuttavia, come potrebbe l’eticità aver abbandonato “uno Stato governativo-amministrativo che dispiega la sua azione nella più assoluta discrezionalità”<sup>17</sup>? In effetti, Romano continuerà ad affermare fino all’ultimo 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”<sup>18</sup>.

Sottratta allo Stato la libera disponibilità dei fini, le costituzioni post-totalitarie ne selezionarono alcuni per porli a fondamento della convivenza, li tradussero in principi giuridicamente vincolanti per tutti, Stato compreso, e formularono tali principi in clausole sufficientemente elastiche da consentirne interpretazioni adeguate al succedersi di diverse epoche, e da lasciare al libero confronto politico le scelte circa il relativo perseguimento.

Stentiamo qui a riconoscere l’avvio di un processo di eticizzazione. Meno ancora possiamo cogliervi punti di contatto con una “cultura dei diritti” dalle matrici postmoderne e con la corrispondente rimozione dei doveri e delle responsabilità dei cittadini, altro capitolo del libro aperto dal costituzionalismo post-totalitario.

**5.** Occorre piuttosto chiederci se, e come, le costituzioni dello Stato costituzionale si siano fatte carico del compito di garantire la stabilità della convivenza.

A partire da Aristotele, la preoccupazione principale dei classici del pensiero politico era stata la stabilità del governo, 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 agli *exempla* tratti dalla storia<sup>19</sup>. Si spiega così la grande fortuna della teoria polibiana del governo misto, che basandosi sull’esempio della lunga durata della repubblica romana dimostrò come la combinazione tra le forme semplici consentisse quantomeno di rallentare notevolmente il ritmo del loro avvicendamento. Comunque, Polibio mantenne la connessione aristotelica fra ciascuna delle tre forme di governo e la prevalenza di

---

<sup>15</sup> K. Hesse, *Concetto e caratteristiche*, cit., 76.

<sup>16</sup> P. P. Portinaro, *Stato*, cit., 143.

<sup>17</sup> Come afferma lo stesso P. P. Portinaro, *Stato*, cit., 139.

<sup>18</sup> S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, 112.

<sup>19</sup> N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico. Anno accademico 1975-1976*, Giappichelli, Torino, 1976, 50-51.

un gruppo sociale, e fu così che la teoria del governo misto continuò ad essere intesa nella prima modernità, da Machiavelli a Montesquieu<sup>20</sup>.

Fino ad allora, il compito di assicurare la stabilità della convivenza si presenta dunque intrecciato con una concezione ciclica del tempo, viene ascritto alle forme di governo intese come possibili risposte alla domanda sul chi governa – l'uno, i pochi, i molti, o una combinazione fra le prime tre risposte –, e infine si associa a una valutazione dello stato di salute del gruppo sociale di riferimento, che può andare dal benessere alla corruzione, compresa la valutazione di Machiavelli sulle cause di corruzione delle repubbliche<sup>21</sup>.

Il passaggio da una concezione ciclica a una concezione lineare del tempo, che il cristianesimo aveva diffuso mutuandola dal mondo giudaico, si realizzerà solo con l'Illuminismo e la Rivoluzione francese<sup>22</sup>. Un passaggio epocale, non limitato al costituzionalismo rivoluzionario. Anche per Georg Jellinek, infatti, il passato è noto e il futuro è ignoto: "la giustificazione dello Stato può sempre tener davanti agli occhi soltanto lo Stato presente e futuro. Il passato sta, ormai, dietro di noi come un fatto storico, e l'accennare ad esso come a cosa che bisogna riconoscere è vana fatica"<sup>23</sup>.

Il passo lascia peraltro comprendere come, nel frattempo, fosse intercorsa una seconda trasformazione. La stabilità della convivenza non è più riferita alle forme di governo nel senso classico del termine, ma allo Stato. Ne è convinto Santi Romano, per il quale "lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle unità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce ad unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso sorpassa la caduca esistenza degli individui, pure essendo composto di uomini; si eleva al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e ininterrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva e tipica espressione."<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Sia consentito rinviare a C.Pinelli, *History and theory of mixed government*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, 2017, 8.

<sup>21</sup> La creazione a Roma del decemvirato viene da lui presentata come un caso di instaurazione di un potere assoluto: mentre il dittatore era eletto solo temporaneamente e senza eliminare le altre istituzioni, "nella creazione de' dieci occorre tutto il contrario, perché gli annullarono i consoli e i tribuni, dettero loro autorità di fare legge ed ogni altra cosa come il popolo romano. Talché, trovandosi soli, senza consoli, senza tribuni, senza appellazione al popolo, e per questo non venendo ad avere chi osservasse, ei poterono il secondo anno, mossi dall'ambizione di Appio, diventare insolenti. E per questo si debbe notare che quando e' si è detto che una autorità data da' suffragi liberi non offese mai alcuna repubblica, si presuppone che un popolo non si conduca mai a darla se non con le debite circostanze e ne' debiti tempi". Inoltre, "Né giova in questo caso che la materia non sia corrotta, perché una autorità assoluta in brevissimo tempo corrompe la materia e si fa amici e partigiani. Né gli nuoce o essere povero o non avere parenti, perché le ricchezze ed ogni altro favore subito gli corre dietro" (*Discorsi*, I, 35, 1).

<sup>22</sup> A. Longo, *Tempo, interpretazione, costituzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, II ed., 322 ss.

<sup>23</sup> G. Jellinek, *Dottrina generale dello Stato*, II ed., Società editrice libraria, Milano, 1921, 443.

<sup>24</sup> S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), in *Scritti minori*, I, Milano, Giuffrè, 1990 (rist. ed. 1950), 381.

Il fatto è che il positivismo statualistico aveva rovesciato la promessa rivoluzionaria di un potere costituente sempre attivo, degradandolo a mero fatto o risolvendolo in potere costituito. Così, il problema delle aspettative da attribuire al testo si sarebbe perso di vista, e la costituzione sarebbe stata attratta nell'universo della legalità, un sistema di regole ritenuto perfetto anche perché tale da anticipare o da assorbire tutte le aspettative di mutamento, dunque sterilizzato dalle incognite del tempo.

Tuttavia, che si presentasse sotto forma di un potere costituente sempre attivo o di aspirazione a una stabilità perpetua, una pretesa di possedere il tempo accomunava quelle per tanti altri versi opposte concezioni.

Le costituzioni democratiche contemporanee hanno abbandonato quella pretesa. Il testo è costruito come abbiamo visto intorno a principi, in modo da affidare un orizzonte di possibilità agli apprendimenti maturati dalle interazioni fra persone libere nel corso di più generazioni. Principi caratterizzati, in quanto tali, da imperfetta capacità previsionale, ma proprio per questo dotati della flessibilità necessaria ad affrontare condizioni di incertezza. Si introietta così nel testo la consapevolezza di limiti anche di ordine cognitivo della ragione umana.

In una democrazia che si caratterizza per l'indeterminazione delle sue certezze, e fa delle sue divisioni una forza, ossia lo slancio necessario alla ricerca deliberativa del bene comune<sup>25</sup>, il tempo diventa una risorsa cruciale per la sperimentazione delle scelte pubbliche e della maturazione della relativa consapevolezza collettiva, come per la canalizzazione dei potenziali conflitti fra istituzioni. Alla pretesa di possedere il tempo subentra la speranza di poter contare sul tempo<sup>26</sup>.

Per queste ragioni, le costituzioni post-totalitarie indicano il verso del rapporto fra stabilità e mutamento, ponendosi quale strumento giuridico per eccellenza del legame col futuro<sup>27</sup>.

**6.** Abbiamo visto perché, nel farsi carico del compito di assicurare la stabilità della convivenza nel lungo andare, le costituzioni lasciano aperta la disciplina dei rapporti sociali, e con essa ogni criterio di valutazione circa lo stato di salute della società che aveva fatto parte integrante delle riflessioni dei classici sulle forme di governo. Anche questa scelta si spiega storicamente.

In un primo tempo l'artificialismo, opposto alle teorie organicistiche associate all'antica concezione della costituzione come corpo sociale<sup>28</sup>, si traduce nella presunzione

---

<sup>25</sup> C. Lefort, *Essais sur le politique*, Payot, Paris, 1986, 21, cit. in F. Ost, *Le temps du droit*, cit., 28.

<sup>26</sup> Ometto l'esame delle "clausole di eternità" talora costituzionalmente previste, su cui si può vedere C. Pinelli, *Variazioni su stabilità e mutamento nel diritto costituzionale*, in *Liber amicorum in onore di Augusto Cerri. Costituzionalismo e democrazia*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 601 ss.

<sup>27</sup> F. Ost, *Le temps du droit*, Jacob, Paris, 1999, 210.

<sup>28</sup> Cfr. G. Zagrebelsky, *Società-Stato-Costituzione. Lezioni di dottrina dello stato degli anni acc. 1986-1987 e 1987-1988*, Torino, Giappichelli, 1988.



che democrazia rappresentativa e rispetto dei diritti dell'uomo siano destinati ad estirpare in quanto tali ogni causa di corruzione della società<sup>29</sup>.

Già all'epoca del liberalismo ottocentesco, tuttavia, una carta dei diritti non basta più. Come dirà Mommsen a "40 milioni di liberi cittadini tedeschi", "Tenete in gran conto questi diritti, ma non dimenticate che sono soltanto diritti, sono nient'altro che parole, e che se non li si fa valere esistono solo sulla carta. Questo è compito vostro: ognuno di voi deve adoperarsi perché questi diritti divengano concreta realtà"<sup>30</sup>.

Con il costituzionalismo post-totalitario, si ammette infine che "Un popolo che organizza e regola democraticamente la propria vita politica, deve avere la forza e la capacità di mantenerla in vita. Da questo punto di vista la democrazia è una forma di Stato esigente e forse anzi difficile; essa presuppone a propria base un'ampia e diffusa cultura politica"<sup>31</sup>.

Esortazioni del genere vengono confinate fra le precondizioni della tenuta dello Stato costituzionale. Che è sì estroverso, nel senso che il nesso fra diritti fondamentali e democrazia vi viene strutturato in modo da tendere come si è detto a un'ottimizzazione degli uni e dell'altra *ex parte populi*. Ma una costituzione che indichi se, in quale misura e come questa verrà impiegata rinnegherebbe la libertà, il cui uso responsabile va lasciato ai cittadini.

Ancora, la ricerca della giusta distanza fra pubblici poteri e società viene sì perseguita tramite la precostituzione di processi pluralistici di apprendimento delle sempre mutevoli condizioni della convivenza. Ma la loro stessa attivazione deve restare libera dall'ombra del paternalismo pubblico, senza per ciò implicare indifferenza ai valori<sup>32</sup>.

Il silenzio delle costituzioni sul modello di società cui commisurare la salute di quella reale riflette bensì un congedo dall'ambizione costruttivistica che animava le costituzioni settecentesche. Ma non può comportare indifferenza, dal momento che la stessa scrittura dei principi presuppone, come si è detto, che questi corrispondano a valori socialmente condivisi. Quel silenzio segnala piuttosto che le costituzioni debbono limitarsi a predisporre le condizioni perché i cittadini non siano liberi solo al momento del voto, come diceva Rousseau del popolo inglese<sup>33</sup>. Saranno loro stessi, si presume, a mostrare nel corso del tempo se condividano valori corrispondenti ai principi testualmente indicati.

---

<sup>29</sup> Come esordisce il Preambolo della *Déclaration* del 1789, "Les représentants du peuple français, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont *les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements*".

<sup>30</sup> T. Mommsen, *I diritti fondamentali del popolo tedesco. Commento alla costituzione del 1848*, a cura di G. Valera, Bologna, il Mulino, 1994, 4.

<sup>31</sup> E.-W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza* (1983), in *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Milano, Giuffrè, 2006, 533. L'affermazione si correla, ma non coincide, col più noto dilemma di questo A., posto a partire dalla tesi che "Lo Stato liberale secolarizzato vive di presupposti che non può garantire" (E.-W. Böckenförde, *La formazione dello Stato moderno come processo di secolarizzazione* (1967), Brescia, Morcelliana, 2006).

<sup>32</sup> Come è stato detto, "L'immaginario democratico vincola il potere costituito al rispetto inderogabile del pluralismo delle sfere private e delle opinioni individuali, di cui esplicitamente valorizza la coabitazione pacifica. [...]. Il progetto della democrazia moderna presuppone, dunque, l'adesione al significato giuridico e politico del pluralismo come fondamentale valore storico-sociale e non solo come 'minor male'" (F. Ciaramelli, *Il significato filosofico della democrazia*, in M. Castagna, R. Pititto, S. Venezia (a cura di), *I dialoghi dell'interpretazione. Studi in onore di Domenico Jervolino*, Pomigliano d'Arco, Diogene, 2014, 264).

<sup>33</sup> J.-J. Rousseau, *Il contratto sociale*, Torino, Einaudi, 1980, 127.

7. Può accadere che i processi di apprendimento non vengano attivati, che quelli attivati generino riflessi automatici di rifiuto delle nuove condizioni della convivenza, o “tensioni e usure nella costruzione di identità personali, le quali, dopo essersi formate nel coinvolgimento con identità collettive, vengono mortificate nel dissolversi o nel burocratizzarsi di queste”<sup>34</sup>.

Il rischio che la passività sociale poteva comportare in una democrazia liberale era ben presente già a Stuart Mill e a de Tocqueville. Ma il loro sguardo si fermava su società che non avevano sperimentato nemmeno il suffragio universale. Le difficoltà o i fallimenti degli odierni processi di apprendimento investono invece l'insieme delle relazioni fra i soggetti del pluralismo, cittadini compresi. E la loro perdita di senso, correntemente definita “disintermediazione”, non equivale forse a restringere gli spazi di libertà al momento del voto che Rousseau aveva stigmatizzato?

La crescente diffusione di regimi del genere mostra l'usura della dicotomia novecentesca fra Stato costituzionale e Stato totalitario, e invita a ripensare alle rappresentazioni di una crisi che in realtà ha avuto una lunga gestazione.

Non c'è crisi della democrazia senza corruzione dei fondamenti della convivenza. Eppure non siamo più abituati ad usare la parola corruzione in questo senso, regolarmente adoperato dai classici del pensiero politico.

Non a caso gli studiosi della crisi della democrazia preferiscono puntare sulla denuncia dei colpevoli, rinunciando all'analisi del lato oscuro del pluralismo. Dal noto elenco delle promesse non mantenute della democrazia<sup>35</sup>, che si prestava a essere letto nei termini di un tradimento dei dirigenti politici tale da suscitare delusione nei cittadini<sup>36</sup>, fino alla ricorrente ipotesi che la distanza “fra élite e popolo” basti a spiegare i trionfi elettorali dei partiti populistici. Si perdono così di vista sia la necessità per il potere politico di adattarsi a flussi di comunicazione sociale di cui non può disporre sul piano giuridico<sup>37</sup>, sia i condizionamenti reciproci fra rappresentanti e rappresentati, sia la crescente sfiducia non solo verso i governanti, ma anche fra cittadini e gruppi sociali. Né la corruzione potrebbe riguardare costoro solo quali spettatori inermi del gioco del potere, visti i continui estesi ricambi di personale politico.

Ma le stesse ragioni per confutare l'ipotesi costringono a chiederci se la ricerca della giusta distanza fra cittadini e pubblico potere non debba mettere nel conto un drastico mutamento di orizzonte sul piano cognitivo, se la contrazione delle aspettative di lungo periodo non vanifichi la verifica della corrispondenza dei principi costituzionali a valori socialmente condivisi, e in definitiva se la speranza dello Stato costituzionale di poter contare sul tempo abbia ancora una presa sulla convivenza oltre la pura sopravvivenza.

---

<sup>34</sup> A. Pizzorno, *Interessi e partiti* (1981), in *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, 1993, 282.

<sup>35</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi, 1984, 8 ss.

<sup>36</sup> P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, cit., 468.

<sup>37</sup> G. Bonaiuti, *Dalla “folla” al “pubblico”. Sul «governo popolare» in Gabriel Tarde*, in *Il governo del popolo. Rappresentanza, partecipazione, esclusione alle origini della democrazia moderna. 3. Dalla Comune di Parigi alla prima guerra mondiale*, a cura di G. Bonaiuti, G. Ruocco e L. Scuccimarra, Roma, Viella, 2014, 221.