

Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*

di

Armando Lamberti **

Sommario: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine, 2. Lo Stato costituzionale (e sociale) di diritto e i suoi due “poli”: democrazia e diritti fondamentali. 3. La crisi dello Stato di democrazia pluralista: globalizzazione, declino dello Stato sociale e post-democrazia. 4. Reazione populista e “controdemocrazia”. 5. La necessità di rilanciare lo Stato costituzionale. La democrazia rappresentativa *presa sul serio*.

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine.

La relazione intende prendere le mosse da una questione teorica preliminare sui fondamenti del costituzionalismo democratico-sociale del Secondo Dopoguerra (nel quale si inserisce l’esperienza della nostra Costituzione repubblicana) per concentrarsi, poi, sulle sfide cui la democrazia pluralista si trova innanzi nell’esperienza contemporanea.

Si proverà, allora, a decodificare la “forma di Stato” attraverso l’individuazione di due “poli”, senza i quali essa non è pensabile: la democrazia rappresentativa e il riconoscimento dei diritti fondamentali, entrambi espressioni di due “missioni” storiche del costituzionalismo come movimento (di pensiero e di azione), vale a dire la “fondazione” e la “limitazione” del potere legittimo. Entro questo quadro, i diritti sociali in particolare vengono ad atteggiarsi alla stregua di un “ponte” che lega i due “poli”, nella misura in cui assolvono ad una duplice funzione, in quanto fattore di partecipazione democratica e, al contempo, preconditione per l’effettività dei tradizionali diritti di libertà.

Non è certamente possibile in questa sede offrire un quadro teorico completo: ogni trattazione che si impegnasse a tracciare un affresco dello Stato costituzionale non potrebbe non considerare anche il ruolo della rigidità costituzionale e del sistema di controllo della costituzionalità delle leggi. Ma si tratterebbe, com'è evidente, di un compito tale da trascendere i confini di queste considerazioni.

Individuare, allora, un "doppio fondamento" dello Stato costituzionale (e sociale) di diritto è un'operazione concettuale – per quanto qui limitata – essenziale per aprire uno spazio di discussione critica intorno alle "sfide" che un'epoca costitutivamente "in crisi" – com'è quella che viviamo – pone continuamente non soltanto alle categorie giuspubblicistiche, ma, ancor di più, all'*effettività* dei principi del costituzionalismo democratico-sociale.

Globalizzazione, declino dello Stato sociale, post-democrazia: sono questi i fondamentali fattori di tensione per la tenuta della democrazia pluralista (e per la stessa capacità ordinante delle costituzioni).

Un quadro certamente complesso, non privo di contraddizioni – che, oltretutto, innesca reazioni populiste non prive di possibili torsioni autoritarie così come di perigliose illusioni (si pensi alla c.d. democrazia digitale) –, dinanzi al quale il giurista (e il costituzionalista in modo particolare) non può evidentemente rassegnarsi, ché semmai il suo compito più alto (e proprio della sua missione civile, prima ancora che intellettuale e scientifica) è quello di tracciare la rotta per una riscoperta dell'essenza propria del costituzionalismo democratico-sociale, "ripartendo" anche da un'ineludibile ri-valorizzazione della rappresentanza democratica. Si tratta, in fondo, di ragionare su una democrazia rappresentativa "*presa sul serio*", che implica il rilancio del Parlamento, della forma-partito e della centralità della scelta dell'elettore.

2. Lo Stato costituzionale (e sociale) di diritto e i suoi due "poli": democrazia e diritti fondamentali.

Il costituzionalismo democratico e sociale del Secondo Dopoguerra, che rappresenta una cesura storica non soltanto rispetto ai totalitarismi ma altresì

rispetto all'esperienza dello Stato liberal-borghese, ha designato l'avvento di una nuova forma di Stato.

Lo Stato monoclasse dei "ceti di proprietà e cultura" (secondo la nota formula di Gneist

¹⁾ ha lasciato così spazio allo Stato pluriclasse², caratterizzato costitutivamente dall'inclusione delle masse (e del conflitto sociale) nelle istituzioni statuali: un'inclusione che non si realizza attraverso l'identificazione, simbolica e passivizzante, nel capo carismatico e nel partito-Stato, ma attraverso le dinamiche della rappresentanza democratica (con l'allargamento del suffragio e con la partecipazione nei partiti di massa) e il riconoscimento costituzionale non solo delle tradizionali libertà civili ma anche dei diritti sociali, quali diritti di prestazione per eccellenza, sullo sfondo dell'affermazione del principio di eguaglianza in senso sostanziale.

Se muoviamo da un'osservazione di carattere teorico, non sfugge che lo Stato costituzionale conosce un nuovo stadio dell'eterno proporsi della tensione tra *voluntas* e *ratio*³.

Lo Stato costituzionale di diritto è in sé caratterizzato dalla compresenza – armonizzata dalla rigidità della Costituzione e dall'introduzione di un sindacato (accentrato) di costituzionalità – di due poli: da una parte, la *voluntas*, che esprime la sovranità popolare – e, conseguentemente, la "democrazia", nel suo senso letterale di *kratos* del *demos*; dall'altra, la *ratio*, cioè i meccanismi razionalistici che esprimono la "forma" in cui questa sovranità viene esercitata (le "forme", appunto, della democrazia rappresentativa centrata sul Parlamento) e i "limiti" a questo

*Testo della relazione al Convegno "Problematiche della democrazia pluralista nell'esperienza dello Stato costituzionale contemporaneo" (Università degli Studi del Sannio, Benevento – 12 aprile 2024), sotto la direzione scientifica del Prof. Vincenzo Baldini.

** Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto costituzionale nell'Università degli studi di Salerno.

¹ R. GNEIST, *Der Rechtsstaat*, Springer, Berlino, 1879, *passim*.

² Cfr., naturalmente, M. S. GIANNINI, *Costituzione e Stato pluriclasse*, Intervista a cura di D. Corradini (1980), in *Scritti*, VII, 1977-1983, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 455.

³ L. FERRAJOLI, *Principia iuris*, vol. 2: *Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007, *passim*; P. COSTA, *Democrazia politica e Stato costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 8 ss.

stesso esercizio, così evitando le degenerazioni “oclocratice” della democrazia nell’era della società di massa.

Democrazia e diritti fondamentali esprimono i due “poli” dello Stato costituzionale di diritto, e al contempo i suoi indefettibili pilastri. In questa “coppia”, infatti, a ben vedere, si esprime la missione stessa del costituzionalismo – seppur via via arricchito di contenuti che alle sue origini non aveva –, cioè l’essere rivolto alla *fondazione* e alla *limitazione* del potere legittimo⁴.

Questa chiara opzione preliminare di ordine teorico, peraltro, è necessaria per cogliere la natura peculiare del costituzionalismo democratico-sociale, entro la cui temperie storica e culturale si inserisce la Costituzione italiana del 1948: l’inscindibilità dell’elemento politico fondativo (democrazia come sovranità popolare) e dell’elemento giuridico e assiologico limitativo (diritti fondamentali, nella loro unitarietà, in quanto riconducibili alla dignità della persona umana nella sua intangibilità).

Ciò distingue l’essenza propria del costituzionalismo democratico-sociale, ora rispetto alle concezioni meramente formali e procedurali *a la* Kelsen⁵ (che svuotano di contenuti la democrazia, riducendone la cornice costituzionale ad insieme delle “regole del gioco” politico parlamentare, in nome di una concezione relativistica che non ammette assiologia alcuna all’infuori del presupposto del pluralismo), ora rispetto alle forme di costituzionalismo senza democrazia (e, segnatamente, all’esperienza storica dello Stato liberale, che riconosceva diritti e libertà civili come “limite” al potere legittimo, ma negava in radice l’allargamento delle basi sociali di legittimazione fondativa di quel potere).

La *fondazione* del potere legittimo si esprime, allora, attraverso l’affermazione della sovranità popolare (consacrata nell’art. 1 della Costituzione repubblicana), la quale conosce sia il momento originario della titolarità e dell’esercizio del potere

⁴ Su questa duplice, ineliminabile, missione del costituzionalismo, v., tra gli altri, M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss.; ID., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 1655 ss.; G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013, *passim*.

⁵ Cfr. i noti saggi raccolti in H. KELSEN, *La democrazia*, ed. it. Il Mulino, Bologna, 2010.

costituente – da cui sorge la costituzione, con la forza del fatto che si compie – sia il momento della legittimazione (costante e rinnovata) dei poteri costituiti, attraverso un esercizio *formalizzato* (come suggerisce la lettera dell'art. 1, secondo comma, Cost.: “*nelle forme*”) mediante il circuito elettorale e rappresentativo, in virtù del riconoscimento costituzionale dei diritti politici ai cittadini.

In tal senso, è certamente vero che la sovranità nello Stato costituzionale viene ad atteggiarsi alla stregua di una “sovranità latente”, secondo la fortunata formula di Dieter Grimm⁶, nella misura in cui si esprime, nella sua tradizionale absolutezza e indivisibilità, nel momento originario della fondazione del potere legittimo (rappresentato dall'esercizio del potere costituente), per poi “formalizzarsi” e “limitarsi” costituzionalmente (quale sovranità dei cittadini titolari dei diritti politici, per dirla con Crisafulli⁷).

La *limitazione* del potere legittimo, espressione del tradizionale contenuto liberale del costituzionalismo, muove dal presupposto che, secondo la lezione di Constant, “quando la sovranità non è limitata, non vi è nessun mezzo per mettere gli individui al riparo dai governi”⁸. E ciò vale, appunto, per la sovranità *in quanto tale*, qualunque ne sia il titolare, ivi compresa, evidentemente, la sovranità popolare: il *fil rouge* del “governo misto” come espressione di moderazione, che attraversa il pensiero politico occidentale da Aristotele a Montesquieu, da Polibio a Constant, ispira l'idea della limitazione costituzionale del potere, anche di quello popolare.

Alla luce di quanto si accennava, appare evidente che il riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali⁹ – e la sottrazione della loro disponibilità non soltanto al potere legislativo ma allo stesso potere di revisione costituzionale¹⁰

⁶ D. GRIMM, *Sovranità. Origine e futuro di un concetto chiave*, ed. it. a cura di G. Preterossi e O. Malatesta, Laterza, Roma-Bari, 2023, *passim*.

⁷ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Cedam, Padova, 1955, pp. 439 ss.

⁸ B. CONSTANT, *Antologia di scritti politici*, a cura di A. Zanfarino, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 59.

⁹ Su cui, *ex multis*, P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018; S. CURRERI, *Lezioni sui diritti fondamentali*, Franco Angeli, Milano, 2018; R. NANIA – P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹⁰ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pp. 53 ss.

– è il massimo strumento di garanzia dei singoli e delle minoranze di fronte a ogni rischio di scivolamento della sovranità popolare in una tirannia della maggioranza. L'esigenza di limitazione del potere legittimo si traduce, quindi, in quella che Luigi Ferrajoli ha efficacemente definito la "sfera del non decidibile", che esprime l'insieme dei diritti fondamentali, teoricamente e dogmaticamente classificati in diritti di libertà, diritti politici, diritti civili e diritti sociali.

Questi diritti, cioè, designano congiuntamente una "sfera del non decidibile": segnatamente, "la sfera dell'*indecidibile che*, disegnata dall'insieme dei diritti di libertà e di autonomia, i quali impongono il divieto, in quanto aspettative negative, delle decisioni che possano lederli o ridurli; la sfera dell'*indecidibile che non*, determinata dall'insieme dei diritti sociali, i quali impongono l'obbligo, in quanto aspettative positive, delle decisioni dirette a soddisfarli. Solo ciò che resta fuori da questa sfera è la *sfera del decidibile*, all'interno della quale è legittimo l'esercizio dei diritti di autonomia: dell'autonomia politica, mediata dalla rappresentanza, nella produzione delle decisioni pubbliche; dell'autonomia civile, direttamente sul mercato, nella produzione di negozi privati, che dovrebbero anch'essi, al pari delle prime, essere sottoposti a rigidi limiti e vincoli costituzionali onde impedirne l'odierno carattere sregolato che è all'origine (...) delle gravissime crisi economiche che stanno oggi provocando la crisi della democrazia"¹¹.

I diritti fondamentali, dunque, esprimerebbero "ciò che nessuna maggioranza può validamente decidere, cioè la violazione o la restrizione dei diritti di libertà, e ciò che nessuna maggioranza può legittimamente non decidere, cioè la soddisfazione dei diritti sociali costituzionalmente stabiliti"¹².

Ma questa *limitazione* costituzionale del potere legittimo risponde, altresì, ad un'esigenza assiologica fondamentale: la tutela della dignità della persona umana,

¹¹ L. FERRAJOLI, *La democrazia attraverso i diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 48. Questa quadripartizione corrisponde all'articolazione in quattro dimensioni della nozione teorica di democrazia patrocinata dall'A.: "la nozione di democrazia nel suo modello garantista può essere così articolata in quattro dimensioni – quella politica, quella civile, quella liberale e quella sociale, le prime due formali e le altre due sostanziali – corrispondenti alle quattro classi nelle quali possono distinguersi tutti i diritti fondamentali: i diritti politici, i diritti civili, i diritti di libertà e i diritti sociali" (ivi, pp. 45-46).

¹² Ivi, p. V.

l'affermazione della sua anteriorità rispetto allo Stato, il diniego di ogni forma di funzionalizzazione o strumentalizzazione della persona (quale singolarità umana intangibile) rispetto ad un pre-dato interesse generale obiettivo.

Esigenza assiologica che si accompagna ad un approccio inevitabilmente sistematico ai diritti fondamentali, muovendo "dall'incardinamento di essi in una visione complessiva della Costituzione", riconoscendo in essi anche l'assolvimento di un'essenziale funzione quali "fattori di integrazione" (nel senso smendiano¹³), sicché il relativo catalogo può essere inteso "come una concatenazione di contenuti materiali della costituzione, la cui compattezza deriva dall'essere essi espressione di un 'sistema culturale di valori' "¹⁴.

Di qui la centralità assunta dall'art. 2 della Costituzione italiana, che – come rivela l'impulso dell'ordine del giorno Dossetti del settembre 1946 – esprime, in ultima istanza, il principio della "anteriorità e della precedenza dei diritti rispetto al riconoscimento dello stato, in quanto essi preesistono a questo come bagaglio insopprimibile della personalità individuale (così anche Corte Cost. nn. 1/1956 e 252/1983)"¹⁵.

È questo un principio che viene solennemente sottolineato nei suoi numerosi interventi in Assemblea Costituente da Giorgio La Pira, sensibile alle suggestioni di Mounier (per il quale il diritto è "la garanzia istituzionale della persona"¹⁶) e al pensiero neotomista di Maritain¹⁷, fecondo nel disvelare l'essenza concreta e al contempo etica e metafisica della democrazia: "Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato"¹⁸, capovolgendo la prospettiva del regime totalitario previgente giustificato filosoficamente dalle letture della destra hegeliana, propense ad assorbire l'uomo nella sostanza collettiva.

¹³ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it., Giuffrè, Milano, 1988, *passim*.

¹⁴ P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 19.

¹⁵ *Ivi*, p. 126

¹⁶ E. MOUNIER, *Rivoluzione personalista e comunitaria* (1934), Ecumenica, Bari, 1984, pp. 74 ss.

¹⁷ Cfr. in particolare, J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato* (1951), introduzione di V. Possenti, trad. it. di L. Frattini, Marietti 1820, Genova-Milano, 2003.

¹⁸ G. LA PIRA, *Principii relativi ai rapporti civili, proposta alla commissione dei 75*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO, F. MALGERI (a cura di), *I cattolici democratici e la Costituzione*, Tomo III, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 813

Di qui la centralità dell'art. 2 Cost. – e del principio personalista da esso espresso – per l'ordinamento giuridico italiano, sicché "l'uomo è al centro dell'ordinamento giuridico e l'ordinamento giuridico è in funzione dell'uomo, non dello Stato"¹⁹, secondo un'antropologia costituzionale che vede nella persona un valore in sé, sottratto ai condizionamenti arbitrari delle maggioranze, anche se espressi nella forma della legge e della stessa legge di revisione costituzionale.

Alla luce di quanto rilevato, si può certamente affermare che i diritti inviolabili si configurano, da un punto di vista filosofico-teorico, come "condizioni prime, ovvero 'principi', della libertà positiva o della democrazia": lo *Stato di democrazia pluralista*, cioè, "può esistere soltanto in presenza di alcune 'condizioni di possibilità', le quali sono di natura sia fattuale che giuridica (istituzionale)", fra cui, per l'appunto, certamente, "la garanzia di alcuni diritti civili e politici – come la libertà di manifestazione del proprio pensiero, la libertà personale, il diritto di voto, il diritto di associazione e di riunione, il diritto all'informazione e il (c.d.) diritto all'eguaglianza – in mancanza della quale non può minimamente concepirsi la possibilità che una qualche forma di democrazia pluralistica sia instaurata"²⁰ (secondo, per esempio, la nota lezione di Dahl²¹). Sicché, in altri termini, i diritti assolutamente inviolabili rappresentano altrettante "condizioni necessarie, o 'categorie trascendentali', che rendono possibili la democrazia pluralistica (liberale, non totalitaria)"²², cioè "condizioni 'a priori' della democrazia pluralistica"²³.

Ora, se la fondazione e la limitazione del potere legittimo rispondono ad esigenze diverse ma correlate, e si esprimono – nel passaggio storico al costituzionalismo democratico-sociale del Secondo Dopoguerra – nei modi indicati, non può sfuggire, al contempo, che esiste un "ponte" tra i due descritti "poli" dello Stato costituzionale, rappresentato dal riconoscimento costituzionale dei diritti sociali.

A ben vedere, infatti, nella nuova dinamica del costituzionalismo, i diritti sociali assolvono a due funzioni: da una parte, in quanto strumenti di eguaglianza in

¹⁹ P. PERLINGIERI, *La personalità nell'ordinamento giuridico*, ESI, Napoli, 1982, *passim*.

²⁰ Così A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, 1989, p. 6.

²¹ Cfr. R. DAHL, *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven – Londra, 1971, *passim*.

²² Così, di nuovo, A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), *cit.*, p. 6.

²³ *Ivi*, p. 14.

senso sostanziale, contribuiscono a rendere effettivo il godimento delle stesse libertà civili, così rafforzando lo stesso tradizionale nucleo liberal-garantistico del costituzionalismo nella sua dimensione di limitazione del potere legittimo; dall'altra, sono protesi ad assicurare quelle precondizioni fattuali (economico-sociali) senza le quali è impossibile la (piena ed) effettiva partecipazione democratica dei cittadini, così rafforzando indirettamente la legittimazione stessa del potere costituito (in quest'ottica, quindi, la stessa scelta dei Costituenti di fondare la Repubblica democratica sul lavoro²⁴ deriva dalla consapevolezza della centralità del lavoro come fattore di partecipazione materiale – secondo un'idea sostanziale di democrazia che unisce alla dimensione politica quella economica e sociale – e come valore supremo ideal-spirituale di legittimazione del potere). Proprio in virtù di questa duplice funzione, allora, non è possibile non ascrivere i diritti sociali al novero dei diritti inviolabili²⁵.

Ciò osservato, proprio in considerazione del personalismo costituzionale e del connotato *sociale* della dignità della persona, si rivela assai convincente la prospettiva teorica secondo la quale l'inviolabilità acquisisce una duplice dimensione, ora "difensiva", ora "espansiva"²⁶.

La dimensione difensiva dell'inviolabilità atterrebbe, cioè, al "grado minimo" del diritto fondamentale, che non può non essere assicurato e garantito anche allorché vi sia un conflitto (con conseguente bilanciamento) con un altro diritto fondamentale.

La connotazione difensiva dell'inviolabilità non può essere pensata disgiuntamente da quella espansiva, che riguarda tutto quanto attenga alla dimensione dell'effettività del godimento dei diritti, tale da richiedere la messa in atto di tutte le misure idonee per assicurare siffatta effettività, "rimuovendo gli ostacoli" al loro esercizio, e predisponendo strumenti di tutela (c.d. garanzie secondarie), per

²⁴ Su cui, v., in particolare, lo scritto di M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 2013 ss.

²⁵ In tema v. almeno, in particolare, D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, *passim*.

²⁶ Sul punto, cfr. G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti. Struttura e limiti del costituzionalismo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna, 2017, *passim*.

reprimere eventuali violazioni dei diritti medesimi (tanto da parte dei poteri pubblici, quanto da parte di soggetti privati).

3. La crisi dello Stato di democrazia pluralista: globalizzazione, declino dello Stato sociale e post-democrazia.

Parlare di *crisi* – nello scenario attuale – dello Stato di democrazia pluralista significa saggiare la *crisi* dei suoi due poli fondamentali, e del “ponte” che li lega: la democrazia come sovranità popolare; i diritti fondamentali come limitazione del potere; i diritti sociali come fattore di partecipazione democratica e come preconditione per l’effettività dei tradizionali diritti di libertà.

Nel contesto della globalizzazione, infatti, vengono gradualmente meno le precondizioni dello Stato sociale di diritto, in conseguenza dell’allargamento dello spazio economico, in particolare in virtù del processo di liberalizzazione internazionale dei movimenti di capitali. La de-territorializzazione dell’economia e la rottura del rapporto tra spazio territoriale, mercato e Stato incidono sulla tenuta (e sulla capacità ordinante, come rilevava Massimo Luciani già in tempi, per così dire, non sospetti²⁷) delle costituzioni nazionali, venendo i mercati (soprattutto quelli finanziari) a condizionare l’effettiva capacità di autodeterminazione politica degli Stati, specie negli indirizzi di politica economica.

Vale, in fondo, il tragico “trilemma” di Rodrik²⁸, secondo il quale non si possono perseguire contemporaneamente l’apertura (globale) dei mercati, la democrazia e la sovranità statale, sicché la prima mette in crisi il rapporto tra sovranità popolare e sovranità statale (l’una come dimensione interna, l’altra come dimensione esterna), riducendo gli spazi di manovra e di agibilità politica per gli indirizzi democratici entro il contesto dello Stato nazionale.

È quanto ha lucidamente colto anche Carlo Galli nel suo più recente volume²⁹, evidenziando non solo il carattere *storicamente contingente* della democrazia (che,

²⁷ M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., pp. 124 ss.

²⁸ D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente* (2011), trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2015, in particolare pp. 263 ss.

²⁹ C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023, *passim*.

perciò, non è il destino ultimo dell'umanità), ma altresì sottolineando la dipendenza della democrazia costituzionale da precondizioni di effettività di carattere geopolitico e geo-economico.

Sul piano geo-economico, questa precondizione – storicamente – è stata data dagli accordi di Bretton Woods e da un regime economico-monetario internazionale che, pur assicurando una tendenziale libertà di circolazione delle merci, limitava la libera circolazione dei capitali e garantiva così, di fatto, il controllo politico della moneta da parte degli Stati.

Questa pre-condizione, con la rottura degli accordi a seguito dell'uscita unilaterale da parte americana nel 1971, è – perciò – venuta meno, sicché, attraverso il vettore dell'economia globale e – segnatamente – della libera circolazione dei capitali –, quindi, si sono ridotti, dal punto di vista dell'effettività, i margini di democraticità dell'indirizzo politico, *rectius* la capacità stessa di incidenza sulle dinamiche dell'economia globale da parte dell'indirizzo politico democraticamente determinato nella cornice dello Stato nazionale.

È questo, evidentemente, un fattore di crisi fortemente incidente sul primo “polo” dello Stato costituzionale di diritto, cioè la democrazia quale sovranità popolare, espressiva di quel lato del costituzionalismo come “fondazione” del potere legittimo.

Ne è conferma che l'ineffettività dell'indirizzo politico democratico nel contesto dello Stato nazionale si accompagna al proliferarsi di una moltitudine di soggetti – pubblico/privati – che sfuggono a definizioni giuridiche certe e si atteggiavano essi stessi a centri di produzione normativa sul piano trans-nazionale: sono questi poteri l'immagine dell'“antisovrano”, raffinatamente impiegata da Luciani, che sfidano la sovranità senza sostituirla, rifuggendo ogni giuridificazione secondo categorie pubblicistiche classiche così da separare il dominio dalla legittimazione, il potere dalla forma.

Oggi, però, per rimanere alla recente e lucida analisi di Carlo Galli, è in discussione anche la precondizione geopolitica di effettività della democrazia costituzionale in Europa, cioè l'ombrello di sicurezza americano e la pace stessa sul continente

europeo. La stessa guerra fredda, pur così drammatica in non pochi momenti, ha rappresentato una forma di “equilibrio egemonico” sul continente europeo, garantendo la pace. L’irrompere della guerra in Europa orientale e la crisi dell’architettura di sicurezza (anche nel quadro di una possibile ridefinizione della stessa Nato, che sembra voler allargare il proprio spettro di azione nell’ottica di un contenimento anti-cinese estraneo alla sua missione originaria) sembrano porre in questione anche una ulteriore precondizione fattuale di esistenza della democrazia costituzionale in Europa (e sembrano richiamare l’Europa stessa ad un’assunzione di responsabilità sul piano politico, di talché se ne rende ineludibile, agli occhi di molti, l’acquisizione di una postura geopolitica e militare).

Ma, ancora, sempre rimanendo entro il descritto primo “polo”, l’approfondirsi dei processi di globalizzazione incide sullo stesso soggetto politico presupposto di legittimazione del potere statale, cioè il popolo.

È vero che, come insegna la storia del pensiero politico e costituzionalistico, il popolo esprime un artificio, sin dall’origine hobbesiana del *pactum* tra i consociati che genera il Leviatano (artificio che rischia di occultare il pluralismo sociale così come la conflittualità – a partire da quella di classe – che da esso deriva); ma è altrettanto vero che un *minimum* di omogeneità sociale è richiesto non solo per la fondazione di qualsiasi potere legittimo in generale (come presupposto minimale per la garanzia stessa della convivenza civile) ma in particolare per lo Stato costituzionale e democratico di diritto³⁰, ché altrimenti – come rivela storicamente la tragedia di Weimar³¹ – rischierebbe di essere ostaggio di un pluralismo così altamente conflittuale da travolgerne le strutture.

Ciò presupposto, allora, l’acuirsi delle diseguaglianze economiche e sociali favorite dall’apertura dei mercati internazionali (e dai meccanismi di concorrenza al ribasso che ne sono derivati) ri-frammenta il popolo, invertendo quella “società dei due

³⁰ Cfr. il classico lavoro di H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), trad. it. in ID., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998, in particolare pp. 14-15.

³¹ V. la recentissima riedizione di E. D. WEITZ, *La Germania di Weimar. Utopia e tragedia*, trad. it. Einaudi, Torino, 2019,

terzi”, descritta dall’intellettuale socialdemocratico tedesco Peter Glotz³², in una società sempre più escludente, caratterizzata da una crescente “neo-plebe” contenente vecchie forme di povertà e nuovi soggetti “sconfitti” dal capitalismo post-industriale (ceto operaio, piccola borghesia del commercio e dell’artigianato, lavoratori della *gig economy*, ma altresì un sempre più vasto precariato giovanile, anche quello impegnato nelle professioni intellettuali).

In questo quadro, la crisi dello Stato sociale – già anticipata dalla c.d. “crisi fiscale dello Stato” degli anni Settanta³³ –, amplificata dall’esplosione dei debiti pubblici e dalle politiche di tagli alla spesa sociale indotte dalle logiche austeritarie della *governance* economica europea all’indomani della depressione del 2007-2008 – che hanno innescato una crisi del processo di integrazione sovranazionale, come si vedrà nella sessione dedicata –, impatta sull’effettività dei diritti sociali e, conseguentemente, su quel circuito virtuoso – così interrotto – tra piena partecipazione ed effettivo godimento delle libertà che proprio la tutela dei diritti sociali contribuisce a garantire. Di qui la crisi del secondo “polo” dello Stato costituzionale di diritto, cioè i diritti fondamentali, nella misura in cui i processi di globalizzazione condizionano e mettono in discussione, in fatto, l’unitarietà dei diritti e, conseguentemente, le precondizioni dell’effettività delle stesse libertà civili (che esprimono la dimensione del costituzionalismo come limitazione del potere legittimo).

Non stupisce, perciò, che l’esplosione della frammentazione e dell’esclusione sociale impatta su quei soggetti (sociali e istituzionali) deputati ad assolvere alla fondamentale funzione di cerniera tra la società civile e lo Stato, cioè i partiti politici di massa, tradizionali attori e reggitori della costituzione materiale in senso mortatiano.

Se, considerando il caso italiano, le note vicende successive a Tangentopoli non hanno conosciuto una rigenerazione del sistema dei partiti di massa né tantomeno

³² P. GLOTZ, *Il moderno principe nella società dei due terzi*, in *Il Contemporaneo*, n. 8, 28 febbraio 1987, pp. 24-25.

³³ Su cui v. l’ormai classico J. O’ CONNOR, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), trad. it. Einaudi, Torino, 1979, *passim*.

una trasformazione su nuove basi di rapporto con i territori, è dovuto (anche) ai descritti processi strutturali di una società post-industriale globalizzata.

In questa prospettiva, la crisi della rappresentanza politica – come esito immediato e diretto dell'implosione del sistema dei partiti e dell'insufficienza dei nuovi soggetti politici – è certamente una crisi del "rappresentante" (come soggetto individuale e collettivo) ma costituisce al contempo una crisi del "rappresentato", ridotto nella complessità e nella "liquidità" di un'acuita frammentazione sociale³⁴.

Crisi del sistema dei partiti, disintermediazione, esplosione di modalità nuove di legittimazione carismatica del potere (ora nelle forme del partito personale, ora in quelle affini del movimento devoto al capo) sono, perciò, elementi strettamente interconnessi, che si correlano altresì all'emersione di spinte populiste.

4. Reazione populista e "controdemocrazia".

Le dinamiche di crisi dello Stato costituzionale di diritto, indotte dai processi di globalizzazione e di crisi dello Stato sociale, innescano – dunque – fenomeni populistici e "controdemocratici".

Questi ultimi – sia detto chiaramente sin dall'inizio – non sono perciò fattori di crisi in senso stretto dello Stato costituzionale, ma "sintomi" di una crisi che risponde a ragioni altre e a radici più profonde.

Pierre Rosanvallon ha parlato di "controdemocrazia"³⁵ per qualificare "un processo di individualizzazione che spoliticizza la democrazia, anche se apre spazi di partecipazione diversi nella società civile, animati dalla sfiducia verso la politica ufficiale", sicché essa esprime una dinamica fortemente ambivalente: "può essere intesa tanto come l'esito estremo della neutralizzazione della politica, quanto come una reazione 'civica' ad essa. I poteri di sorveglianza, interdizione e giudizio che la 'società civile' sempre più rivendica delineano una sorta di 'sovranità negativa', che

³⁴ Sul tema, v. già M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 109 ss.

³⁵ P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia* (2009), trad. it., Castelvechi, Roma, 2012, *passim*.

rivela sì il bisogno di non delegare, di prendere parola in prima persona, ma non costruttivamente, bensì nella dimensione del controllo, del freno o del rifiuto”³⁶.

Il “movimentismo” come espressione della “controdemocrazia”, quindi, da un lato è conseguenza di un’esigenza di rinnovato protagonismo di una società civile che avverte distacco e indifferenza da parte di un ceto politico giudicato elitario e incapace di fornire prestazioni rappresentative adeguate; dall’altro, non può essere inteso come un’alternativa alle dinamiche di crisi che pur esso stesso avverte, nella misura in cui esprime una dinamica di partecipazione non già attiva (e di ricostituzione dei canali politici tradizionali, attraverso un rinnovamento della forma-partito), ma di mero controllo.

Non è un caso se questo “movimentismo” sovente degeneri in espressioni di reazione populista.

È certamente vero che, da un lato, il populismo³⁷ riesce ad intercettare tre elementi fondamentali delle dinamiche politiche contemporanee, come rilevava il suo massimo teorico latinoamericano, Ernesto Laclau³⁸: la dispersione delle domande sociali nell’era del capitalismo globalizzato neoliberale (entro il quale non vi è un soggetto collettivo portatore di esigenze di cambiamento attivo, come la classe borghese nel Sette-Ottocento e la classe operaia nel Novecento), la conseguente necessità di congiungere domande eterogenee, la possibilità di unificazione di queste stesse istanze solo attraverso l’appello retorico ad un’unità simbolica, il “popolo”, proprio nell’era in cui la crescente frammentazione sociale lo renderebbe, in realtà, sempre più difficoltoso.

Proprio per questa esigenza di identificazione simbolica, però, il populismo si presta facilmente a derive carismatiche e – potenzialmente – autoritarie, che certamente si pongono in tensione con la legittimazione legale-razionale delle procedure democratiche.

³⁶ G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, cit., p. 35.

³⁷ Su cui, v. i contributi raccolti in R. CHIARELLI (a cura di), *Il populismo tra storia, politica e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ), 2015.

³⁸ Cfr. E. LACLAU, *La ragione populista*, trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2008, *passim*.

Non è, quindi, un caso se si sia parlato di una crisi del fattore “K-K” (Keynes-Kelsen)³⁹, nella misura in cui il declino dello Stato sociale e delle dinamiche keynesiane di interventismo pubblico nell’economia nell’era della globalizzazione neoliberale hanno indebolito la tradizionale centralità (kelseniana) del Parlamento, sicché al rafforzamento del ruolo degli esecutivi nella “post-democrazia” (come centro di riferimento politico sia nei rapporti con l’Unione europea sia come fulcro e coagulo di gruppi di interessi organizzati) – che si traduce inevitabilmente in una torsione del sistema delle fonti del diritto (con l’abuso della decretazione d’urgenza) – fa da contraltare non già una dinamica contro-egemonica protesa a rilanciare il ruolo del Parlamento, bensì una vasta congerie populista che, di fronte alle “promesse infrante” della democrazia (come le ha definite Jan-Werner Müller⁴⁰) vede sovente nel verticalismo del rapporto col capo carismatico (e, quindi, in abbozzate formule presidenzialiste o semipresidenzialiste prive di adeguati contrappesi) la panacea per i mali della politica.

In questo contesto, la dimensione del digitale – che si rivela perciò anche un potente fattore di amplificazione dei processi di crisi della democrazia – conosce il saldarsi di tre fenomeni, strettamente connessi tra loro, come ha rilevato opportunamente Moses Naim: le tre “p”: populismo, polarizzazione e post-verità. Fenomeni, questi, a cui si aggiunge una non meno pericolosa quarta “p”, quella della “promessa”, tipica del populismo e delle illusioni di disintermediazione, che soffiano sul malcontento di masse che si percepiscono “tradite” dalle elites: “il populismo promette al popolo qualsiasi cosa, anche se già si sa che non si potrà mantenere, che sarà molto oneroso o che avrà conseguenze negative: ma comunque il populismo promette”⁴¹.

Le facili promesse dell’illusione populista, allora, creano polarizzazione (aizzando il “popolo” contro le “elites”), offrendo letture emotive e istintive dei fatti storici, sino ad alterarli. È questo il cortocircuito della post-verità, in cui la distinzione tra il

³⁹ Su cui, cfr., per un’analisi ponderata, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Diritto e Società*, 4/2019, in particolare pp. 716-718.

⁴⁰ J. W. MÜLLER, *Cos’è il populismo?* (2016), trad. it., Egea, Milano, 2017.

⁴¹ V. M. NAIM, *Populism. Polarization. Post-truth: These are the drivers of today’s politics*, in *El Pais*, 20 febbraio 2020.

vero e il falso non soltanto è sfumata, se non stravolta, ma addirittura viene avvertita come non rilevante.

Alla luce di queste problematiche, e tenuto conto della pervasività dei poteri privati (le piattaforme digitali, attori del nuovo “capitalismo della sorveglianza”⁴²), possiamo accennare anche al dibattito emerso in ordine al tema della c.d. *e-democracy* e ad un possibile superamento della logica rappresentativa in favore di esperimenti di democrazia diretta elettronica. Non si possono, infatti, non cogliere criticità particolarmente rilevanti, manifestando così non poche perplessità rispetto a chi tenti di ridisegnare il costituzionalismo moderno nell’ottica di una democrazia 2.0. A ben vedere, infatti, proprio la c.d. democrazia digitale si rivela essere un terreno sul quale si incontrano le pulsioni del populismo e il fervore “controdemocratico” (a la Rosanvallon) di una società civile che esprime nuove istanze partecipative secondo quella descritta peculiare ambivalenza.

Dietro la maschera della *e-democracy*, sembrano celarsi i rischi di aggravamento di quella che Bernard Manin definisce la “democrazia del pubblico”⁴³, nella direzione di un uso massiccio della rete a scopi meramente propagandistici e funzionali alle esigenze di vecchi e nuovi movimenti dalle venature populiste, appiattiti nell’estrema personalizzazione dei rispettivi leader-demagoghi. Né certamente vanno trascurati i pericoli della disintermediazione⁴⁴, che sfavorisce la discussione pubblica rinchiudendo gli utenti in una *filter bubble*⁴⁵ senza dialettica e senza possibilità di orizzonti diversi.

⁴² S. ZUBOFF, *Il capitalismo della sorveglianza* (2018), trad. it. Luiss University Press, Roma, 2019, *passim*.

⁴³ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1995), trad. it. Il Mulino, Bologna, 2010.

⁴⁴ Sui pericoli della disintermediazione, vedasi F. GALLO, *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Sellerio, Palermo, 2019, p. 132, che – a proposito dei social network – afferma: «La creazione sul web di gruppi in base a legami di affinità tra amici e di ostilità contro comuni nemici, avviene, infatti, fuori dal tradizionale circuito politico, produce appunto disintermediazione e riduce la possibilità di incontro tra opposti schieramenti e, quindi, allarga la frattura fra le comunità».

⁴⁵ L’espressione è stata coniata da ELI PARISIÈR, autore del volume *The Filter Bubble: What the Internet Is Hiding from You* (per l’ed. it., vedasi *Il filtro. Quello che internet ci nasconde*, Il Saggiatore, Milano, 2012). Con *filter bubble* si intende il fenomeno di personalizzazione delle ricerche dei siti web, con il risultato della “chiusura” e dell’isolamento dell’utente in una bolla di informazioni non conflittuali, senza possibilità di confronto dialettico e di ampliamento degli orizzonti culturali.

Ma, oltre alle problematiche relative allo “strumento” della rete, non bisogna obliare le sfide che la democrazia diretta digitale potrebbe offrire al “metodo” democratico: il rischio di “far votare tutti su tutto”, ma di “votare soltanto”, senza “conoscere, discutere, progettare, controllare”, tutte «funzioni, queste, che verrebbero concentrate nelle mani di gruppi ristretti»⁴⁶.

E allora, di fronte a questo scenario, appaiono profetiche le considerazioni svolte da Carl Schmitt in alcune pagine della *Dottrina della Costituzione*: «Potrebbe immaginarsi che un giorno per mezzo di ingegnose invenzioni ogni singolo uomo, senza lasciare la sua abitazione, con un apparecchio possa continuamente esprimere le sue opinioni sulle questioni politiche e che tutte queste opinioni vengano automaticamente registrate da una centrale, dove occorre solo darne lettura. Ciò non sarebbe affatto una democrazia particolarmente intensa, ma una prova del fatto che Stato e pubblicità sarebbero totalmente privatizzati. Non vi sarebbe nessuna pubblica opinione, giacché l'opinione così concorde di milioni di privati non dà nessuna pubblica opinione, il risultato è solo una somma di opinioni private. In questo modo non sorge nessuna volontà generale (...), ma solo la somma di tutte le volontà individuali (...)»⁴⁷.

La democrazia, insomma, non è la conta dei voti, non può ridursi alla mera sommatoria aritmetica delle preferenze dei singoli (ed è questa una grande illusione figlia dell'altrettanto perigliosa illusione neoliberista della “sovrànità” dell'individuo-consumatore), ma esige dinamica, dialettica, crescita e scambio, conflitto e mediazione.

La chimerica democrazia digitale altro non rappresenta che un rischio di svuotamento di senso della democrazia stessa, basata sull'idea del *government by discussion* e sull'etica del discorso habermasiana⁴⁸, e che si nutre dell'apporto fondamentale di quelle formazioni sociali in cui liberamente si svolge la personalità umana.

⁴⁶ Così S. RODOTÀ, *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 166.

⁴⁷ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it. Giuffrè, Milano, 1984, pp. 321-322.

⁴⁸ J. HABERMAS, *Etica del discorso* (1985), trad. it. Laterza, Roma-Bari, 1989, *passim*.

Una democrazia elettronica, quindi, stando così le cose (considerati, cioè, i pericoli attuali del web, che al momento vedono ancora poche risposte sul piano giuridico), potrebbe indirizzarsi verso un “modello distopico”, il cui fulcro sarebbe da rinvenirsi in un’«agorà digitale imperscrutabile [...] utilizzata dai poteri reali, pubblici e privati, per il perseguimento di fini sostanzialmente illegittimi ma non comprensibili dal demos, che può essere così sorvegliato e manipolato»⁴⁹. Un plebiscitarismo elettronico⁵⁰ più che una democrazia, il che sarebbe – allora – null’altro che il frutto di un già imperversante populismo digitale⁵¹.

5. La necessità di rilanciare lo Stato costituzionale. La democrazia rappresentativa presa sul serio.

Il costituzionalista non può certo fermarsi innanzi alla descrizione dei fattori e dei sintomi di crisi della forma di Stato. Limitarsi a constatare l’esistenza di una fase di declino dello Stato costituzionale sarebbe operazione certo essenziale, ma non sufficiente. Denunciare lo scarto tra effettività e validità, tra *Sein* e *Sollen*, non può implicare affatto una rassegnazione all’esistente, ma, al contrario, è il primo passo per un impegno intellettuale (e civile) proteso a ri-agganciare la dimensione effettuale al dover essere costituzionale.

Se il giurista intende omaggiare la duplice missione del costituzionalismo come movimento storico (cioè la *fondazione* e la *limitazione* del potere legittimo), allora non può esimersi dal tracciare, secondo una visione alta di *politica del diritto* come impegno per l’attuazione della costituzione, una “rotta” di massima per riavvicinare il *Sein* al *Sollen*.

Certo, le dinamiche della globalizzazione appaiono al di fuori del controllo degli Stati (o, per meglio dire, di quegli Stati in condizioni di “semi-sovrantà”, per dirla

⁴⁹ Cfr. G. FIORIGLIO, *Democrazia elettronica. Presupposti e strumenti*, Cedam, Padova, 2017, p. 385.

⁵⁰ Ivi, p. 388.

⁵¹ Sul populismo digitale, v. M. BARBERIS, *Come Internet sta uccidendo la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2019, p. 38, il quale si sofferma sul superamento delle mediazioni politiche tradizionali risultante dalla diffusione della rete, con la connessa “illusione di poter influire sulla politica” da parte di ognuno con un click, foriera di un “cortocircuito tra istituzioni e media”.

con Baldassarre⁵²), sicché appare certamente difficoltoso immaginare una ri-democratizzazione dello spazio nazionale alle condizioni date, rimanendo in piedi tutte le contraddizioni espresse dal trilemma di Rodrik.

Pur in una fase calante della globalizzazione economica (come ha evidenziato la stessa vicenda della crisi del 2007-2008 e, ora, il crescente confronto-scontro geopolitico tra Stati Uniti e Cina, che potrebbe preludere ad un ri-assetto del governo globale politico-economico intorno a “grandi spazi” regionalizzati⁵³), permane il dato fondamentale per il quale non sembra possibile perseguire contemporaneamente i tre obiettivi dell’apertura globale dei mercati, della sovranità nazionale e della democrazia.

Di fronte alle “scelte tragiche” che il trilemma di Rodrik ci consegna, posta la difficoltà di incidere politicamente e giuridicamente sul primo vertice del triangolo, non sembra esservi altra strada che lo sforzo per proiettare la democrazia dal terreno dello Stato nazionale ad uno spazio “altro”.

Non certo, a meno di non voler incorrere nell’illusione utopistica di un certo cosmopolitismo giuridico, verso una problematica “democrazia globale”⁵⁴, quanto semmai verso lo spazio sovranazionale.

L’urgenza, insomma, è quella di una democratizzazione profonda e sistemica delle strutture istituzionali dell’Unione Europea, attraverso una revisione dei Trattati che attribuisca centralità al Parlamento europeo⁵⁵ (non è sufficiente la co-legislazione, ma occorre un Parlamento pienamente sovrano, titolare dell’iniziativa legislativa e capace di esprimere una fiducia politica ad una Commissione con piena responsabilità).

⁵² A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, *passim*.

⁵³ Per un puntuale quadro della complessa transizione in atto, v. P. PILUSO, *L’età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2023, pp. 203 ss.

⁵⁴ Cfr. D. ARCHIBUGI – R. FALK – D. HELD, *Cosmopolis*, Manifestolibri, Roma, 1993.

⁵⁵ V., per esempio, la proposta di S. HENNETTE – T. PIKETTY – G. SACRISTE – A. VAUCHEZ, *Democratizzare l’Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell’Europa* (2017), trad. it. *La nave di Teseo*, Milano, 2017, rivolta al superamento dello storico deficit democratico delle istituzioni euro-unitarie, attraverso l’istituzione di un’Assemblea parlamentare dei Paesi dell’euro.

Certo, è evidente a chi parla che un “popolo europeo” – come risultava dalla storica polemica tra Grimm e Habermas⁵⁶ – non si “crea” con un tratto di penna del legislatore, volendo parafrasare l’immagine di von Kirchmann, come se una democrazia europea potesse conoscere la luce solo in virtù di una revisione dei trattati.

Ma certamente non appare più rinviabile porre in essere tutte le condizioni giuridiche affinché questa democrazia europea possa svilupparsi e realizzarsi. Una democrazia che non può prescindere dal pilastro sociale, dalla solidarietà, passando attraverso una crescente armonizzazione dei sistemi fiscali nazionali e da un rilancio su basi europee del *Welfare State*, superando una rigida *governance economica* che – tra automatismi tecnocratici sanzionatori (si pensi, solo a titolo di esemplificazione, alla procedura per disavanzi pubblici eccessivi), indipendenza assoluta della Banca centrale (ai limiti dell’autoreferenzialità), primato della stabilità dei prezzi sull’obiettivo della piena occupazione, divieto di mutualizzazione dei debiti pubblici – nel pendolo tra solidarietà e giudizio dei mercati sugli Stati vede attualmente la prima opzione decisamente recessiva.

Certamente questo impegno sul piano sovranazionale non può non essere accompagnato da un contestuale rilancio delle condizioni essenziali della democrazia costituzionale nella dimensione nazional-statuale.

Appare fondamentale, in particolare, un rilancio della forma-partito e della rappresentanza democratica: sotto questo profilo, se è vero che è difficile intervenire sulle condizioni esterne che minano all’efficacia della forma-partito nel porsi come cerniera tra la società civile e lo Stato (e, conseguentemente, al circuito della rappresentanza democratica), tuttavia non sfugge che è quanto mai necessario che il legislatore intervenga per modificare una legge elettorale, quale è il c.d. *Rosatellum*, che, nonostante i moniti riferiti dalla Corte costituzionale alle due precedenti leggi (il c.d. *Porcellum* e il c.d. *Italicum*), è stato concepito con non poche ambiguità e contraddizioni.

⁵⁶ D. GRIMM, *Una costituzione per l’Europa?*, in G. ZAGREBELSKY, P.P. PORTINARO, J. LUTHER (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996, pp. 339-367; J. HABERMAS, *Una costituzione per l’Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, ivi, pp. 369-375.

Di questo bisogna parlare – per dirlo con franchezza – prima ancora che di riforme istituzionali! Non a caso, ogniqualvolta ci si trova ad affrontare il tema delle riforme, non si può non avvertire – a ben vedere – un qual certo “disagio”: troppo spesso si ha l’impressione che – complice la modellistica dei politologi affascinati dalle formule dell’ingegneria istituzionale – prevalga, nel dibattito generale ma anche nello stesso dibattito accademico, quella che già altrove si è definita una sorta di “fallacia illuministica”⁵⁷, vale a dire la pretesa che, con una riforma costituzionale, si possano correggere, per ciò solo, le disfunzioni del sistema politico e sciogliere una volta per tutte i nodi che attengono al rapporto tra rappresentanza e governabilità. Ci si illude, in altri termini, che sia sufficiente un tratto di penna del legislatore costituzionale – volendo nuovamente parafrasare la celebre immagine di von Kirchmann – per risolvere d’incanto tutti i problemi.

Al contrario, il sistema politico non è un *posterius*, ma un *prius* rispetto all’assetto costituzionale della forma di governo: se il primo è in crisi, per ragioni endogene, non ci si può illudere (come ha ricordato di recente Enzo Cheli nel suo bel volumetto⁵⁸) che, modificando l’assetto della forma di governo intervenendo sulla Costituzione, si possano correggere le disfunzioni dei partiti e si possa superare, più in generale, la crisi del sistema della rappresentanza politica.

Le varie soluzioni che sono state proposte in sede politica non possono non confrontarsi, allora, con un problema fondamentale: come restituire dignità alla rappresentanza politica? Come rigenerare il sistema politico? Come restituire alla forma-partito la sua centralità come luogo di aggregazione, territorialmente radicato, di idee e di interessi?

Non sfugge che, per rispondere a queste domande, non è sufficiente un nuovo approccio puramente normativo (di qualunque segno esso sia), ma occorre, di fronte alla disintermediazione che caratterizza l’età contemporanea e alla crisi *sia* dei rappresentanti *sia* dei rappresentati, una rigenerazione complessiva del tessuto

⁵⁷ Sul punto, sia consentito il rinvio ad A. LAMBERTI, *Forma di governo e crisi del sistema politico tra riforme a costituzione invariata e “razionalizzazione del parlamentarismo”*, in *Federalismi.it*, paper, 7 giugno 2023, pp. 1-8.

⁵⁸ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Il Mulino, Bologna, 2023, spec. pp. 10-11.

sociale (sempre più amorfo e sfibrato) ricostruendo luoghi di autentica partecipazione.

La crisi della forma di governo, infatti, non prescinde – anzi ne è una conseguenza – dalla *crisi della forma di Stato*, cioè, più in generale, dalla crisi delle democrazie costituzionali nell'era contemporanea, causata (o accelerata) da diversi elementi condizionanti (l'impatto della globalizzazione, il fattore tecnologico, l'assolutismo della società dei consumi, la disintermediazione, le diseguaglianze economico-sociali, ecc.).

Sicché, prima ancora di interrogarci sulle dinamiche della forma di governo, occorrerebbe operare un'indagine profonda – come si è qui tentato di fare – delle radici della crisi attuale della forma di Stato democratico ed avviare così un grande dibattito politico-culturale proteso ad individuare le modalità per contrastarla, onde rivitalizzare la democrazia non soltanto dal punto di vista politico (attraverso nuove forme di partecipazione) ma anche dal punto di vista economico e sociale (secondo lo spirito tracciato nell'art. 3, secondo comma, Cost. it., che sancisce il principio di eguaglianza in senso sostanziale, nella prospettiva del libero sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione di ciascuno all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese).

Per essere ancora più espliciti, cioè, la crisi della forma di Stato impatta sul sistema politico, e la crisi del sistema politico impatta – a sua volta – sulle forme di governo. Ragionare, perciò, di sola forma di governo senza porsi il men che minimo dilemma sul presente e il futuro della nostra forma di Stato – e cioè lo Stato sociale di diritto democratico-pluralista – è operazione politica e intellettuale non soltanto “monca”, ma anche intrinsecamente pericolosa, perché rischia di condurre all'individuazione di soluzioni che, nel tentativo di correggere il “male”, sono suscettibili di aggravare ulteriormente il quadro di crisi che affligge la democrazia. Spesso, poi, si sente ripetere che è centrale il problema della stabilità dell'azione di governo. Esso, però, non è (o meglio, non può essere considerato soltanto) un problema costituzionale: fin quando il nostro sistema politico non si sarà rigenerato

dai suoi problemi endogeni, nessun modello costituzionale sarà, in tutto o in parte, in grado di raggiungere i risultati auspicati.

Peraltro, per riprendere le suggestioni della giurisprudenza costituzionale sulle leggi elettorali (sentt. n. 1 del 2014 sul c.d. *Porcellum* e n. 35 del 2017 sul c.d. *Italicum*), la c.d. governabilità è senz'altro un obiettivo costituzionalmente rilevante, ma il suo perseguimento non può spingersi sino ad alterare del tutto il principio di rappresentatività. Ecco perché la proposta, contenuta nel ddl di revisione costituzionale Meloni-Casellati, di "costituzionalizzare" il premio di maggioranza senza soglia minima lederebbe gravemente il principio democratico.

E qui, avviandoci alla conclusione, tornano quelle domande ineludibili che ci si poneva in precedenza: come restituire dignità alla rappresentanza politica? Come rigenerare il sistema politico? Come restituire alla forma-partito la sua centralità come luogo di aggregazione, territorialmente radicato, di idee e di interessi?

Ecco, si ritiene che, pur con le ricordate cautele (il sistema politico è un *prius*, non un *posterius*), un contributo importante sul piano della "politica del diritto" non può essere affatto obliterato: sarebbe necessario, in luogo di avventurarsi verso i mari sconosciuti del premierato elettivo, apprestare una modifica alla legge elettorale, dopo che – ormai da tempo – il diritto di voto nella sua pienezza è stato "coartato" da abnormi premi di maggioranza, da collegi elettorali mal congegnati e, soprattutto, dalle indicazioni etero-imposte dalle segreterie di partito attraverso le liste bloccate.

In altre parole, si sarebbe dovuto (e si dovrebbe) affrontare seriamente il tema della *crisi della rappresentanza politica*, che è strettamente collegato alla *crisi della qualità della rappresentanza politica*, entrambe determinate anche da una legislazione elettorale che ha mortificato il diritto di voto (art. 48 Cost.).

Come è emerso dalle citate sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017 della Corte costituzionale, il legislatore certamente dispone di un'ampia libertà di scelta tra i diversi modelli, ma ove la scelta comporti la previsione di un premio di maggioranza, questo non deve alterare irragionevolmente il rapporto tra elettori ed eletti; ancora, anche se i partiti dispongono del potere di presentazione delle liste

dei candidati, nondimeno non possono coartare il diritto di voto, ora con liste bloccate, ora con candidature multiple che consentono al candidato eletto in più collegi un incondizionato potere di scelta del collegio di elezione (così ledendo sia il diritto di voto degli elettori sia l'interesse connesso al diritto di elettorato passivo dei non eletti).

Se vogliamo, quindi, restituire dignità agli elettori – e se si vuole contribuire ragionevolmente a sostenere il sistema dei partiti a rigenerarsi, così da ritrovare il necessario radicamento sul territorio – a mio parere occorre procedere ad una modifica della legge elettorale, preferibilmente tornando alle *preferenze*, nel quadro di un sistema proporzionale, sia pure opportunamente corretto da soglie di sbarramento (che, a mio avviso, rappresenterebbe la prima opzione da seguire, in quanto il proporzionale meglio riflette la complessità del sistema politico italiano e contribuisce a diminuire le tensioni promuovendo inevitabilmente la disponibilità dei partiti al compromesso).

Non ulteriormente rinviabile, poi, è una *legge sui partiti*, che dia finalmente attuazione all'articolo 49 della Costituzione, definendo giuridicamente i partiti – la cui centralità fu riconosciuta sin dall'ordine del giorno Dossetti in Assemblea Costituente –, delineandone le modalità di finanziamento (a partire da nuove forme di finanziamento pubblico) e garantendo il “metodo democratico” nelle strutture interne.

In tal modo, attraverso una disciplina giuridica puntuale e serrata, si possono porre le condizioni fondamentali per un rilancio della forma-partito, spingendo quegli stessi movimenti “fluidi”, “liquidi” (come “liquida” è la società in cui operano, per dirla con Bauman⁵⁹) – sovente con venature populiste – ad istituzionalizzarsi, a rendersi stabili, ad assumere un radicamento territoriale che contribuisca a filtrare, secondo un metodo democratico interno, le istanze provenienti dal basso.

Né si può trascurare, infine, l'opportunità di una revisione dei regolamenti parlamentari, nella prospettiva di rafforzare le coalizioni contrastando i deplorevoli

⁵⁹ Cfr., in particolare, Z. BAUMAN, *Modernità liquida* (1999), trad. it. Laterza, Roma-Bari, 2011, *passim*.

fenomeni di trasformismo. Infatti, le modifiche operate in tempi recenti si sono rivelate insufficienti, sicché si impongono interventi più decisi e mirati: dalla definizione di condizioni uniformi per la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera e al Senato – prevedendo, ad esempio, un unico requisito rigido, di tipo “politico” prima ancora che numerico –, alla riduzione delle ipotesi di costituzione di gruppi in corso di legislatura, dall’eliminazione delle componenti politiche all’interno del Gruppo Misto all’iscrizione obbligatoria nel Gruppo Misto di deputati o senatori che abbandonino il gruppo di origine.

Ma una democrazia rappresentativa “presa sul serio” passa non solo attraverso una legislazione elettorale che restituisca centralità alla scelta dell’elettore o attraverso una legge sui partiti, ma anche attraverso un rilancio della centralità del Parlamento.

La più volte richiamata crisi della rappresentanza politica, in effetti, corrisponde anche ad un parallelo progressivo svuotamento delle funzioni del Parlamento, che oggi appare sempre di più alla stregua di un organo “ratificatore” di scelte compiute “altrove”.

I dati sulla produzione normativa, d’altronde, sono particolarmente eloquenti: la stragrande maggioranza delle norme di rango primario è posta, oggi, da decreti-legge o decreti legislativi (e cioè da atti aventi forza di legge adottati dal Governo), e, anche se si considerano le leggi formali ordinarie, ci si avvede che la più gran parte delle leggi approvate dal Parlamento è di iniziativa governativa.

Eppure, nonostante questi problemi siano noti da tempo (e non solo agli addetti ai lavori!), sembra che, nel dibattito politico generale, non riesca ad attecchire la preoccupazione per la progressiva perdita della centralità del Parlamento.

Centralità che può e deve essere rilanciata, riconoscendo al contempo gli strumenti idonei ad assicurare una salda presenza del Governo “in” Parlamento: penso, per esempio, all’auspicata introduzione del voto parlamentare a data certa, che consentirebbe maggiore speditezza all’azione normativa di iniziativa governativa così da diminuire il ricorso, ormai sempre più abusato, alla decretazione d’urgenza e alle sue varie patologie (dai c.d. decreti-matrioska al maxi-emendamento in sede

di conversione, senza dimenticare gli incomprensibili decreti “salvo intese”). Uno strumento di diritto parlamentare, questo, che potrebbe favorire un rilancio della centralità del Parlamento come centro della produzione normativa, assicurando allo stesso tempo certezza e stabilità all’indirizzo di governo.

Ma – e qui mi avvio alle conclusioni – anche tutti questi necessari correttivi di sistema sul piano della legislazione ordinaria (con particolare riferimento alla legislazione elettorale) e sul piano degli istituti del diritto parlamentare, non sarebbero comunque sufficienti se non si prendesse atto della più generale crisi della forma di Stato e non ci si attivasse seriamente per un rilancio della democrazia e dello Stato sociale.

Di qui la necessità di una vera “buona politica”.

La crisi che viviamo da tanto, troppo tempo, è – prima ancora che una crisi economica, sociale, politica – una crisi valoriale profonda dell’intera civiltà occidentale.

L’individualismo estremo, il consumismo sfrenato – che ha reso la persona un mero “*homo consumens*”, come diceva il grande sociologo Zygmunt Bauman –, l’edonismo di massa, hanno prodotto uno scenario desolante, sconcertante: la “liquidità” dei valori, la mancanza di punti di riferimento, l’incapacità di trovare prospettive politiche ideali.

Quando l’economia di mercato pretende di trasformarsi in “*società di mercato*” – come avvertiva già nel 1944 il grande storico ed economista Karl Polany⁶⁰ –, cioè quando la dimensione individuale del consumo e dello scambio proietta se stessa in tutte le dimensioni del sociale, divenendo potenzialmente totalizzante, allora la società produce richieste di “protezione”, che spesso vengono facilmente declinate verso il populismo o, peggio, verso un paternalismo autoritario, insensibile alla legittimazione legale-razionale e alle forme della democrazia parlamentare.

Di fronte a questo scenario di “crisi” – o, se si vuole, di un’età delle transizioni, forma per ingentilire la dura realtà di un “interregno” nel quale si manifestano i fenomeni morbosi più disparati (volendo ricorrere alla celebre immagine

⁶⁰ K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), trad. it., Einaudi, Torino, 2010, *passim*.

gramsciana) – una democrazia rappresentativa “presa sul serio” passa necessariamente attraverso un rinnovato impegno civile – e mi rivolgo ai giovani ascoltatori di oggi – nel solco del rispetto e della piena attuazione della Costituzione.

Concludiamo, perciò, ricordando una frase – anzi, un monito – pronunciata da don Luigi Sturzo in un discorso al Senato il 27 giugno 1957: “la Costituzione è il fondamento della Repubblica. Se cade dal cuore del popolo, se non è rispettata dalle autorità politiche, se non è difesa dal governo e dal Parlamento, se è manomessa dai partiti verrà a mancare il terreno sodo sul quale sono fabbricate le nostre istituzioni e ancorate le nostre libertà”.

dirittifondamentali.it