

La crisi della legalità democratica

La legalità come principio formale e la legalità come cultura. La rinuncia all'assolutezza dell'autonomia legislativa e l'abbandono del concetto sostanziale di giustizia nelle due versioni dello stato di diritto. L'autorità si giustifica dalla necessità di por fine alla disputa sul bene comune oppure dal fatto che in ogni regime politico devono esserci delle persone che si trovano nelle condizioni ottimali per individuare meglio ciò che il bene comune esige? La ricerca comune e disinteressata della legge giusta come prima legge della democrazia.

di FRANCESCO VIOLA

Ogni discorso sulla legalità è particolarmente significativo se prende le mosse da una situazione concreta, cioè dal modo in cui essa è praticata in un determinato contesto. Per quanto il tema della legalità possa essere osservato da diversi punti di vista (sociologico, giuridico, politico, etico e, da ultimo, anche teologico), non è adeguatamente trattato se non si colgono le interdipendenze tra queste differenti prospettive. La base di riferimento è la prassi socio-politica di un determinato contesto culturale. La legalità coinvolge la vita pratica in tutta la sua complessità ed è il crocevia d'incontro tra morale, diritto e politica.

La legalità è un valore e fa parte del sistema dei valori che sono alla base di un determinato assetto istituzionale. Ma ogni regime socio-politico è insieme un modello ideale e una prassi storica concreta. Come modello ideale indica una costellazione di valori e di fini, cioè di obiettivi da raggiungere, e come prassi storica manifesta il grado della loro attuazione, le forme della loro interpretazione e applicazione. Per questo la domanda, a cui qui cercheremo di rispondere, si può così formulare: "come si presenta la crisi della legalità democratica?".

Per quanto non abbia alcuna intenzione d'intraprendere un esame sociologico dello stato di salute del sistema socio-politico italiano in relazione al tema della legalità, non si può nascondere il fatto che esso è oggi così dibattuto in Italia a causa della profonda crisi che ha colpito la nostra convivenza civile. Tale crisi si manifesta in molte forme, tra cui la più evidente (ma non sempre la più pericolosa) è l'espandersi della corruzione. La corruzione è in senso proprio l'uso del potere legale come merce di scambio con una prestazione in denaro (o altra utilità)¹. Ma in senso lato possiamo affermare che ogniqualvolta l'uso del potere legale non è volto ai suoi fini propri si corrompe

e corrompe la società. Qui appare evidente che la crisi della legalità è nella sostanza *crisi della pratica della legge*, cioè del suo rispetto soprattutto ad opera di coloro che detengono il potere legale. Conseguentemente anche si modifica l'atteggiamento del cittadino di fronte alla legge, che diventa un ostacolo da aggirare e da eludere o qualcosa da strumentalizzare. Un potere legale corrotto ha bisogno di cittadini complici. Una pubblica amministrazione inefficiente e corrotta spinge i cittadini a non riconoscere più nella legge la tutela dei loro diritti e a riporre la propria fiducia in altri mezzi (quali, ad esempio, le raccomandazioni o il clientelismo), cioè a fare ricorso al privilegio, che è l'esatto opposto della legge.

Il mancato rispetto delle regole del gioco da parte dei giocatori assume un significato del tutto particolare in un gioco il cui oggetto sono le regole stesse. Il diritto infatti è giocare con le regole secondo regole². Questo gioco ha una sua serietà, poiché ne va del bene comune, della libertà e dell'uguaglianza. Perciò esso richiede nei giocatori una competenza e una sensibilità specifica. È quello che chiameremo "senso della regola".

Il rifiuto del legalismo, che è la nota caratteristica delle democrazie totalitarie, lascia aperte in sostanza due possibili vie d'interpretazione dello Stato di diritto: o rinunciare all'assolutezza dell'autonomia legislativa oppure abbandonare il concetto sostanziale di giustizia. Queste due versioni dello Stato di diritto hanno dato luogo a prassi interpretative e a pratiche sociali diversificate e, conseguentemente, anche a modi differenti d'intendere la legge e il principio di legalità.

È, pertanto, mio compito ora esaminare separatamente per grandi linee queste due versioni dello Stato di diritto al fine di mostrare le loro difficoltà interne, che inducono in entrambi i casi a revisionare le due differenti prospettive con il possibile risultato del ripristino dei canali di comunicazione e d'intesa.

1. La legalità come prassi

Ho già detto che la prima versione dello Stato di diritto rinuncia all'assolutezza della volontà legislatrice. Ciò significa che la legge positiva è vera e propria legge solo se in qualche misura si conforma a determinati valori fondamentali, che non sono a disposizione del potere politico e della volontà umana, ma che questa trova già operanti e deve solo "riconoscere" e "rispettare". Questi valori fondamentali sono quelli che noi oggi chiamiamo "i diritti dell'uomo", il cui rispetto costituisce ormai una garanzia internazionale di legittimità del potere politico.

Tutto ciò è una ben comprensibile reazione alla democrazia totalitaria e al contempo il tentativo lodevole di salvare il concetto etico di giustizia legislativa. Tuttavia le difficoltà sorgono quando queste esigenze s'incontrano con la logica interna dello Stato di diritto. Questa è orientata dal principio della sovranità della legge e questo principio vuol dire in sostanza che la legge è

sottoposta solo alla legge. Ma questi valori fondamentali si sono dapprima presentati come un criterio esterno che limita e orienta la volontà legislatrice. La legge umana sarebbe, pertanto, sottoposta a ciò che non è legge umana e ciò non rispetta le regole del gioco. D'altronde la difficoltà d'individuare quali siano questi valori fondamentali, l'incertezza sul loro contenuto, il pluralismo di opinioni sulla loro estensione producono confusione nella pratica della legalità ed impediscono l'uniformità di giudizi sulla conformità delle leggi ai criteri di giustizia. È per tutte queste difficoltà che il processo di giuridificazione di questi valori fondamentali si è nel tempo progressivamente accelerato sempre di più. I valori fondamentali della legalità sono stati tradotti in norme, formulati accuratamente in testi scritti, inseriti nelle costituzioni e nei trattati internazionali e così posti all'interno dei sistemi giuridici. La legge torna così ad essere sottoposta solo alla legge. Le difficoltà non sono però del tutto superate. Un altro dei capisaldi dello Stato di diritto era il principio dell'uniformità della regola. Questa si presentava come norma generale e astratta, dotata di un contenuto preciso applicabile a situazioni ben definite sulla base dell'identificazione di connotazioni uniformi. Nulla di tutto ciò si trova nelle norme che positivizzano i valori fondamentali. Esse hanno piuttosto l'aspetto dell'enunciazione di principi o di orientamenti dell'azione, delineano le condizioni di valore a cui è sottoposta ogni azione giuridica piuttosto che indicare ciò che si deve fare o non fare. Insomma si tratta senza dubbio di leggi di tipo diverso che richiedono un trattamento o un uso diversificato rispetto alle norme giuridiche tradizionali³. Inoltre, poiché questi principi si trovano nel grado più elevato della gerarchia delle fonti del diritto, governano l'interpretazione e l'applicazione delle norme giuridiche fino al punto da deciderne la validità. Si capovolge così il principio del primato della norma generale e astratta a vantaggio dei principi giuridici. È un movimento del tutto corrispondente a quello che ha visto la sostituzione della centralità dei codici con quella delle costituzioni.

Se i valori fondamentali sono per definizione sottratti al dominio della volontà legislatrice, debbono avere una vita propria, anche quando vengono positivizzati dentro ordinamenti giuridici statali. È ovvio che, se si perde questa trascendenza dei valori fondamentali rispetto alle loro formulazioni, allora si rinnega questa versione dello Stato di diritto e si ricade nel legalismo. Si deve mantenere la sporgenza del valore rispetto alla formulazione positiva, altrimenti vorrà dire che esso è caduto nel pieno dominio della volontà legislatrice. Ciò significherebbe che sotto la stessa forma di legge abbiamo contenuti che sfuggono al dominio della volontà umana e contenuti che cadono pienamente sotto il suo controllo. È facile non rendersi conto della differenza e trattare gli uni alla stessa stregua degli altri con grave danno della legalità. Di fronte a questo mutamento dell'universo normativo dello Stato di diritto dobbiamo ora esaminare gli effetti prodotti sul principio di legalità. In un ordinamento giuridico in cui vi sono regole di tipo diverso il principio di legalità tende a modellarsi sulla base di quelle che assumono un ruolo prioritario o

direttivo. Questa funzione è ora svolta dai principi giuridici piuttosto che dalle norme generali e astratte e, conseguentemente, la legalità tende piuttosto a configurarsi come *prassi*. Ora l'accento è posto non più sulla mera esistenza della regola, ma sul modo in cui essa è praticata.

La peculiarità del gioco del diritto sta nel fatto che solo dopo che esso è stato giocato possiamo individuare quali regole sono state seguite. Ciò non significa affatto che le regole siano inventate sul momento, ma solo che si manifestano nel corso dell'azione. Questo significa anche un notevole avvicinamento tra diritto e morale. La giuridificazione dei valori fondamentali ha, infatti, condotto anche ad una moralizzazione del diritto. Nella crisi di un'etica comune e con l'avvento di un pluralismo etico di grado elevato la comunanza dei valori, che è necessaria per la vita di un popolo, si trova ora nel diritto. Il diritto svolge così un ruolo di supplenza morale e si carica del compito di indicare criteri oggettivi su ciò che è moralmente lecito o illecito⁴.

Una legalità come prassi richiede necessariamente la *virtù della legalità*. Qui intendo la virtù proprio nel senso antico di *habitus*, cioè di disposizione permanente ad agire secondo la *recta ratio* del sistema giuridico. Sono venute, infatti, meno (semmai ci sono state) in buona parte quelle difese automatiche nei confronti dell'arbitrio. Una pratica sociale è affidata a coloro che la usano ed avrà il destino che i suoi partecipanti le conferiranno. La legalità è divenuta un bene molto più fragile e deperibile. Di conseguenza una legalità che chiama in causa l'atteggiamento soggettivo degli utenti ed un uso flessibile della regola li trova impreparati ad affrontare questi nuovi compiti. Inoltre, quanto meno rigida è la regola, tanto più aumentano le possibilità di abuso. La pratica della legalità si trova, pertanto, funestata dalla presenza dei furbi e degli ignoranti. E non so quale delle due categorie sia la più pericolosa. La diseducazione giuridica dei cittadini ovviamente fa crescere il numero degli approfittatori. La virtù della legalità si può dare per presupposta, tanto più quando si constata quanto debole sia il senso della morale pubblica e quanto intenso sia il processo di privatizzazione della morale. Ed allora, senza rinunciare a por mano al processo di educazione morale del cittadino, la crisi della legalità come prassi dovrà anche essere affrontata, riprendendo le istanze originarie dello Stato di diritto, cioè mettendo un po' d'ordine nella confusione delle regole e ricostruendo nuovi vincoli e nuovi assetti gerarchici nell'interpretazione delle norme, in modo da contrastare in qualche modo la possibilità dell'abuso e del raggirò della legge in sede applicativa. È questa, infatti, l'istanza che proviene dall'altra versione dello Stato di diritto che cercheremo ora di esaminare.

2. La legalità come procedura

Abbiamo già detto che nel dilemma tra limitare l'autonomia della volontà legislatrice oppure la giustizia della legge l'altra versione dello Stato di diritto

preferisce scegliere la seconda strada. Poiché il compito della giustizia è quello di permettere che gli individui perseguano i propri progetti personali senza ostacolarsi a vicenda ma nell'ambito di una convivenza civile pacifica, allora la giustizia dovrà essere separata dal bene. Il bene è soggettivo, mentre il giusto è universale, il bene è sostanziale, mentre il giusto è formale. Conseguentemente bisogna abbandonare un concetto forte di giustizia, cioè quello che la identifica con valori etici materiali che, non essendo condivisi da tutti, non possono essere il contenuto delle regole di giustizia. Bisogna liberare la giustizia da ogni legame con particolari valori etici. Solo nell'ambito di una giustizia così intesa possiamo tracciare quelle regole generali che tutti sono tenuti a rispettare. Queste regole indicano ciò che dobbiamo fare o non fare nei confronti degli altri e non già ciò che dobbiamo fare per raggiungere i nostri fini personali. Siccome la cosa fondamentale che dobbiamo fare nei confronti degli altri è di non ostacolarli e di aiutarli a raggiungere quei fini che hanno scelto in modo insindacabile, allora le regole della giustizia saranno necessariamente formali.

Una volta stabilito il carattere convenzionale di queste regole, sorge il problema del modo in cui esse possano essere elaborate. Non c'è da stupirsi, allora, se il contrattualismo (o il neocontrattualismo) divenga la concezione preferita della giustizia e il metodo normale di produzione delle scelte politiche. Il modo più logico per determinare le regole di giustizia in un regime di pluralismo etico è quello di fondarle sull'accordo pratico dei membri di un contesto sociale. A questo scopo il contrattualismo è la teoria più adatta, mentre non lo sono le altre due concezioni rivali, cioè l'utilitarismo e la teoria dei diritti. Il primo non lo è perché, almeno nella sua versione originaria, non distingue il giusto dal bene, e la seconda, perché addirittura antepone il bene al giusto, scivolando verso l'anarchia⁵.

La vita socio-politica viene così intesa come un immenso mercato in cui circola e si usa il potere mediante la pratica dei contratti e degli accordi. Questa configurazione della vita sociale è in progressiva espansione e tende ad invadere tutto.

Nella concezione procedurale della legalità si rispetta l'autonomia e la libertà degli individui e si segue un ordine costruito dai soggetti stessi e non prefigurato dalla natura o da valori preesistenti. In ciò si manifesta tutta la differenza tra la *procedura* e la *prassi*. Questa differenza non sta fondamentalmente nel carattere convenzionale o meno, ma nel fatto che la prassi è una pratica sociale imbevuta di valori interni, mentre la procedura è assolutamente neutrale rispetto ai valori e, quindi, ambisce ad una maggiore oggettività.

La prima contestazione riguarda il carattere meramente fattuale delle procedure. La democrazia in quest'ottica è definita non già per i suoi fini, ma sostanzialmente come un metodo di governo, cioè come una tecnica di distribuzione o di allocazione del potere politico. Questa procedura è alla base della struttura dello Stato disegnata dalla costituzione. I difensori della democrazia costituzionale sostengono che queste procedure sono *migliori* di altre e

s'industriano di perfezionarle in modo che rispondano meglio alle finalità della libertà e dell'uguaglianza. Ciò significa che non basta il consenso per giustificare una procedura e che da parte dei cittadini ci sia un obbligo di consentire alle procedure "più giuste". Il consenso è vincolato da una valutazione di bontà, nel senso almeno dell'adeguatezza, della convenienza e dell'appropriatezza. Non tutte le procedure sono eguali e, quindi, bisogna scegliere tra di esse. Ogni scelta implica l'appello ad un criterio di bontà. La valutazione della procedura non può essere procedurale.

Le procedure, inoltre, sono condizionate dai caratteri strutturali dei rapporti sociali e, pertanto, non sono invenzioni arbitrarie. Se si sceglie un certo corso d'azione, bisogna sottomettersi alle condizioni di operatività dettate dalla natura delle cose. Ciò non vale solo per il rispetto delle leggi fisiche, biologiche e logiche, ma riguarda anche la funzione delle istituzioni. Se un'istituzione o un organo pubblico debbono svolgere una certa funzione, si richiede che abbiano una determinata struttura e siano costituite da certe forme. In generale, dati certi presupposti (siano essi culturali o ontologici), la regola giuridica deve rispettare certe condizioni se si vuole che sia possibile seguirla. In conclusione, la concezione procedurale del diritto non riesce ad evitare del tutto i giudizi di valore, che d'altronde sono già presenti nella sua preferenza per l'autonomia della volontà. Ed allora è molto meglio dichiarare apertamente l'opzione valorativa che si è scelta, piuttosto che nascondersela. Ciononostante resta la distanza tra una procedura e una prassi, tra la definizione della legalità per i suoi valori strutturali e la sua individuazione attraverso valori sostanziali.

3. La legge nella società democratica

Abbiamo detto che, anche accettando la versione valorativa della procedura, questa è ritenuta insufficiente a sanare la crisi della legalità. Se la legalità è l'atteggiamento corretto nei confronti della legge, in una società democratica, in cui i produttori e i destinatari delle norme giuridiche coincidono, la crisi della legalità è tutt'uno con la crisi della legge stessa. Coloro che sono propensi a non osservare le leggi è molto probabile che producano cattive leggi (o eleggano rappresentanti che non ne produrranno di buone) e viceversa. Può la democrazia fare a meno di leggi "buone"? Può sopportare che governino leggi non buone senza che lo stesso ideale democratico entri in crisi? Secondo Tommaso d'Aquino "la legge è una regola, o misura dell'agire, per cui si è indotti all'azione o stornati da essa"⁶. I due elementi della legge, che è insieme opera della ragione e forza motivazionale, sono strettamente collegati. Se la natura della regola è l'imposizione irrazionale e arbitraria, allora la forza motivazionale interna, che Tommaso chiama *vis directiva*, distinguendola dalla *vis coactiva*, è nulla.

In una società democratica la legge è il fondamentale criterio di misura che

determina il bene comune di un popolo. Se vogliamo conoscere la concezione del bene comune di un popolo, dobbiamo guardare prevalentemente al contenuto delle sue leggi.

Che tipo d'impatto hanno le leggi sul cittadino? È ovvio che il giudizio e il criterio in esse contenuto può contrastare con il giudizio che un cittadino, pur virtuoso, s'è fatto del proprio bene e del bene della società in cui vive. Chi non è al governo ha per definizione un punto di vista particolare e non di rado non concorda con l'azione della pubblica autorità. E allora la posizione del cittadino nei confronti di una legge, che pur non collima con la sua visione particolare del bene, può assumere due atteggiamenti: l'atteggiamento forte della condivisione interiore oppure l'atteggiamento della sottomissione esteriore, poiché l'autorità pubblica è più forte ed è in grado di usare una *vis coactiva*.

Il primo atteggiamento conduce allo *Stato etico*, cioè induce a rinunciare ai propri criteri personali del bene, per assumere quelli pubblici. La legge giuridica acquista così una dimensione morale e l'autorità una funzione paternalistica. Non dico che questa considerazione della legge sia del tutto tramontata. Essa continua a nascondersi dietro il detto "la legge è legge", che indica la supremazia assoluta della legge nei confronti dei punti di vista individuali e la pretesa di un suo rispetto senza discutere. Ma questa non è una concezione democratica della legge.

Il secondo atteggiamento nei confronti della legge è quello più praticato e diffuso nei nostri tempi. Non si rinuncia alla propria visione personale del bene, né si considera quella dell'autorità degna di considerazione per il valore del suo contenuto, ma ci si sottomette al potere del più forte (*Stato poliziotto*). Ovviamente tale forza di pressione avrà efficacia nella misura in cui non sarà possibile sfuggire ai rigori della legge. O si evade o si subisce la legge. In ogni caso essa non avrà alcun rilievo dal punto di vista della motivazione interna del comportamento. L'individuo resta governato dalla propria visione del bene, anche se è costretto a comportarsi diversamente per evitare la sanzione. La legge non esercita alcuna *vis directiva* riguardo al comportamento. La legge è solo qualcosa da riuscire ad evitare o da subire, non può più essere considerata come la visione che la società ha del proprio bene comune. A questo punto s'impone una scelta di principio: dobbiamo scegliere se considerare la democrazia come il metodo migliore per avvicinarci il più possibile alla formulazione di leggi giuste oppure come il metodo migliore per sacrificare il meno possibile la visione privata del bene. Solo scegliendo la prima linea di pensiero possiamo affrontare adeguatamente il problema della crisi della legalità.

Nello spirito di un'autentica democrazia tutti i cittadini hanno il diritto e il dovere d'interrogarsi su quello che è il bene comune. Ogni cittadino deve avere l'*intenzione* del bene comune. La democrazia è il luogo della discussione aperta di tutti sul bene comune. Ognuno ha titolo per intervenire. Questa è l'etica della cittadinanza. Ognuno ha il dovere d'informarsi, di formarsi delle opinio-

ni e dei giudizi personali attraverso la discussione e la costituzione di gruppi d'opinione.

Le soluzioni possibili, poiché siamo nel campo pratico sono sempre solo probabilmente, e di rado assolutamente, giuste. Per determinare il bene comune bisogna fare una gerarchia di priorità dei valori e qualcosa di buono deve essere sacrificato. Per questo ogni soluzione è sempre per qualche verso insoddisfacente. Il bene comune include in sé l'aspirazione ideale al bene totale. Il discorso politico potrebbe, pertanto, continuare all'infinito. Ma esigenze pratiche spingono ad una decisione. Chi deve decidere e come si deve decidere?

A questo punto bisogna chiedersi quale sia la giustificazione dell'*autorità* (e uso non a caso questo termine). Essa è giustificata soltanto dalla necessità pratica di mettere fine alla disputa sul bene comune oppure anche dal fatto che in ogni regime politico devono esserci delle persone che si trovano nelle condizioni ottimali per individuare meglio ciò che il bene comune esige?

Nel primo caso la legge sancirà soltanto la prevalenza di una opinione particolare sulle altre o sarà un mero compromesso privo di una sua linea di pensiero. Nel secondo caso invece, poiché il bene comune non s'identifica con quello personale né è la mera somma dei beni personali, la legge contiene l'opinione dell'autorità, cioè di quel gruppo di cittadini che si trovano nelle condizioni migliori per giudicare del bene comune (sia perché hanno una posizione distaccata rispetto alle questioni che trattano, sia perché godono della fiducia degli elettori). In questo caso la legge dovrà essere considerata come l'idea che l'autorità s'è fatta del bene comune. Non dico che tale idea debba sul piano della verità necessariamente prevalere su quella che i singoli cittadini si sono fatti sul bene comune. Essa prevale per ragioni pratiche. E tuttavia è una posizione degna di considerazione, non un mero compromesso, né nella sostanza il mascheramento d'interessi privati. Il cittadino si trova di fronte ad una determinazione del bene comune che ha un particolare *status*, perché è elaborata da soggetti "competenti"⁷ e "disinteressati". E pertanto, pur conservando la propria libertà morale di giudizio, deve accettarla con *lealtà*, perché è il frutto di un discorso a cui ha in una certa misura collaborato. Questa è la *vis directiva* della legge.

Tutto questo ragionamento riposa sul presupposto che l'autorità si trovi nelle condizioni di competenza e distacco sopra dette, che anche i cittadini abbiano l'intenzione del bene comune e non soltanto del loro bene individuale e che riconoscano che le opinioni dell'autorità non dipendono da interessi particolari da difendere. Se queste condizioni sono disattese, allora la legge non potrà avere alcuna forza *directiva* ma solo *coactiva*⁸.

L'autorità è una caratteristica della legge se è una caratteristica dei rappresentanti politici e delle istituzioni, cioè della fonte della legge.

E qui si vede che il governo degli uomini non può del tutto essere escluso dalla democrazia. La democrazia non è soltanto governo della legge, ma anche governo degli uomini adatti a fare leggi che siano veramente tali. Non

si può trascurare il fatto che le leggi sono pur sempre fatte dagli uomini e che la democrazia si illude con se stessa se crede di aver esorcizzato la necessità dell'autorità e della virtù dei governanti. Il primato della legge non può essere considerato una difesa in assoluto efficace nei confronti di cattivi governanti. Al contrario può diventare una copertura ideologica di un effettivo primato di uomini o di gruppi.

Salverei, tuttavia, il principio del primato della legge nella democrazia a patto che la classe politica fosse formata in modo da garantire questo primato. E allora la nota formula di Rousseau, di per sé ambigua, "la prima legge è il rispetto della legge" dovrebbe essere così trasformata: "la prima legge della democrazia è la ricerca comune e disinteressata della legge giusta".

¹ V. M. Caferra, *Il sistema della corruzione. Le ragioni, i soggetti, i luoghi*, Laterza, Bari 1992, p. 15.

² Sui vari tipi di regola giuridica cfr. W. Twining-D. Miers, *Come far cose con regole. Interpretazione e applicazione del diritto*, trad. di C. Garbarino, Giuffrè, Milano 1990.

³ Non mi soffermerò sulla distinzione tra principi e norme che nella letteratura giuridica, anche in seguito alle tesi di Dworkin, è ormai corrente.

⁴ Su questo ruolo morale del diritto v. il mio *Diritti dell'uomo, diritto naturale, etica contemporanea*, Giappichelli, Torino 1989, pp. 29-48.

⁵ Cfr. il mio *Vivere bene ed essere giusti*, in "Per la Filosofia", 1989 (6), n. 17, pp. 2-17.

⁶ *Summa Theologiae*, I-II, q. 90, a.1.

⁷ Qui è chiaro che si tratta di una competenza "politica" e non meramente tecnica.

⁸ Per questa esposizione del ruolo dell'autorità nella determinazione del bene comune cfr. Y. Simon, *Filosofia del governo democratico*, trad. di R. Fabbri, Massimo, Milano 1983, pp. 6-71 e, in particolare, per le funzioni dell'autorità secondo s. Tommaso cfr. le pp. 62-63.