

Le libertà politiche nella prospettiva del diritto transnazionale

di Alessandro Mangia
(25 febbraio 2011)

1. Se si guarda alla riflessione che, non solo in Italia, è divenuto di moda svolgere sul tema della tutela multilivello dei diritti colpisce – o dovrebbe colpire – un dato di fatto che raramente viene posto in luce: e cioè che nella foresta delle libertà menzionate in vario modo dalla Carta di Nizza o dalla CEDU - e che da queste fonti ricevono una qualche forma di protezione - si parli assai raramente di libertà politiche e, segnatamente, di quella preminente libertà politica che è il diritto di voto.

Più in particolare, le libertà politiche sono prese in considerazione nella CEDU – e in modo indiretto – solo nell'art. 16, in cui si afferma che in nessun modo le disposizioni di cui agli artt. 10 (Libertà di espressione), 11 (Libertà di riunione ed associazione) e 14 (Divieto di discriminazioni) possono essere intese come un divieto per gli Stati di 'porre restrizioni all'attività politica degli stranieri'. Il senso di questa prescrizione, evidentemente, è quello di consentire agli Stati membri, quando si faccia questione dei diritti politici dei non cittadini, di introdurre in ogni tempo misure in deroga alle disposizioni appena richiamate, senza che questo porti con sé alcuna violazione della Convenzione. Il che, di per sé, dovrebbe far capire che, quando si tratta di diritti politici a livello internazionale, ci si muove su un terreno particolarmente scivoloso, in cui i classici paradigmi elaborati nell'ambito della tutela multilivello non sembrano immediatamente applicabili.

Per contro, la Carta di Nizza si limita a prendere in considerazione il diritto di voto nei soli artt. 39 e 40, i quali disciplinano rispettivamente il diritto di ogni 'cittadino europeo' a partecipare alle consultazioni elettorali per l'elezione del Parlamento Europeo (art. 39) e per l'elezione delle amministrazioni locali dei territori in cui risiede (art. 40). Altro, sul diritto di voto, le fonti del cd. diritto transnazionale non dicono. Il Primo protocollo addizionale alla CEDU si limita a dire (art. 3) che le parti contraenti si impegnano a garantire 'libere elezioni' entro intervalli di tempo 'ragionevoli' in cui sia assicurata la 'libertà di espressione'. Il che, ancora una volta, non sembra granchè, soprattutto se si confrontano queste disposizioni con l'imponente apparato predisposto nei singoli ordinamenti nazionali a tutela del sistema delle libertà politiche.

Peraltro, bisogna ammettere che questa scarsità di disposizioni potrebbe non essere particolarmente significativa. Sappiamo tutti, infatti, che la tutela delle libertà, soprattutto se colte in una prospettiva transnazionale - come è negli obiettivi di questo incontro - è principalmente opera della azione delle Corti e si risolve in un sistema giurisprudenziale formatosi su disposizioni altrettanto scarse di quelle appena richiamate, ma altamente complesso ed elaborato. Il punto è che – a fronte di questa ritrosia delle carte internazionali ad intervenire in tema di diritto di voto – corrisponde una uguale diffidenza delle Corti internazionali o sovranazionali ad intervenire nell'ambito delle libertà politiche (Ninatti 2004, 14). Non che, per intenderci, non si sia sviluppata una copiosa giurisprudenza in punto di quelle libertà di espressione, riunione e associazione che, nella tradizione del costituzionalismo europeo, sono considerate posizioni soggettive strumentali o comunque legate all'esercizio delle libertà politiche: tuttavia questa giurisprudenza – salvo rare e sporadiche eccezioni - raramente si è spinta nei terreni del diritto di voto e comunque, quando questo è avvenuto, è avvenuto sempre indirettamente e con riferimento ad altri parametri.

Certo, come detto, tanto nei Protocolli aggiuntivi alla CEDU come nella Carta di Nizza si trovano dichiarazioni di principio sulla 'democrazia' e sul contesto democratico in cui le singole libertà garantite a livello statale come a livello sovranazionale dovrebbero trovare realizzazione. L'impressione, però, è che già nel linguaggio usato da questi testi normativi, in cui il diritto di voto si fa semplicemente 'democrazia' o 'contesto democratico' o 'stato di diritto', i sistemi di protezione internazionale dei diritti si facciano molto meno stringenti e la loro pretesa di porsi come una struttura comune alle forme di tutela nazionale delle libertà si converta in una semplice invocazione al 'carattere democratico' degli ordinamenti cui pretendono di riallacciarsi, lasciando su questo versante ampi margini ai legislatori nazionali.

2. Il che, verrebbe da dire, non avviene a caso, dal momento che, da quando il modello dello stato di diritto si è diffuso in Europa, ragionare del diritto di voto ha sempre significato ragionare, implicitamente, dei meccanismi di legittimazione che un ordinamento pone a base di se stesso e da cui trae forza. E poiché i sistemi internazionali di protezione delle libertà sono stati costruiti per duplicare e condurre su un altro piano la tutela di quelle stesse libertà che da tempo si sono affermate in sede nazionale, *senza però averne lo stesso fondamento di legittimazione*, si può capire perché, in questi sistemi, le libertà politiche possano ricevere una protezione tanto debole, senza che da questo derivino troppi inconvenienti.

Le libertà politiche, in realtà, si saldano direttamente con gli ordinamenti degli stati nazionali ispirati al modello dello Stato di diritto e, in qualche misura, fanno tutt'uno con questi ordinamenti: ne giustificano l'esistenza; ne orientano lo sviluppo (attraverso i meccanismi della produzione legislativa); ne determinano il governo (almeno fintanto che questi ordinamenti vogliono dirsi democratici). Anche per questo l'ambito di manifestazione naturale delle libertà politiche è, ed è sempre stato, quello dello Stato nazionale.

Per contro, risolvendosi il sistema di protezione internazionale dei diritti in un sistema che esiste in quanto voluto dagli stati nazionali e si sviluppa non in via legislativa ma in via giurisdizionale, si può capire perché, in questo diverso ambito, il discorso sulle libertà politiche e, in generale, sui meccanismi di legittimazione dei processi di produzione del diritto, possa assumere contorni tanto evanescenti senza che questo porti con sé alcuna conseguenza concreta. Le organizzazioni internazionali – così come i loro ordinamenti – sono organizzazioni prive per definizione del carattere della politicità: ripetono, in altre parole, la loro esistenza, come recita il testo della CEDU, dalla volontà delle 'Alte Parti contraenti' e cioè di quegli stati che vogliono, almeno in questa dimensione, continuare a dirsi sovrani. E ciò perché da H. Triepel in poi l'ordinamento internazionale è sempre stato visto come un ordinamento derivato, le cui determinazioni hanno efficacia ed esecuzione nei singoli ordinamenti statali solo se e in quanto mediate da un comando dello Stato (H. Triepel, 1913). La eccezionale fortuna delle dottrine dualistiche che, in forme più o meno temperate, si sono sviluppate dall'insegnamento di Triepel e si sono trasfuse nelle costituzioni europee del XX secolo è dovuta a questa loro caratteristica, perfettamente funzionale al fatto che 'gli stati hanno, fin quasi ai nostri giorni, avuto cura che la comunità internazionale non offendesse la loro sovranità; che in essa non si costituisse una autorità a loro superiore all'infuori di quella del tutto impersonale del diritto; e inoltre hanno avuto cura che questo non ponesse vincoli troppo stretti, ma li lasciasse arbitri del loro destino' (G. Balladore Pallieri, 1976, 94).

Del resto è significativo che, anche quando l'ordine internazionale è stato costruito come un ordine autonomo e originario, al pari di quello degli stati, come ad es. si trova in Kelsen (Kelsen, 1989), si trattasse sempre – come ci ricorda Ballardore - di un ordine obiettivo e impersonale, destinato a trovare applicazione sul piano del rapporto tra norme e ordinamenti e mandato in premessa da ogni riferimento alla volontà politica dei soggetti da cui promana.

Sicché si può capire perché la questione dei diritti politici dovesse stare fuori dall'ambito del diritto internazionale: la politica era e doveva continuare ad essere 'affare interno' dei singoli stati e, di conseguenza, il diritto internazionale doveva essere costruito come un rapporto tra soggetti muniti in premessa di una legittimazione politica. Che questa legittimazione dovesse poi essere una legittimazione di ordine democratico o meno era questione che non doveva rilevare – o al massimo doveva avere un rilievo del tutto secondario – da un punto di vista giuridico, riguardando gli affari 'interni' di ogni singolo stato. Il che, in larga misura, spiega perché la materia dei rapporti tra i singoli governi e i loro cittadini sia stata tradizionalmente esclusa dalla competenza del diritto e delle istituzioni internazionali, riguardando il tema della 'domestic jurisdiction', e sia stata rimessa in discussione solo in tempi recenti.

Del resto la stessa affermazione di R. Dahl per cui, a parte l'Unione Europea, nessuna tra le strutture transnazionali avrebbe solo l'apparenza del processo democratico (R. Dahl, 1994, p. 20) dice molto di questa situazione e fa capire quanto sia problematico ragionare di diritti politici in una prospettiva sovranazionale. E allo stesso tempo aiuta a cogliere i termini del problema che si affronta nel momento in cui l'Unione Europea si sforza di darsi un profilo istituzionale che riprenda i profili degli ordinamenti democratici, senza però munirsi di quella politicità che da sempre caratterizza la figura dello stato moderno.

Dunque, sulla base di queste premesse si può capire perché, fino a non molto tempo fa, non avesse letteralmente senso ragionare di diritti politici in una prospettiva inter- o sovranazionale e si può capire perché il problema si sia posto solo nel momento in cui, per diverse ragioni, si è cercato di esportare il modello storico dello stato di diritto al di fuori dei suoi confini naturali, convertendolo in una tecnica di tutela uniforme delle posizioni soggettive dell'individuo destinata ad operare in una dimensione eccedente quella dello stato nazionale. Sul che, per la verità, non ci sarebbe nulla da eccepire. E' dai tempi della riflessione giusnaturalistica del '700 che si predica l'opportunità di munire di garanzie giuridiche effettive il patrimonio di diritti naturali attribuiti all'individuo da queste stesse dottrine. Semmai ciò che bisogna rilevare – e che ha una importanza centrale ai fini del nostro discorso – è che questa opera di internazionalizzazione dello stato di diritto si sia realizzata prescindendo dal legame tra stato di diritto e rappresentanza popolare. Il che è stato relativamente facile, dal momento che, se sganciato dal suo contesto naturale, lo stato di diritto davvero si riduce soltanto alla tutela delle posizioni soggettive dell'individuo e può essere agevolmente convertito in un sistema di tutela dei diritti 'umani', 'fondamentali' o altro, articolato su più livelli e destinato ad operare in via sussidiaria rispetto agli ordinamenti nazionali. Anzi, a ben vedere, questo passaggio era, in qualche misura, un passaggio dovuto, posto che altrimenti - e cioè nel caso in cui il legame tra libertà e rappresentanza fosse stato tenuto fermo - questa operazione si sarebbe ridotta semplicemente in una operazione di estensione dei confini politici dello stato, inteso nella sua accezione tradizionale.

Per questa via, dunque, astruendo un modello dalle sue realizzazioni storiche, si è potuto architettare uno stato di diritto inter o sovra-nazionale privo di rappresentanza politica facendo leva sul fatto che, a rigore, salvo un debole e del tutto implicito riferimento al carattere rappresentativo del potere legislativo, la teoria dello Stato di diritto non si impegna su temi come sovranità popolare, partecipazione e rappresentanza politica. Certo, non c'è dubbio che storicamente l'affermazione dello stato di diritto sia andata di pari passo con l'affermazione del principio di sovranità popolare e – almeno in Italia e in Germania - dei processi di unificazione politica; e la storia costituzionale del XIX secolo sta a dimostrare questa affermazione. Tuttavia questi temi si saldano alla teoria dello stato di diritto solo nel momento in cui le libertà vengono viste e concepite – come appunto è avvenuto nel XIX secolo – come libertà legislative, ossia come libertà modellate da un legislatore politicamente responsabile.

Piuttosto, nel momento in cui il nesso tra legge e libertà viene eroso o semplicemente aggirato, come avviene nella dimensione del costituzionalismo multilivello, la tutela delle libertà orientate al modello dello Stato di diritto può svilupparsi per canali diversi, quale, ad esempio, quello giurisdizionale. In questa prospettiva è tutt'altro che sbagliata l'affermazione per cui, a rigore, il modello dello stato di diritto si contrappone allo stato di polizia nelle sue possibili e diverse incarnazioni, ma non si contrappone a regimi oligarchici o tecnocratici, eventualmente caratterizzati da una spoliticizzazione di massa. E ciò perché 'nella prospettiva dello Stato di diritto la minaccia delle libertà individuali sembra venire esclusivamente dall'uso arbitrario del potere da parte di organi statali, non anche dalla prevaricazione di altri poteri e altri soggetti della vita sociale ed economica' (D. Zolo, 2002, 49). Detto in altri termini, lo stato di diritto mondiale non è in grado di gestire o controllare il potere sociale, ovvero il potere del privato sul privato. Né, a rigore, questo rientra – o dovrebbe rientrare – nei suoi obiettivi che, salvo eccezioni, si riducono alla tutela del singolo nei confronti del potere pubblico, come già nell'800.

In secondo luogo, sviluppandosi essenzialmente per via giurisdizionale, lo stato di diritto transnazionale è un sistema che prescinde da ogni problema di legittimazione. Non ha bisogno, cioè, di quei meccanismi di legittimazione da cui dipende invece la vita delle organizzazioni statali tradizionali: innanzi tutto perché non si trova a dovere gestire il conflitto tra i gruppi sociali che è restato affare esclusivo degli stati; e in secondo luogo perché è un sistema in larga misura autolegittimato dalla ideologia dei valori, ovvero dei diritti di libertà convertiti in valori materiali.

3. E' però necessario porre, accanto a questi rilievi, una precisazione, dal momento che, a rigore, non ogni ordinamento deve presentare il carattere della politicità e dunque trovare la sua legittimazione nel voto: almeno se si vuole muovere dalla prospettiva – di per sé tutt'altro che scontata da un punto di vista teorico, ma dalla quale oggi non si può prescindere – per cui un ordinamento politico debba essere anche, e per definizione, un ordinamento democratico. L'idea per cui ogni ordinamento debba poggiare su un fondamento politico deriva in realtà da quelle identità tra stato e diritto positivo da una parte e tra diritto positivo e legge dall'altra, in base alle quali siamo abituati a pensare la regola giuridica come il prodotto della volontà di un soggetto provvisto di una sua politicità: un soggetto che, di volta in volta, poteva essere identificato, a seconda del contesto in cui il discorso si svolgeva, nel sovrano, nella persona giuridica statale, nella nazione, nel popolo sovrano o in altro.

Per contro la storia del diritto ci offre esempi frequenti di ordinamenti che, prescindendo dal diritto di voto e da ogni forma di legittimazione dal basso, hanno comunque raggiunto livelli altissimi di funzionalità e di capacità di tutela: basti pensare, per non andare troppo lontani, all'esperienza del diritto comune e alla sua capacità di porsi come scienza propria del giurista e dunque come un sistema di regole autolegittimato, che per esistere poteva tranquillamente prescindere dal consenso dei suoi destinatari. E infatti non è infrequente oggi l'accostamento tra l'esperienza giuridica medievale e il diritto dell'Unione: entrambi sarebbero diritti che attraversano la realtà dei singoli ordinamenti territoriali; entrambi sarebbero in grado di imporsi per forza propria nei confronti di questi ordinamenti, aggirando i problemi del consenso e della legittimazione che invece sono centrali per gli ordinamenti nazionali; entrambi sarebbero destinati a svilupparsi non tanto in via legislativa quanto in via giurisprudenziale.

Dunque, in un certo senso il problema potrebbe chiudersi qui, accontentandoci della acquisizione per cui, essendo il sistema di tutela transnazionale delle libertà un sistema per definizione privo di una sua politicità, non avrebbe senso, in questo contesto, ragionare di diritti politici e problemi di legittimazione. Semplicemente la materia dei diritti politici dovrebbe stare al di fuori dei sistemi di tutela transnazionale, proprio perchè questi diritti non avrebbero senso se non all'interno dei confini dello stato nazionale, come pensato nel XIX secolo e come sopravvive ancora oggi, pur con infinite trasformazioni e adattamenti, alla stregua di una organizzazione politica.

E infatti questa è stata, fino ad oggi, la prospettiva da cui guardare al problema; il che spiega, in tutto o in parte, quella reticenza messa prima in luce della carte internazionali a intrattenersi sul tema delle libertà politiche: le questioni del voto e cioè le questioni della legittimazione e del consenso devono restare affare degli stati nazionali e del sistema di forze e di interessi presente al loro interno.

4. Questo quadro, peraltro, sembra confermato se si volge lo sguardo alle raffigurazioni che dei diritti e delle libertà politiche sono state fornite da parte del costituzionalismo europeo. Qui la teoria dei diritti pubblici soggettivi e, in correlazione a questa, le dottrine della personalità giuridica dello Stato, fondate sulla teoria dell'organo, hanno fornito i materiali culturali per assoggettare il diritto di voto ad un regime particolare nell'ambito del più generale sistema delle libertà pubbliche, differenziandone il profilo rispetto alle libertà cd. 'classiche' quali potevano essere, innanzi tutto, libertà e proprietà. Nell'ambito di queste, il fatto che la tutela provvista dalla posizione soggettiva fosse costruita come una protezione da interventi statali (Eingriffsdenken) su beni riconosciuti propri dell'individuo valeva a segnare una differenza fondamentale rispetto al diritto del singolo a partecipare ai processi di determinazione della volontà statale. Se, da un lato, i diritti di libertà – nella loro versione originaria di diritti pubblici soggettivi – erano diritti ad una astensione o ad una non-ingerenza del potere pubblico nella sfera privata, i diritti politici, stante la loro funzione, dovevano essere costruiti come diritti di partecipazione (Teilhaben) e dunque come momenti di raccordo tra potere pubblico e cittadino. In una battuta, si potrebbe dire che quello della partecipazione politica e del voto era il momento in cui la separazione tra Stato e società – su cui si fondava lo Stato di diritto classico – veniva ricomposta e ricondotta ad unità, secondo linee però funzionali alle esigenze di governo della società da parte dello Stato.

Anche sulla base di ciò, il diritto di voto è sempre stato visto, se non come una sorta di diritto riflesso, certo come una libertà ampiamente funzionalizzabile: una libertà, cioè, il cui

esercizio e la cui conformazione non avrebbe potuto essere pienamente ricondotto all'interesse del singolo, traducendosi in una attività rilevante – quando non essenziale – per lo Stato e per la formazione della sua volontà. Di qui, ad esempio, la formula del voto come 'diritto' e al tempo stesso 'dovere' dell'individuo, colto non come tale ma come componente di una collettività ridotta ad organo dello stato (è, questa, per inciso, l'idea del voto come 'dovere civico' che si ritrova nell'art. 48 cost.); di qui la connessione dei diritti politici con il conferimento dello status di cittadino, inteso come diritto di partecipazione ad una comunità politica, con tutte le conseguenze di cui si trova traccia in quell'art. 14 CEDU che si richiamava in apertura; di qui l'idea del cittadino come punto di avvio dei processi di formazione di volontà di uno stato legittimato ad intervenire autoritativamente nella sfera privata del cittadino medesimo; di qui, da ultimo, le premesse che hanno oggi convertito il problema delle libertà politiche nel problema della investitura dei governi e della efficienza dei sistemi elettorali, approdando alla fine nella ingegneria costituzionale.

Ora, se questo è il quadro, bisogna anche ammettere che questa raffigurazione – profondamente debitrice dell'assetto impresso da Jellinek al sistema delle libertà pubbliche – non è - e non è stata nemmeno in passato - né l'unica possibile, né l'unica fornita dal pensiero giuridico e politico europeo ai problemi del voto. E' significativo, ad esempio, che i 'Rights of man' di Tom Paine si aprissero, ancora nel 1791, con una contestazione delle tesi di Burke per cui il diritto di voto – e cioè il diritto di determinarsi in relazione ad un governo – non avrebbe fatto parte del 'common law' di ogni cittadino britannico (Paine 1985, 40). Per Tom Paine, anzi, il diritto di darsi un governo e di scegliere e rimuovere i governanti avrebbe fatto parte del patrimonio naturale di ogni individuo, al pari di libertà e proprietà e delle altre libertà che, nel giusnaturalismo razionalista liberale, sarebbero state prerogativa necessaria di ogni individuo, in quanto nato 'libero' ed 'uguale'. Anzi, il fatto stesso che Paine avviasse il suo discorso sui diritti e sulle libertà dell'uomo partendo proprio dal diritto 'naturale' di darsi un governo dà la misura del ruolo che questo diritto aveva nella sua costruzione e del nesso che legava la libertà del voto alle altre libertà.

In realtà sappiamo come questa impostazione – frutto di quella rielaborazione del 'common law' compiuta dalla teoria liberale a cavallo tra XVIII e XIX secolo – sia stata recessiva nel corso dell'evoluzione che il pensiero giuridico dell'Europa continentale ha subito nel XIX secolo: in sostanza, tra Georg Jellinek e Tom Paine il diritto pubblico europeo ha scelto Jellinek, innanzi tutto perché la dottrina di Jellinek si prestava, meglio di altre, a piegare il diritto di voto alle esigenze del potere statale, garantendone una assoluta plasmabilità. E sappiamo anche che è stato solo dopo essere trasmigrata nel Nuovo Mondo ed avere animato buona parte del 'Federalista' che questa idea è ricomparsa, dopo il 1945, nel costituzionalismo continentale; e nemmeno in termini espliciti, ma soltanto come parte di una concezione che vede nella dignità dell'uomo (art. 1 GG.) o nel ruolo della persona nelle formazioni sociali (artt. 2 e 3 cost.) o nei principi dell'89 (Preambolo della costituzione francese) i principi destinati a connotare in senso materiale ciascun ordinamento costituzionale. Si pensi, da questo punto di vista, a quanto eterogenea rispetto alla costruzione classica sia stato l'inserimento del diritto di resistenza nell'art. 20/4 GG.

Il punto è che, se si pone mente a questa vicenda, diviene facile vedere come nella frequente celebrazione del diritto comunitario come nuovo 'diritto comune delle libertà' (e nella conseguente celebrazione del diritto medievale come modello di ordinamento, giurisdizionale ed autofondato, da riscoprire e attualizzare) si annidi una contraddizione culturale difficilmente componibile con l'idea, altrettanto radicata nella storia d'Europa, per cui sarebbe connaturata alla libertà del singolo la pretesa di determinarsi non solo in

quanto tale, e cioè nella sua sfera privata di interessi (che sono interessi innanzi tutto, ma non solo economici) ma anche in quanto membro di una collettività: e cioè in quella sfera che un tempo si poteva definire, propriamente, pubblica e che da Jellinek in poi è stata descritta con il riferimento allo 'status activae civitatis'(Jellinek 1912, 151).

In realtà nella tradizione dello Stato di diritto - che è quella che le Carte europee pongono alla base della loro ragion d'essere e che pretendono di proseguire - libertà di determinazione nella sfera privata e libertà di determinazione nella sfera pubblica hanno sempre costituito due dimensioni dell'agire giuridico che potevano sì essere descritte in termini distinti - tanto da potersi parlare di 'principio liberale' e di 'principio democratico' come principi diversi - ma che tuttavia alludevano ad una unica sostanza, e cioè alla situazione originaria di libertà dell'individuo, inteso di volta in volta come singolo o come appartenente ad una comunità, sia pure individuata dal diritto. Ed è solo per la necessità di dovere piegare questa concezione alle esigenze di governo delle società ottocentesche che la libertà dell'individuo di determinarsi politicamente è stata convertita in un diritto-dovere funzionalizzato ed il cittadino ridotto ad elemento del popolo, inteso come organo e, dunque, come parte dell'organizzazione statale. Il che, a sua volta, portava a riconoscere un principio di necessaria corrispondenza tra libertà e responsabilità, tanto nella sfera pubblica (la cd. responsabilità politica) come nella sfera privata (la responsabilità giuridica dei soggetti che agiscono nell'ordinamento). Si tratta, ad es., di una corrispondenza evidentissima nel pensiero di G. Berti cui, non a caso, questa giornata di studio è dedicata.

Non che, per la verità, non si siano manifestati diversi segni di insoddisfazione verso questa sistemazione. Un esempio di ciò, per restare alla sola dottrina italiana, è fornito dalla polemica condotta da V. Crisafulli contro l'idea per cui nel 'popolo' fatto sovrano dalla costituzione repubblicana si sarebbe dovuto vedere nulla più se non un organo della persona giuridica statale. Che ancora negli anni '60 un autore come G. Guarino potesse identificare il contenuto della sovranità popolare non in una sostanza inafferrabile, ma 'nell'insieme delle situazioni giuridiche costituzionali che i singoli cittadini sono competenti ad esercitare, vuoi singolarmente, vuoi in forma associata o collettiva' (Guarino 1967, 78) dovrebbe lasciare intuire con facilità come questa correlazione tra libertà individuali e diritto di voto - o, per meglio dire, capacità di determinarsi liberamente nella sfera pubblica - fosse ben presente alla mente di coloro che riflettevano su questi temi nel contesto offerto dalla nuova costituzione repubblicana, fornendo alla nozione, altrimenti vaga e indeterminata, di 'sovranità popolare' un contenuto chiaro e intellegibile. Secondo Guarino, insomma, la sovranità popolare non sarebbe stata null'altro se non la somma delle libertà e delle posizioni soggettive (poteri e facoltà e talvolta anche interessi legittimi) riconosciute all'individuo dall'ordinamento e, *in primis*, dalla costituzione nella sua sfera pubblica (pretesa a far parte dei corpi elettorali; pretesa alla conservazione del posto di lavoro durante l'esplicazione dei mandati politici etc.). Il che, evidentemente, aveva tutta una serie di ricadute in ordine al modo di concepire la sovranità dello Stato e la possibilità che lo Stato aveva di limitare, con la sua autorità, queste situazioni soggettive.

Il punto è che queste ricostruzioni per forza di cose sfociavano in una concezione per cui il diritto di voto - e l'effetto di legittimazione che derivava in capo ai pubblici poteri dal suo esercizio - sarebbe stato sì lo strumento per scegliere e orientare i governi (di qui la connessione del diritto di voto con la nozione quanto mai ambigua di indirizzo politico) ma soprattutto sarebbe stato lo strumento per legittimare l'intervento dei pubblici poteri nei confronti di quelle stesse libertà di cui era portatore il singolo cittadino-elettore. Le libertà, dalla loro connessione con il voto, avrebbero ricavato la loro legittimazione a dirsi 'libertà

legislative'; così come la legge, intesa come regolamentazione generale ed astratta delle libertà costituzionali, sarebbe stata, sostanzialmente la manifestazione di un equilibrio tra le sfere originarie di libertà dell'individuo, raggiunto attraverso il procedimento di formazione della legge. Sicchè, in questa prospettiva, il procedimento legislativo non sarebbe stato null'altro se non un modo per convertire in regole generali ed astratte queste stesse libertà, facendone non libertà limitate dalla sovranità dello Stato, ma libertà autolimitatesi nella legge.

In questa visione, dunque, le libertà politiche potevano stare in correlazione con le altre libertà proprio perché definivano i modi e le forme attraverso cui il singolo individuo poteva partecipare a quell'opera di composizione delle sfere originarie di libertà dell'individuo in un sistema apparentemente razionale e in sé concluso, tanto da potere essere indagato e concettualizzato. In questo, per restare agli esempi fatti, le dottrine di Crisafulli e Guarino erano perfettamente coerenti con le premesse dell'800 liberale di cui erano debitori, muovendosi ancora alla luce di una connessione ritenuta ineliminabile tra libertà e legge, intesa come atto soggetto ad un controllo politico da parte dei suoi destinatari.

Del resto non ci vuole molto per ricordare come la stessa concezione delle libertà individuali come 'libertà legislative', sviluppatesi nel XIX secolo e giunta fino al moderno stato costituzionale, vivesse e si alimentasse di questa concezione: nei sistemi rappresentativi la legge non era volontà del sovrano ma volontà degli stessi soggetti titolari di libertà, colta però in una prospettiva collettiva e, per così dire, procedimentale. Di qui, ad esempio, il senso originario delle riserve di legge che costellano le costituzioni del XIX e del XX secolo: porre la riserva di legge su una materia significava innanzi tutto che a decidere su quella materia dovevano essere – attraverso i meccanismi del voto e della rappresentanza - i destinatari della disciplina che si andava a creare. Dunque, per quanto paradossale questo possa apparire in un contesto dominato dalla figura della persona giuridica statale, porre la riserva di legge significava favorire, per quanto possibile e con tutte le ambiguità sottese alla dottrina della persona e dell'organo, un fenomeno di autonormazione degli interessati in un contesto che poteva continuare ad essere dominato dalla supremazia della persona giuridica statale (Berti 1982).

5. Il punto è che, nell'ambito del diritto comunitario e del costituzionalismo 'transnazionale' che questo pretende di fondare, ragionare del diritto di voto e dell'effetto di legittimazione che questo realizza porta con sé il rischio di mostrare ciò che da anni si maschera con la formula del 'deficit democratico': ossia che da questo punto di vista il re è nudo e che il sistema di protezione inter- e sovranazionale dei diritti non ripete la sua legittimazione da null'altro se non dalla volontà di quegli stati nazionali che pretende di condizionare e, negli auspici di molti, progressivamente sostituire. Non che si tratti di una osservazione nuova: questa situazione è stata messa in luce, meglio di altri, da Dieter Grimm, nel momento in cui ha rilevato che il principio democratico entra nei processi decisionali dell'Unione solo attraverso la presenza dei singoli stati nazionali (metodo intergovernativo) sicchè l'incidenza di questo principio è destinata a ridursi nella misura in cui ruolo e capacità decisionale degli stati si riducono (Grimm 1996, 355). Il che, però, pone un problema di non poco conto, dal momento che questo equivale a dire che quanto meno gli stati nazionali hanno capacità di decisione politica, tanto meno l'azione dell'Unione viene ad avere legittimazione democratica; e soprattutto equivale a dire che nei confronti di questa azione non è possibile alcuna forma di controllo politico da parte dei destinatari, qualunque sia la forma in cui questa azione si manifesta (Pinelli 2002).

Sappiamo tutti che non si tratta di una novità, tanto è vero che ormai le riflessioni sul 'deficit democratico' dell'Unione rappresentano un genere letterario a sé, che conosce tante varianti quanti sono gli schemi culturali da cui prendere le mosse. Si tratta però di un dato di fatto che è impossibile lasciare da parte nel momento in cui si ragiona di questi temi.

Ciò detto, però, non si darebbe una rappresentazione oggettiva del problema se non si riconoscesse (Y. Meny 2002, 301) che è dal dopoguerra che in Europa la legittimità democratica poggia su un doppio fondamento che in parte è popolare e in parte è costituzionale. Il che, se applicato al problema della legittimazione democratica dell'Unione, significa riportare sul piano del diritto comunitario una acquisizione ormai consolidata nell'ambito del diritto interno e che si risolve nel fatto che (G. Guarino 1967, 76; Angiolini 1994) la sovranità ha carattere costituito. Riconoscere il primato delle libertà individuali sul versante della determinazione nella sfera pubblica, insomma, non vuol dire che il popolo perché 'sovrano' può fare ciò che vuole: non può, per stare al nostro ordinamento, modificare la costituzione prescindendo dall'art. 138 o procurare la liberazione di un condannato senza perdere il suo carattere 'costituito' e porsi implicitamente come un potere 'costituente' e cioè un potere che, per definizione, prescinde dal diritto. E' dunque in questo senso che la situazione di libertà originaria dell'individuo esiste solo in rapporto alla costituzione e alle leggi. Senza leggi e senza costituzione la libertà individuale non ha senso né oggetto. E' questo uno dei tanti effetti che l'avvento delle costituzioni rigide ha prodotto sui materiali della dottrina dello stato del XIX secolo, di cui si avvaleva la riflessione classica sulla libertà di voto e che, diversamente al passato, ha finito con il legare strettamente il problema della libertà del voto, intesa come libertà di determinazione politica, al problema dei suoi limiti. Il che equivale a dire - come meglio di altri ha messo in luce J. Schumpeter - che l'adozione di un metodo perfettamente democratico nell'assunzione di una decisione pubblica non ha senso se non in relazione ai suoi limiti, stante che altrimenti sarebbe di volta in volta possibile - in modo perfettamente democratico - perseguitare i cristiani, bruciare le streghe e massacrare gli ebrei (Schumpeter, 2001, 252). La democrazia e il diritto di voto, in altre parole, non sono e non possono essere fini in sé, ma hanno un senso solo in relazione ad un complesso di principi che una società pone a proprio fondamento in un dato momento storico.

Se questo è vero, però, si può capire perché oggi il problema del voto, all'interno dell'Unione come all'interno dei singoli stati costituzionali, non possa essere esaminato come si poteva fare nell'Ottocento, e cioè come un problema di semplice determinazione della volontà 'generale' o 'sovrana' di un popolo, ma debba essere affrontato in relazione ai vincoli che le costituzioni impongono alle singole determinazioni democratiche, vuoi in termini di procedimento, vuoi in termini di contenuto.

Il punto è che, per i limiti che gli sono connaturati, il processo di formazione dell'Unione, si è sviluppato, seguendo lo schema di Meny, quasi esclusivamente sul versante costituzionale, e ha lasciato da parte la questione del fondamento popolare. Tanto è vero che i problemi della cd. costituzione europea hanno suscitato ben più attenzione, da un punto di vista teorico quanto politico, dei problemi relativi alla legittimazione democratica dell'Unione, che è sempre stato visto come una questione la cui soluzione poteva essere rinviato indefinitamente nel tempo; né si può dire che l'incremento di funzioni del Parlamento Europeo dovuto alle ultime modifiche ai Trattati abbia compensato questo

stato di cose, soprattutto se i poteri del Parlamento Europeo debbono venire valutati alla luce dei criteri che da sempre si impiegano per valutare i poteri dei Parlamenti nazionali.

6. Questo stato di cose, però, non incide solo sulla situazione istituzionale interna all'Unione, ma, per la capacità di circolazione e penetrazione di quei modelli culturali e di quelle tecniche di tutela di cui si parlava prima, finisce con il riverberarsi anche all'interno degli stati che la compongono. Il che contribuisce a creare, negli assetti ordinamentali di ciascuno stato, una situazione del tutto nuova, che il costituzionalismo moderno fatica ad affrontare.

Usando un linguaggio desueto, ma che rinvia a categorie note, si potrebbe dire che oggi nelle costituzioni o, meglio, nel modo in cui le Corti europee leggono le costituzioni, il principio liberale abbia acquisito una netta prevalenza sul principio democratico. A caratterizzare le democrazie moderne, insomma, non dovrebbe essere tanto il fatto che, all'interno di questi sistemi politici, ad essere determinante dovrebbe essere la volontà della maggioranza, costituitasi e resasi manifesta nel rispetto del diritto costituito, quanto l'aderenza ad un sistema di valori che dovrebbe caratterizzare – in senso materiale – la vita di questi sistemi politici. Semplificando, si potrebbe dire che in questa ottica, molto più diffusa di quanto non si creda, un ordinamento è tanto più democratico quanto più rispetta i diritti dell'individuo colti nella prospettiva di diritti di volta in volta definiti 'umani' o 'fondamentali' o 'inviolabili' a seconda del contesto in cui il discorso si svolge.

Il che, se contribuisce a dare vita ad una prospettiva di tutela uniforme delle libertà che attraversa il discorso delle Corti nazionali e delle Corti europee, genera diversi problemi. E infatti la penetrazione dei modelli culturali ispirati al principio di tutela uniforme dei diritti ha in primo luogo l'effetto di indebolire ed erodere le categorie giuridiche attraverso cui questi diritti sono stati letti e praticati nei singoli ordinamenti, con il risultato di renderne meno prevedibile e dunque instabile la tutela. Si veda, tanto per fare un esempio limitato all'ordinamento italiano, quella decisione della Corte costituzionale (27 aprile 2007, n. 140, in Giur. cost. 2007, p. 1277) per cui il giudice amministrativo sarebbe, in sede di giurisdizione esclusiva, competente ad offrire piena tutela ai diritti soggettivi, anche costituzionalmente garantiti, coinvolti in fattispecie di esercizio di potere amministrativo; una decisione, questa, confermata dalla Cassazione S. U., (28 dicembre 2007, n. 27187, in Giust. Civ. 2008, 1437) per cui ora nei casi di giurisdizione esclusiva competerebbe al giudice amministrativo la cognizione delle controversie 'anche in materia di diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione'. Oppure si pensi a quella altra decisione di Cassazione S. U. sul danno esistenziale del novembre 2008 per cui il giudice ordinario sarebbe tenuto ad applicare gli schemi del risarcimento del danno nel momento in cui intervenga una lesione di diritti che abbiano un aggancio costituzionale. Si tratta di esempi fin troppo noti. Tuttavia, di fronte a questa evoluzione del diritto interno, l'impressione è che in base alla esigenza di tutelare i diritti 'fondamentali' - che sono ormai cosa diversa dai diritti costituzionalmente garantiti - oggi tutti siano giudici di tutto. Il che può essere visto come un fatto positivo se si riflette sul fatto che, per questa strada, le diverse strutture processuali non sono più un limite alla tutela dei diritti; può essere oggetto di dubbi e perplessità se si osserva che difficilmente uno stesso diritto 'fondamentale' può essere tutelato in modo uniforme dal giudice civile come dal giudice amministrativo, anche perché, a tacer d'altro, non c'è funzione nomofilattica della Cassazione nei confronti delle decisioni dei giudici amministrativi, anche se rese in sede di giurisdizione esclusiva.

In secondo luogo – ed è questo forse il nodo fondamentale - questa penetrazione genera una situazione del tutto nuova in quanto rimodella le libertà secondo linee che, in tutto o in parte, prescindono dal ruolo del legislatore e dunque dell'unico canale a disposizione dei cittadini per intervenire sui processi di conformazione dei loro diritti. Nello svolgere questa opera di sviluppo delle libertà, insomma, le Corti – per dirla ancora una volta con D.Grimm – ‘avocano a sé la formazione della società senza tuttavia possedere la necessaria attrezzatura o legittimazione’. Le libertà legislative, insomma, divengono, o sono già divenute, per questa via, libertà giurisdizionali e la loro conformazione concreta è divenuta più affare della giurisdizione che della legislazione, con buona pace del principio di autodeterminazione delle libertà sotteso alla ideologia dello Stato di diritto. Anche questo non è un rilievo nuovo: più o meno le stesse osservazioni negli anni '50 e '60 erano state rivolte, soprattutto in Germania, alla dilatazione di ruolo della giustizia costituzionale e all'affermarsi delle tecniche di controllo della discrezionalità legislativa fondate sul divieto di discriminazione o sul principio di proporzionalità (Forsthoff 1971, 126). Sta di fatto, però, che in quel caso l'intervento sulle libertà era l'intervento di un giudice che si muoveva con riferimento al più alto meccanismo di legittimazione dell'ordinamento, mentre nel caso della tutela sovranazionale dei diritti ci si muove sulla base di un ordinamento che prescinde da ogni forma di legittimazione che non sia quella degli stati (o dei governi) nazionali. In altre parole, la conversione delle libertà legislative in libertà giurisdizionali mette in luce la sostanziale perdita di ruolo delle libertà politiche nella conformazione delle posizioni soggettive individuali e affida ai giudici, soprattutto quello comunitario, il compito di bilanciare questi diritti, convertiti in valori, con altri valori che con questi possono avere assai poco a che fare: si pensi, tanto per fare un esempio alla tutela della concorrenza nella elaborazione che dei diritti ‘fondamentali’ ha fatto la Corte di Giustizia.

Il che, a sua volta, genera diversi problemi di aggiustamento tra gli ordinamenti sul versante della efficacia formale delle decisioni che provengono dalle diverse Corti europee. Si pensi, per non andare troppo lontani, ai problemi aperti dalla sistemazione, di tipo schiettamente monistico, data al problema dei rapporti tra CEDU e ordinamento interno dalle decc. 347 e 348/2007 della Corte costituzionale italiana. Ovvero si pensi alla circostanza, sempre più frequente, per cui situazioni soggettive che non trovano protezione all'interno del sistema nazionale di tutela giurisdizionale trovano tutela in sede europea o internazionale. Che questo possa essere e di fatto venga quasi sempre riconosciuto come un fenomeno di affermazione delle libertà individuali lascia in ombra la circostanza per cui affermare un diritto di libertà a favore di un soggetto significa quasi sempre, in un modo o nell'altro, istituire una situazione di doverosità a carico di un altro soggetto. Sicché la moltiplicazione delle libertà porta sempre con sé, come è facile capire, una moltiplicazione delle situazioni di dovere presenti nell'ordinamento. E cioè l'esatto opposto di ciò che si intende quando si parla di diffusione o di allargamento delle libertà.

Insomma, riconoscendo alla tutela uniforme delle libertà ciò che le si deve riconoscere, non si può fare a meno di rilevare che per questa via la questione della democraticità di un ordinamento è divenuta qualcosa di diverso da ciò che è sempre stata, quando cioè veniva vista come un problema di imputazione, attraverso gli strumenti e le mediazioni costruiti dal diritto, della capacità di decisione in capo ad un *démos*, comunque identificato. E già il fatto che sia divenuto di uso comune l'utilizzo di un termine vago e generico come *démos* per alludere ad un concetto che in passato veniva riassunto nelle categorie di ‘popolo’ e ‘cittadinanza’ la dice lunga sulla situazione di crisi in cui – a fronte di queste trasformazioni - versano i concetti di fondo del diritto pubblico. In questo quadro, la perdita di democraticità sostanziale di un ordinamento viene compensata dalla posizione, a livello costituzionale e ormai sovranazionale, di un sistema di valori e di principi ‘comuni’ da

attuare in via giurisdizionale e sussidiaria. Sicchè, come si è detto prima, valutare la democraticità di un ordinamento diviene il problema di valutare, caso per caso, l'adesione di un ordinamento ad un sistema di principi materiali attuati in via quasi esclusivamente giurisdizionale.

7. Nel che – si badi – potrebbe non esserci nulla di male né nulla di nuovo. E' dai tempi di Carrè de Malberg e cioè, per non andare troppo lontano, dai tempi delle polemiche antiparlamentari di primo novecento che si è andata invocando da parte della cultura costituzionalistica europea la creazione di robusti controlimiti al dominio delle maggioranze parlamentari e alla tirannia della determinazione democratica; ed è in questa prospettiva che la stessa cultura costituzionalistica ha individuato nella giustizia costituzionale e nei referendum (di volta in volta propositivi, abrogativi, consultivi e via dicendo) i meccanismi atti ad opporsi ad una politica che avesse travalicato i suoi confini (R. Carrè de Malberg, 1931).

Quando Carl Schmitt, nella 'Dottrina della Costituzione' riassumeva il problema sostenendo che tutte le costituzioni dello Stato di diritto si fondano – e non possono non fondarsi - su un equilibrio tra il principio liberale e il principio democratico (C. Schmitt, 1928), in fondo, non faceva che esprimere, nei modi suoi propri, lo stesso problema da cui partiva Carrè de Malberg: e cioè il problema del rapporto, all'interno degli ordinamenti costituzionali moderni, tra la volontà generale e i limiti che il diritto deve apporre al dispiegarsi di questa volontà.

Il punto è che nel momento in cui Schmitt e Carrè de Malberg scrivevano, e cioè nel contesto tra la I e la II Guerra Mondiale, 'unità politica' e, rispettivamente, 'volontà generale' potevano dirsi storicamente incarnate dalle organizzazioni sovrane che occupavano la scena degli eventi e, semplificando molto, il problema in campo era quello di evitare che un potere politico chiaramente incarnato dallo Stato nazionale potesse travalicare, nei suoi rapporti con l'individuo, i confini di volta in volta ritenuti naturali o conformi a giustizia o soltanto politicamente opportuni. In quella fase, in fondo, tutela delle libertà individuali (principio liberale) e partecipazione popolare alle scelte statali (principio democratico) potevano andare di pari passo e convergere nell'obiettivo di fondo, che era poi quello di limitare dall'esterno e condizionare dall'interno le forme di esercizio di un potere statale sostanzialmente autolegittimato che attendeva ancora di essere ingabbiato dalle forme elaborate dai giuristi.

Lo stesso principio di legalità dell'amministrazione che, in modi diversi, ha caratterizzato tutti gli ordinamenti ispirati al modello dello Stato di diritto, non era stato pensato per null'altro se non per combinare assieme, nella azione concreta degli apparati statali, questi due principi. Anzi, in una certa misura, si può affermare che tutta la parabola dello Stato di diritto sia stata segnata dalla esigenza di combinare principio democratico e principio liberale al fine di limitare l'azione dello Stato. E la stessa costruzione dello Stato come persona giuridica e del 'popolo' come organo dello Stato – per quanto artificiose – si giustificavano e ritrovavano una funzione in questa prospettiva.

Oggi, nella età delle globalizzazioni e della cultura transnazionale dei diritti, che prescinde dallo Stato e dalla legge, la situazione sembra essere radicalmente mutata. Sicchè, in una battuta, potrebbe dirsi che la crisi della sovranità statale generata dalla permeabilità dei confini nazionali da parte dei processi economici sia anche, implicitamente, crisi del diritto di voto e delle libertà politiche in generale, sempre che si voglia intendere il diritto di voto

come diritto di partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche che, per quanto detto in apertura, sono per definizione – e non possono non essere – politiche soggette a valutazione politica.

Questa evoluzione, peraltro, è tutt'altro che inspiegabile e si salda perfettamente con una certa evoluzione delle democrazie moderne di cui si iniziano ad intravedere gli effetti. E infatti l'evoluzione delle democrazie industriali appare uniformemente caratterizzata da una marginalizzazione della partecipazione politica che si muove essenzialmente su due piani. Da una parte infatti, la conversione dei parlamenti in assemblee a cui spetta ormai quasi soltanto una funzione di legittimazione degli apparati di governo ha segnato anche l'eclisse delle libertà politiche come diritti di partecipazione. Oggi il cittadino - elettore ha un ruolo solo nel momento in cui si tratta di selezionare i governi, essendogli preclusa ogni altra forma di influenza sulle politiche praticate dai rispettivi governi. Per contro, a fronte di questa attenuazione delle attività di partecipazione politica, gli interessi presenti nella società hanno trovato altre e più efficienti forme di rappresentanza, genericamente inquadrate nel fenomeno della rappresentanza di interessi. Anche per questo nella riflessione scientifica l'analisi del diritto di voto si è convertita in un ragionamento sulla legislazione elettorale e sui sistemi di rappresentanza, dal momento che funzione del voto finisce con l'essere soltanto quella di selezionare governi che devono essere caratterizzati dal massimo livello di efficienza – e dunque di capacità decisionale – possibile; mentre la gran parte dei processi rappresentativi successivi al voto si muove su una varietà di piani paralleli ed eterogenei, cui, in mancanza di meglio, si allude con la formula della rappresentanza di interessi.

Anche per questo i due modelli hanno finito con il contaminarsi, con il risultato di rendere assai poco trasparente la logica in base alla quale le decisioni pubbliche vengono assunte. Oggi, in altre parole, è difficile dire in quale misura una decisione politica sia stata assunta nella prospettiva della soddisfazione degli interessi di determinati gruppi sociali; e, al contempo, gruppi apertamente organizzatisi al fine di rappresentare determinate categorie sociali propongono immagini di società e politiche che un tempo sarebbero state appannaggio della politica intesa come attività rappresentativa in senso tradizionale. Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi trascolorano, insomma, l'una nell'altra, tanto che a questo proposito c'è chi ha parlato (Luciani 2001, 109) di un fenomeno di 'dispersione della rappresentanza', intendendo con questa formula il fatto che ormai ci si trova a ragionare di rappresentanza ci si trova ad avere a che fare con una pluralità di canali che di fatto appaiono retti da logiche fra loro differenti, quando non divergenti.

Se a questo si aggiunge il fatto che ormai al gran parte delle decisioni pubbliche, soprattutto in materia economica, sono assunte da realtà sovranazionali, all'interno delle quali si manifesta al massimo livello quel fenomeno di sospensione della responsabilità politica di cui si parlava prima, si può capire perché oggi i margini di determinazione del cittadino elettore siano assai più ristretti che in passato e di come il diritto di voto e in genere i diritti di partecipazione politica, nel nuovo sistema di tutela multilivello dei diritti, abbia ormai perso molte di quelle funzioni che la teoria dello stato di diritto, nelle sue diverse versioni, gli aveva affidato.

Non che non ci sia consapevolezza di questa circostanza ed anzi, la *Lissabon-Urteil* del BVG pone dei limiti all'ingresso ed all'efficacia del diritto comunitario proprio in ragione di questo fatto e cioè del fatto che l'intensità del processo democratico deve, in qualche modo, essere anche misura della efficacia di una norma giuridica, almeno se si vuole

intendere il principio dello Stato di diritto e democratico di cui all'art. 79/3 GG come un principio effettivo e inderogabile (Grimm 2009, 110). Sta di fatto che a fronte di un contesto che appare sempre più orientato a confermare la diagnosi di C. Crouch sulla evoluzione postdemocratica delle società europee (Crouch 2009) la stessa posizione del BVerfGE sembra destinata ad essere velocemente riassorbita dagli sviluppi futuri o, perlomeno, ad essere ridimensionata nella sua portata effettiva.

Sicché, se davvero il diritto di voto e le libertà politiche sono possibili e hanno senso solo in rapporto allo stato, è difficile non vedere nella accentuazione della dipendenza degli stati da forme di decisione e cooperazione sovranazionali una perdita di ruolo di queste libertà: perdita di ruolo che non sembra destinata ad essere compensata a breve termine da altre forme di partecipazione democratica alle decisioni pubbliche.

Bibliografia

Angiolini V., Costituente e costituito nell'Italia repubblicana, Cedam, Padova 1994.

Balladore Pallieri G., Diritto costituzionale, Giuffrè Milano 1976.

Berti G., La parabola della persona Stato (e dei suoi organi), in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico, 1982/83, tomo II

Carrè de Malberg R., Considerations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme, in Annuaire de l'institut international de droit public, 1931

Crouch C., Postdemocrazia (Postdemocracy 2004), Laterza, Bari 2009

Grimm D., Una costituzione per l'Europa? (Braucht Europa eine Verfassung?, 1994), in Il futuro della Costituzione a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino Einaudi 1996

Grimm D., Souveranität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselsbegriff, Berlin University Press. Berlin 2009

Guarino G., Lezioni di diritto pubblico, Giuffrè Milano 1967

Dahl R. A., Efficienza dell'ordinamento *versus* effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia, in La democrazia alla fine del secolo, a cura di M. Luciani, Laterza, Bari 1994

Forsthoef E., Der Staat der Industriegesellschaft, Muenchen 1971

Jellinek G., Sistema dei diritti pubblici soggettivi (System der subjektiven oeffentlichen rechte 1892), Milano 1912

Kelsen H., Il problema della sovranità (Das Probleme der Souveranität und die Theorie des Voelkerrechts, 1920), Giuffrè Milano 1989

Luciani M., Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato, in Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Giuffrè Milano 2001.

Meny Y., Una costituzione per l'Unione Europea?, in L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale a cura di S. Fabbrini, Laterza, Bari 2002.

Ninatti S., Giudicare la democrazia, Giuffrè Milano 2004

Paine T., Rights of man (1791), Penguin Books, New York 1985

Pinelli C., Il momento della scrittura, Il Mulino Bologna 2002

Schmitt C., Dottrina della costituzione (Verfassungslehre, 1928), Giuffrè Milano 1980

Schumpeter J., Capitalismo, socialismo, democrazia (Capitalism, socialism, democracy, 1954) ETAS Milano 2001

Triepel H., Diritto internazionale e diritto interno (Voelkerrecht und Landesrecht, 1899), Torino 1913.

Zolo D., Teoria e critica dello stato di diritto, in Lo stato di diritto. Storia, teoria e critica, a cura di P. Costa e D. Zolo, Feltrinelli, Milano 2002.