ARTÍCULOS

Cuadernos de **Gobierno y Administración Pública**
ISSN: e-2341-4839

EDICIONES COMPLUTENSE

http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.52996

# Entre reglas y excepciones. *Es decir, como legitimar las decisiones colectivas*[1]

Massimo Morisi*

Recibido: 30/11//2015 / Aceptado: 2/12/2015

**Resumen.** El ensayo examina la cuestión de la aplicación de las reglas y de la capacidad real para tratar casos específicos, llegando a la conclusión de que es la excepción la que confirma la regla, a condición de que sea dialógicamente construida, para que sea interpretable y aplicable por parte de sus numerosos destinatarios en las políticas públicas más complejas y conflictuales, sobre todo a nivel local.
**Palabras clave:**

## Between rules and exceptions. That is, as legitimate collective decisions

**Abstract.** The essay examines the issue of the application of the real ability to deal with specific cases, reaching the conclusion that it is the exception that proves the rule, as long as it dialogically constructed in order to make it interpretable and applicable by its numerous receivers in the more complex and conflicting public policies, especially at a local level.
**Keywords:**

**Sumario.** 1. A las raíces de la cuestión. 2. A la búsqueda de la legitimación: la legalidad y sus límites. 3. La legalidad necesaria y su insuficiente capacidad de legitimación. 4. La hipótesis deliberativa. 5. Para concluir. Bibliografía.

**Cómo citar:** Morisi, M., «Entre reglas y excepciones. *Es decir, como legitimar las decisiones colectivas*», en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 3-1, 00-00.

## 1. A las raíces de la cuestión

¿Por qué muchos de nosotros nos paramos cuando el semáforo está rojo? ¿Acaso la íntima convicción de que la bondad de cualquier regla, nos va a salvar la vida? ¿El temor de la sanción que deriva de su violación? ¿La idea de que cualquier regla es siempre criticable pero que de todas maneras hay que respetarla? ¿O tal vez la hipótesis de que solamente si nos parece justa merece nuestro respeto? ¿O tal vez por-

* Universida de Florencia
massimo.morisi@unifi.it

[1] La traducción ha sido proporcionada por el autor.

que tememos la desaprobación de los presentes, o sea, deseamos su aprobación? ¿Y por qué a veces nos sentimos libres de no conformarnos ante normas que otros consideran inderogables? ¿Por qué nos sentimos legitimados ante la «objeción de conciencia» contra reglas que consideramos injustas aún siendo jurídicamente vinculantes y correctamente establecidas por las autoridades competentes? Más en general, ¿por qué creemos que tenemos que obedecer y por otro lado pensamos que la ley tiene que ser interpretada y aplicada para que se pueda adecuar a nuestras convicciones o también solamente a nuestras creencias[2], es decir, de manera que pueda concordar con la particularidad de nuestros proyectos o de nuestros temores o de nuestras preferencias?

Son interrogantes que cada día encontramos en un número indeterminado de veces, por cada una de las centenas de decisiones (excepcionales o rutinarias) que forman parte de nuestra cotidianidad, pero que raramente nos formulamos de manera explícita. La mayoría de las veces, las reglas de nuestro vivir individual y de nuestro vivir común, las definimos de manera explícita y con una concienciación que se vuelve tal solamente *ex post*. Es decir, de acuerdo con las *premisas decisionales* que hemos elaborado en nuestras cajas negras internas[3].

A las raíces de semejantes interrogantes, justamente, se plantea…Lo podríamos expresar ni más ni menos formulando una primera evocación, el entrelazamiento entre *sociedad*, *ley y razón* (Fassó, 1974), y por lo tanto, el intersecarse de temáticas *longitudinales* que han movilizado la atención, la reflexión y la búsqueda de todo el conjunto de las ciencias sociales (Ferrari, 1996, 252)[4]. La filosofía, la sociología, la ciencia política, la historia del pensamiento político, la historia de la cultura y de las instituciones, la antropología, la psicología, lo testimonian. Obviamente, omitiendo las múltiples disciplinas jurídicas. Ni tampoco puede sorprender el hecho de que alrededor de dicho entrelazamiento hayan proliferado escuelas de pensamiento y especialidades académicas múltiples y diversas, junto a una literatura multidisciplinar y multilingüe, de dimensiones inmensas, que abraza –digamos así– la historia de la vicisitud humana y de sus capacidades auto-reflexivas.

De que se trata de un entrelazamiento o de una urdimbre temática que hunde su génesis en el largo andar de dicha historia, ya lo dan a conocer –para quedarnos en las fuentes de nuestra cultura civil– las sagradas escrituras de la tradición judeocristiana.

En ellas, el origen de las *reglas* está en el "pecado": es decir, en la fractura que el hombre perpetra en detrimento de su orgánica comunión con Dios, rompiendo la

---

2 «[…] una *creencia* no es ni una opinión ni una idea. Las opiniones son llamadas así porque invierten un nivel epidérmico y voluble de discurso. Por lo tanto, las características de las opiniones son muy diferentes de aquellas de las creencias. Por lo que se refiere a las ideas, para que sean verdaderamente tales tenemos que pensar, lo que equivale a decir que las ideas pertenecen al discurso de la razón y al nivel de la autoconciencia. En tanto que las creencias son *creídas,* son ideas dadas por ciertas, dadas por descontadas, y por lo tanto largamente exoneradas de inspección y revisión. Si queremos, las creencias son ideas radicadas en el subconsciente, cuya función es la de "economizar" el pensar» (Sartori, 1987: 115-116).

3 Cualquier aspirante psicólogo debería leer, según la modesta opinión de quien escribe, H. Simon (1947) e identificar el puente entre psicología cognitiva y psicología social constituido por las culturas y por las dinámicas organizacionales. A Simon es a quien debemos, de hecho, la categoría de "premisa decisional" como condición y clave explicativa de la coordinación de los individuos dentro de colectividades dotadas de una estructuración. En el contexto de nuestro razonamiento, la referencia a las *premisas decisionales*, hay que considerarla una transliteración audaz y razonable.

4 Y de su declinación conceptual de la noción de "norma".

propia integración en el unívoco querer divino. La historia se inicia exactamente con la caída del hombre desde su estado de inocencia a su estado de pecado. La primera consecuencia de dicha separación es la formación de la sociedad: Adán se une a Eva, nacen los hijos, se origina el pueblo (en cuyo núcleo originario el primer acto es la opresión del débil por obra del fuerte). Pues bien, lo que se les da a los hombres para vivir en su condición punitiva social es la *ley*, dote y condición de quien, de todas maneras está en pecado, ya que no es Dios, no es el Absoluto, sino más bien, es un ser limitado por otros hombres con los cuales recíprocamente está obligado a limitarse, ya que –en potencia o en acto– está destinado a entrar en conflicto con ellos.

Consecuentemente, la ley nace en función del pecado. Más bien, es una señal del pecado. Es cierto que cuando Cristo venga a redimir al hombre adoptará la ley humana como principio de conducta en el propio ser, en el mundo, sin embargo, su guía existencial seguirá siendo la fe. Él vivirá y guiará su propia existencia individual y colectiva persiguiendo y tutelando para sí la presencia de Dios. Esa presencia que sola podrá volverlo partícipe de la misma libertad de Dios: una libertad sin los límites impuestos a la libertad de alguien más, porque simplemente será la libertad del Absoluto. La carta de San Pablo a los Romanos es el desarrollo de este tema, también presente en la carta a los Gálatas.

Sin embargo, también San Pablo tuvo que organizar algún tipo de forma estructurada y regulada de comunidad apostólica: con sus jefes, una regla, una disciplina y la conminación de medidas y sanciones (*Primera carta a los Corintios*, V-VII). De comunión mística de santos, la Iglesia se ha vuelto una definida institución jurídica, con jerarquías, leyes y tribunales. De aquí a la rehabilitación de la Ley Mosaica, de parte de los escritores cristianos y de los Padres de la Iglesia, el paso no fue largo. Ni tampoco fue difícil imitar del pensamiento pagano, el principio de la "ley de la naturaleza" como fruto no de la fe sino de la razón, o sea, del orden racional del mundo físico. Por este camino se llega a la aceptación de las leyes positivas y de las instituciones jurídicas y políticas. Y la formación y consolidación de un derecho canónico y de una filosofía tomística de las leyes, habrían realizado y consolidado el trayecto.

Pero la centralidad de la ley como matriz de la condición humana también se puede hallar en las perspectivas culturales más cercanas a nosotros, como aquellas obras freudianas que nos ayudaron a comprender la psicología individual y colectiva. En las obras como *Totem y tabú*, *El porvenir de una ilusión, El malestar en la cultura, Moisés y el monoteísmo*[5], Freud regresa y regresa a la idea de la culpa, como origen mismo de la sociedad. La culpa, de hecho, es el fruto del parricidio originario, de donde salen las recíprocas prohibiciones de los hijos y el recíproco reprimir, a través de la ley, de los respectivos instintos. Es una represión que cuesta sufrimiento, pero los miembros de la sociedad se la infligen y la aceptan como condición fundacional y ineluctable de la existencia de la sociedad. Sin embargo, también si se

---

[5] En particular, *Totem und tabu* (1912-1913); *Die Zukunft einer Illusion* (1927); *Das Unbehagen in der Kultur* (1929; *Der Mann Moses und die monotheistische Religion* (1934-1938), en S. Freud, *Gesammelte Werke*, 18 vol., Frankfurt, S. Ficher Verlag GmbH - Londres Imago Publishing Co. Ltd, 194-1950; edición italiana dirigida por C. Musatti, *Sigmund Freud Obras*, Turín, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. xi, 1979 (ed. *paperback* 1989, aquí usada, respectivamente vol. 7, pp. 7 y ss.; 10, pp. 435 y ss.; 10, pp. 557 y ss.; 11, pp. 337 y ss.).

trata de una represión consciente sigue siendo una represión onerosa, fuente de la eterna insatisfacción humana y de sus tormentos psicológicos. Por consiguiente, aún aceptándola y aún sometiéndose a las reglas del convivir humano, el hombre se somete padeciendo, a veces con rencor, pero de cualquier modo sin amor: y por lo tanto, en la constante búsqueda de excepciones compartidas o tolerables, y de alguna manera legitimables (haciendo hincapié en la tradición, en el carisma y en la fuerza). De todas maneras, es la elección forzada que, para usar palabras de molde weberiano, surge de una opción de *responsabilidad* más que de una ética de la *convicción.* Pero para Freud no hay alternativas. «Hemos hablado» –escribe– «de una hostilidad contra la civilización, hostilidad engendrada por la presión que la misma ejerce sobre el individuo, imponiéndole la renuncia a los instintos. Supongamos levantadas de pronto las prohibiciones, que yo pudiera elegir como objeto sexual a cualquier mujer que encuentre a mi gusto, podría matar sin temor a mi rival en el amor, y en general a todos aquellos que se interpongan de algún modo en mi camino; podría apropiarme de los bienes ajenos sin ni siquiera pedir permiso a sus dueños; ¡qué bello, la vida se convertiría así, en una serie ininterrumpida de satisfacciones! Pero claro, en seguida tropezaría con una primera dificultad. Todos los demás hombres abrigan los mismos deseos que yo, y no van a tratarme con más consideración que yo a ellos. Resulta, pues, que en último término, sólo un único individuo puede llegar a ser ilimitadamente feliz con esta supresión de las restricciones de la civilización: el tirano, el dictador que se haya apoderado de todos los medios de poder; y aún para este individuo sería muy deseable que los demás observen, por lo menos, uno de los mandamientos de la civilización: "No matarás"» (Freud, 1912: 445). En fin, regresa la idea de una ineluctibilidad del derecho como "hijo de la culpa" y como el menor de los males o de las penas que se pudieran expiar según la vida en común. Pero en las sugestiones freudianas hay algo de más, y de no menos interés. Suprimir la civilización para suprimir la represión de los instintos humanos, significaría de hecho, sigue Freud, rehabilitar el "estado de naturaleza", «…y sería mucho más difícil soportar. Desde luego, la naturaleza no impone la menor limitación a nuestros instintos, nos deja obrar con plena libertad; pero posee también su modo especial de limitarnos: nos suprime, a nuestro juicio, con fría crueldad, y preferentemente con ocasión de nuestras satisfacciones. Precisamente estos peligros, con los que nos amenaza la naturaleza, son los que nos han llevado a unirnos y a crear la civilización que, entre otras cosas, ha de hacer posible la vida en común. La función capital de la civilización, su verdadera razón de ser, es defendernos contra la naturaleza» (Freud, 1912: 445).

Esta necesidad de salir del estado de la naturaleza, a la cual Freud da una relevancia tan neta y definitiva, en realidad es un motivo característico de todo el pensamiento político y jurídico que se encuentra entre los cimientos íntimos del principio de legalidad. Es, por ejemplo, en nombre de esta fuga y defensa del estado de la naturaleza que –entre el Seiscientos y el Setecientos– se explica el surgir de las instituciones normativas y la necesidad –cualquiera que fuese el fundamento: empírico o racional, ético o utilitario– de abandonar una situación en la cual el hombre goza de la ausencia de vínculos jurídicos a sus instintos, pero paga esta absoluta libertad con una igualmente completa falta de seguridad para sí y para su destino. Y exactamente a cambio de esta seguridad y de sus garantías, él sacrifica su libre albedrío para someterlo a la coacción de una autoridad reguladora. Disponiéndose, en una palabra, a aceptar menos libertad, siempre y cuando la vea garantizada.

Hobbes, Pufendorf, Locke, Kant y una multitud de otros pensadores desarrollan, aunque de manera diversa, este mismo tema. El mismo Rousseau, sin renegar de su nostalgia por la incontaminada inocencia de la naturaleza, ve en el pasaje de la «libertad natural» caracterizada por el «derecho ilimitado a todo lo que intenta el hombre» (los instintos freudianos) a la «libertad civil» disciplinada por la voluntad general, la transformación del individuo de «un animal estúpido y limitado que era» a «un ser inteligente y un hombre» (Rouseau, 1964: 364), ya que «las buenas instituciones sociales son las que mejor saben desnaturalizar al hombre» (Rousseau, 1969: 249). De aquí el elogio rousseauiano sobre la ley: ya no "destructora de la libertad natural" (Rousseau, 1969a:178), sino fuente de libertad y justicia entre los hombres (Rousseau, 1969a:245). Y de aquí, sobre todo, la eterna ambivalencia con la cual el hombre, en su evolución social y cultural, ha tratado de conciliar –de un lado– su necesidad de certezas indudables (la autodefensa *de la* "naturaleza") y por lo tanto su aceptación de los frenos y las inhibiciones que la vida social y civil le procuró y le impuso; –por otro lado– su no menos natural propensión a redefinir constantemente los términos y las condiciones de su libertad. Y por lo tanto, a volver a pensar los valores y los fines que han legitimado de vez en vez como "justa", la delimitación colectiva de su autonomía y vinculado la satisfacción de sus pretensiones subjetivas –ya sea como individuo o como actor y grupo social–. Por lo mismo –como notaba Arturo Carlo Jemolo (1957: 35)– «las masas no tienen la pasión de la legalidad» mientras que siempre han tenido «la sed de la justicia». En fin, toleramos los vínculos que las leyes nos imponen como remedio a nuestras incertidumbres frente a los desafíos, a las oportunidades y a los riesgos de nuestra perenne confrontación con la naturaleza y frente a los temores y a los conflictos del desorden social, y añoramos la justicia como medida y compensación del sacrificio cotidiano que las reglas de la convivencia imponen a nuestros deseos. Sólo que esta compensación, esta justicia mitigadora, para ser creíble y socialmente compartida, tiene desde siempre frente a sí dos caminos. O apelar a poderes, fuentes o principios normativos *otros* o *superiores,* o *más justos,* de las mismas reglas que han pensado "legalmente" disciplinar la vicisitud humana, en sus experiencias individuales y colectivas. O mitigar el rigor de la disciplina, con la previsión o la tolerancia de específicas o difundidas excepciones (según los contextos y las fases históricas) a las reglas.

Ambas prospectivas siempre se sostuvieron recíprocamente fuertes con su denominador común: la necesidad de legitimación, sobre la cual se basa la aceptabilidad de una regla. Una necesidad típica de cualquier mandato normativo, que es vital para aquellas "reglas" que adquieren la forma y los intentos de las decisiones imperativas que conciernen a individuos o grupos más o menos extensos de una específica colectividad, y es que la que la autoridad política emana en nombre de cualquier interés público[6]: es decir la capacidad de producir los efectos deseados por medio de aquel mandato o aquella decisión imperativa. En otras palabras, una regla y su imposición necesitan de una dotación de legitimidad[7] que sea por lo menos suficiente

---

6 En un ensayo famoso Giovanni Sartori hablaba a este respecto de "decisiones colectivizadas" de naturaleza política, es decir decisiones *soberanas* («i.e. principales y predominantes respecto a todas las otras - eventuales - »); *erga omnes* («invirtiendo, al límite, toda la colectividad de los ciudadanos de un Estado»); dotadas de «máxima *fuerza coercitiva*» es decir, de sancionabilidad (Sartori, 1974; Sartori, 1987: 379-380).

7 Con referencia a las reglas «[…] la legitimidad designa la justificación moral del poder político ya que se funda sobre principios y valores de naturaleza ético-jurídica o ético-social» (Portinaro, 1996: 236). En la base, hay el interrogativo de los interrogativos: «¿Cuál es la última razón por la cual en cada sociedad estable y orga-

para suscitar su eficacia[8]. La cual presupone que quien tenga que interpretar, aplicar o acatar esa regla se considera habilitado a ajustar las prescripciones a la efectiva particularidad de las situaciones concretas, que esas disposiciones quieren disciplinar, o a las condiciones más útiles para afirmar o defender esos principios[9] a las que esa misma regla quiere aspirar.

He aquí, en esta normal necesidad de legitimación como requisito de eficacia, el vínculo intrínseco y siempre dialéctico entre *las reglas* y *las excepciones.*

## 2. A la búsqueda de la legitimación: la legalidad y sus límites

La construcción y la afirmación del principio de legalidad tendría que haber satisfecho dicha necesidad de legitimidad intrínseca en las reglas. En la historia profunda de los regímenes políticos que se colocan en el origen de los ordenamientos de la Europa moderna, la Ley se fue afirmando como instrumento de gobierno, conforme a un principio de justicia antecedente y superior a la ordinaria producción de reglas, o mejor dicho, fundamento de su legitimidad. Cuando la ley, frente a dichos ordenamientos (Portinaro, 1991b: 237), se vuelve soberana y el supremo impedimento al albedrío de quien detenta el poder, constituye además el arquitrabe de un estado fundado sobre la legalidad del mandato político: «*... lo que el estado de derecho se plantea como antítesis es aquel Estado que podemos decir "de voluntad"*»[10]. Y en

---

nizada hay gobernantes y gobernados, y la relación entre unos y otros, se establece no como una relación entre el *derecho* de parte de los primeros de mandar y el *deber* de parte de los segundos de obedecer?» (Bobbio, 1981: 226).

8 «[…] hay que subrayar que la eficacia de las normas y especialmente de las normas jurídicas es de por sí un concepto relativo. Por eficacia de una norma se entiende la realización de los efectos que le pertenecen: efectos que, cuando se trata de norma escrita (legislativa, reglamentaria, contractual), coinciden con los efectos deseados por aquel o aquellos que pusieron esa norma o que podrían cambiarla […]» (Ferrari, 1986: 264). Sin embargo, ya que las normas, como comprobamos, son *mensajes* destinados para diferentes plateas de destinatarios directos o potenciales y por lo tanto, sujetos a una constante tensión interpretativa y aplicativa, cualquier juicio sobre su eficacia dependerá de la posición subjetiva del observador: ya sea quien la tiene que aplicar o quien la tiene que sufrir o tal vez quien se aventaja de ella. En suma, la eficacia es un concepto completamente relativo, por lo tanto, enfatiza la necesidad de legitimidad que siempre acompaña cualquier regla y la complejidad – dialéctica e incluso conflictual. A mayor razón donde se considere la misma dificultad con la cual logramos interpretar las intenciones de quien ha puesto o escrito o ratificado una norma: «sobre todo cuando se trate de sujetos colectivos, como los parlamentos modernos, en los cuales convergen, se encuentran y se combinan voluntades, finalidades y estrategias diferentes, con la consiguiente producción, típica de los Estados contemporáneos, de normas vagas, ambiguas, frecuentemente vacías […]. Como el mensaje no es unívoco y tampoco las intenciones de quien lo emitió, resulta que el concepto de eficacia debe ser relativizado a cada posible interpretación de uno y de las otras: a varios observadores la misma norma puede parecer eficaz o ineficaz» (Ferrari, 1986).

9 «En suma, a las reglas "se les obedece", y por lo tanto es importante establecer con precisión los preceptos que el legislador lanza por medio de las formulaciones que contienen las reglas; en cambio a los principios "se les presta adhesión" y por lo tanto es importante comprender el mundo de valores, las grandes opciones de civilización jurídica de las cuales forman parte, a las cuales las palabras no hacen más que una simple alusión» (Zagrebelsky, 1992: 149). Más ampliamente y con sistemicidad comparatística (Predieri, 1982; Predieri, 1980).

10 O sea «*el Estado en el cual la ley no tiene una validez intrínseca y objetiva, aunque sea empíricamente fundada, pero repite su validez, y su valor en conjunto, únicamente de la voluntad del soberano, sea quien sea: Dios y sus representantes políticos, como en las teocracias o en las monarquías de derecho divino, el pueblo y quien del mismo se supone delegado, por pacto de sometimiento o por otros motivos dialécticos más refi-*

cuanto fundamento de la ley y de su legitimidad se plantea el concurso de la representación popular, por lo cual, lo que se decide con el concurso de esta última adquiere la fuerza y el valor de la ley, su legitimación deriva de la misma fuente de donde emana. Es legítima ya que la *voluntas* política, expresada por los representantes de un pueblo soberano en una asamblea, por lo mismo soberana, prescindiendo del contenido normativo de la ley y por ende del valor y del grado de racionalidad que la ley pretende expresar con sus mismos preceptos. Prescindiendo, en una palabra, de su *ratio* intrínseca. Y es *justa*, por consiguiente, únicamente en razón de su fuerza representativa. Su racionalidad radica en la titularidad y en los procedimientos de su emanación y ya no en la racionalidad de las disposiciones normativas que componen la ley.

Se afirma y realiza con ello el postulado ético de la soberanía popular que el Estado –actualmente representativo– reivindica como principal fuente de legitimidad de su potestad y de las leyes que produce. Se pudiera fácilmente observar que «La afirmación de que un poder puede ser legítimo y exigir la obediencia por el solo hecho de ser legal, es decir "en virtud de la legalidad formal de sus prescripciones", en efecto es insostenible cuando se admite cualquier concepto racional de la ley donde el contenido material de la ley es el que discrimina lo que es la ley, de lo que no es la ley» (Borlandi, 1979: 527). Pero también es cierto que si el monarca podía entrar en conflicto con la voluntad del pueblo y de sus clases, visto que –de manera y en medida diferente– también el monarca absoluto alguna obligación con ellos estrechaba, y que de todas maneras *legibus solutus* en realidad nunca logró serlo, es difícilmente imaginable que el pueblo, "después de convertirse en soberano", busque en algún "otro lugar" el fundamento y el límite de su legitimación (Jouvenel, 1955). Por lo tanto, en el estado representativo el concepto de ley tiende a expulsar la referencia a una racionalidad y unos principios de justicia que no sean aquellos declinados por la representación de la voluntad general del pueblo.

Es difícil contestar a lo que escribía al respecto Carl Schmitt (Schmitt, 1972: 218): «si se priva al concepto de ley, de toda relación de contenido con la razón y la justicia, conservándose al mismo tiempo el Estado legislativo [es decir el Estado legislativo-parlamentario como Schmitt llama al Estado representativo] con el concepto de legalidad que le es específico, el cual concentra en la ley toda la majestad y la dignidad del Estado, entonces toda ordenanza de cualquier especie, todo mandato y toda disposición pueden volverse legales». Además es difícil negar cuan frágil es «una concepción de la ley según la cual el parlamento es una fuente exclusiva de derecho, además de un funcionamiento mayoritario que cancela toda diferencia entre *ratio* y *voluntas* y termina planteando los valores a disposición de los procedimientos, sacrificando todas las garantías y racionalidades a la voluntad de una mayoría» (Portinaro, 1996b: 242). Sin embargo Schmitt «se engaña […] cuando a dicho sistema de legalidad, ya vaciado de toda referencia de contenido por una racionalidad material, contrapone la legitimación plebiscitaria fundada sobre la ficticia homogeneidad ética (y étnica) de

---

*nados, a representarlo, el Espíritu, la raza o la clase elegida y los individuos que concretamente representan dichas entidades problemáticas. Todos sujetos de los cuales es ley la voluntad, que se supone, con presunción absoluta, infalible y por lo tanto justa, pero que en realidad es, o por lo menos puede ser, caprichosa y arbitraria, y que sea como sea, no se somete al límite y al control de la razón: de una razón, como aquella objetivada en el derecho, que no sea inescrutablemente inmanente a ella e identificada con ella.* » (Fassò, 1974: 23).

un pueblo. La destrucción de la autoridad que enfrentaron las dictaduras legitimadas de manera plebiscitaria demostró de manera trágica la peligrosidad de la alternativa»[11]. De todas maneras, y aún preñado de estas problemáticas, es un hecho que después de la revolución del 1789, el principio de legalidad logra propagarse como un valor universal e imprescindible, revelando, al mismo tiempo, una "fungibilidad" política y cultural capaz de resistir a las transformaciones más profundas de los regímenes de gobierno y a las revoluciones sociales más radicales de los últimos dos siglos. Tomemos por ejemplo, el período del Novecientos, de cómo las barreras que hasta ayer dividieron al capitalismo occidental del "socialismo real" no impidieron la difusión expansiva del principio de legalidad y su legitimación popular-representativa hacia cualquier tipo de régimen o como sostén de cualquier postulado ideológico. Recordemos que las democracias liberales del siglo XX fueron tanto defendidas como atacadas. O discurramos como las "democracias populares" que hasta la caída del muro de Berlín se valieron del principio de legalidad enriqueciéndolo con el adjetivo *socialista*, después fueron arrolladas en nombre de una legalidad de hecho, ya sin adjetivos. En fin, si de un lado es fácil observar como la legalidad fue evocada también por las revoluciones sociales, que más han arremetido contra la historia del Estado de derecho (de Lenin a Lukács de la *Historia y conciencia de clase* que deplora el «romanticismo legalista»[12]), por otro lado, se puede ver como la "restauración" de la legalidad ha dado legitimación a las estrategias de los hombres y de la fuerza de la "reacción". Mientras es innegable que la misma "defensa de la legalidad" ha podido volver a tomar en sí la "normal administración" de los gobiernos "moderados" y ha constituído la pasarela legitimante a los gobiernos "reformadores". Sólo la legalidad parece prohibida; siempre, de cualquier modo, y en cualquier parte. Tal vez realmente tenía razón quien se quejaba de que la legalidad «…todo cubre»; y que, al fin y al cabo, «cubre demasiadas cosas»[13]: …para ser, podemos agregar, un principio capaz de legitimar sus reglas y transformarlas en la eficacia –de todas maneras definida– al menos posible.

---

[11] Otra vez, P.P. Portinaro (1996) contextualmente, después evidencia que «si en el debate político y constitucional de la segunda posguerra, la crítica schmittiana al Estado legislativo será de hecho acogida relativamente a la tesis que no se puede al mismo tiempo afirmar que solamente el procedimiento mayoritario produce legitimidad y que existen valores substanciales que no están a disposición de la voluntad de la mayoría, la experiencia de las demudaciones dictatoriales de la legitimidad plebiscitaria inducirá a poner en el centro de la teoría de la democracia la convicción que junto a normas cuya validez mana del consenso de la mayoría parlamentaria hay otras, como aquella de la formación democrática del consenso o aquella de la inviolabilidad de los derechos, que funden la legitimidad del ordenamiento ya que pueden contar con una forma de validez sustraída a la contingencia histórica».

[12] «Para lograr conquistar la conciencia del propio destino histórico y de la legitimidad del propio poder, es necesario darse cuenta del carácter meramente táctico de la legalidad y de la ilegalidad, liberándose tanto del cretinismo legalista, como del romanticismo legalista» (Lukács, 1974: 334).

[13] Así otra vez M. Borlandi (1979: 525), quien recuerda también lo que escribía Carl Schmitt en una glosa de la deposición que rindió ante el tribunal de Núremberg el 13 de mayo 1947 en respuesta a la pregunta "¿por qué siguió la alta burocracia alemana a Hitler?" (*Das Problem der Legalität*, 1950): «En una novela de Bertold Brecht, el jefe de la banda de *gangsters* acaba diciendo a sus pistoleros: el trabajo tiene que ser legal. Aquí termina la legalidad en una consigna de gangsters. Había comenzado como mensaje de la diosa de la razón». En su crudeza y en su lucidez es el mejor comentario para una amarga verdad tan compendiable: ya que el sistema de legalidad típico del estado representativo – y otros sistemas de legalidad que este mundo ya no conoce – la modificación de Weimar del 4 marzo del 1933 que otorgó a Hitler plenos poderes fue una modificación legal, el régimen nacionalsocialista se instauró en Alemania, y como tal fue reconocido en el derecho internacional».

De aquí una segunda prospectiva sobre la cual reflexionar: cómo la extrema adaptabilidad político-institucional del principio de la legalidad que se ha recordado, corroyó la capacidad del Estado de derecho para encontrar en la legalidad la clave o el instrumental con el cual explicar, motivar y argumentar su existencia y su funcionalidad. Por algo, en el sucederse de las fases y de los ciclos de su recorrido histórico, una pluralidad de adjetivos han querido connotar sus transformaciones "existenciales", siempre otras o ulteriores respecto a aquellas de su vínculo con el derecho y la legalidad. Hemos conocido el estado *democrático*, *autoritario*, *corporativo*, *pluriclase*, *socialista*, *de partido*, *del bienestar*: connotaciones que acabaron por agotar la capacidad explicativa, predictiva y legitimante del principio de legalidad y de su aplicación a la noción de Estado. Es verdad que ese principio buscó una racionalidad intrínseca y unas anclas más sólidas – más tarde y contra las derivas autoritarias de la dictadura "popular" de la mayoría[14]– haciendo hincapié en el pensamiento y en los institutos del constitucionalismo moderno[15] y de su evolución cultural y normativa[16]. Sin embargo, la llegada del Estado social "y/o" de mercado; la

---

[14] «Considero como impía y detestable esta máxima: de que en materia de gobierno, la mayoría de un pueblo tiene el derecho a hacerlo todo; sin embargo, sitúo en la voluntad de la mayoría el origen de todos los poderes. ¿Estoy en contradicción conmigo mismo? Existe una ley general que ha sido hecha o por lo menos adaptada, no solamente por la mayoría de tal o cual pueblo, sino por la mayoría de todos los hombres. Esa ley es la justicia. La justicia forma, pues, el lindero del derecho de cada pueblo.
Una mayoría es como un jurado encargado de representar toda la sociedad y de aplicar la justicia, que es su ley. El jurado representa la sociedad; ¿debe tener más poder que la sociedad misma cuyas leyes aplica? Por lo tanto, cuando me opongo a obedecer una ley injusta, no niego a la mayoría el derecho de mandar; apelo de la soberanía del pueblo ante la soberanía del género humano. Hay gente que no ha temido decir que un pueblo, en los objetos que no interesan sino a él mismo, no podía salirse enteramente de los límites de la justicia y que así no se podía tener el temor de dar todo el poder a la mayoría que lo representa. Pero ese es un lenguaje de esclavo. ¿Qué es una mayoría tomada colectivamente, sino un individuo que tiene opiniones y muy a menudo intereses contrarios a otro individuo que se llama la minoría? Ahora bien si se admite que un hombre revestido de la omnipotencia puede abusar de ella contra sus adversarios, ¿por qué no se admite lo mismo para una mayoría? Los hombres al reunirse, ¿cambiaron acaso de carácter? ¿Se han vuelto más pacientes ante los obstáculos al volverse más fuertes? En cuanto a mí, no podría creerlo; y el poder de hacerlo todo, que rehúso a uno solo de mis semejantes, no lo concederé jamás a varios. […] Suponed, al contrario, un cuerpo legislativo compuesto de tal manera que represente a la mayoría, sin ser necesariamente esclavo de sus pasiones; un poder ejecutivo que tenga una fuerza propia, y un poder judicial independientemente de los otros poderes; tendréis todavía un gobierno democrático, pero no habrá así en él posibilidades para la tiranía. » (De Tocqueville, 1999: 257).

[15] «Quien examine el derecho de nuestro tiempo seguro que no consigue descubrir en él los caracteres que constituían los postulados del Estado de derecho legislativo. La importancia de la transformación debe inducir a pensar en un auténtico cambio genético, más que en una desviación momentánea en espera y con la esperanza de una restauración.
La respuesta a los grandes y graves problemas de los que tal cambio es consecuencia, y al mismo tiempo causa, está contenida en la fórmula del "Estado constitucional". La novedad que la misma contiene es capital y afecta a la posición de la ley. La ley, por primera vez en la época moderna, viene sometida a una relación de adecuación, y por lo tanto de subordinación, a un estrato más alto de derecho establecido por la Constitución. De por sí, esta innovación podría presentarse, y de hecho se ha presentado, como una simple continuación de los principios del Estado de derecho que lleva hasta sus últimas consecuencias el programa de la completa sujeción al derecho de todas las funciones ordinarias del Estado, incluida la legislativa (a excepción, por tanto, sólo de la función constituyente). Con ello, podría decirse, se realiza de la forma más completa posible el principio de gobierno de las leyes, en lugar del gobierno de los hombres, principio frecuentemente considerado como una de las bases ideológicas que fundamentan el Estado de derecho. Sin embargo, si de las afirmaciones genéricas se pasa a comparar los caracteres concretos del Estado de derecho decimonónico con los del Estado constitucional actual, se advierte que, más que de una continuación, se trata de una profunda transformación que incluso afecta necesariamente a la concepción del derecho» (Zagrebelsky, 1992).

[16] Indispensable volver a leer – para comprender plenamente de lo que se habla entre los resplandores de nuestros días - la relación de M. Fioravanti (2011).

difusión de la democracia de masas y del público, sus criticidades consustanciales con la representación política y con la creciente participación directa, a lo largo de la evolución de sus soportes comunicativos y tecnológicos[17]; la complejidad de los procesos decisionales y negociadores en cada escala de gobierno y de administración; el progresivo "con-fundirse" de la soberanía estatal con el entrelazamiento de las estructuras y los poderes supranacionales …impusieron al principio de legalidad al medirse con factores, energías, contextos sociales y económicos de inconmensurable distancia del marco y de los presupuestos ideal típicos del Estado de derecho, ya sea "constitucional", y de "su" legalidad. Y sobretodo han erosionado la valencia legitimante. No sólo porque ningún vínculo de parentela, ni siquiera lejano, nos une más a las simples y estáticas estructuras de la sociedad que acompañaron la génesis y la consolidación de los estados de derecho "monoclase" y de su cultura liberal decimonónica. Porque debido a la extrema fragmentación de los sistemas sociales de la edad contemporánea y debido a la consiguiente complejidad de los aparatos político-administrativos y sus funciones de gobierno, de control, y de *policy making*, resulta ilusoria cualquier pretensión juspositivista de agotar en la sola racionalidad formal de la técnica jurídica[18] y de su anclaje a una hipotética *voluntas* soberana, de memoria hobbesiana, la necesidad de legitimación, no solamente de las reglas, sino de la autoridad estatal en sí y de la obligación pública y privada sobre la cual se funda[19].

Así, en la época en la cual vivimos, marcada por la osmosis constante y capilar entre Estado y sociedad, entre Estado y mercado, entre mercado y sociedad[20], entre representación política, estratificaciones corporativas, neopopulismos (Tarchi, 2012: 313) y "ciudadanías activas"[21], el principio de legalidad arriesga degradarse al rango de un recurso exclusivamente integrativo o aditivo de lo necesario, para dar legitimación sustancial y operativa a las reglas. La legalidad, en fin, es un principio tan

---

17 «[…] la democracia cambia de modalidad con el avance de la política web-directa, que hace renacer, transformándolo, el mito del autogobierno directo (la antigua promesa democrática de la autonomía), con el riesgo, sin embargo, de generar formas políticas identitarias, demagógicas o populísticas, formas para hacer política que excluyen y discriminan […]. Pero la llamada al autogobierno directo no es un regreso al antiguo ni un renacimiento de las formas asamblearias de democracia […]. En cambio es un nuevo y actualizado renacimiento participacionista que no rechaza las formas indirectas de participación, como la representación parlamentaria y el sufragio electoral, pero las cambia, las adapta, las trastorna; en primer lugar, porque quita – o se propone quitar – los cuerpos intermedios que sirvieron para implementarlas, es decir los partidos y […] el periodismo profesional. La Democracia representativa directa quiere ser la democracia electoral *en-directo*, por tanto, sin partidos políticos y actuada a través de movimientos en la red que conectan el adentro y el afuera de las instituciones, pero sin ningún control sobre las formas de esta conexión, sin ninguna certeza procesal de que se lleve a cabo según reglas que dan a los ciudadanos un poder censorio no aleatorio o en cambio según el poder de los animadores de la red o […] de los propietarios privados del blog» (Urbinati, 2013: 14).

18 Frente a una fragmentación social que alimenta una demanda exponencial de normas sectoriales y microsectoriales y por tanto de una producción legislativa "fisiológicamente" particularista. Cfr. el texto clásico y no obstante actualísimo de N. Irti (1979).

19 En la perspectiva del entrelazamiento teórico entre las esferas de la *politics* y las esferas de las *policies*, es obligatoria la referencia a S. Belligni (2007), trabajo muy importante para profundizar el caso.

20 Según la categoría de Predieri (1995, 1994) del "estado osmótico".

21 Noción cuya vaguedad semántica, tiene ya (justamente) ciudadanía en tesis normativas y prácticas administrativas y no solamente en el discurso político más predominante, Véase por ejemplo, el "Reglamento sobre la colaboración entre ciudadanos y administración para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes urbanos", que el Municipio de Bolonia presentó el 22 de febrero 2014. Al artículo 2, apartado 1, letra e), se definen «Ciudadanos activos: todos los sujetos, asociados o de cualquier modo reunidos en formaciones sociales, también de naturaleza empresarial o de vocación social, que se activan para el cuidado y la regeneración de los bienes comunes […]». Para un análisis constitucional riguroso e innovador, U. Allegretti (2011), Perrone y Morisi (2013).

imprescindible como desafiado de lógicas y modalidades de regulación del orden social y por lo tanto del orden político que hacen de la excepción, precisamente, el objeto de una demanda en aluvión, y peculiar, de intervención normativa con miras, que se auto reproduce exponencialmente como efecto y motor, al mismo tiempo, de las fases más intensas de transformación social[22].

## 3. La legalidad necesaria y su insuficiente capacidad de legitimación

El hecho es que la legalidad –en su formato juspositivo– no logra contener y tratar en sí el complejo entrelazamiento de funciones arbitrales, distributivas y equitativas en las cuales se disgregan (…cuando no se deshacen) ya sea la autoridad estatal como su legitimación[23]. O mejor dicho,…se puede intentar siempre y cuando el principio de legalidad sepa expresar la completa concienciación de su evolutiva matriz "socio céntrica". Si, en vez de quitarlas, se compara con las múltiples matrices éticas que se manifiestan basándose en los valores y los principios que – antes del derecho y más allá de sus determinaciones normativas – se agitan y se siguen dentro del marco de la legalidad o al margen de ella. Si, en otras palabras, el principio de legalidad acepta percibirse y operar como *un* principio de *regulación social* antes del derecho. O, mejor dicho, como *principio del derecho, ya que es un instrumento eficaz de regulación social*.

Cuando un óptimo jurista de la contemporaneidad político-administrativa nos recuerda que «los acontecimientos históricos reaccionan sobre la interpretación del derecho, justificando una diferente lectura del cuadro normativo a la luz de la evolución total del sistema, y permitiendo por lo tanto a las normas absorber, con texto invariado, procesos por medio de continuos reequilibrios y adaptaciones»[24], nos da una noción clara de cómo el principio de legalidad es llamado a ser instrumento de regulación social, también y sobre todo, en el mudar de los contextos y de las circunstancias en donde las reglas encuentran o buscan aplicación. Y, como jurista –coherentemente al estatuto científico y metodológico de su competencia técnica y al legado de *scientia* y de *prudentia juris* que en esa competencia subyace– identifica en la interpretación doctrinal y jurisprudencial del derecho, la clave que permite a las reglas mantener y actualizar su vigencia sustancial y no sólo formal. Sin embargo, preguntémonos: ¿pueden bastar las elaboraciones de la doctrina y de la jurisprudencia para esa necesidad de legitimación que necesitan las decisiones colectivas y por lo tanto la eficacia de las reglas que deberían regir el orden social en su constante mutación? Pueden –doctrina y jurisprudencia– asegurar a la legalidad esa efectiva capacidad de regulación social sobre la cual se apoya la vitalidad reguladora de ese mismo principio de legalidad y por ende su misma "utilidad colec-

---

22 La temática hunde sus raíces – para quedarse en la contemporaneidad de la historia patria – en el arranque del proceso de consolidación de la democracia italiana. Cfr. la más clásica de las investigaciones empíricas llevadas a cabo en ese período fundativo (Somogyi, Lotti, Predieri, Sartori, 1963).

23 Para la prospectiva teórica en la cual se introduce la distinción entre legalidad y legitimidad (Castiglione, 1977).

24 Como nos recuerda pacíficamente D. Traina (2013: 272) a propósito de un tema emblemático de la complejidad de la relación entre legalidad y regulación social, como justamente el derecho de propiedad y el volverse de su "contenido esencial".

tiva" en cuanto se vive un clima marcado por una profunda transformación de las culturas cívicas y de las culturas políticas e institucionales como ese en el cual nos sentimos sumergidos?[25] Si la respuesta fuera afirmativa, no asistiríamos a lo que se configura como un fenómeno estructural, al que acabamos de aludir. Es decir, una hiperproducción normativa que persigue perdurablemente, en la praxis legislativa y administrativa de cualquier nivel de representación y de gobierno, preguntas y oportunidades insatisfechas, de nuevas excepciones a reglas preexistentes… precisamente, mediante, la formulación de nuevas reglas *ad hoc*[26].

## 4. La hipótesis deliberativa

¿Pero qué es lo que entendemos por *regulación social*?[27] Podemos decir que la capacidad de construir y poner en marcha *políticas públicas*[28] con las cuales intermediar la multiplicidad de los fines, de los valores, de los intereses, de los poderes, de los sufrimientos y de los conflictos –ya sean individuales o colectivos, públicos o pri-

---

[25] Un clima que recuerda lo que planteaba Calamandrei en 1920. A su juicio, el principio de legalidad, en su misma vitalidad normativa, debe ser considerado dentro de la dialéctica entre autoridades de la política y autoridades de la magistratura. Una dialéctica, obviamente, todo menos que virtualmente sinonímica, un tipo de noción de *armonía* entre legitimidad de la política y legitimidad de la magistratura. Más bien, el resultado de la cíclica alternación de una primaria paternidad político-legislativa del derecho es decir de una primaria paternidad político-judicial del mismo. De hecho, según el pensamiento de Piero Calamandrei (1921) «la formulación legislativa es …la expresión normal, refleja, pacífica, digamos, del derecho, justo de aquellos períodos de calma social en los cuales el legislador puede por sí mismo darse cuenta de las moderadas tendencias innovadoras que circulan con regularidad casi fisiológica en la sociedad de los tiempos normales; la formulación judicial es en cambio la *extrema ratio* de los períodos críticos, en los cuales el legislador no tiene tiempo para preparar con razón sus reformas y escoger meditadamente su vida».

[26] «[…] Y para evitar que la situación precipite ulteriormente, sale al terreno de juego el alcalde [de Roma] Ignazio Marino. Su grito de alarma es inequívoco: "Dentro de pocos días no sabré donde poner la basura". Y para "pedir ayuda y evitar actuar en la ilegalidad" ayer en la mañana se presentó ante el fiscal jefe, Giuseppe Pignatone. El meollo del problema está en las plantas de tratamiento de la Colari, sociedad sobre la cual pende una medida interdictiva, después de la mega investigación sobre la basura que ha implicado al jefe del ex mega vertedero de Malagrotta […]. Marino en febrero trató de remediar con una ordenanza urgente que permite la asignación de parte de Ama en las plantas por un máximo de tres meses, es decir hasta el 26 de mayo". è corso ai ripari con un'ordinanza urgente che consente il conferimento da parte di Ama negli impianti per un massimo di tre mesi, cioè fino al 26 maggio". […] Su SOS fue recogido por el Ministro del Medio Ambiente […] quien convocará "todas las partes interesadas" »: …he aquí crónicas como ésta (Gra. Lon., 2014: 16) – que se pueden encontrar entre las centenas de cada día, son de una normalidad emblemática y son uno de los indicadores infinitos de dicha diuturna persecución entre reglas y excepciones (De Micheli y Verzichelli, 2004).

[27] Es un interrogante que ha alimentado una vasta literatura y enteras corrientes académico-disciplinares. Una perspectiva de reflexión menos obvia es la que se observa en A. Madrid (2010) donde remarca como «Organizar políticamente una sociedad supone, entre otras cosas, ordenar la existencia social del dolor. Ciertamente tanto la teoría como la filosofía política no han planteado tradicionalmente así la cuestión. Se ha hecho de forma indirecta, ya que el dolor entra en el escenario político de la mano de otras figuras? Estado, soberanía, sanción, ciudadanía, amigo, enemigo, guerra, educación, defensa, orden, memoria…. Diríase que en el terreno político el dolor no tiene entidad propia ya que queda incorporado a las instituciones y en los conflictos en los cuales es amasado políticamente» (Madrid, 2010: 73).

[28] Es decir, *un conjunto de acciones interrelacionadas (tanto positivamente como negativamente) para "actuar" un problema, y por lo tanto la respuesta a una demanda, una necesidad o una oportunidad insatisfecha de intervención pública*, según una definición tanto escolástica cuanto puntual (Dunn, 1981). Aunque los resultados de una política pública dependen de la interacción de diferentes actores, que se intercambian varios tipos de recursos, para conseguir una puesta en juego, usando modalidades de interacción dentro de un determinado ambiente.

vados, territoriales o categoriales, económicos o culturales, nacionales o supranacionales– que alimentan la complejidad de las sociedades contemporáneas, y la fatiga de los sistemas político-administrativos para sintonizarse con las transformaciones que las caracterizan. Ahora bien, para cualquier forma o modalidad de *regulación social*, el formato legal de una política pública es un requisito imprescindible. Si hablamos de decisiones, medidas, provisiones atribuibles, en todo o en parte, a cualquier autoridad pública o a cualquier cadena procesal de autoridades públicas, que sean claramente reconocibles como tales en su actuar, aún entre las miles variantes que pueden asumir en los diversos ordenamientos jurídicos vigentes, la forma legal de esas políticas es parte constitutiva de las mismas. Más no es una garantía de por sí de esa efectiva *coordinación*[29] de las actividades humanas y de las interacciones entre los individuos, grupos y autoridades institucionales que cualquier política pública presupone y de todas maneras prescribe, en nombre de los objetivos de regulación social que quiere alcanzar. En términos de efectividad y de eficacia, ese mismo formato legal, aunque postulado como necesario, puede constituir uno de los recursos[30] que a esas actividades y a esas interacciones es necesario, para que las contraposiciones, reales o potenciales, que se conectan puedan ser "estructuradas", es decir anticipadas y compuestas[31]: Más no es precisamente ese mismo formato legal la garantía, –incluso si toma la forma del mandato: *haz*, *no hagas*, de la norma jurídica, de la regla– de que esa coordinación realmente se verifique[32].

---

29 En el significado sociológico clásico que A. Pizzorno (1977).

30 O, en la jerga de la *policy analysis*, de los *recursos*. Los actores que participan al proceso de formación o de actuación de una política pública (o proceso de *policy*) interactúan con los recursos a su disposición. Recurso es cualquier elemento, a disposición del actor, que sea positivamente justipreciado por cualquier otro actor y que por tanto pueda formar objeto de transacciones dentro del proceso de policy. El enfoque de policy, se distingue inequívocamente de la ciencia política estructural-funcionalista. Ella hace derivar las capacidades de un actor influenciando el proceso decisional de la medición *a priori* de los recursos de los cuales ese mismo actor dispone. Se aprecia en aquellos estudios que suponen una capacidad del actor institucionalmente llamado a decidir, siendo el actor el que efectivamente decide. En cambio, en el enfoque de policy se trata de evitar el error de ese constitucionalismo metodológico (ya subrayado por B. Hjern e C. Hull, 1982**)** que consiste en deducir los papeles de la definición formal de los poderes.

Los recursos a disposición de los actores se pueden articular de la siguiente manera:

- económicos, es decir sujetos a la masa de disponibilidades financieras que pueden ser introducidas en el proceso decisional y en las transacciones correlativas;
- políticos: medidos esencialmente según el consenso que puede ser movilizado para legitimar el propio papel o las propias decisiones-acciones;
- legales: las competencias jurídicamente determinadas que de hecho son recursos; en otras palabras, non son las normas que definen al actor, pero es el actor quien puede usarlas como recursos; y por tanto, las competencias legales se vuelven recursos, solamente en el momento y en la medida en las cuales se usan;
- cognoscitivos: los recursos de conocimiento se articulan a su vez en conocimiento científico-profesional (aquel conocimiento suministrado por los científicos, técnicos y a veces por las burocracias técnicas) y en conocimiento interactivo, es decir, ese conjunto de informaciones que un actor tiene sobre otros actores, sobre las modalidades de interacción en el network decisional, sobre los recursos utilizables, sobre la naturaleza de la puesta en juego, etcétera. El conocimiento interactivo alimenta la capacidad del actor de interpretar y anticipar el comportamiento del otro, dirigiéndolo por lo tanto hacia la dirección del interés subjetivo del actor. En una palabra, los recursos estratégicos son recursos de conocimiento sobre el proceso.

31 Una sintética cuanto eficaz definición de regulación social permanece la de P. Lange y M. Regini (1987: 13).

32 No es necesario insistir, pero es suficiente corroborar la persistente dificultad que encuentra la *ley* para regularizar los procesos sociales de nuestros tiempos. Y el constante jadeo con el cual los legisladores persiguen la demanda de siempre nuevas formas de reconocimiento o de intermediación de valores, derechos, intereses. Así como la inadecuación "tecnológica" de las respuestas que la ley puede dar. Respuestas siempre carentes por insuficiente generalidad o, por insuficiente adhesión a la verdad y a la particularidad de las situaciones con

Es verdad que «*la necesidad de actuar de forma coordinada»* se puede llevar a cabo por medio de una pluralidad de posibles recorridos. Tal vez, amenazando «*con la fuerza o la influencia estratégica*» para obtener el consenso necesario para aceptar vínculos, renuncias y límites que son intrínsicos a la misma noción de coordinación «*Pero existe consenso auténtico sólo basándose en convicciones comunes».* Y ya que el «acto *lingüístico*» del decisor y de la regla que él imponga «*sólo se logra si»* el destinatario «*acepta la oferta contenida*» (Mennato, 1994), esas "convicciones comunes" nunca son presuponibles solamente basándose en legitimaciones formales. Es decir, basándose sobre legitimaciones conseguidas por medio de un (y además) regular procedimiento administrativo, o mediante un (y además) regular mandato electivo.

Si este asunto, como cree quien está escribiendo, tiene un fundamento histórico y una evidencia empírica, dotados de una robusta y cotidiana confirmación, sería bueno ir a buscar el auxilio de un poco de *oxígeno propositivo* (Friedrich, 2012). Es decir, en primer lugar, regresar a la cuestión de estos apuntes: ¿cómo producir reglas que se revelen eficaces, en tanto que legitimadas por un "consenso auténtico" (para retomar la fórmula habermasiana)? En segundo lugar, tratar de responder: tal vez produciendo ese consenso por medio de modalidades compartidas de regulación. Es decir, *compartidas* por obra de los destinatarios intermedios (las máquinas administrativas) y por obra de aquellos destinatarios finales (los miembros de los agregados sociales interesados), y sabiendo que esta compartición, a) es tal; b) se manifiesta como compartición; y c) rige como aplicación eficaz de la regla… se engloba y absorbe en sí misma, no sólo la misma regla, sino su misma excepción. En otras palabras: …si y puesto que la aplicación de la regla logra trasformar la excepción que confirma la regla, en una modalidad interpretativa de la misma regla, sin debilitarla y tanto menos deslegitimizarla.

En la clave de estos apuntes - dicho de otra manera, de una modesta y no estructurada reflexión politológica – una semejante asunción teórica presupone como indiscutible la distinción entre "política" y "políticas". En otras palabras, la conciencia de que el consenso electoral (con el conjunto de sus presupuestos y de sus corolarios, *in primis*, la moda italocéntrica de las primeras votaciones "primarie") no es de por sí sinónimo de una efectiva aceptación - de parte de los destinatarios intermedios y de los destinatarios finales – de las políticas que la autoridad política decida o sostenga mediante "medidas" (....leyes, planes, programas, autos) formalmente asumidos. En otras palabras: …yo ciudadano te elijo como líder de mi partido, o como jefe del gobierno de mi País o como alcalde de mi ciudad, y lo hago con una firme y fuerte convicción. Sin embargo, cuando mi vida está en juego, o los valores personales o los bienes comunes o los postulados éticos o religiosos a los cuales asocio mi existencia de ciudadano, o mi vivir o mi habitar en un lugar, mi

---

cretas: y por lo tanto siempre en vilo entre regla y excepción. Además, respuestas siempre superadas o "ya viejas" por su irreprimible unión con las circunstancias contingentes que las promovieron; siempre "suboptimales" por su gestación compromisoria respecto a los objetivos declarados; y siempre en defecto de la flexibilidad normativa necesaria para garantizar cualquier duración en el tiempo y en el espacio. Por otro lado, toda la publicística, ya remota pero siempre actualísima, sobre las "leyes manifiesto" (Predieri, 1975), (Bettini, 1979), (Milano, 2000) precisamente ignorando el tema apenas nombrado (*...son los destinatarios quienes decretan la eficacia de las leyes y de las políticas, de las cuales las leyes son parte o instrumento*) terminó representando una corriente *lamentatio* tautológica (*las leyes son ineficaces porque carentes de cobertura administrativa porque pensadas como mensajes y no como instrumentos de gobierno*) incapaz de efectos propositivos.

relación con mi tierra o mi familia, o con los recursos y las formas de un específico contexto ambiental o paisajístico, pues bien, en ese caso, quiero ser yo o por lo menos "todavía" yo, el que meta las narices, mire hacia adentro, verifique, evalué los pros y los contras de cualquier intervención pública y privada que pudiese modificar la consistencia y el destino de aquellos valores, de aquellos bienes, de aquellos postulados. De lo contrario, si esto no me lo consienten o si alguien tratará de manipular mi opinión,... trataré de dificultar la legitimación de los programas y de los proyectos de aquellos que gobiernan o representan (o de aquellos que dicen que lo están haciendo). Puede ser que yo – ciudadano solo o asociado – no tenga buenas razones o hasta pudiera ser que yo sea víctima de prejuicios apriorísticos o de instrumentalizaciones o que no esté dispuesto a poner en discusión privilegios, creencias o ilusiones con las cuales me identifico, pero quien tiene representación en las instituciones y quien gobierna son requeridos por el conflicto social a confrontarse con mis argumentos, a tomarlos en serio. Y esto, además, porque – en el mundo de hoy - una ciudadanía aunque mínimamente activa estará siempre en posición de atizar un conflicto territorial o cultural y de perjudicar, por lo menos en los tiempos y en los costes políticos, una agenda de gobierno. Además, es completamente plausible que si la persona que ejerce un mandato representativo o quien gobierna, se someta al esfuerzo de tomar como serias mis objeciones, mis miedos, pueda a su vez sacar motivos para imaginar soluciones en las cuales no había pensado, o hipótesis proyectivas, si no es que alternativas, por lo menos significativamente correctivas. Como también es posible que quien tenga la responsabilidad de la representación política o de gobierno esté inducido a evaluar costos, gravámenes, implicaciones u oportunidades que sus técnicos, con perfecta buena fe, no hayan sido capaces de conocer o de apreciar. Podría también suceder que condescender a semejante verificación, evite a quien representa y a quien gobierna, retrospectivamente, algún contencioso jurisdiccional y alguna desventaja mediática. Pues bien, en todo esto no hay ninguna indulgencia preconcebida para convenientes filo-comités, sino más bien, la sola valorización de la enseñanza del pensamiento europeo del Novecientos más culto y juicioso. La enseñanza, en particular, de la cual entendimos como las políticas públicas de regulación social, pueden obtener su legitimación, y por lo tanto, su eficacia de una mutua "coincidencia dialógica" entre sus *autores* y sus *destinatarios* (Habermas, 1992, Mastropaolo, 2011): en una visión compartida del interés público y del bien de la comunidad, de vez en vez interesada.

Según dicha lección, *una efectiva, bien estructurada y garantizada involucración y una bien argumentada responsabilización de los destinatarios, en la formación y en la puesta en obra de las políticas públicas y por lo tanto de los objetivos de regulación social que ellas persiguen, pueden tal vez constituir la vía alternativa al ilusorio monopolio de la legalidad, coordinando comportamientos de individuos, grupos e instituciones. Y pueden conferir eficacia a la regulación social, inyectando las necesarias dosis de una empírica y apreciable legitimación.*

Sin embargo, la participación, frente a la complejidad cognitiva y decisional de la construcción y de la implementación de las políticas públicas, no puede satisfacer en una simple vulgata democriticista todas las necesidades de legitimación que, una política pública y las reglas que ésta pueda estatuir, necesitan para su eficacia. Luigi Bobbio, quien fue el primero en Italia en estudiar, en otras cosas, las políticas públicas con fuerte impacto conflictual, a este respecto elaboró una "teoría empírica" de los procesos decisionales que es muy útil para nuestros fines. La unidad de análisis

la dan las políticas territoriales, pero los presupuestos y las implicaciones tienen amplios márgenes de generalización. Pues bien, la teoría supone que cualquier decisión que produzca situaciones de desventaja para algunos grupos de ciudadanos, que habitan en determinadas partes de una ciudad o en un determinado contexto territorial, y en un tiempo y, por lo mismo, determine situaciones de ventaja para otros y para grupos más grandes de ciudadanos que residen en ámbitos más o menos limítrofes o más o menos lejanos o en cualquier caso distintos, respecto a aquellos en los cuales habitan los primeros, puede ser tratado muy difícilmente como juegos de suma positiva y más plausiblemente por medio de un modelo decisional representable como sigue:

Figura 1. Métodos para legitimar unas decisiones de localización que requieren sacrificio, en parte, para el beneficio de todos

| | **Método no deliberativo**<br>Elección basada en el interés | **Método deliberativo**<br>Elección basada en cuestiones que conciernen al bien común |
|---|---|---|
| **Método antidemocrático o exclusivo**<br>Proceso con acceso limitado y escasa transparencia | **1**<br>**La negociación y el intercambio político**<br>*Actores clave: Políticos* | **2**<br>**Planificación**<br>*Actores clave: Expertos* |
| **Método democrático o inclusivo**<br>Proceso con acceso extendida y alta transparencia. | **3**<br>**La agregación de los intereses**<br>p.e. referéndum<br>*Actores clave: Votantes* | **4**<br>**Método dialógico**<br>*Actores clave: Las partes interesadas* |

Fuente: (Bobbio, 2001).

Como se puede apreciar, se pueden contar por lo menos cuatro modalidades empíricas para llegar a la normal funcionalidad de un sistema político-administrativo y a la legitimación de una contrastada opción de gobierno, como por ejemplo una determinada elección de localización.

En primer lugar, podemos activar un método que, por brevedad, podemos calificar como no democrático pero que podemos considerar, en términos pragmáticos, mayormente elitista y exclusivo ya que está restringido al círculo de políticos de profesión, que tienen responsabilidades administrativas y/o de partido; en fin, una prerrogativa de una especial élite política. Un método, por lo tanto, no inclusivo para los ciudadanos y no deliberativo porque se funda sobre las capacidades y sobre los recursos de cada uno de los (solos) jugadores involucrados (la clase política de los gobernantes o de los administradores) para encontrar una mediación, entre los intereses que tienen pensado representar y que ellos mismos predefinieron. Una mediación, por lo tanto, no deliberativa sino fundada en la contratación y en el intercambio del *do ut des* y, hay que agregar, eficaz en términos decisionales, que puede incurrir en una escasa visibilidad pública: tanto más eficaz, en fin, cuanto menos transparente es.

En segundo lugar, podemos imaginar un método igualmente no deliberativo, que más bien constituye el máximo de la no-deliberación, en el sentido de que la con-

frontación no sucede por medio del encuentro y la confrontación de los argumentos, sino por medio de la fuerza numérica de los votos que los sostienen. Sin embargo, es el método que encierra en sí mismo el máximo de "democraticidad": son los electores que deciden, simplificando, en un sí o en un no, sus posiciones por medio de prácticas de tipo refrendatarias o asimilables al mismo, basándose en las tecnologías disponibles. Por lo tanto, es un método muy inclusivo y en tanto lo permiten las praxis referendarias, transparente, aunque deliberadamente sustituye la contraposición de los intereses o de las posiciones preconstituidas en la confrontación dinámica e interactiva de los argumentos. El objetivo es una elección seca en detrimento de otra sucumbiente, removiendo toda alternativa posible y sus potenciales razones.

En tercer lugar, podemos concebir un ulterior método fundado, en cambio, en la deliberación y en la interacción argumentativa. Un método que se representa en la "planificación" que podemos designar como "tecnocrática": un proceso decisional en el cual los actores clave son exactamente los técnicos, aunados por compartir un lenguaje analítico y propositivo, con la intención de argumentar las soluciones planteables y también preferibles, según cualquier acepción de interés general, en la hipótesis de que los mismos técnicos sean portadores únicamente del respectivo *know how* y no de posiciones o intereses para representar y para salvaguardar. Bien sabemos que históricamente y en la experiencia cotidiana, semejantes arenas decisionales son, precisamente, sólo una hipótesis abstracta y que cualquier *expertise* es raramente tan independiente como supone el modelo. Sin embargo, lo que cuenta es el formato argumentativo, basado en una confrontación de visiones que pretenden su intrínseca legitimación, además de los conocimientos sobre el campo, sobre una determinada interpretación *técnica* del interés general. Se está y se actúa en la arena técnica, precisamente, si los argumentos esgrimidos son técnicos y no partidistas y puestos a disposición de la confrontación. De aquí también la no inclusividad de la palabra en la arena "democrática" y la escasa visibilidad, en el sentido de una difundida ininteligibilidad pública de su funcionamiento efectivo: precisamente como salvaguardia para la impermeabilidad de los intereses *partidistas* (en cuanta a-técnicos) que aquella arena pretende mantener.

En fin, tenemos la arena inclusiva y deliberativa por excelencia, o sea el lugar de la deliberación. Una arena que incluye todos los *stakeholders* en juego, los cuales no se confrontan a golpes de votaciones, sino por medio de la yuxtaposición y la interacción de argumentos y de conocidos llegados como sostén de la formación de una posición compartida. Una posición tal vez rica en recíprocos hundimientos y renuncias, pero no de negociación, ya que esa misma posición se construye en el recíproco aprendizaje de diversas hipótesis analíticas y resolutivas. Cada uno hace su parte – y se le admite para que la lleve a cabo – en tanto que sabe interpretarla y argumentarla, basándose en una lectura específica y en una especifica visión del interés general. Una arena, por lo tanto, que prefiere formar una mutua convicción y que por lo tanto se propone como una alternativa radical en la búsqueda de cualquier composición mediadora … siempre y cuando lo sea.

Pues bien, he aquí una posible alternativa a la consunción de la capacidad legitimante del principio de legalidad: a través de modalidades procesales que sepan expresar los presupuestos, las lógicas y las modalidades de una democracia *deliberativa* que, por lo menos sobre las cuestiones más controvertidas, y por lo tanto cuando se trate de definir o aplicar las reglas que más necesitan en su tejido normativo y en su interpretación, deben saber expresar la *excepcionalidad* de las situacio-

nes y de las circunstancias en las cuales se manifiestan la tribulación del humano convivir y la necesidad de responsabilidades –individuales y colectivas– diferenciadas, pero compartidas.

## 5. Para concluir

Es la excepción la que legitima la regla. A condición de que – esa excepción – se construya dialógicamente para volverla interpretable y aplicable para sus múltiples destinatarios como instrumento con el cual una determinada regla desarrolle los principios y los valores que reconozcan y justifiquen su utilidad social.

## Bibliografía

Allegretti, U. (2010). *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze University Press, Firenze.

Allegretti, U. (2011). "Democrazia partecipativa", en *Enciclopedia del diritto. Annali*. Giuffré, Milano, pp. 295-333.

Belligni, S. (2007). "Ms. Governance, I presume"*,* en *Centro per gli Studi e le Ricerche Parla-mentari*, Quaderno nº 17.Giappichelli, Torino.

Bettini, R. (1978). "Leggi manifesto e crisi delle istituzioni", en *Giustizia e Costituzione,* nº 6, pp. 23-25.

Bobbio, N. (1981). "La teoria dello Stato e del potere", en Rossi, P. (Coord.). *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*. Einaudi, Torino.

Bobbio, L. (2001). *Non rifiutarti di scegliere: Un'esperienza di democrazia deliberativa*. Trabajo presentado en el Congreso Anual de la Sociedad Italiana de Ciencia Política, Siena, 13-15 septiembre.

Borlandi, M. (1979). "Magistratura", en P. Farneti, P. (Coord.). *Il mondo contemporaneo - Politica e società*, La Nuova Italia, Firenze.

Calamandrei, P. (1921). "Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità", en "Archivio giuridico", LXXXV, pp. 224-277.

Castiglione, S. (1977). "Legalità, legittimità, legittimazione", en "Sociologia del diritto", nº 1, pp. 19-38.

Jouvenel, B. De. (1955). *De la souveraineté*. Génin, Paris.

De Mennato, P. (1994). *La ricerca partigiana teoria di ricerca educativa*. Libreria CUEM, Milano.

De Micheli, C y Verzichelli, L. (2004). *Il Parlamento.* Il Mulino, Bologna.

De Tocqueville, A. (1999). *La democrazia in America (1835-1840).* Mondadori, Milano.

Dunn, W. N. (1981). *Public policy analysis*. *An introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Eco, U. (1975). *Trattato di semiotica generale.* Milano, Bompiani.

Fassò, G. (1974). *Società, legge e ragione*. Milano, Edizioni di Comunità.

Ferrari, V (1986). "Norme e sanzioni sociali", en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Instituto de la Enciclopedia Italiana Fundada por Giovanni Treccani, vol. VI, Roma.

Fioravanti, M. (2011). Il costituzionalismo globale. Un'ipotesi ricostruttiva, in Paciottti, E. (eds.). *Diritti umani e costituzionalismo globale*. Roma, Carocci.

Freud, S. (1927). "Die zukunft einer illusion", en Freud, S. *Gesammelte werke*, 18 voll., Francoforte, S. Ficher Verlag GmbH - Londra Imago Publishing Co. Ltd, 194-1950; edizione italiana diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Torino, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. xi, 1979 (ed. *paperback* 1989).10, pp. 435 ss.

Freud, S. (1929) "Das unbehagen in der kultur", en Freud, S. *Gesammelte werke*, 18 voll., Francoforte, S. Ficher Verlag GmbH - Londra Imago Publishing Co. Ltd, 194-1950; edizione italiana diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Torino, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. xi, 1979 (ed. *paperback* 1989).10, pp. 557 ss

Freud, S. (1934-1938). "Der Mann Moses und die monotheistische Religion", en Freud, S. *Gesammelte Werke*, 18 voll., Francoforte, S. Ficher Verlag GmbH - Londra Imago Publishing Co. Ltd, 194-1950; edizione italiana diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Torino, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. xi, 1979 (ed. *paperback* 1989).11, pp. 337, ss.

Freud, S. (1912-1913). "Totem und tabu", en Freud, S. *Gesammelte Werke*, 18 voll., Francoforte, S. Ficher Verlag GmbH - Londra Imago Publishing Co. Ltd, 194-1950; edizione italiana diretta da C. Musatti, *Sigmund Freud Opere*, Torino, Bollati Boringhieri, vol. VII, 1975; vol. X, 1978; vol. xi, 1979 (ed. *paperback* 1989).voll. 7, pp. 7 ss

Friedrich, N. (2012). *Relazione su "Politiche pubbliche e democrazia. La nuova Costituzione brasiliana*. Celebrada en el Seminario patrocinado por el Master en "Proyectos y Gestión de Procesos Participativos" en la Universidad de Florencia el 14 de diciembre.

Giannaria, F y Mittone, A. (2014). *Culture alla sbarra. Una riflessione sui reati multicul-turali.* Torino, Einaudi.

Gra, L. (2014). "Discariche chiuse. Roma rischia di finire sotto l'immondizia. L'appello del sindaco: Intervenga il governo", en *La Stampa*, 4 de abril.

Habermas, J. (1992). *Faktizität und geltung. Beiträge yur diskurstheorie del rechts und des demokratischen Rechtsstaats.* Suhrkamp: Franfurt.

Habermas, J. (2013). *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*. Roma, Laterza.

Hermet, G. (2013). "Il populismo come concetto", en *Diorama letterario*, Nueva serie, nº XXXV, enero-febrero, pp. 11-19.

Hjern, B y Hull, C. (1982). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", en *European Journal of Political Research*, vol. 10, nº 2, juniopp. 105–115.

Irti, N. (1979). *L'età della decodificazione*. Milano, Giuffré.

Jemolo, A. C. (1957*). Il nostro tempo ed il diritto, ora in Pagine sparse di diritto e storiografi.* Milano, Giuffré.

Kelsen, H. (1934). *Reine Rechtslehre*. Leipzig-Wien, Deuticke,(tr. it*., La dottrina pura del diritto*, Torino, Einaudi, 1966).

Lange, P y Regini, M. (1987). "Gli interessi e le istituzioni: forme di regolazione sociale e politiche pubbliche", en Lange, P y Regini, M. (a cura di). *Stato e regolazione sociale. Nuove prospettive sul caso italiano*. Mulino, Bologna.

Lukács, G. (1974). *Storia e coscienza di classe*. SugarCo, Milano.

Madrid, A. (2010). *La política y la justicia del sufrimiento*. Editorial Trotta, Madrid.
Mastropaolo, A. (2011). *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta.* Bollati Boringhieri,Torino.
Perrone,C y Morisi, M. (2013). *Giochi di potere. Partecipazione, Piani e Politiche territoriali*. Utet, Torino.
Pizzorno, A. (1977). "Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, nº 2, pp. 165-198.
Portinaro, P. P. (1996a). "Legittimità", en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Instituto de la Enciclopedia Italiana fundada por Giovanni Trecanni, Roma, vol. 5, pp. 235-245.
Portinaro, P. P. (1996b). "Legalità, principio di", en *Enciclopedia delle Scienze Sociali*. Instituto de la Enciclopedia Italiana fundada por Giovanni Trecanni, Roma, vol. 5, pp. 216-225.
Predieri, A. (1975), "Parlamento 1975", en Predieri, A. (ed.). *Il Parlamento nel sistema politico italiano*. Edizioni di Comunità, Milano, pp. 11-90.
Predieri, A. (1980). "El sistema de la fuentes del derecho", en Predieri, A y Garcia de Enterria, E. (eds.). *La constitucion española de 1978. Estudio sistemático*. Editorial Civitas. Madrid, pp. 153-252.
Predieri, A. (1982). "Le fonti del diritto nella Costituzione spagnola del 1978", en Garcia de Enterria, E y Predieri, A. (eds.). *La Costituzione spagnola del 1978*. Giuffré, Milano.
Predieri, A. (1994). "Potere giudiziario e politiche. Suggerimenti per ricerche interdisciplinari", en Caciagli, M., Cazzola, F., Morlino,L., y Passigli, S. (eds.). *L'Italia fra crisi e transizione. Scritti in memoria* di Alberto Spreafico. Edizioni di Comunità, Bari.
Predieri, A. (1995). *La certa osmosi - Gli incerti paradigmi. Il mercato e la concorrenza nello Stato prefederativo.* Giuffré, Milano.
Rossi, P. (1981). *Max Weber e l'analisi del mondo moderno*. Einaudi,Torino.
Rousseau, J. J. (1964). "Du contrat social - *Écrits politiques*, I, 8", en *Obras completas*. Pléiade, Paris.
Rousseau, J. J. (1969a). "Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes", en *Obras completas*. Pléiade, Paris.
Rousseau, J. J. (1969 b). "Émile, I", en *Obras completas*. Pléiade, Paris.
Rousseau, J. J. (1969c). "Discours sur l'économie politique", en *Obras completas*. Pléiade, Paris.
Sartori, G. (1974). "Tecniche decisionali e sistema dei Comitati", en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, abril, pp. 5-42.
Sartori, G. (1987 a). *Elementi di teoria politica*. Il Mulino, Bologna.
Sartori, G. (1987b). "Ideologia", en Sartori, G. *Elementi di teoria politica*. Il Mulino, Bologna, pp. 115-116.
Schmitt, C. (1932). "Legalität und legitimität", en *Verfassungsrechtliche aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialen zu einer verfassungslehre*. Duncker y Humblot, Berlin.
Schmitt, C. (1950). "Das problem derlLegalität", in Verfassungsrechtliche aufsätze aus den Jahren 1924-1954. Materialen zu einer verfassungslehre. Duncker y Humblot, Berlin.
Simon, H. (1947). *The administrative behavior.* Mac Millan, New York.

Somogyi, S., Lotti,L., Predieri, A y Sartori, G. (1963). *Il Parlamento Italiano 1946 – 1963*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Tarchi, M. (2013). "Alla ricerca del populismo", en *Diorama letterario*, Nueva serie, nº XXXV, enero-febrero, pp. 1-10.

Traina, D. (2013). "Lo jus aedificandi può ritenersi ancora connaturale al diritto di proprietà", en *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, nº 5, pp. 257-299.

Urbinati, N. (2013). *Democrazia in diretta. Le nuove sfide alla rappresentanza*. Feltrinelli, Milano.

Zagrebelsky, V. (2014). "Quando la cultura genera mostri. Fino a che punto vanno puniti, e fin dove tollerati, quei reati condizionati da convinzioni anche religiose opposte alle nostre? Una questione cruciale delle moderne società multietniche, al centro di un libro di Giannaria e Mittone", in *La Stampa,* nº 37, 24 de marzo. En: http://www.lastampa.it/2014/03/24/cultura/quando-la-cultura-genera-mostri-F30pB9NzivZ4w9k0YKPOUM/pagina.html

Zagrebelsky, G. (1992). *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*. Einaudi, Torino.