

7° lezione:

La sovranità popolare, 2

Anche solo dal quadro schematico tracciato nella lezione precedente è facile intendere come la sovranità popolare è divenuta, sì, un concetto centrale, ma certo non un concetto pacifico. Cambia, come abbiamo veduto, il rapporto fra il popolo e la sovranità di cui esso è titolare, a seconda che questo rapporto sia diretto o indiretto, immediato o bisognoso di mediazioni.

Potremmo ipotizzare che questa differenza concettuale corrisponde puntualmente a una differenza ideologico-politica: i moderati e i radicali (come sapete, la distinzione fra una destra e una sinistra in politica nasce con la rivoluzione francese). I moderati parlano di nazione e di rappresentanza, i radicali del popolo e del suo volere immediato.

Questa doppia equazione non è falsa, ma è troppo semplice. Non tiene conto che è possibile parlare di popolo, della sua sovranità e dell'immediatezza del suo potere ma al contempo sostenere un'ideologia politicamente conservatrice. È ancora la Francia a offrirci un esempio in questo senso eloquente: il regime di Napoleone III.

Luigi Napoleone era il nipote del primo Napoleone, Napoleone il grande (ironicamente il nipote fu chiamato, da Victor Hugo, 'il piccolo'). Animato da una forte ambizione politica, per lungo tempo le sue possibilità di successo in Francia sembravano minime. Si arriva, come ricordate, al '48 e alla creazione della repubblica: la seconda repubblica (seconda dopo la repubblica instaurata dalla rivoluzione) che vara, fra l'altro, il suffragio universale.

Se in prima battuta Luigi Napoleone viene esortato ad allontanarsi dalla Francia, la sua sorte cambia con il suo successo nelle elezioni suppletive del settembre 1848. Lasciata l'Inghilterra per la Francia, Luigi Napoleone accetta di essere il candidato delle forze conservatrici nelle imminenti elezioni presidenziali (l'assemblea costituente aveva deciso che il presidente della repubblica venisse eletto direttamente dai cittadini a suffragio universale). Il risultato delle elezioni vedono una clamorosa affermazione di Luigi Napoleone, che ottiene 5.400.000 voti, mentre il suo diretto rivale, il radicale Cavaignac si attesta su 1.400.000 voti.

Divenuto presidente, Luigi Napoleone divide per un breve periodo il potere con l'assemblea, ma presto rompe il quadro della legalità repubblicana con il colpo di Stato del 2 dicembre 1851. Inizia così il regime autocratico di Luigi Napoleone, che giungerà a farsi incoronare imperatore

nel '52 e guiderà il paese per un ventennio, fino alla crisi provocata dalla guerra franco-prussiana.

Luigi Napoleone va al potere con un colpo di stato ma fa subito leva sul consenso del popolo e sul suffragio universale per fondare la legittimità del suo regime. Egli si erge a difensore del 'popolo' e impernia su questo principio la costituzione del 14 gennaio 1852. Il testo muove dalla constatazione che nel corso dell'ultimo secolo il potere centrale ha visto costantemente aumentare il suo ruolo e la sua incidenza nella società. Mentre però nelle precedenti costituzioni la funzione determinante del capo del governo non è stata a sufficienza riconosciuta, la costituzione attuale deve essere imperniata sul rapporto diretto fra il capo ed il popolo, sulla base di un doppio rapporto: il popolo attribuisce la pienezza dei poteri al capo e questi è a sua volta direttamente responsabile di fronte al popolo.

Il perno dell'ordine è dunque questo rapporto diretto, privo di mediazioni, fra il capo e il popolo. La stessa costituzione che Luigi Napoleone si appresta a promulgare è legittimata da un precedente plebiscito popolare: dal fatto che il popolo francese, interpellato in proposito, aveva espresso un voto favorevole alla conferma di Luigi Napoleone Bonaparte e all'opportunità di conferirgli il potere di varare una nuova costituzione.

È dunque il dialogo diretto fra il presidente e il popolo la fonte di legittimazione della nuova costituzione e del nuovo assetto dei poteri. Il suffragio universale è un mezzo indispensabile per questo risultato, ma non deve essere utilizzato in modo distorto: non deve cioè sfociare nella nomina di rappresentanti che possano agire come intermediari fra gli elettori e il regime interferendo sul rapporto diretto fra il capo e il popolo. È prevista dunque l'esistenza nel nuovo regime di una Camera elettiva (che prenderà il nome di *Corps législatif*), i cui membri saranno, sì, scelti a suffragio universale, ma senza scrutinio di lista. E peraltro, nel loro concreto funzionamento, le consultazioni elettorali saranno attentamente preparate e controllate dal governo, che presenta candidati ufficiali, che godranno del sostegno dei prefetti e dell'intero apparato amministrativo.

Resta in piedi, dunque, del tipico assetto costituzionale della tradizione liberale, la Camera dei rappresentanti, che però viene svuotata del suo significato non solo in conseguenza del procedimento di selezione dei componenti, ma anche in ragione delle sue funzioni. È all'imperatore infatti che spetta l'onere e il potere di proporre e promulgare le leggi, che vengono tecnicamente confezionate da un altro organo – il Consiglio di Stato (i cui membri, come i membri del Se-

nato, sono nominati dal Presidente) – mentre la Camera si limita a discuterle e a votarle, ma non nei singoli punti, bensì nel loro complesso.

È sul potere e sulla persona del presidente che gravita interamente il nuovo ordinamento, che viene concepito come un meccanismo capace di trasmettere efficacemente gli ordini provenienti dall'alto. La tradizione del 'centralismo' amministrativo trova nel Secondo Impero un forte stimolo a svilupparsi ulteriormente. È di essa che l'imperatore intende servirsi per realizzare la sua strategia di governo e rafforzare la propria legittimazione. Il governo, nell'ottica 'bonapartista', non deve essere uno spettatore inerte della dinamica socio-economica, ma deve agire come strumento di intervento illuminato nella società e di armonizzazione 'autoritaria' dei potenziali conflitti.

È in questa prospettiva che nella Francia del Secondo Impero il governo si impegna in interventi assistenziali a favore degli operai, promuove le opere pubbliche e addirittura favorisce lo sviluppo di società di mutuo soccorso, che conoscono un grande sviluppo negli anni Sessanta. Si aggiungano a ciò l'imponente sviluppo delle opere pubbliche o iniziative come le Esposizioni universali e si intenderà come il governo del Presidente moltiplichi i propri strumenti di intervento per accreditarsi come una forza attiva e propositiva, capace di tenere in equilibrio (combinando appunto l'ordine e il progresso) una società prospera e moderna.

È in sostanza lo schema della rappresentanza, come strumento collegamento fra i cittadini e lo Stato, ad essere difficilmente compatibile con il 'cesarismo' di Luigi Napoleone. Certo, anche la rappresentanza è un dispositivo che, se pure valorizza la molteplicità delle opinioni e delle aspettative degli elettori, introduce un salto di qualità fra rappresentati e rappresentanti facendo di questi ultimi i portavoce dell'unitaria volontà della nazione. Nello schema napoleonico però l'unità del politico è un punto di partenza e non è un punto di arrivo, l'esito di un processo che si sviluppa a partire dalla pluralità (e attraverso di essa). Il popolo non è concepito come un intreccio di diversità, ma è al contrario assunto come una monolitica unità, come una totalità omogenea con la quale 'Cesare' entra in rapporto.

È comprensibile allora perché il plebiscito sia la quintessenza del regime bonapartista. Il plebiscito infatti è, sì, una manifestazione di volontà, che però si esprime non già mettendo a confronto una molteplicità di proposte, visioni e candidati diversi, ma soltanto rapportandosi a una proposta e a una persona. Il suffragio universale è perfettamente compatibile con questo schema.

Il capo ha bisogno del popolo e il popolo ha bisogno di riconoscersi in un personaggio eminente e protettivo. È sul rapporto diretto con le masse che si giocano le sorti del regime ‘cesarista’. Il suffragio universale può essere uno strumento importante a questo scopo, ma certo non è il solo. Ad esso si aggiunge il contatto frequente e informale con le masse che Luigi Napoleone non cessa di coltivare in più occasioni: valga come esempio i numerosi viaggi che egli compie nel paese e concepisce come mezzi per rinnovare e rafforzare il legame personale, il vincolo di fiducia con il popolo.

Non è la forza del demos che Luigi Napoleone teme: egli anzi ritiene di poterla e saperla impiegare a sostegno del suo regime ‘cesarista’. Ciò che con questo regime è incompatibile – e già Tocqueville aveva colto questo aspetto – è piuttosto la pluralità delle opzioni e degli interessi e la loro pretesa di essere direttamente ‘rappresentati’ (anziché ‘incorporati’ nella persona del capo). È il capo che vuol essere direttamente ‘rappresentativo’ del demos come totalità omogenea e unitaria.

Prende forma un tipo di potere, sì, accentrato e autoritario e tuttavia non confondibile con una dittatura ‘classica’: un potere che non si regge soltanto sulla forza coattiva e sulla repressione, ma gioca le sue carte, oltre che sugli strumenti di controllo, anche sul coinvolgimento del popolo, sulla celebrazione del suffragio universale. Sono i ‘tutti’ a stabilire un legame diretto con il capo ed è ai ‘tutti’ che il capo si rivolge, cominciando a sviluppare tecniche di persuasione funzionali al rafforzamento di questo legame privilegiato. Possiamo parlare, per indicare questo tipo di regime, di bonapartismo o più in generale di cesarismo.

Il cesarismo – come scrive Max Weber– «poggia soprattutto, da un punto di vista tecnico, sulla posizione del ‘Cesare’ come uomo di fiducia delle masse» e trova nel plebiscito il suo specifico mezzo di espressione: esso infatti «non è una normale ‘votazione’ o ‘elezione’, ma la professione di una ‘fede’ nella vocazione di capo di colui il quale pretende per sé questa acclamazione».

Sovranità della nazione o sovranità del popolo; ma a sua volta questa può essere declinata in modo ben diverso a seconda che si guardi ai giacobini o a Napoleone III. Le differenze e le distinzioni comunque non si fermano qui. Finora infatti abbiamo parlato soltanto della Francia. Il modello francese, però (e in particolare il modello rivoluzionario) non è affatto egemone: al contrario suscita contrapposizioni radicali, sia sul terreno politico che ideale.

Pensiamo alla Germania. La Germania scopre lentamente, agli inizi dell'Ottocento, una sua identità politica, appunto un'identità nazionale, lottando contro la Francia, resistendo alle invasioni napoleoniche. Al di là degli eventi politici e militari, nella Germania del primo Ottocento fiorisce una cultura diametralmente opposta a quella cultura illuministica e giusnaturalistica che aveva alimentato la rivoluzione in Francia: nascono movimenti culturali e nuove sensibilità quali il romanticismo e lo storicismo. Pensate soltanto, per la cultura giuridica, al nome di Savigny.

Savigny è il fondatore di un indirizzo che prende appunto il nome di scuola storica perché si propone di ridefinire il diritto e la politica a partire dalla centralità della storia. Dire storia è per Savigny dire tradizione e continuità. Dire storia significa indicare una genesi del diritto completamente diversa da quella ipotizzata dagli illuministi e dai rivoluzionari. Per questi all'origine dell'ordine c'è la decisione dei soggetti: il contratto sociale, la libera scelta che una somma di soggetti (la nazione o il popolo) compie creando, inventando il sovrano. Per gli storicisti è appunto l'idea di una somma di soggetti che decide un'idea assurda, metafisica, improponibile.

Il diritto non è il frutto di una decisione istantanea: si sviluppa entro una tradizione, si forma nel tempo, è, appunto, storia. Il diritto non viene deciso da nessuno; è un aspetto della vita di un popolo «come lo sono la lingua, i costumi, la costituzione», espressioni fra loro collegate di un «tutto unico». Come nessuna epoca è separata da un'altra, così «non c'è alcuna esistenza umana del tutto autonoma e isolata»: ognuno è «membro di una famiglia, di un popolo, di uno stato». Non si intende l'individuo separandolo dal popolo come non si capisce il presente separandolo dal passato: la storia è una forma di conoscenza che assume il popolo come proprio principale referente. L'analogia fra lingua e diritto serve a ribadire il carattere non volontario ma 'necessario' del mutamento delle forme, sia giuridiche che linguistiche.

È dunque il popolo il soggetto collettivo al quale il diritto, come ogni altro fenomeno spirituale, deve essere ricondotto. Il popolo è dunque questa totalità spirituale, caratterizzata da una serie di elementi suoi propri – il diritto, la lingua, la religione ecc. – che a sua volta si traduce e si realizza, nel corso del processo storico, in un preciso e compiuto assetto istituzionale: questo assetto istituzionale è lo Stato. Il popolo è plasmato dalla tradizione, dalla storia e dal popolo e dal suo divenire si forma lo Stato. Il popolo, unificato e vivificato dal *Volksgeist*, si fa necessariamente Stato ed esiste in quanto realizzato in Stato: il popolo come tale, come mera unità spirituale, non è percepibile in nessun luogo e in esso opera «una irresistibile tendenza ad estrinsecare l'invisibile unità in una forma visibile ed organica».

Che cosa può significare allora in questo contesto l'espressione sovranità del popolo? In primo luogo, non può più evocare l'idea di Sieyès: l'idea di una somma di soggetti che riuniti in assemblea inventano un nuovo ordine, si danno nuove regole di coesistenza. Il nuovo ordine, lo Stato, nasce dal popolo: ma nasce, come dicevo, attraverso un processo graduale e spontaneo che non può essere artificiosamente accelerato e determinato dall'atto di volontà di un'assemblea. È il popolo che esiste in quanto si fa Stato. È lo Stato la forma politico-giuridica del popolo. Il potere del popolo allora coincide con il potere dello Stato. L'espressione sovranità popolare è un termine impreciso e ideologico: se il popolo esiste in quanto Stato, è allo Stato e non al popolo che la sovranità deve essere riferita.

È questa la tesi dominante prima nella giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento e poi in tutto il continente europeo. La sovranità popolare che, da un lato, si era tradotta nel concetto di potere costituente e aveva legittimato il processo rivoluzionario e, dall'altro lato, aveva sorretto la riproposizione, in età moderna, della democrazia, arretra a vantaggio della sovranità dello Stato: il popolo, o, meglio, la nazione resta uno dei grandi concetti giuspolitici ottocenteschi, ma si presenta soltanto come il supporto (storico ed etico) di un assetto istituzionale – lo Stato – che si presenta come la realizzazione visibile e operativa del popolo, il centro dell'ordine, il culmine della storia. La sovranità popolare viene retrocessa a mito politico di impronta rousseauviana. Lungi dall'essere lo Stato un prodotto della volontà del popolo, che lo crea e lo trasforma senza vincoli esterni, è il popolo che, per il giurista ottocentesco, ha una sua rilevanza giuridica solo in quanto assunto come elemento dello Stato.

Non sono peraltro soltanto i giuristi a prendere le distanze dalla sovranità popolare. A fine Ottocento nasce, proprio in Italia, una nuova disciplina scientifica: la scienza politica, su iniziativa di un docente siciliano di diritto costituzionale, Gaetano Mosca. Il suo obiettivo è studiare i problemi tradizionalmente affrontati dalla scienza del diritto pubblico in un'ottica diversa: non più guardando alle norme, alle forme giuridiche, al dover essere, ma alla concreta dinamica dei fatti sociali. La nuova scienza, la scienza politica, vuole appunto essere una descrizione di come effettivamente funzionano i rapporti di potere. È in questa prospettiva che Mosca si interroga anche sulla democrazia per giungere a confermare una sua tesi generale: il ruolo determinante delle élites nel processo politico. La politica non è fatta dai grandi numeri, dalle folle, dalle masse, né nell'età moderna né in qualsiasi altra epoca storica. «In tutte le società – scrive Mosca nei suoi *Elementi di scienza politica* del 1896 – esistono due classi di persone: quella dei gover-

nanti e l'altra dei governati. La prima, che è sempre la meno numerosa, [...] monopolizza il potere e gode i vantaggi che ad esso sono uniti; mentre la seconda, più numerosa, è diretta e regolata dalla prima [...].».

Cambiano le formule politiche, ma non la sostanza del processo, che resta intatta anche se la forma del regime è la democrazia parlamentare. Che sia la maggioranza degli elettori a scegliere i capi è smentito dalla realtà (come afferma Mosca nella sua prima opera importante, *Sulla teoria dei governi e sul governo parlamentare*, del 1884). «Chiunque abbia assistito ad una elezione sa benissimo che non sono gli elettori che eleggono il deputato». È vero il contrario: una candidatura è sempre l'opera di «una minoranza organizzata che, come sempre, fatalmente e necessariamente s'impone alle maggioranze organizzate».

La sovranità del popolo appare un mito che nasconde (e serve a legittimare) una diversa realtà: la capacità di iniziativa delle élites. Non sono peraltro soltanto i sociologi elitisti a presentare come un mito la dottrina della sovranità del popolo. Anche un grande giurista, nel primo Novecento – Hans Kelsen – si interroga sulla democrazia e giunge a offrire della democrazia una visione (e una giustificazione) profondamente diverse da quelle tradizionali.

Kelsen raccoglie le critiche degli elitisti: molte promesse della democrazia sono illusorie. È illusorio innanzitutto che con il suffragio universale siano 'tutti' a decidere. La tesi che nei regimi democratici 'tutti' partecipino alla creazione dell'ordinamento è una consolatoria finzione: in primo luogo perché nelle più varie democrazie (nel mondo antico come oggi) si propongono sempre di nuovo criteri di esclusione (che hanno colpito o colpiscono volta a volta gli schiavi, le donne, i bambini, gli stranieri oppure, come la costituzione sovietica del '18, i non lavoratori); in secondo luogo perché, fra i titolari dei diritti politici, solo una parte li esercita effettivamente; in terzo luogo perché occorre tener presente, «da un punto di vista realistico», il diverso peso specifico dei vari elettori, dal momento che sono pochi a saper decidere autonomamente e ad influenzare effettivamente il processo decisionale, mentre la maggioranza si lascia semplicemente guidare.

È inevitabile allora concludere che, nel caso della democrazia, «la distanza tra l'ideologia e la realtà, e persino tra l'ideologia e la possibilità massima della sua realizzazione è straordinaria». Ad aggravare il fossato fra 'realtà' e 'ideologia' interviene poi un'ulteriore elemento: data la complessità dell'«odierna realtà sociale», la creazione dell'ordinamento non è realmente affidata al 'popolo', nemmeno a tutti i 'cittadini attivi', ma è gestita da un gruppo ristretto di 'rap-

presentanti' che agiscono in nome della «sovranità popolare». Ancora una volta, siamo di fronte, per Kelsen, ad una «evidente finzione».

È dunque solo una finzione legittimante sostenere che il parlamento esiste per esprimere la volontà del 'popolo sovrano'. In realtà, il dispositivo della rappresentanza non serve a dar voce, sia pure in modo indiretto, alla volontà del popolo: lo scopo della rappresentanza – e quindi il senso stesso della democrazia parlamentare – è un altro e riguarda le modalità di ricambio della classe dirigente. La domanda vera è come «si crei il capo». Ciò che distingue la democrazia dal suo contrario, l'autocrazia, non è la supremazia del 'popolo', ma il procedimento di nomina degli organi, quindi «un metodo particolare di selezione dei capi», l'elezione. L'elezione è un utile tecnica di governo in quanto, in contrasto con l'autocrazia, evita la 'sacrale', assoluta separazione del capo dal resto dei cittadini, la sua irresponsabilità e inamovibilità e rende trasparente la «lotta per il potere», ne fa «l'oggetto di una concorrenza pubblica», permette il ricambio dell'élite.

La democrazia non è lo strumento che permette al popolo di essere sovrano. Il suo primo vantaggio è un altro: quello di essere il migliore strumento finora inventato per selezionare il personale politico. La democrazia ha poi un secondo vantaggio, se corredata da un'adeguata costituzione: quello di garantire, nel parlamento, la dialettica fra maggioranza e minoranza. Ciò che conta in questa prospettiva non è tanto che governi la maggioranza, sulla base della sua pretesa corrispondenza alla volontà del popolo; è importante che sia in atto un costante confronto fra la maggioranza e la minoranza,

Nello Stato di diritto costituzionale il gioco parlamentare non si esaurisce dunque nella formazione di una semplice maggioranza 'numerica' (legittimata dalla 'finzione' che la vuole 'rappresentativa' della minoranza), cui attribuire il potere di esprimere la 'volontà generale', ma serve a stimolare tanto la maggioranza quanto la minoranza ad un continuo confronto reciproco, alla ricerca di punti di intesa e di momenti di compromesso. Il «compromesso» esprime per Kelsen il senso autentico della democrazia parlamentare: la «tecnica dialettico-contraddittoria, basata su discorsi e repliche», caratteristica del dibattito parlamentare, non può non indurre a «mettere in secondo piano ciò che separa gli elementi da unire, in favore di ciò che li unisce». Il principio parlamentare si afferma come «un principio di compromesso, di accomodamento degli antagonismi politici», come una ricerca di «un medio termine fra gli interessi opposti». Dalla dialettica parlamentare non esce «un valore assoluto superiore agli interessi dei gruppi», ma una

loro composizione mobile e provvisoria: il vantaggio del «sistema della proporzionale», per Kelsen, risiede proprio nella possibilità che «tutti i gruppi politici siano rappresentati in parlamento in proporzione della loro forza», in modo che il parlamento rispecchi «la situazione di fatto degli interessi in conflitto» e si offra come la cornice più idonea al raggiungimento di un «compromesso».

L'immagine rousseauviana di sovranità popolare è ormai lontana. Lo stesso modo di pensare la democrazia è cambiato, come testimoniano le riflessioni di Kelsen. E soprattutto incide sull'emarginazione del concetto di sovranità popolare lo spostamento di piani operato dalla giuspubblicistica del secondo Ottocento: dal popolo allo Stato, dalla sovranità popolare alla sovranità statale.

La sovranità del popolo sembra dunque condannata a una definitiva eclissi, ma non è esattamente così. Questo concetto torna a mostrare la sua importanza nel momento in cui si affaccia l'esigenza di parlare di processi costituenti. Come avviene ciò? L'esigenza di dar vita a un processo costituente non nasce a caso o per la volontà di due o tre persone. Nasce da grandi sommovimenti storici, dall'irrompere di crisi che investano frontalmente lo Stato facendo apparire di nuovo problematici il suo fondamento e la sua legittimazione.

Una crisi deflagrante è provocata dalla prima guerra mondiale, e infatti in Germania viene convocata un'assemblea costituente che, a Weimar, riesce a redigere una costituzione che reggerà la repubblica tedesca fino all'avvento del nazionalsocialismo. È però soltanto dopo una crisi ancora più grave e di portata epocale, dopo l'apocalissi della seconda guerra mondiale che emerge l'esigenza di ripensare a fondo il rapporto fra il popolo e l'ordinamento. Circolano ovunque aspettative di un profondo rinnovamento rispetto al passato. Queste aspettative vengono trasfuse nei processi costituenti che si aprono nell'immediato dopoguerra in Germania, in Francia, in Italia. Il ricorso a un'assemblea costituente appare obbligato, soprattutto là dove, come in Italia, lo Stato appare travolto dall'abbraccio mortale con il fascismo. Non è facile tuttavia arrivare alla decisione di ricorrere a un'assemblea costituente: ancora le classi dirigenti sono affezionate alla continuità delle istituzioni.

Si giunge comunque a varare il decreto n. 140, del 5 giugno 1944, che prevede l'elezione, a guerra finita, di un'assemblea costituente. Ed è effettivamente a un'assemblea costituente che viene affidato il compito di costruire il nuovo ordinamento.

Come viene concepito in questo momento il popolo costituente? Sembra essere la forza delle cose ad attribuire al potere costituente dell'assemblea (rappresentante del popolo sovrano) un compito in qualche modo demiurgico: memore di quell'immagine del popolo costituente che aveva presieduto alle rivoluzioni di fine Settecento, pur nella profonda diversità dei contesti e delle aspettative. Per Calamandrei, l'assemblea costituente è chiamata a promuovere un ordine radicalmente nuovo: la costituente non può che essere «la consacrazione legislativa di una rivoluzione in corso». Processo costituente significa per Calamandrei un ordinamento *in statu nascenti* che ha alle spalle una rivoluzione insofferente di compromessi e di continuità con il passato: «sulla porta della costituente sarà scritto, in modo da dissipare ogni incertezza, *incipit vita nova*».

Nasce dunque un nuovo ordine che nasce di nuovo da un riferimento legittimante: il popolo sovrano. Non a caso al popolo sovrano rinvia il primo articolo della costituzione. Il popolo costituente però non è più il popolo rousseauviano o la nazione di Sieyès. È Mortati che già prima dell'avvio del processo costituente delinea un'immagine di popolo che resterà al fondo del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Il popolo non è per Mortati una somma di soggetti (come suggeriva il contrattualismo settecentesco), ma è un insieme di gruppi politici e sociali che interagiscono sulla base dei loro diversi interessi e delle loro diverse progettualità. Il popolo è un intreccio di forze molteplici dalla cui *concordia discors* deriva, al contempo, ciò che una società è e ciò che una società intende divenire. È qui già enunciata quella visione pluralistica – destinata a divenire un tratto caratterizzante delle democrazie costituzionali del secondo Novecento – che risolve l'antica immagine del *demos* in una molteplicità di movimenti organizzati e fa dei partiti il canale privilegiato della partecipazione politica.

Possiamo cogliere un duplice distacco dalla tradizione ottocentesca. Il distacco più evidente riguarda la concezione dello Stato e del rapporto fra popolo e Stato. Tornano al centro della nuova democrazia costituzionale due aspetti del concetto di sovranità popolare che erano stati messi ai margini nel corso dell'Ottocento: in primo luogo, torna in vigore l'idea di un popolo investito di un preciso e inequivocabile potere costituente, esercitando il quale esso è chiamato a costruire dal nulla un nuovo ordinamento; in secondo luogo, non è più lo Stato il centro dell'ordinamento, mentre il popolo viene assorbito al suo interno; al contrario, lo Stato, come insieme di apparati e di istituzioni di vertice, trova nel popolo la forza propulsiva e la sua condizione di legittimità.

Non meno rilevante è però la distanza dall'immagine rousseauviana, tradizionalmente 'democratica' del popolo. È ormai di fatto acquisita quella riflessione novecentesca sulla democrazia che ha denunciato l'immagine ottocentesca del *demos* onnipotente come un'ideologica illusione. Da Weber a Kelsen, a Schumpeter il potere appartiene non già al popolo o a 'tutti', bensì ai pochi, alle *élites*, mentre la democrazia è semplicemente un metodo efficace per la formazione della classe dirigente (per la «selezione dei capaci», come aveva già affermato Vittorio Emanuele Orlando), oltre che per un suo ricambio agevole e indolore.

Siamo lontani da una visione prometeica del *demos*. Per Schumpeter, la democrazia non è il potere del *demos* : è un'arena dove si svolge una (regolamentata) competizione fra leader rivali, che non tanto rispecchiano la 'volontà del popolo', quanto la 'costruiscono', la inducono con tecniche non troppo diverse da quelle impiegate dagli esperti pubblicitari.

Non esiste un *demos* unitario, titolare di un potere univoco e compatto. Proprio negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento viene messa a punto, soprattutto da Robert Dahl, una teoria della democrazia che insiste sul suo carattere essenzialmente pluralistico. Il potere è diffuso e frammentato fra una pluralità di gruppi variamente influenti sul processo decisionale complessivo. È la continua 'contrattazione' e interazione fra i gruppi e le forze sociali, è il conflitto fra interessi in competizione a determinare la distribuzione del potere e a permettere il funzionamento del sistema politico. La democrazia non è il potere di un *demos* unitario: è l'interazione fra gruppi e poteri diversi, è una poliarchia; ed è proprio la sostanza poliarchica della democrazia a renderla pienamente compatibile con la libertà. Non esiste un 'popolo che vuole': la democrazia poliarchica è, come scrive Dahl con una formula efficace, non tanto il governo della maggioranza, quanto il governo delle minoranze.

È con una siffatta immagine di democrazia che il costituzionalismo del secondo dopoguerra si pone (implicitamente, oggettivamente) in sintonia. Se insomma guardiamo alla democrazia dall'interno del costituzionalismo del secondo dopoguerra, è a un paradigma 'pluralistico', e non più all'immagine 'classica' (come la chiamava Schumpeter) della democrazia, che occorre far riferimento. Nella sintesi dello Stato democratico-costituzionale, la democrazia rinvia al pluralismo dei gruppi e delle forze politiche e include una serie di dispositivi che favoriscono la selezione e il ricambio della classe politica. Qualcosa però sopravvive della tradizione settecentesca; e sopravvive all'interno di quel processo, tipico del costituzionalismo del dopoguerra, che risolve il *demos* nel nuovo centro di gravitazione dell'ordinamento, nei soggetti, ti-

tolari di una molteplicità di diritti fondamentali e interconnessi. Fra questi diritti infatti figurano anche quei diritti politici assunti come emblema e tramite della partecipazione politica; e per questa via la dimensione consensualistica e partecipativa diviene una componente non trascurabile dei simboli di legittimazione del nuovo ordinamento.

PIETRO COSTA