

Liberalismo e Democrazia

Di Cristian Mazzoni

[**Nota.** Le considerazioni a seguire si riallacciano al tema di cui ai capitoli *Giusnaturalismo* e (soprattutto) *Sistema feudale, Stato assoluto, Stato di diritto* del volume II, di cui vogliono essere un completamento. Pertanto, al fine di avere una visione d'insieme dell'evoluzione degli ordinamenti statali e delle teorie politiche dal Medioevo al Novecento, raccomandiamo la rilettura di tali capitoli.]

Riporto qui quanto affermato al *volume II* circa lo Stato di diritto e la distinzione, al suo interno, fra Stato liberale e Democrazia. Queste considerazioni saranno il presupposto per ulteriori considerazioni che svolgeremo di seguito.

Stato di diritto

Lo Stato di Diritto, che soppianderà lo Stato Moderno a partire dalla Rivoluzione Francese (1789), si caratterizza per:

- monopolio della coazione;
- unicità della fonte del diritto;
- nessun uomo è sopra alla legge, fosse anche il Principe stesso – viene meno il carattere di assolutezza del potere del Principe;
- uniformità del diritto (la legge è astratta, impersonale: non esistono più leggi *ad personam* o privilegi di sorta).
- certezza del diritto, ossia ciascuno deve essere posto nella condizione di sapere *anticipatamente* la punizione che seguirà ad ogni suo comportamento illecito, così come quali comportamenti sono e quali non sono leciti (nessuna legge può essere retroattiva, cioè nessuno può essere punito per un'azione che non era illecita nel tempo in cui egli l'ha compiuta, né la punizione attribuita per un certo reato può essere retroattivamente accresciuta).

La prima forma storica che lo Stato di Diritto (accezione in se stessa astratta e generica) assumerà è quella dello Stato liberale (Ottocento). Nella genesi dello Stato liberale hanno una fondamentale importanza le teorie giusnaturalistiche sei-settecentesche (i governanti governano in forza di un contratto che è al contempo una limitazione alle possibilità del loro operato, stabilendo dei ben precisi obblighi reciproci fra le parti; esiste un Diritto Naturale che lo Stato deve garantire; tutti gli uomini hanno gli stessi diritti per natura, ossia sono per natura uguali).

Stato liberale e Democrazia sono il portato delle stesse idee di matrice giusnaturalista, tuttavia presentano un'accentuazione il primo sull'idea di libertà individuale, il secondo di uguaglianza.

Premesso come la differenza fra Stato liberale e Democrazia è più quantitativa che qualitativa, possiamo definire lo Stato liberale come “uno Stato finalizzato a garantire i diritti dell'individuo dal potere politico e che per questo esige forme più o meno vaste di rappresentanza politica” (voce “Liberalismo” a cura di Nicola Matteucci in *Dizionario di Politica* diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino); di contro, la Democrazia non può prescindere (per essere tale) dal suffragio *universale* (quanto meno maschile) e, almeno a partire da una certa fase storica (seconda metà del XX secolo) ed in un certo ambito geografico (l'Europa - gli USA, da questo punto di vista, rappresentano un'eccezione) da una certa eguaglianza di fatto (i cosiddetti “diritti sociali”) garantita dallo Stato (Stato Sociale o Assistenziale: oggi detto, con termine anglosassone, “Welfare State”).

Al fine di meglio chiarire la distinzione fra Stato liberale e Democrazia, possiamo rifarci alla distinzione fra libertà (o diritti) civili, libertà politiche (o diritti politici) e libertà (o diritti) sociali: le prime sono anche dette “libertà dallo Stato”, le seconde “libertà nello Stato”, le terze “libertà attraverso lo Stato”. “Libertà civili” sono la libertà di pensiero, di parola, d'opinione, di riunione, di stampa, di professione religiosa, etc.; “libertà politiche” sono il diritto elettorale attivo e passivo; “libertà sociali” sono il diritto al lavoro, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, etc.

Le libertà civili consistono, s'è detto, nella libertà di pensiero, di parola, d'opinione, di riunione, di stampa, di professione religiosa, etc. Lo Stato, secondo la visione liberale, deve garantire ad ogni cittadino tutte queste libertà. Questo significa che deve garantire a ciascuno l'esercizio della propria libertà di pensiero, parola, opinione, etc., tutelandolo e proteggendolo da tutti coloro che vogliono limitare o annullare quelle

sue libertà. La tutela che lo Stato accorda consiste nella punizione di tutti coloro che impediscono agli altri di esercitare le proprie libertà civili. Le libertà civili sono anche dette “libertà *dallo* Stato” poiché il principale ostacolo all’esercizio delle libertà civili era dato, in epoca moderna, dallo Stato stesso. Lo Stato assoluto, infatti, in quanto assoluto (*ab-solutus*), rivendicava a sé la possibilità di comandare qualsiasi cosa, limitando a sua discrezione le libertà civili degli individui. Il Liberalismo vuole erigere un limite contro l’abuso di potere da parte dei governanti (i monarchi assoluti), e rinviene tale limite nei Diritti Naturali, ritenuti, secondo premesse giusnaturalistiche, antecedenti e superiori al Diritto Positivo. Il Liberalismo richiede i diritti politici in quanto sono il meccanismo più adatto a garantire le libertà (o diritti) civili: infatti, la possibilità della non-rielezione rappresenta una forma di ricatto costante (e, quindi, di controllo) da parte degli elettori rispetto ai governanti.

Il Liberalismo non richiede, tuttavia, il suffragio universale (cioè il suffragio esteso a tutti i cittadini maggiorenni): lo Stato liberale ottocentesco presenta un suffragio comunque ristretto (sia in quanto escludente le donne - ed in ciò non si differenzia dalla maggioranza delle teorie democratiche ottocentesche -, sia in quanto limitato da vincoli di censo).

La Democrazia, viceversa, si caratterizza innanzitutto per il suffragio *universale* maschile (e, solo in seguito, femminile), seppure, ovviamente, limitato ai maggiorenni: in questo, la Democrazia realizza l’uguaglianza fra tutti i cittadini (almeno dello stesso sesso), la quale risulta palesemente contraddetta dall’attribuzione a taluno dei diritti politici e a tal altro no. Del resto, le Democrazie europee, nella seconda metà del XX secolo, hanno assunto un carattere nuovo, che si riassume in una particolare tipologia di Stato: lo Stato Sociale. Lo Stato Sociale si propone, attraverso l’intervento attivo dello Stato, di garantire a tutti non solo i diritti civili e politici, ma anche quelli sociali, realizzando così, almeno entro certi margini, un’effettiva (e non soltanto formale) uguaglianza fra tutti i cittadini. Infatti, se anche uno Stato non impedisce a nessun cittadino, quale che sia la sua estrazione sociale, di accedere ad importanti funzioni direttive o manageriali, è pacifico come le possibilità effettive di accesso a quelle funzioni non sono le medesime per i figli dei ricchi e dei poveri, laddove non sussista un’istruzione pubblica e obbligatoria. In questo senso si può dire che formalmente il figlio di un ricco e di un povero sono liberi allo stesso modo, ma, di fatto, non lo sono.

Del pari, se anche lo Stato non impedisce a nessuno di procurarsi ciò che è indispensabile alla sua conservazione e benessere o di provvedere alla salvaguardia della propria salute, non tutti sono nelle condizioni di procurarsi ciò di cui hanno bisogno per vivere o di provvedere alla propria salute. Se uno, ad esempio, non ha, né trova lavoro, né ha denaro già da parte, egli non può né procurarsi ciò che gli occorre per vivere, né curarsi da eventuali malattie.

L’intervento attivo dello Stato, teso a garantire a tutti i cittadini le stesse possibilità (ossia un pari grado di libertà), è attuato con la creazione di un sistema sanitario pubblico e gratuito, di una scuola pubblica e gratuita, di borse di studio per gli studenti poveri meritevoli, di sussidi per i disoccupati, etc. Tale intervento, del resto, non può che essere supportato da un prelievo fiscale proporzionale al reddito e che grava, quindi, maggiormente sui cittadini benestanti.

E’ da notarsi come, per quanto i confini fra Stato Liberale e Democrazia siano piuttosto labili e giocati, in ultima istanza, sull’ampiezza del suffragio e la preferenza accordata dalla Democrazia alla Repubblica rispetto alla Monarchia, per quanto mitigata dalla presenza di un testo costituzionale, netta è la distinzione fra lo Stato Liberale e quella particolare forma di Stato democratico (la più avanzata sia in ordine cronologico, sia rispetto alla realizzazione del valore dell’uguaglianza fra tutti i cittadini) costituita dallo Stato Sociale.

(C. Mazzoni, *Filosofia II*, pagine 29-33)

Se dovessimo schematizzare il movimento storico compiutosi fra la fine dell’Ottocento e la seconda metà del Novecento (salvo le interruzioni rappresentate, in paesi quali l’Italia e la Germania, dall’affermarsi dei regimi totalitari), questo può essere raffigurato a questa maniera:

STATO LIBERALE

STATO DEMOCRATICO



La *massima* realizzazione del valore dell’uguaglianza (e dei valori di solidarietà fra i cittadini) è costituita dallo **Stato Sociale**, fenomeno relativamente recente, la prima in senso storico, seppure ancor *minima* è costituita dalla **monarchia costituzionale**. Fra questi due estremi, il primo tipico della seconda metà del Novecento ed il secondo dell’Ottocento, si collocano forme di stato intermedie le quali risultano via via *sempre più democratiche*. Così, alla monarchia costituzionale seguirà la monarchia parlamentare ed, entro questa, il suffragio si farà progressivamente più esteso,

sino a coprire la totalità della popolazione maschile e femminile, raggiungendo, cioè, l'universalità: è a questo punto che sorgerà lo stato democratico propriamente detto, il quale, tuttavia, dovrà compiere un ulteriore percorso per divenire Stato sociale.

Nel movimento storico di progressiva democratizzazione dello Stato liberale (da liberale a democratico a Stato sociale) un ruolo fondamentale ebbero: 1) l'incremento numerico del proletariato e la sua organizzazione dapprima in sindacati e poi in partiti politici di massa, nonché l'acquisizione, da parte di questi ultimi, di un'ideologia coerente e condivisa rappresentata dal marxismo; 2) la presenza, dopo la Rivoluzione d'Ottobre (1917), d'uno Stato dichiaratamente comunista e tale da fungere da riferimento e modello per tutti i movimenti rivoluzionari d'impronta marxista. La concretezza del "pericolo rosso" fu, in altri termini, uno dei co-fattori (se non il principale) che indusse la classe dirigente liberale ad attuare la democratizzazione dello Stato sino alla forma estrema rappresentata dallo Stato sociale.

Monarchia costituzionale

La Monarchia costituzionale è così definita per la responsabilità dei governi non dinnanzi al Parlamento, ma dinnanzi al monarca. In genere nelle Monarchie costituzionali è il re stesso a nominare i ministri ed a presiedere l'esecutivo. L'accezione Monarchia costituzionale non è casuale, ma trae il proprio nome dalla presenza di una carta costituzionale che garantisce i diritti dei sudditi rispetto ai Sovrani: in quanto "costituzionale" la Monarchia costituzionale si oppone a quella assoluta, in cui i sudditi non hanno alcuna garanzia contro l'arbitrio del monarca. Ora, dal momento che i Sovrani, nel corso dell'Ottocento, hanno, sotto pressione popolare, concesso pressoché ovunque carte costituzionali le quali, sebbene attribuissero una rappresentanza al popolo (o, meglio, a determinate fasce particolarmente abbienti del popolo) entro l'organo legislativo (il Parlamento), lasciavano al solo re il potere esecutivo (o, comunque, il controllo sull'esecutivo), l'accezione Monarchia costituzionale è passata ad indicare una forma di Monarchia nella quale i governi sono responsabili dinnanzi al re e non dinnanzi al Parlamento. E', del resto, un fatto come le monarchie costituzionali si siano generalmente poi evolute in monarchie parlamentari (se non formalmente, almeno nella prassi: vedi l'Italia con lo *Statuto Albertino*, vedi l'Inghilterra già a partire dal Settecento, etc.). Monarchia parlamentare è una Monarchia entro la quale il governo è responsabile dinnanzi al Parlamento e non dinnanzi al re (che conserva funzioni pressoché formali). "Responsabile" significa che deve ottenere la fiducia del Parlamento per poter governare, ovvero che, in assenza di fiducia, o venuta meno la fiducia prima accordata, il governo cessa dalle sue funzioni e deve essere sostituito con un nuovo governo che, invece, goda della fiducia. Dal momento che il Parlamento è un organo (da principio almeno in una delle camere) elettivo, e dal momento che il diritto elettorale col tempo si estese sino a raggiungere l'universalità (dapprima dei cittadini maschi, poi anche delle femmine), il controllo del Parlamento sul governo si risolveva nel controllo del popolo (attraverso i suoi rappresentanti) sull'esecutivo.

In sintesi: nella **Monarchia costituzionale** il re esercita direttamente, o attraverso ministri da lui nominati e non responsabili dinnanzi al Parlamento, il potere esecutivo; nella **Monarchia parlamentare** l'esecutivo riceve la fiducia dal Parlamento ed è dinnanzi a questo responsabile, esercitando il re unicamente una funzione simbolica e di rappresentanza dell'unità nazionale. Nella Monarchia costituzionale, inoltre, spesso il Monarca partecipa, assieme al Parlamento, del potere legislativo (promulga ed ha diritto di veto sulle leggi, ha l'iniziativa legislativa, etc.).

L'erede, in ambito repubblicano, della Monarchia costituzionale è la **Repubblica presidenziale** (nella quale il Presidente della Repubblica può essere, a ragione, chiamato "Monarca repubblicano"): il Presidente, infatti, eletto *direttamente* dal popolo, esercita il potere esecutivo e

nomina i ministri (che sono responsabili dinnanzi alla sua persona e non al Parlamento), ha inoltre notevoli poteri di indirizzo politico (politica estera, è capo dell'esercito, etc.).

L'erede, in ambito repubblicano, della **Monarchia parlamentare**, è la **Repubblica parlamentare**, in cui l'esecutivo riceve la fiducia dal Parlamento ed il Presidente della Repubblica, nominato dallo stesso Parlamento, ha poteri assai limitati ed, essenzialmente, di rappresentanza della Nazione e garanzia del rispetto costituzionale.

Gli Stati Uniti sono, istituzionalmente, una Repubblica Presidenziale Federale, la Francia odierna è una Repubblica semi-presidenziale, la Gran Bretagna è una Monarchia parlamentare, l'Italia è una Repubblica parlamentare, la Germania è una Repubblica parlamentare federale.

Lo Statuto Albertino (1848)

Lo Statuto Albertino, concesso nel 1848 da Carlo Alberto re di Piemonte ai sudditi del Regno sabauda, e poi esteso, dopo il 1861, al Regno d'Italia sancisce la nascita di una tipica Monarchia Costituzionale.

In particolare citiamo gli articoli seguenti, i quali mostrano l'ampiezza dei poteri attribuiti al Monarca:

articolo 2: *lo Stato è retto da un Governo Monarchico Rappresentativo. Il trono è ereditario secondo la legge salica;*

articolo 3: *il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal Re e da due Camere: il Senato e quella dei Deputati;*

articolo 4: *la persona del Re è sacra e inviolabile;*

articolo 5: *al re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra; fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio e altri, dandone notizie alle Camere tosto che l'interesse dello Stato e la sicurezza nazionale il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione del territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.*

articolo 6: *il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne;*

articolo 7: *il Re solo sanziona le leggi e le promulga;*

articolo 8: *il Re può far grazia e commutare le pene;*

articolo 9: *il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati, ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi.*

articolo 10: *la proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però, ogni legge d'imposizione di tributi, o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato, sarà presentata prima alla Camera dei Deputati.*

Costituzioni di prima e di seconda generazione

Le costituzioni europee della prima metà dell'Ottocento (compreso lo *Statuto Albertino* del 1848, destinato a diventare la Carta Costituzionale del futuro Regno d'Italia) si rifanno tutte al modello istituzionale inglese, laddove per "modello inglese" va inteso l'assetto istituzionale inglese (non scritto – infatti la Gran Bretagna è ancor oggi priva di un testo costituzionale *scritto* (1)) quale uscito dalla Gloriosa rivoluzione (1688), per il quale la Gran Bretagna risultava una monarchia costituzionale con un parlamento bicamerale, composto dalla Camera dei Lords (ereditaria e di nomina regia) e la Camera dei Comuni (eletta a suffragio ristretto), e con un Monarca cui era attribuito il diritto di sciogliere la Camera elettiva.

Queste costituzioni (oggi chiamate "liberali") erano generalmente (un'eccezione è costituita dalla costituzione francese del 1930) concesse dal Monarca sotto la pressione dell'opinione pubblica e

dei moti di piazza, dunque il loro testo non era stato elaborato e approvato preventivamente da alcuna Assemblea Costituente elettiva, tant'è che, ad esempio, nello *Statuto Albertino* il Re si dice tale unicamente *per Grazia di Dio* (secondo i dettami della vecchia dottrina teocratica) – per contro, la Monarchia di Luglio (uscita in Francia dai fatti del 1830) adotterà la formula “Re *per volontà della nazione*”.

Le costituzioni di seconda generazione (oggi dette “democratiche”), a carattere repubblicano (costituivano l'atto fondativo di altrettante Repubbliche) e caratterizzanti soprattutto il XX secolo, furono invece elaborate da organi elettivi appositi (le Costituenti).

Esse presentavano (ricalcando l'impostazione delle Costituzioni rivoluzionarie francesi), a lato della descrizione degli assetti istituzionali e dei rapporti fra i vari organi dello Stato, una parte riservata all'enucleazione dei **principi fondamentali** cui le leggi ordinarie dello Stato avrebbero dovuto sottostare. La Costituzione della Repubblica di Weimar sarà la prima costituzione (dopo quella francese del 1793, mai entrata in vigore) a sancire i *diritti sociali* fra i principi fondamentali dello Stato.

Precisazioni sulla Democrazia

In generale vengono definite “democratiche” tutte quelle teorie che affermano il principio della sovranità popolare. Tuttavia, dal momento che restano ancora da definire che cosa si debba intendere per “popolo” ed in quale forma il popolo eserciti la propria sovranità, entro tale generica definizione si collocano teorie che possono essere talvolta assai differenti fra loro. Così come la storia del Giusnaturalismo ha avuto un'evoluzione a partire dalle posizioni antiche (diritto naturale come insieme di doveri) a quelle moderne (diritto naturale come insieme di diritti), anche le teorie democratiche hanno subito una radicale evoluzione nel corso del tempo. In particolare la principale differenza fra le teorie democratiche antiche e quelle moderne risiede nel principio della rappresentanza politica, ammesso dalle teorie moderne e negato da quelle antiche. A questo proposito va assolutamente rimarcato come vi sia una differenza radicale fra la rappresentanza diretta e quella indiretta: per questa ragione molti teorici della Democrazia (l'esempio classico è Rousseau) negano che un sistema rappresentativo possa ancora ritenersi democratico (ossia un effettivo governo *del* popolo). Per la stessa ragione molti autori sei-settecenteschi, e ancora taluni dell'Ottocento, anche non di parte democratica, continuano ad utilizzare il termine “democrazia” unicamente in riferimento alle forme non rappresentative di governo di popolo. Il modello di democrazia antica classico è rappresentato dalla *polis* ateniese del V e IV secolo. In Atene ogni questione politica (ossia che riguardava la *polis*) era direttamente affrontata e decisa dal *demos* riunito in assemblea. Per *demos* si deve intendere l'insieme dei cittadini ateniesi, con l'avvertenza, però, che dal diritto di cittadinanza erano escluse le donne, i bambini, gli schiavi e gli stranieri, ossia la maggioranza della popolazione: il *demos* si riduceva perciò all'insieme dei cittadini maggiorenni maschi liberi nati da genitori a loro volta Ateniesi. In questa primitiva versione il potere politico era perciò attribuito non a tutta o alla maggioranza della popolazione, ma ad una sua minima parte, e risulta perciò oltremodo fuorviante la traduzione corrente “potere del popolo”. Peraltro, l'espressione stessa “democrazia” fu coniata da commentatori successivi, mentre l'espressione corrente utilizzata nell'Atene democratica dai cittadini per indicare la loro tipologia di organizzazione politica era “isonomia”, ossia uguaglianza delle leggi per tutti i cittadini. Va poi considerato, a lato pratico, che: 1) entro l'assemblea generale, le decisioni erano prese per lo più ricercando il consenso di tutti e solo in casi estremi per voto di maggioranza, 2) le cariche pubbliche (esecutive o militari che fossero) erano generalmente estratte a sorte e non elette. Questo modello di democrazia, anche ad uno sguardo sommario, appare ben lungi dai moderni sistemi rappresentativi democratici, dove non è il popolo a riunirsi per legiferare e decidere, ma sono i suoi delegati o rappresentanti, eletti periodicamente. Per un abitante dell'Atene democratica del V e IV secolo

“essere liberi” vuol dire “partecipare attivamente alle decisioni politiche”, dunque, secondo questo criterio, nessuno dei cittadini di una moderna democrazia sarebbe libero, essendo egli soggetto alle decisioni prese da un gruppo ristretto di rappresentanti. Oggi il senso prevalente (individualistico) dell’accezione “essere libero” non è la partecipazione politica, ma l’assenza d’impedimento esterno al proprio agire, ossia è il non essere impedito dal fare ciò che uno vuole. Inoltre, per quanto la principale distinzione fra Liberali e Democratici, almeno nell’Ottocento, riguardasse l’estensione del diritto di voto, le stesse teorie democratiche richiesero il suffragio universale solo da ultimo, limitandosi inizialmente alla richiesta del diritto elettorale per i cittadini maschi maggiorenni o, laddove vi era una questione razziale (vedi negli USA), per i cittadini maggiorenni liberi e bianchi. Si può perciò dire che la distinzione Liberalismo/Democrazia nell’Ottocento riguardava una minore o maggiore estensione del suffragio, potendosi considerare “democratiche” quelle teorie che lo estendevano di più, svincolandolo dal censo, e liberali quelle che lo estendevano di meno, vincolandolo al censo. Più che sull’estensione del suffragio, la differenza era semmai resa palese dalla propensione o meno per la Repubblica: i Liberali ottocenteschi, infatti, non disdegnavano un sistema monarchico, purché mitigato da ben precise garanzie costituzionali, i Democratici, invece, in omaggio all’uguaglianza fra tutti gli uomini, rifiutavano ogni forma di monarchia.

Da ultimo, s’è detto che la Democrazia moderna, a differenza di quella antica, ammette rappresentanza. Va tuttavia citato, in epoca moderna, un fenomeno di Democrazia che travalica gli ambiti di questa distinzione. Durante la Comune di Parigi (1871) si sperimentò infatti, come ben sottolineò Marx, una forma di gestione della politica che non coincideva con gli attuali meccanismi della rappresentanza politica, ma neppure con la democrazia diretta ateniese: era una sorta di ibrido fra i due. Si istituì infatti, almeno in progetto (l’attuazione riguardò solo la città di Parigi), un sistema democratico piramidale in cui la popolazione cittadina, divisa in mandamenti, eleggeva a suffragio universale i suoi rappresentanti nel Consiglio generale della municipalità, che, a sua volta, eleggeva i rappresentanti nella Delegazione nazionale con sede a Parigi. Gli organismi di governo avevano funzione legislativa ed esecutiva assieme, ma, soprattutto, il mandato dei loro membri era revocabile in ogni momento dai loro elettori ed era imperativo, ossia li vincolava nelle votazioni. Inoltre gli stessi organi giudiziari erano elettivi e revocabili e la polizia era sostituita dal popolo in armi. Questi accorgimenti assicuravano un controllo molto più diretto degli elettori sull’attività di governo di quanto non consentisse il tradizionale sistema della rappresentanza politica.

Veniamo ora alla principale e più antica (già Platone in *La Repubblica*) accusa rivolta alla Democrazia in ogni tempo: l’incompetenza della maggior parte della popolazione a giudicare fosse pure del proprio stesso bene. La massa, infatti, sarebbe oscillante nei suoi pareri, guidata più dalla passione che dal raziocinio, facilmente manipolabile, etc. Questo giudizio negativo continua a valere, anche se in misura minore, per i regimi rappresentativi: infatti anche in questo caso, pur dovendosi riconoscere al professionista della politica una competenza maggiore che al comune cittadino, gli stessi rappresentanti, pur di essere rieletti, non agiranno secondo ragione, ma assecondando la massa, ossia il parere dei più. Le teorie democratiche moderne hanno dovuto fare i conti, a più riprese, con queste accuse, senza, tuttavia, a nostro avviso, riuscire a vincerle totalmente.

Liberal-democrazia

L’accezione “Stato *liberal-democratico*”, da taluni impiegata con riguardo a questo o quello degli Stati odierni, è giustificata dal riferimento ideologico comune di Liberalismo e Democrazia, costituito, come s’è detto, dalle teorie giusnaturalistiche sei-settecentesche. L’impiego di quest’accezione è, tuttavia, piuttosto improprio, se non equivoco. Ciò deriva da due ordini di considerazioni. 1) Considerando la differenza fra Liberalismo e Democrazia anche solo sotto il profilo dei modelli di Stato in cui si sono incarnati, questi, sul breve periodo, sono piuttosto simili,

ma, sul lungo periodo, divergono radicalmente difformi. Lo Stato liberale è uno stato *minimale*, cioè le cui funzioni sono ridotte al minimo (essenzialmente: garantire i diritti degli individui dagli abusi da parte di altri individui), lo Stato democratico (nella sua versione storica più recente, cioè lo Stato sociale) è uno stato con una marcata vocazione sociale, ossia che garantisce *attivamente* dei diritti (scuola pubblica, servizio sanitario pubblico, aziende di Stato, sussidi di disoccupazione, edilizia popolare pubblica, etc.). Dunque, l'accezione Stato liberal-democratico è quanto meno ambigua, infatti si tratterebbe ancora di precisare se lo Stato cui è attribuita, fra i due poli del Liberalismo e della Democrazia e dei rispettivi valori caratterizzanti (individualismo da una parte e uguaglianza e solidarietà sociale dall'altra), tenda più all'uno o all'altro dei due. Veniamo perciò ad un secondo ordine di considerazioni. 2) Da un punto di vista concettuale, per quanto Liberalismo e Democrazia siano entrambi il portato delle stesse idee di matrice giusnaturalistica moderna, insistono su differenti valori. Dei tre principi issati a vessillo della Rivoluzione francese, cioè *libertà, eguaglianza e fraternità*, il Liberalismo fece proprio soprattutto il primo, anche a discapito degli altri, la Democrazia, invece, insistette sugli altri due, anche a discapito del primo. Non va sottovalutato, infatti, che il principio democratico, spinto alle sue estreme conseguenze, può diventare assolutamente illiberale, poiché, se la maggioranza ha sempre ragione e non esistono garanzie costituzionali a tutela delle minoranze, è in pericolo la libertà stessa di queste ultime. Quindi, in verità non a torto, per taluni la Democrazia rimane entro l'alveo dello Stato di diritto solo laddove il potere del popolo trovi un limite invalicabile in un testo costituzionale. Del resto il principio liberale, col suo ancoraggio ai principi di libertà individuale e, fra essi, all'inviolabilità della proprietà, è d'impedimento alla realizzazione dell'uguaglianza di opportunità fra i cittadini: infatti solo col prelievo fiscale è possibile mantenere una scuola pubblica (edifici, stipendi per il corpo insegnante, etc.).

L'espressione Stato liberal-democratico o Liberaldemocrazia è, tuttavia, attualmente utilizzata in senso tecnico non per indicare un complesso di valori, ma per indicare il possesso da parte di un sistema statale di un insieme di requisiti formali. In questo senso la contraddizione in termini su cui ci siamo in precedenza soffermati viene rimossa. I requisiti formali richiesti ad uno Stato per definirsi liberal-democratico sono, fra gli altri: sistema rappresentativo con diritto elettorale passivo ed attivo per tutti i maggiorenni; divisione dei poteri; ruolo centrale, entro il sistema, attribuito agli organi direttamente eletti dal popolo; carattere libero e pluralista delle elezioni; garanzie accordate alle minoranze, etc. Queste caratteristiche in parte derivano dal carattere liberale dello Stato, in parte dal suo carattere democratico.

Note.

Occorre precisare che, per quanto la Gran Bretagna non abbia un testo costituzionale unico e scritto al quale fare riferimento in termini di rapporti fra organi istituzionali e fra cittadini e istituzioni, essa possiede una serie di atti scritti e di norme consuetudinarie non scritte che, nel complesso, assolvono questa funzione.

Fra gli atti scritti, ricordiamo:

- La **Magna Cartha Libertatum**, concessa nel 1215 da re Giovanni Senzaterra dopo una lunga contesa con la nobiltà feudale: quest'atto implicava, fra le altre cose, la necessità per il Re di ottenere il consenso del *Magnum concilium*, appositamente istituito, per ogni aumento del prelievo fiscale eccedente quello concordato con la nobiltà. Il *Magnum concilium*, col tempo ed a seguito di ulteriori conflitti con la Monarchia, evolverà divenendo il nucleo originario del Parlamento inglese.
- La **Petition of rights** del 1628, presentata dal Parlamento a re Carlo I nel 1628, con la quale si ribadisce la necessità del consenso preventivo del Parlamento per ogni aumento del prelievo fiscale e il divieto di privare un uomo della libertà senza preliminare processo.
- L'approvazione dell'**Habeas corpus** del 1679, per il quale la carcerazione preventiva (ossia prima del processo) viene limitata a tre giorni.
- Ma soprattutto il **Bill of rights** del 1689, con quale è istituita la Monarchia costituzionale e
- l'**Act of Settlement** (1701), che trasferiva il trono dagli Stuart agli Hannover, affermando che l'unico fondamento del potere regio è la volontà del Parlamento.

Liberalismo e laicità dello Stato

Il carattere a-confessionale (laico) che il Liberalismo tradizionalmente attribuisce allo Stato deriva dalla necessità di garantire a ciascun individuo la libera professione del proprio culto, quale che esso sia: infatti, se lo Stato assumesse una determinata religione (o confessione religiosa) come ufficiale, proibendo contestualmente il culto di ogni altra religione (o confessione), lederebbe il diritto di tutti coloro i quali non professano la religione (o confessione) ufficiale. E' bensì vero come l'assunzione di una religione (o confessione religiosa) come statale, non implica, di per se stessa, la proibizione di ogni altra forma di culto. Spesso, infatti, tale assunzione ha per conseguenza non la negazione della libertà di religione, ma la concessione alla religione (o confessione) ufficiale di particolari privilegi: ad esempio l'insegnamento nella scuola pubblica, la ricezione delle festività connesse a quella particolare religione (o confessione) nelle festività dello Stato, la possibilità di destinare parte delle imposte dirette per il sostentamento del suo clero, etc. Ora, occorre verificare, caso per caso, se tali concessioni di favore non ledano il diritto di coloro che non professano la religione (o confessione) ufficiale o che, eventualmente, professino un'altra religione (o confessione). E' evidente, ad esempio, che l'insegnamento nella scuola pubblica di quella particolare religione (o confessione) non lede il diritto dei non professanti solamente alla condizione che non sia assunto fra gli insegnamenti curricolari (obbligatori). Del resto, se è consentito al contribuente di decidere della destinazione di una quota percentuale delle sue tasse dirette secondo una duplice modalità di destinazione (o allo Stato stesso, o per il sostentamento del clero della religione o confessione ufficiale), non si comprende come questo possa non ledere il diritto del professante altro culto. Infatti, quest'ultimo non può, a differenza del credente ufficiale, destinare parte di quanto da lui dovuto allo Stato per il sostentamento del clero della sua religione d'appartenenza, ma, se vuole destinare un contributo, deve attuarlo in forma diretta, cioè versando allo Stato e, addizionalmente, in via privata, al clero della propria religione.

E' inoltre indubbio come l'assunzione di una data religione o confessione religiosa come ufficiale dello Stato comporti, di per se stessa, un vincolo alle possibilità dell'organo legislativo. Infatti,

questo non può, nelle sue deliberazioni, non tenere conto dei precetti normativi della religione ufficiale. Così, se la religione ufficiale ritiene il fondamento della società risiedere nella famiglia, intesa quale unione di uomo e donna con relativa prole, il Legislatore non può non tutelare la famiglia: con ciò stesso, tuttavia, è leso il diritto, ad esempio, di un'eventuale coppia non eterosessuale, la quale non potrà mai costituirsi a "famiglia" ed ottenere, quindi, le stesse garanzie legislative attribuite a quest'ultima (possibilità di assistenza retribuita all'altro membro della coppia in caso di malattia; corresponsione, in caso di decesso di uno dei membri della coppia, della pensione di reversibilità all'altro; possibilità per ciascuno dei due di subentrare all'altro nel contratto d'affitto in caso di suo decesso, etc.). La medesima difficoltà si pone nel caso la religione ufficiale proibisca il divorzio: con ciò è preclusa la possibilità, per il Legislatore, di garantire ai coniugi la possibilità di rescindere il matrimonio (divorziare), anche nel caso di una volontà congiunta in tal senso da parte di entrambi.

In generale uno Stato confessionale intrinsecamente è portato a ledere la libertà dei cittadini: infatti la sua finalità esplicita, in quanto confessionale, non è quella di garantire le libertà dei cittadini, ma quella di tutelare certi principi di ordine morale.

Accade, tuttavia, che Stati storici classificati come "liberali" abbiano adottato una certa religione (o confessione religiosa) come ufficiale: ad esempio nello Statuto Albertino, all'articolo 1, si legge: "La religione cattolica, apostolica, romana è la sola religione dello Stato. Gli altri culti esistenti sono tollerati conformemente alle leggi".

A ciò si può rispondere in due maniere:

1) innanzitutto tali forme di organizzazione statale sono classificate come "liberali" poiché, complessivamente (per quanto non nel singolo dettaglio) presentano i caratteri tipici dello Stato Liberale, o, meglio, poiché sono più vicine al modello liberale di Stato piuttosto che a qualsiasi altro modello. Ciò non toglie, però, come il modello puro dello Stato Liberale preveda la netta separazione fra Stato e Chiesa e l'equidistanza, da parte dello Stato, rispetto a qualsivoglia religione o confessione religiosa: ciò per i sopraddetti motivi.

2) se si analizzano le fattispecie, ad esempio la situazione del regno sabauda inaugurata dallo *Statuto Albertino* (1848) ed ereditata poi dal Regno d'Italia (1861), si può osservare come, in molti punti, lo *Statuto* rimanesse lettera morta: l'esempio più appariscente è la gestione dello Stato, inaugurata da Cavour, come monarchia parlamentare (stando alle lettere dello *Statuto*, il Regno sabauda e poi il Regno d'Italia erano, invece, una monarchia costituzionale). In questo, non fa eccezione il sopraccitato articolo: pur essendo formalmente confessionale, sino ai *Patti Lateranensi* (1929), lo Stato italiano fu sostanzialmente gestito come uno stato laico (si vedano, ad esempio, le *Leggi Siccardi* del 1950, in vigore sino alla stipula dei *Patti lateranensi* del 1929).

Rapporto Chiesa Cattolica/Stato Italiano

I rapporti reciproci sono attualmente regolati secondo i **Patti del Laterano** (11 Febbraio 1929, Governo Mussolini) e la **Revisione del Concordato** (18 Febbraio 1984, Governo Craxi).

Secondo il primo Concordato (1929):

articolo 8: *l'ecclesiastico, in caso di reato, è sottoposto a regime di carcerazione privilegiata;*

articolo 9: *di regola gli edifici aperti al culto sono esenti da occupazioni e requisizioni;*

articolo 11: *lo Stato riconosce i giorni festivi stabiliti dalla Chiesa;*

all'articolo 19 è istituita un'ingerenza dello Stato nelle nomine dei Vescovi, infatti, si legge: "La scelta degli Arcivescovi e Vescovi appartiene alla Santa Sede. Prima di procedere alla nomina di un Arcivescovo o di un Vescovo diocesano o di un coadiutore cum jure successionis, la Santa Sede

comunicherà il nome della persona prescelta al Governo italiano per assicurarsi che il medesimo non abbia ragioni di carattere politico da sollevare contro la nomina”;

articolo 20: *i Vescovi, prima di prendere possesso delle loro diocesi, prestano nelle mani del Capo dello Stato un giuramento di fedeltà secondo la formula seguente [...];*

articolo 34: *lo Stato attribuisce al sacramento del matrimonio, disciplinato secondo il diritto canonico, effetti civili;*

articolo 36: *l’insegnamento della religione è esteso dalla scuola elementare pubblica a quella media ed è affidato a personale religioso scelto dalla Curia o laico il quale abbia ricevuto un certificato di idoneità dall’Ordinario diocesano. “La revoca del certificato da parte dell’Ordinario priva senz’altro l’insegnante della capacità di insegnare. Per detto insegnamento religioso nelle scuole pubbliche non saranno adottati che i libri di testo approvati dall’autorità ecclesiastica”.*

Con la *Revisione del Concordato* lo Stato rinuncia ad ogni forma di controllo sulla nomina dei Vescovi e degli Arcivescovi; alla Chiesa cattolica è consentita l’istituzione di scuole di ogni ordine e grado rilascianti (se paritarie) titoli equipollenti alle scuole statali; l’insegnamento della religione Cattolica è esteso ad ogni scuola pubblica di ordine e grado (tranne l’Università), tuttavia diviene facoltativo (la scelta è rimessa ai genitori all’atto dell’iscrizione”; all’articolo 1 (esplicito nel Protocollo Addizionale, ove si precisa: “si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti Lateranensi, della religione Cattolica come sola religione dello Stato italiano”) lo Stato assume un carattere più marcatamente laico poiché è fatto cadere il rimando (presente nei Patti Lateranensi, articolo 1) all’articolo 1 dello Statuto Albertino (“La religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato”. Lo Statuto poi proseguiva: “Gli altri culti esistenti sono tollerati conformemente alle leggi”): la Costituzione italiana, infatti, per quanto all’articolo 8 affermasse “Tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla Cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l’ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”, all’articolo 7 assumeva i rapporti fra Stato e Chiesa cattolica come regolati secondo i Patti Lateranensi, dunque, anche secondo quello specifico rimando che faceva della religione Cattolica la religione ufficiale dello Stato italiano.

Evoluzione dei rapporti fra Stato italiano e Chiesa cattolica: dettaglio

Roma fu conquistata dalle truppe regolari piemontesi nel settembre del 1870, allorché la Francia, sconfitta dai Prussiani a Sedan, non fu più in grado di spalleggiare il Papa: è il noto episodio della **breccia di Porta Pia** (20 settembre 1870).

I rapporti fra Stato italiano e Santa Sede furono regolati unilateralmente dallo Stato italiano con la **Legge delle guarentigie** (1871), con cui era riconosciuta l’extra-territorialità dei soli palazzi del Laterano e del Vaticano (concessi in uso, ma non in proprietà), il diritto alla rappresentanza diplomatica da parte dello Stato Pontificio, il diritto alle comunicazioni telegrafiche e postali, diritti del Papa pari a quelli di un qualsiasi Capo di Stato. Inoltre fu previsto un indennizzo annuo, da parte dello Stato, per garantire alla curia papale l’esercizio delle sue funzioni spirituali, indennizzo che fu rifiutato dal Papa. La Legge delle guarentigie, va ricordato, fa seguito ad atti unilaterali dello Stato italiano con cui s’incamerarono i beni della Chiesa nei beni demaniali per poi liquidarli – denaro che contribuì a sanare il deficit pubblico.

I rapporti fra Chiesa e Stato unitario divennero profondamente difficoltosi: col **non expedit** (“non giova”, “non è opportuno”) del 1874 il Papa proibì ai Cattolici italiani la partecipazione alla vita politica nazionale: questo determinò una frattura netta fra laici e cattolici.

Per comprendere a pieno le relazioni Stato/Chiesa durante il governo della Destra Storica, occorre tuttavia menzionare alcuni atti legislativi pregressi. Nel 1855 il Parlamento sabauda aveva

approvato le leggi Rattazzi, con le quali erano stati soppressi gli ordini religiosi ritenuti privi di utilità sociale, cioè non dediti all'insegnamento, alla predicazione ed all'assistenza: il loro patrimonio era stato quindi confiscato ed attribuito alla neonata Cassa ecclesiastica, la quale gestendo quel patrimonio ed, eventualmente, liquidandolo, aveva il compito di provvedere al sostentamento del clero. La Cassa ecclesiastica erogava perciò al clero la *congrua*, cioè una sorta di stipendio. Tale ente gestì tuttavia il patrimonio confiscato in modo fallimentare e vendette gran parte degli immobili al di sotto del loro valore di mercato.

Le leggi eversive dell'asse ecclesiastico, approvate dall'ormai Regno d'Italia nel 1866 e 1867 si collocavano in continuità con la legge Rattazzi, ossia sopprimevano gli enti ecclesiastici regolari e parte di quelli secolari e ne incameravano i beni, consentendo, fra gli enti rimasti, alle sole parrocchie di disporre di beni in proprietà. Vista l'esperienza fallimentare della Cassa ecclesiastica, questa volta fu lo stesso demanio ad occuparsi della liquidazione dei beni confiscati, salvo concederne l'uso, laddove richiesto, a Province e Comuni. I beni invenduti vennero dati in gestione al Fondo per il culto, che sostituiva la vecchia Cassa, per il quale fu inoltre disposto uno stanziamento annuo gravante sulle casse dello Stato. Compito del Fondo per il culto, oltre all'amministrazione del patrimonio affidatogli, era quello di versare la congrua agli ecclesiastici. La Legge delle guarentigie si inseriva in un clima pertanto già assai teso, in cui la Chiesa aveva dovuto subire la confisca di gran parte dei suoi beni in gran parte del territorio italiano. E' da notare, ad ogni modo, come, per quanto fosse rifiutato dal Papa l'indennizzo annuo predisposto per la Curia papale dalla Legge delle guarentigie, la Chiesa non cessò di percepire la congrua elargita dal Fondo per il culto, secondo quanto disposto da precedenti leggi italiane.

1929 Patti del Laterano (Trattato e concordato. Al Trattato è allegata una convenzione finanziaria.)

Con tali patti, riceve soluzione la diatriba fra Stato Italiano e Chiesa cattolica. Col trattato lo Stato italiano riconosce un piccolo territorio (Città del Vaticano) sottoposto alla piena ed unica sovranità del Papa, la Chiesa riconosce lo Stato italiano.

Col concordato viene regolata la condizione della religione e della Chiesa in Italia: la religione sacra cattolica apostolica romana è confermata (come già nello Statuto Albertino) religione ufficiale dello Stato italiano, al matrimonio religioso è riconosciuta validità civile, la religione cattolica viene insegnata per legge in tutte le scuole pubbliche elementari e medie (l'obbligo viene esteso dalle elementari alle medie), festività religiose vengono assunte come festività civili, etc.

Un'annessa convenzione finanziaria stabilisce poi un risarcimento alla Chiesa per i territori ed i beni ecclesiastici incamerati dallo Stato italiano nell'800.

Interessante è rilevare come il Fascismo giunga ad un concordato con la Chiesa Cattolica che nega la laicità e l'a-confessionalità dello Stato, a partire da posizioni originariamente anti-cattoliche (si veda il Programma dei Fasci di combattimento).

Documento

I patti del Laterano (1929)

Vengo ad alcune questioni di dettaglio. Il Trattato attribuisce al neonato Stato Vaticano palazzi prima appartenenti al Fondo per il culto, cioè restituisce alla Chiesa proprietà che prima le erano state confiscate: alcuni di questi palazzi si trovano nella Città del Vaticano ed altri sono dislocati in Roma e fuori Roma, cioè in territorio italiano: anche per taluni di questi ultimi, come per i palazzi situati entro lo Stato del Vaticano. è prevista l'extraterritorialità (articoli 13, 14 e 15). A tutti i palazzi in questione è inoltre attribuita l'esenzione fiscale, ossia si dice espressamente che non potranno mai essere soggetti a contribuzione ordinaria né straordinaria, né potranno in alcun modo essere espropriati tranne previo accordo con la Santa Sede (articolo 16). Inoltre viene disposto che "L'Italia provvederà, a mezzo degli accordi occorrenti con gli enti interessati, che alla Città del Vaticano sia assicurata una adeguata dotazione di acque in proprietà".

Gli stipendi dei dipendenti e collaboratori vaticani non sono inoltre soggetti alla tassazione italiana (articolo 17).

Il Trattato non è stato soggetto a revisione, come viceversa il Concordato, ed è tutt'ora in vigore. Pertanto lo Stato italiano, a tutt'oggi assicura gratuitamente l'approvvigionamento idrico del Vaticano, a tutt'oggi i palazzi in questione non sono sottoposti a contribuzione, a tutt'oggi i dipendenti vaticani non pagano imposte allo Stato italiano sui loro stipendi, etc.

Il Concordato è stato soggetto a revisione nel 1984 (allora Governo Craxi). Volendo affermare il principio della laicità dello Stato italiano, è stato fatto cadere l'articolo 1 del Trattato del 1929, che rimandava all'articolo 1 dello Statuto Albertino, il quale affermava la religione sacra apostolica romana essere la sola religione ufficiale dell'allora Regno di Sardegna., e che era a sua volta richiamato dall'articolo 7 della Costituzione italiana. In quanto lo Stato italiano si presentava come a-confessionale, veniva pertanto eliminato il ruolo privilegiato della religione cattolica, il cui insegnamento veniva esteso a tutte le scuole di ordine e grado, ma reso facoltativo. Per la stessa ragione lo Stato non poteva più stipendiare direttamente il clero cattolico tramite il Fondo per il culto. Venne perciò messo a punto un differente meccanismo, a tutt'ora in vigore. Il Fondo per il culto, la cui unica finalità diveniva ora la gestione del suo patrimonio immobiliare, mutò denominazione e divenne il Fondo edifici di culto (FEC). Il nuovo meccanismo predisposto in sostituzione della congrua è il cosiddetto sistema dell'otto per mille. E' fatta cioè facoltà al contribuente di destinare parte delle tasse che deve allo Stato italiano (l'otto per mille, appunto) ad uno degli enti religiosi accreditati o, in alternativa, allo Stato: attualmente gli enti religiosi accreditati sono sei, fra cui la Comunità ebraica e la Chiesa valdese, ma non, ad esempio, la Comunità musulmana o i Testimoni di Geova. Con l'otto per mille devoluto dai contribuenti alla Chiesa cattolica, essa provvede alle sue esigenze di sostentamento. Il meccanismo previsto dall'otto per mille è però tutt'altro che trasparente per i seguenti motivi: il singolo contribuente non destina l'ammontare del suo personale otto per mille al destinatario della sua scelta; chi non esprime una preferenza destina comunque il suo otto per mille, che viene ripartito in quota proporzionale rispetto alle preferenze espresse dagli altri. Ciò significa che l'otto per mille dell'intero gettito fiscale (compreso quello di chi non ha fatto alcuna scelta) viene accantonato e ripartito proporzionalmente alle scelte espresse.