

## Lo Stato democratico-rappresentativo e la sua crisi. Note introduttive su un tema controverso\*

di

Vincenzo Baldini\*\*

1. Provare a definire il concetto di democrazia appare, in generale, opera tutt'altro che semplice e per lo più infeconda, dato che tale concetto si presta ad una pluralità eterogenea di declinazioni assiologiche e funzionali, in ragione essenzialmente dallo specifico angolo di prospettiva da cui essa è riguardata<sup>1</sup>. Si pensi, ad es., alla percezione repubblicana della democrazia di stampo aristotelico, che fa leva soprattutto sulla responsabilità dei cittadini inerente alla partecipazione alla vita pubblica, ed a quella, invece, di tradizione liberale, basata essenzialmente sulle istituzioni (stato di diritto, libertà di mercato, rappresentanza politica etc.).<sup>2</sup>

Un utile abbrivio in tale direzione epistemologica può rappresentare anche l'affermazione, tratta dal noto dramma di J.W. v. Goethe (1788), del duca d'Alba ad Egmont che gli chiedeva chi avrebbe garantito la libertà del popolo olandese citazione: "libertà, una bella parola, se la si intendesse bene: quale è la più libera delle libertà? – produrre il (proprio) diritto! - e il re non la impedirà (al popolo

---

\*Il presente contributo costituisce la versione, rielaborata, della relazione introduttiva svolta al Convegno internazionale su: "La crisi della democrazia costituzionale negli ordinamenti nazionale ed europeo: cause e correttivi" (Cassino, 29-30 Aprile 2026).

\*\* Professore Ordinario di diritto costituzionale - Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

<sup>1</sup> Sul senso della democrazia in generale, cfr. tra gli altri C. Meier, *Die parlamentarische Demokratie*, Wien, 1999, p. 15 ss.; C. Möllers, *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, 3. Aufl., Wachenbach, 2012, p. 9 ss.. Sul senso e la portata del principio di sovranità popolare, cfr. anche I. Maus, *Über Volkssouveränität*, Berlin, 2011, part. p. 22 ss.

<sup>2</sup> Su tale distinzione, cfr. soprattutto J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, München, 2003, p. 23 ss.. Inoltre, v. J. Habermas, *Drei normative Modelle der Demokratie* (1992), ora anche in Id., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main, 1996, p. 277 ss.

olandese)”. In tale affermazione, nella quale democrazia e libertà (politica) finiscono in buona sostanza per identificarsi<sup>3</sup> a trovare primario riferimento è la libertà di autodeterminazione politica dei singoli cittadini, intesa anche quale positiva risposta al “tormento dell’eterogeneità” (*Qual der Heteronomie*)<sup>4</sup>.

La citata affermazione, ad ogni modo, non esaurisce la consistenza della democrazia costituzionale per la quale, ad es., di rilievo primario è l’esercizio effettivo dei diritti fondamentali soprattutto di quei diritti strettamente funzionali all’effettiva espressione di consapevolezza politica. Senz’altro più attinente, pertanto, si mostra il generale richiamo alla democrazia come forma di “autoorganizzazione della società”<sup>5</sup>, concetto più articolato per portata assiologica e funzionale<sup>6</sup>, entro cui trova specifico risalto la previsione normativa della riconducibilità diretta o indiretta al popolo quale comunità di cittadini liberi e uguali dell’esercizio dell’autorità e di ogni potere di decisione politica, dello Stato-apparato come degli altri enti territoriali di governo<sup>7</sup>. Il popolo, secondo Costituzione, non è unicamente la fonte di legittimazione dell’autorità pubblica ma si atteggia a titolare effettivo della sovranità esercitata nelle forme ed entro limiti previsti dalla stessa Carta fondamentale. Non esiste, pertanto, alcuna forma di democrazia intesa quale investitura popolare del potere che non sia quella tipica prevista e regolata dall’ordinamento giuridico statale (non solo di livello costituzionale), alla cui stregua assumono significato e qualificazione formale e portata effettiva formule del tipo: democrazia rappresentativa, democrazia parlamentare. Può dirsi, allora, che quello democratico si atteggia a principio ordinatore fondamentale dell’organizzazione dello Stato-apparato<sup>8</sup> in stretta correlazione causale e funzionale al complesso di diritti e libertà costituzionali, nel

---

<sup>3</sup> J. W.v.Goethe, *Egmont*, 1788, Torrazza Piemonte, p. 128.

<sup>4</sup> H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (2. Aufl.), 1929, ora anche in M. Jestaedt, O. Lepsius (Hrsg.), *Verteidigung der Demokratie*, Tübingen, 2006, p. 154.

<sup>5</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 8 (Rdn.11).

<sup>6</sup> M. Hättich, *Demokratie als Herrschaftsordnung*, Köln und Opladen, 1967, S. 11 ss.

<sup>7</sup> E.-W. Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart* (1972), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 209 ss., part. p. 225.

<sup>8</sup> H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen, 2014, p. 161.

quadro di un generale disegno correlato al valore primario della persona e della dignità umana, al suo pieno sviluppo, nel quadro di una serie di principi supremi che concorrono a specificare l'identità costituzionale dello Stato<sup>9</sup>.

L'opzione per un assetto di democrazia rappresentativo-parlamentare voluto dai Costituenti è riflessa, in concreto, in un sistema di regole e diritti sanciti nella Carta repubblicana del '48, di natura anche procedurale, idoneo, in principio, a favorire la razionalizzazione del processo politico<sup>10</sup> attraverso principalmente la trasparenza, visibilità e generale comprensibilità delle dinamiche che conducono alla decisione politica, in cui rileva tra l'altro la manifestazione della libertà-dissenso interna alle Assemblee parlamentari<sup>11</sup>.

Nella specifica opzione per un assetto di monismo parlamentare si riflette, dunque, la volontà di costruzione di un modello aperto e inclusivo di Stato democratico, che non si connota unicamente per il richiamo alla regola di maggioranza quale metodo di decisione ma che giunge ad includere un effettivo pluralismo degli apporti politici quale condizione per approdare alla decisione "razionale". In questo senso quello democratico si presenta soprattutto come un processo decisionale trasparente ed aperto al controllo diffuso, in grado di favorire la consapevolezza del cittadino relativamente all'attività dei propri rappresentanti in Parlamento ed orientarne così la successiva condotta politica.

Anche attraverso tale apertura ed inclusione pluralistica del processo democratico, di cui -si è detto- l'espressione del dissenso si configura quale elemento costitutivo parimenti a quello della regola di maggioranza, la democrazia costituzionale ammette e legittima nuovi equilibri della consistenza rappresentativa delle forze politiche<sup>12</sup> che non pregiudicano, ad ogni modo, la continuità sovraperonale<sup>13</sup> nell'esercizio del potere.

---

<sup>9</sup> E.-W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 246 ss., part. p. 249; H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Tübingen, 2014, p. 161.

<sup>10</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 62, Rdn. 138.

<sup>11</sup> K. Hesse, op. cit., p. 62, Rdn. 137.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> K. Hesse, *Grundzüge* cit., p. 62. Rdn. 137.

In quanto “forma discorsiva” del confronto pluralistico ad ogni livello, istituzionale e sociale, funzionale ad una concorrenza di idee e proposte politiche <sup>14</sup>, la democrazia costituzionale postula come necessaria l’esistenza di un flusso eterogeneo di comunicazione pubblica<sup>15</sup>, all’interno delle istituzioni politiche e di governo (Parlamento, Assemblee rappresentative territoriali) come nel contesto della società civile, viatico di libera formazione di un convincimento oltre che di una coscienza nell’agire politico. Nello specifico dello Stato-comunità tale flusso è animato oltre che dall’esistenza dei partiti politici cui la Costituzione riconosce una posizione privilegiata nella determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.), oltre che nella formazione e selezione della classe politica, anche una pluralità di soggetti politici (gruppi, movimenti di opinione, formazioni politiche spontanee, etc.) capaci parimenti di intercettare e rilanciare istanze politiche di base ordinandole, non di rado, nella forma di una domanda di azione politica,. Così, diversamente dai regimi totalitari la democrazia costituzionale regola l’esercizio temporalmente limitato dell’autorità (*Herrschaft auf Zeit*) in grado, tra l’altro, di favorire il ricambio nelle cariche istituzionali.

2. Tuttavia, se e quando si ponga mente all’esperienza contemporanea, la percezione è di una effettiva discrasia rispetto al figurino delineato che documenta lo stato di effettiva difficoltà della democrazia costituzionale: de-istituzionalizzazione della decisione a favore di forme di potere autocratico, dislocazione dell’effettivo potere decisionale in capo a singoli, a detrimento della razionalità dei processi istituzionalizzati di formazione del confronto pluralistico e della decisione<sup>16</sup>, arretramento della funzione di mediazione tra interessi concorrenti svolta da Assemblee rappresentative e partiti politici, giudizio di disvalore verso le la vischiosità delle procedure parlamentari e/o all’azione dei

---

<sup>14</sup> A. Wehler-Schöck, *Lass uns streiten!*, in <https://www.ipg-jg.de>.

<sup>15</sup> A. Wehler-Schöck, op. cit..

<sup>16</sup> Sulla presuntiva limitata razionalità della decisione democratica, in conseguenza della razionalizzazione del processo decisionale, cfr. C. Möllers, *Demokratie – Zumutungen und Versprechen*, cit., p. 44.

partiti politici meno aliena da un reale collegamento con la base sociale<sup>17</sup> sono sintomi evidenti di una patologia che sembra affliggere (e non da ora...) tale modello. A ciò può aggiungersi la creazione e stabilizzazione di una vera e propria *élite* di professionisti della politica che finisce per conferire a quest'ultima il carattere di un'attività lavorativa sterilizzando o, quanto meno, rendendo più difficile l'aspettativa di ricambio attraverso l'atto elettorale. Peraltro, lacune normative a livello costituzionale finiscono per pregiudicare l'effettività del carattere solo temporale delle nomine o elezioni di personalità chiamate a ricoprire organi-potere di natura monocratica<sup>18</sup>.

Ne viene fuori, nel complesso, un quadro di effettiva crisi della democrazia costituzionale<sup>19</sup> alla cui base è una generalizzata sfiducia sociale nella politica<sup>20</sup>, in particolare nel corretto funzionamento delle istituzioni rappresentative in quanto attiene, soprattutto, alla loro capacità di riflettere nell'azione concreta un consenso sociale. Autoreferenzialità del sistema politico, possibilità di rinnovo senza limiti in cariche istituzionali<sup>21</sup>, scarsa propensione al rinnovamento e alla rigenerazione del

---

<sup>17</sup> O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 56 (2017) p. 323 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, si rinvia alle considerazioni svolte da H.-G. Dederer, *La formazione delle élite nella democrazia rappresentativa e il principio democratico del «governo a tempo determinato»...*, traduzione italiana della relazione tenuta all'evento scientifico internazionale: "La crisi della democrazia costituzionale negli ordinamenti nazionali ed europeo: cause e correttivi" (Cassino 29-30 Aprile 2026).

<sup>19</sup> P. Kirchhof, *Gewissheiten einer Demokratie*, in *DÖV*, 1/2024, p. 1, che menziona tra i fattori generatori della crisi, oltre all'emergenza pandemica, la crisi climatica e il dominio dei Media e delle tecniche di digitalizzazione, quest'ultimo in grado di minacciare la formazione del pensiero pubblico. In fine, anche il fenomeno dei flussi immigratori crescenti che impone allo Stato, tra l'altro, di garantire una tutela ai cittadini. Conforme, S. Bein, *Von der Demokratie zur Postdemokratie? Ein Vorschlag zur Neuformulierung eines umstrittenen Konzepts*, in *Zeitschrift für politische Theorie*, 9/2018, p. 51 ss.. Di una scomparsa della democrazia parla, ancora, H. Dreier, *Vom Schwinden der Demokratie*, in F. W. Graf, H. Meier, *Die Zukunft der Demokratie* (Hrsg.), Tübingen, 2018, p. 29 ss.

<sup>20</sup> U. Volkmann, *Krise der Konstitutionellen Demokratie?*, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 643 ss., part. p. 649. Una tale sfiducia -va detto- non costituisce affatto un fenomeno recente, di tale sfiducia verso la vita pubblica si parlava già nella metà del secolo scorso: sul punto, cfr. per tutti F. Werner, "Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht", in *DVBl*, 1959, p. 528 e la dottrina ivi citata. Di allontanamento dei cittadini dalla politica parla anche H. J. Papier, *Die Zukunft der Demokratie*, in H.J.Papier, U. Münch, G. Kellermann, *Die Zukunft der liberalen Demokratie* (Hrsg.), Nomos Verlag, 2025, p. 261 ss.

<sup>21</sup> In quest'ottica, nel vuoto della norma costituzionale (art. 85 ss. Cost.), rileva il conferimento del secondo mandato all'attuale Capo dello Stato, con l'effetto -anche costituzionalmente dubbio- di stabilizzarlo nella funzione di organo di garanzia per un periodo di tempo complessivo eccessivamente lungo (quattordici anni). L'attribuzione del secondo mandato

ceto politico, esclusione del cittadino dalla selezione diretta dei propri rappresentanti (attraverso la mancanza del voto di preferenza) con conseguente reale dislocazione in capo ai partiti politici dell'effettivo potere di scelta di questi ultimi, sono i presupposti che motivano una sorta di fastidio nei confronti del ruolo e dell'azione dei partiti, equiparati *tout court* ad apparati di potere. Ne deriva un sensibile arretramento della partecipazione democratica causando anche il basso rendimento delle Assemblee rappresentative, non più percepite come sedi primarie dell'autentico confronto pluralistico ma relegate al rango di organi di ratifica della volontà maggioritaria di governo. Ciò concorre a motivare, almeno a livello territoriale, una preferenza dei cittadini per assetti organizzativi basati sull'investitura diretta dei vertici istituzionali dell'amministrazione locale<sup>22</sup>.

3. Oltre quelle descritte relative, rispettivamente, alla chiusura del sistema politico generale ed alla progressiva involuzione della forma di governo a monismo parlamentare, la dottrina ha individuato altri fattori di crisi della democrazia, a partire da una certa stabilizzazione del governare nello stato di crisi -sanitaria, ora anche climatica, ambientale, energetica, militare etc.- che concorre a favorire uno spostamento del baricentro della decisione politica in capo al Governo.

Quella dell'emergenza, in quanto tempo "della decisione e dell'agire, della lotta e del sacrificio"<sup>23</sup> e anche, per ciò stesso, l'ora dell'Esecutivo<sup>24</sup>, quale organo più idoneo per struttura e competenze ad agire con tempestività ed efficacia al fine di

---

elettivo finisce di fatto per accreditare la personalità del Presidente della Repubblica di un'eccedenza di legittimazione democratica, con l'effetto di causare (come a volte è avvenuto...) tracimazioni dal ruolo costituzionale di Garante del buon funzionamento dell'organizzazione costituzionale dello Stato attraverso l'esercizio dei poteri che la stessa Legge fondamentale gli attribuisce. Anche nel silenzio della previsione costituzionale questa duplice elezione si configura come una patologia dell'esperienza costituzionale, cui andrebbe posto rimedio attraverso l'espressa previsione costituzionale di un divieto di rielezione. Per le differenze con il modello tedesco, cfr. ancora H.G. Dederer, op. cit., p. 8 del paper.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 325.

<sup>23</sup> „...die Stunde der Entscheidung und der Tat, des Kampfes und des Opfers...“: U. Volkmann, *Der alltägliche Ausnahmezustand oder: Not kennt viele Gebote*, in *Merkur-Zeitschrift*, Heft 708 (2008), p. 369 ss., part. p. 37..

<sup>24</sup> Cfr. al riguardo anche M. K. Abdulsalam, *Die Stunde der Exekutive: ein Wendepunkt im Umgang mit Tatsachen ?*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts (JöR)*, 69 (2021), p. 487 ss., part. p. 494 ss.

fronteggiare lo stato di crisi. Tale condizione realizza, così, una concausa di arretramento del ruolo di decisore politico delle Assemblee parlamentari, in particolare con riguardo alla definizione di strategie e *modus operandi* dell'autorità per il contrasto allo stato di crisi.

L'assetto di monismo governativo che viene a profilarsi in questa condizione finisce per convertire in potere di controllo successivo sull'azione dell'Esecutivo l'attività parlamentare, svuotandola di fatto di quel confronto pluralistico razionalizzato propedeutico anche alla determinazione della volontà di una maggioranza politica precostituita. Tale attività viene in sostanza a concentrarsi nella fase 'a valle', di attuazione delle misure anti-crisi stabilite dal governo.

Peraltro, l'apporto spesso determinante di studiosi, organismi scientifici ed esperti di settore ai fini del superamento delle cause che hanno originato lo stato di crisi lascia prefigurare, in maniera non del tutto incongrua, una sorta di epistemizzazione della politica<sup>25</sup> che, nel vaglio degli interessi generali coinvolti, tende a spogliarsi di qualsivoglia contenuto discrezionale secondario rispetto all'obiettivo tecnico massimale del superamento della fase critica. Non è un caso del resto che con allocuzioni, del tipo "espertocrazia" o "governo degli esperti" la dottrina abbia inteso evocare la condizione di una signoria dell'apprezzamento svolto da tecnici in questa fase, a cui la decisione di governo conferisce veste formale politico-giuridica, nella prospettiva di una tempestiva uscita dalla condizione di crisi<sup>26</sup>.

4. L'esperienza ormai stabilizzata del governare nello stato di crisi è tra quelle che alimenta uno strano sillogismo per cui l'efficienza di una democrazia rappresentativa e responsabile è fatta consistere essenzialmente nella rapidità della decisione. In tale sillogismo acquisisce un rilievo del tutto marginale, allora, quel

---

<sup>25</sup> A. Bogner, *Die Epistemisierung des Politischen*, 4. Aufl, Ditzingen, 2023, *passim*. In senso critico rispetto a tale impostazione, cfr. L. Münkler, *Verlust des Politischen qua Epistemisierung ?*, in *AöR* 150 (2025), p. 1 ss., part. p. 29 ss.

<sup>26</sup> A. Bogner, *Die Epistemisierung*, cit.; H.P. Schneider, *Eigenart und Funktionen der Grundrechte im demokratischen Verfassungsstaat*, in J. Perels (Hrsg.), *Grundrechte als Fundament der Demokratie*, Frankfurt am Main, 1979, p.11 ss..

confronto pluralistico che -si è detto (v. *supra*)- rientra tra i fattori caratterizzanti la democrazia parlamentare come modello organizzativo<sup>27</sup> e forma di razionalizzazione della decisione. Di contro, la percezione, non poco diffusa a livello sociale, che il decidere presto e bene trovi miglior compimento in assetti di potere monocratico per i quali l'investitura popolare diretta ne rafforza la connotazione rappresentativa, rivela in sé una inclinazione decisionista. Quest'ultima, tuttavia, oltre ad avvolgere in un cono d'ombra l'autonoma valenza democratica del processo di integrazione politica, postula una (malintesa) unità e identità sostanziale di Stato e popolo poco o per nulla conciliabile con la cadenza pluralistica del modello vigente di democrazia costituzionale, dove trova cittadinanza l'espressione del dissenso interno al processo decisionale<sup>28</sup>.

Sullo sfondo della suddetta inclinazione decisionista è dunque una unità che tende all'annientamento di valore del pluralismo sociale, politico, religioso e culturale. Di tale ideologia, del resto, i partiti populistici si rendono i principali assertori, nel cui programma è previsto il superamento delle cd. disfunzioni procedimentali del parlamentarismo e delle logiche che vi sottendono<sup>29</sup> ma che attendono, in ultima analisi, a sistemi di democrazia illiberale<sup>30</sup>. In alcuni ordinamenti europei, il trionfo elettorale di tali partiti ha coinciso con l'avvio di riforme, legislative e/o costituzionali, mirate in ultima analisi ad un abbassamento delle garanzie connesse allo Stato costituzionale di diritto esistente<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Sui caratteri della democrazia parlamentare, cfr. per tutti E. Denninger, *Die Herrschaftsordnung der parlamentarischen Demokratie – Die rechtsstaatliche Demokratie zwischen Staatsverwaltung, Parteien und Verbänden*, in A. Randelzhofer, W. Süß (Hrsg.), *Konsens und Konflikt - 35 Jahre Grundgesetz*, Berlin-New-York, p. 200 ss.

<sup>28</sup> Sul valore della democrazia pluralista, W. Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Opladen, 1980, part. p. 167 ss..

<sup>29</sup> O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 2017, p. 323 ss., part. p. 324.

<sup>30</sup> A. Voßkuhle, *Die Verteidigung von Europa, Demokratie und Verfassungsstaatlichkeit in Zeiten der Krise und des Populismus*, in Id., *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2021, p. 9.; nonché, Id., *Demokratie und Populismus* (2018), ivi, p. 219 ss.. Al riguardo, v. anche G. Frankenberg, *Autoritarismus*, Berlin, 2020, p. 22 ss..

<sup>31</sup> A. Voßkuhle, *Resilienz der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in *Juristen Zeitung (JZ)*, 81 (2026), p. 105; H. Sauer, *Demokratische Legitimation zwischen Staatsorganisationsrecht und grundrechtlichem Teilhabeanspruch*, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 19 ss.

5. Nell'ordine di idee che qui si segue è anche una crescente difficoltà, da parte del potere politico, di regolazione e controllo dei flussi immigratori provenienti da Paesi extra-europei. Il fenomeno, ormai dilagante, dell'immigrazione irregolare alimenta divisioni e contrasti, a livello politico e sociale, che minano la credibilità delle istituzioni democratiche di governo. Tale fenomeno lascia insorgere due distinti ordini di problemi, concorrenti ma concomitanti nell'effetto ultimo di pregiudizio all'efficacia di funzionamento dell'ordinamento democratico.

Insorgono, in primo luogo, problemi in conseguenza delle azioni criminose svolte da immigrati singoli o da gruppi di immigrati clandestini, in grado di minacciare seriamente la tenuta della sicurezza e dell'ordine pubblico interno. A tal fine, è richiesto un impegno sostenuto dello Stato di controllo del territorio, per prevenire tali fenomeni che tuttavia non sempre si compie secondo le esigenze e non sempre perciò riesce a frenare l'azione criminosa di tali soggetti.

Su altro versante, il numero crescente degli immigrati regolari genera il sollevamento di una vera e propria questione democratica, stante in generale la mancanza in capo a questi ultimi della titolarità di diritti politici. Ciò favorisce infatti un progressivo ampliamento della forbice tra cittadini -titolari di tali diritti- e non cittadini, penalizzando di conseguenza la stessa consistenza democratica degli organi costituzionali di rappresentanza politica.

Un ulteriore questione attiene alle difficoltà di integrazione sociale di individui e gruppi minoritari i quali ispirano rigidamente la propria condotta di vita, sociale e lavorativa a canoni religiosi sovente apparsi incompatibili con principi e diritti inviolabili della Carta fondamentale (es. principio di pari dignità sociale, principio di eguaglianza etc.). Ciò realizza non di rado situazioni di insuperabile conflitto tra tali condotte e la legge, come prodotto di volontà democratica, che vengono interpretati anche secondo il parametro costituzionale della libertà religiosa<sup>32</sup>. L'accentuata ortodossia religiosa di tali minoranze, a ben vedere, tende a disconoscere la legge parlamentare come prodotto condiviso di regolazione di ogni

---

<sup>32</sup> Si pensi, per tutti, alla condizione della donna secondo la religione islamica, alla legittimità della poligamia, al disconoscimento alla donna di diritti e libertà fondamentali etc.

aspetto dell'esperienza sociale generandosi forme atipiche di dissenso non basate, come di norma, sull'alternativa di proposta politica bensì sulla disobbedienza dell'osservanza di ogni legge ritenuta in contrasto con i canoni religiosi.

Tanto, non pone in pregiudizio la natura dello Stato quale unità di pace, di autorità e di decisione né la sua identità costituzionale, nondimeno, ciò finisce per ridurre lo spessore di relativa omogeneità, culturale e di valori, all'interno della società civile, consistente nelle "comuni concezioni basilari (*Grundvorstellungen*) e nella comune consapevolezza di appartenenza (*Zusammengehörigkeitsbewusstsein*)", avvertito quale necessaria condizione e presupposto extra-giuridico della democrazia<sup>33</sup>. Accanto all'osservanza del diritto quale forma di autodeterminazione del popolo, si ritiene che quest'ultima debba includere anche "un certo grado di percezioni fondamentali comuni dei cittadini sulla specie e l'ordinamento della loro vita sociale ... insieme ad una struttura di emancipazione della società"<sup>34</sup>. In tal modo, essa può rendersi operativa<sup>35</sup> quale volano dell'integrazione e dello sviluppo sociale.

6. Ma la crisi della democrazia rappresentativa sconta anche l'azione di fattori "esterni" all'ordinamento nazionale, a partire dalle condizioni di un'economia mondiale animata da imprenditori internazionali che con molta difficoltà vengono ad essere sottoposti a vincoli e limiti disposti dal diritto interno dello Stato.

La globalizzazione economica, correlata alla sempre maggiore interdipendenza funzionale degli Stati, non è l'unico settore emancipato, di massima, dalle regole statali: tale interdipendenza risulta sempre più connessa alla minaccia globale di eventi e fenomeni in grado di pregiudicare gravemente l'integrità di Beni costituzionali primari (salute, sicurezza, ambiente) indebolendo la stessa capacità di azione del singolo Stato. In capo a quest'ultimo, così, si appuntano compiti e

---

<sup>33</sup> E. W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip* (1987), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1992, p. 348; nonché Id., *Ist Demokratie eine Forderung der Menschenrechte?* in Id., *Staat – Nation – Europa*, Frankfurt am Main, p. 246 ss., part. p. 251.

<sup>34</sup> E. W. Böckenförde, *Demokratie*, cit., p. 348.

<sup>35</sup> „politische Ordnungsform“: E. W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine Forderung der Menschenrechte?* cit., p. 252.

responsabilità non più assolvibili in modo efficiente ed efficace in forma individuale e con i mezzi di cui esso dispone ma attraverso, essenzialmente, lo sviluppo ed il consolidamento di politiche di integrazione sovranazionale (internazionale/europea), in grado di dare la spinta alla nascita di vere e proprie comunità ultranazionali<sup>36</sup> (in questa direzione, spinge anche il processo di digitalizzazione universale).

6.1. Sul piano dell'azione democratica, l'integrazione dello Stato nazionale in assetti di governo *multilevel*, europeo e/o globale (quest'ultimo in quanto attiene a specifici settori, come la sanità) ha l'effetto pratico di spostare le dinamiche della decisione in una sede ultranazionale, certo lontano dalla singola comunità statale interessata. Ciò induce, inevitabilmente, ad una minore partecipazione-controllo del singolo su tali dinamiche anche quando il procedimento decisionale tende a seguire, sul piano formale, le medesime scansioni interne al procedimento legislativo nazionale.

In realtà, a livello sovranazionale e/o internazionale la decisione consegue spesso a dinamiche più complesse, di minore trasparenza o penetrabilità da parte del controllo popolare (ad es., nelle decisioni dell'OMS) in quanto non ispirate all'obiettivo della razionalizzazione democratica ma unicamente all'adozione delle misure reputate necessarie per il Bene comune, assunte da organi a volte del tutto privi di una qualche apprezzabile legittimazione popolare.

I regimi costituzionali transnazionali<sup>37</sup> emergenti dall'esperienza contemporanea si caratterizzano per il difetto di quei "principi complementari della democrazia" quale l'esistenza di una reale connessione funzionale tra costruzione di un consenso identitario e istituzionalizzazione del dissenso interno<sup>38</sup>, presenti invece negli ordinamenti nazionali. Tali assetti rivelano, a ben vedere, una connotazione efficientista che nulla ha a che vedere con l'esigenza di una necessaria imputazione democratica del potere.

---

<sup>36</sup> P. Kirchhof, *Gewissheiten einer Demokratie*, cit., p. 5.

<sup>37</sup> G. Teubner, *Quod omnes tangit: Transnationale Verfassungen ohne Demokratie?*, in *Der Staat* 2/2018, p. 173 ss.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 177.

Essi si profilano come “Costituzioni di regime senza democrazia”<sup>39</sup>. Le ragioni di tale condizione sono di natura obiettiva: la costruzione del consenso identitario quale elemento essenziale della democrazia” tende a trovare un reale inveroamento unicamente a livello locale<sup>40</sup> in quanto non può prescindere dal riferimento ad uno spazio limitato, inteso come quello idoneo all’ esistenza dell’ autorità democratica e ad un concetto di sovranità popolare che includa, tra i connotati tipizzanti, la trasparenza, comprensibilità e responsabilità dei procedimenti decisionali, finalizzata al loro controllo. Lo Stato nazionale si configura, pertanto, come il punto massimo di simbiosi<sup>41</sup> dei suindicati principi complementari della democrazia, in esso si prospetta un equilibrio razionale tra esercizio del dissenso politico ed unità e capacità di determinazione del consenso, in cui il primo si riflette nell’ imputazione a livello costituzionale di posizioni di diritto in capo alle minoranze politico-parlamentari.

La medesima simbiosi non potrebbe rinvenirsi, pertanto, in una istituzione sovrastatale in quanto difetterebbe, in essa, l’ idoneità della dimensione territoriale entro cui la stessa può compiersi. Al livello transnazionale, in cui latente e inevasa si fa ogni sia pur flebile aspettativa identitaria tra interessati e centri di decisione<sup>42</sup> tale simbiosi non potrebbe aver luogo e una democratizzazione dei processi politici potrebbe forse inverarsi nella forma esclusiva di un potenziamento del dissenso organizzato<sup>43</sup>.

7. Riferendosi più nello specifico al processo di integrazione comunitaria, l’ incremento nel tempo delle attribuzioni rimesse alla competenza dell’ istituzione sovranazionale non è riuscita a favorire alcun consenso identitario verso gli organi di tale ordinamento. Concorre, a ciò, anche la complessità dei procedimenti decisionali interni all’ istituzione europea, i quali assumono l’ andamento di un torrente carsico sfociando, in fine, nell’ atto i cui contenuti non si riesce a

---

<sup>39</sup> Ibidem, p. 173 ss..

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> Idem.

<sup>43</sup> Ibidem, p.178.

comprendere fino in fondo attraverso quale concorso di volontà vengano determinati.

In senso contrario non vale il richiamo all'ampliamento delle attribuzioni co-decisionali Consiglio-Parlamento europeo, stante l'attuale insufficienza -se non proprio l'effettiva carenza- nei parlamentari europei di una capacità rappresentativa dell'intero popolo dell'Unione europea<sup>44</sup>. La legittimazione democratica di questi ultimi, come è noto, deriva dalle differenti discipline elettorali sancite dalle diverse leggi nazionali, ciascuna recante regole e sistemi distinti. Tale condizione non concorre ad indurre il maturare di una coscienza dell'unità del popolo europeo (\*) basata sulla condivisione comune dei medesimi valori (democrazia, stato di diritto, dignità, libertà etc.) oltre a rafforzare, nei singoli parlamentari europei, il legame diretto con gli interessi peculiari del Paese di provenienza.

In conclusione, può dirsi che si è ancora lontani nell'UE da un livello apprezzabile di esperienza democratica equiparabile a quella degli Stati nazionali.

8. Un'ulteriore problematica connessa alle limitazioni di sovranità statale attiene al dislocamento di quote effettive di potere decisionale in capo ad enti od organismi internazionali di settore (WTO, OMS). All'effettiva carenza di rappresentatività democratica dei relativi organi è abbinata, nella specie, la poca perspicuità dei procedimenti di decisione interni a tali organi, con la conseguenza che l'istanza democratica si manifesta unicamente nella processo decisionale interno alle Assemblee parlamentari nazionali, relativo alla autorizzazione alla ratifica ed alla esecuzione dell'atto internazionale. Senza tacere, poi, del fatto che un freno supplementare alla decisione democratica del legislatore nazionale rappresenta anche l'attivismo a volte eccessivo di Tribunali comunitari (Corte di Giustizia UE) e internazionali (Corte EDU) chiamati a presiedere all'applicazione ed al rispetto, da parte degli Stati nazionali, dei Trattati e Convenzioni mirati alla tutela di diritti

---

<sup>44</sup> Sulla grande questione della trasformazione del fine dell'Unione europea, non più solo come comunità di mercato ma anche come unione politica a carattere democratico, all'inizio del secolo presente, cfr. anche J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, München, 2003, p. 67 ss.

umani e fondamentali<sup>45</sup>. In certi casi tale attivismo si spinge fino alla statuizione, in capo allo Stato membro, di veri e propri obblighi di azione, nella tutela dell'osservanza o della attuazione di tali diritti.

9. Il contesto fin qui descritto, oltre a spiegare la messa in campo di soluzioni estranee al figurino di democrazia costituzionale da conto anche di un regresso progressivo dell'*ethos* democratico<sup>46</sup> inteso come quel substrato non giuridico che sottende l'osservanza delle regole di rispetto e leale confronto tra forze politiche concorrenti, insieme ad un certo reciproco riguardo istituzionale<sup>47</sup>. Si tratta di un presupposto ritenuto essenziale per garantire l'efficacia dell'assetto democratico.

L'effetto di regresso dell'*ethos* democratico può farsi risalire, tra l'altro, alla stagnazione del processo di transizione politica avviato dopo la caduta dei partiti tradizionali, (anni '90) con l'avvento della cd. Seconda Repubblica. La dialettica tra i nuovi soggetti partitici, aliena da toni di reciproco riguardo e legittimazione politica, finisce per replicare *mutatis mutandis* quella "alternativa di regime" che, soprattutto dagli Anni '50 dello scorso secolo ha caratterizzato la rigidità del conflitto politico tra i più grandi partiti durante la cd. Prima Repubblica<sup>48</sup>. Tale

---

<sup>45</sup> Si pensi, per tutte, alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Grande Camera) del 9.4.2024, nel noto caso dell'associazione di diritto svizzero (Verein KlimaSeniorinnen) c/ la Confederazione svizzera dove la ricorrente lamentava varie omissioni delle autorità svizzere in materia di mitigazione del cambiamento climatico. La Corte, dopo aver precisato che è dovere primario dello Stato contraente di adottare, e di applicare efficacemente e concretamente, una regolamentazione e misure in grado di mitigare gli effetti attuali e futuri, potenzialmente irreversibile, del cambiamento climatico, procede alla elencazione dei requisiti che le autorità competenti dello Stato sono tenute a prendere in considerazione, rilevando tra l'altro la necessità di integrare le misure di mitigazione adottate con misure di adattamento mirate a ridurre le conseguenze più gravi o immediate del cambiamento climatico. Nella circostanza, la Corte di Strasburgo rilevò l'esistenza di gravi lacune nel processo di attuazione da parte delle autorità svizzere del quadro normativo interno pertinente, in particolare rilevò la mancata quantificazione dei limiti nazionali applicabili alle emissioni di gas serra. Del pari, fu censurata l'agire intempestivo e in modo appropriato e coerente da parte della Confederazione svizzera ai fini della progettazione, sviluppo e attuazione del quadro normativo -legislativo e regolamentare- pertinente. La Corte concluse, perciò, che le autorità nazionali avevano superato i limiti del margine (pur ampio) di valutazione loro concesso.

<sup>46</sup> E.W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, p. 344 ss.

<sup>47</sup> U. Volkmann, in *Krise der Konstitutionellen Demokratie?*, cit., p. 651

<sup>48</sup> G. Amato, *Libertà (dir. cost.)*, in *E.d.D.*, vol. VVIV, Milano, 1974, p. 272 ss., part. p. 282.

carezza di *ethos* democratico marca il confronto tra i partiti secondo nella forma di una lotta intesa all'annichilimento ed alla delegittimazione reciproche. Tanto rafforza nel contesto sociale la convinzione diffusa di una litigiosità estrema all'interno del sistema politico dietro cui viene a celarsi una presunta incapacità dei partiti di assolvere al ruolo di mediazione e selezione degli interessi sociali. Come si è detto, a rafforzare la percezione di autoreferenzialità del sistema politico è l'esclusione del cittadino dalla scelta diretta dei propri rappresentanti nelle Assemblee parlamentari attraverso il voto di preferenza (v. *supra*).

Il profilo attinente all'*ethos* democratico non appare marginale, nel contesto delle cause di crisi dell'assetto democratico. Vero che la democrazia costituzionale include la previsione di istituti, procedure e diritti quali "forme giuridiche dell'agire individuale e collettivo"<sup>49</sup>, che essa si sostanzia dunque nell'esercizio dell'autodeterminazione individuale regolato dal diritto positivo. Nondimeno, quella di democrazia resta un' "idea extra-giuridica", la sua pretesa di valere non si fonda unicamente sull'esistenza delle norme costituzionali e/o legislative di riferimento ma si radica propriamente nella dimensione naturale del Politico<sup>50</sup>. Essa risente della realtà storica, da cui risale fino a misurarsi nel rendimento e nella sua capacità di orientamento e guida del cambiamento sociale con i tratti dell'esperienza contemporanea<sup>51</sup>.

Per definire la condizione reale di una democrazia occorre, allora, proiettare lo sguardo oltre la sfera del cd. diritto della democrazia<sup>52</sup> fino a prendere in esame anche fattori integranti le condizioni culturali e sociali del tempo in cui si spiega l'esperienza democratica. Tra essi è anche l'evoluzione di senso e funzione, della Costituzione in quanto Legge fondamentale rispetto al senso, originariamente proprio, che la identificava quale forma giuridica di limitazione e controllo del potere politico a garanzia delle libertà negative individuali<sup>53</sup>. Tale evoluzione ne

---

<sup>49</sup> J. Von Achenbach, *Das Recht der Demokratie in der Staatswissenschaft*, in *Der Staat*, 2025, 155.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>51</sup> K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 61 (Rdn.133).

<sup>52</sup> J. Von Achenbach, *Das Recht der Demokratie*, cit., p. 155.

<sup>53</sup> U. Volkmann, *op. ult. cit.*, p. 647.

orienta l'interpretazione, nella sua complessiva unità e nelle singole previsioni, soprattutto in relazione alla portata delle prescrizioni relativi ai diritti fondamentali. Oltre che atto fondativo e organizzativo di un complesso di poteri sulla premessa della sovranità popolare, la Costituzione tende sempre più ad accreditarsi, oggi, quale sintesi normativa di un complesso di valori che riflettono l'identità di uno Stato operando quale "medio" dello sviluppo della vita sociale nella direzione di un fine ultimo di Giustizia<sup>54</sup>.

L'agire democratico si mostra come condizione indispensabile per la massima espressione e tutela della libertà di autodeterminazione del singolo nei confronti dell'autorità, pubblica o privata oltre che per un governo della comunità adeguato ai bisogni di quest'ultima<sup>55</sup>. Ciò prefigura l'esistenza di un assetto organizzativo dello Stato ispirato e commisurato alla dignità della persona<sup>56</sup>.

10. Il costituzionalismo democratico, pur ponendosi nel solco del costituzionalismo liberale ottocentesco, soprattutto in quanto concerne l'esigenza di limitazione del potere, presenta rispetto a quest'ultimo significative novità soprattutto innanzitutto nel rapporto tra il popolo titolare della sovranità e l'autorità pubblica, che a tale soggetto è legata sulla base della *Legitimationskette*<sup>57</sup>, da un rapporto di diretta o indiretta derivazione.

Nel precedente contesto storico, la battaglia per i diritti di libertà (negativa) aveva assunto piuttosto i tratti di un manifesto della lotta di classe destinato ad attenuarsi dopo il successo della classe borghese<sup>58</sup>. Infatti, alla positivizzazione di tali diritti in un documento costituzionale faceva da contraltare il mantenimento pressoché inalterato delle strutture amministrative di potere esistenti nell'assetto di Stato autoritario<sup>59</sup>, così che la garanzia di tali diritti si risolveva, nello Stato liberale, nella

---

<sup>54</sup> U. Volkmann, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 648; E.-W. V. Böckenförde, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff* (1969), ora anche in *Id., Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 162.

<sup>55</sup> H. Dreier, *Idee und Gestalt des freiheitlichen Verfassungsstaates*, cit., p. 135.

<sup>56</sup> H. Dreier, op.ult.cit., p. 162, con riferimenti in nota (n.12) a R.A. Rhinow, *Grundprobleme der schweizerischen Demokratie* (1984), p.156.

<sup>57</sup> E.W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, cit., p. 299 ss.

<sup>58</sup> G. Amato, *Libertà (diritto costituzionale)*, in *EdD*, XXIV, Milano, 1974, p. 272 ss., part. p. 279 ss.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 274 ss.

“... generale e astratta libertà da una costrizione non stabilita dalla legge”<sup>60</sup>. A quest’ultima spettava il potere assoluto e svincolato da ogni forma di controllo istituzionale di determinare soggetti, condizioni e limiti della libertà in correlazione al legittimo esercizio dell’autorità amministrativa<sup>61</sup>. Nella pratica, allora, tutela della libertà e Stato di diritto finivano per coincidere senz’altro, laddove, tra le varie situazioni giuridiche riconosciute al cittadino come attributi della libertà era soprattutto il potere di ricorso ad un giudice contro gli arbitri dell’amministrazione<sup>62 63</sup>.

Lo Stato democratico non traduce in fatto l’utopica identità di governanti e governati e, così, il superamento della classica contrapposizione di Stato (apparato) e società civile<sup>64</sup> ma realizza le premesse per un più intenso ed effettivo vincolo derivante dalla disciplina costituzionale. In tal senso opera, innanzitutto, la natura rigida della Carta quale Legge fondamentale dello Stato, in grado così di imporsi con la forza dell’obbligo giuridico anche all’osservanza del legislatore rappresentativo. In secondo luogo, attraverso la previsione di un controllo di legittimità costituzionale delle leggi affidato ad un giudice *ad hoc*. In fine, con la statuizione di riserve rinforzate di legge si intende, in principio, contenere la discrezionalità legislativa nella determinazione dei limiti all’esercizio dei diritti

---

<sup>60</sup> Ibidem, p. 273. Sul punto, cfr. anche G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte* (Fotomechanischer Nachdruck der 2. durchgesehenen und vermehrten Aufl., Tübingen 1095), 2. unveränd. Nachdruck, Darmstadt, 1963, p. 94 ss.

<sup>61</sup> M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, p. 529.

<sup>62</sup> E. W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff* (1969), ora anche in Id., *Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1991, p. 160 ss.

<sup>63</sup> M. S. Giannini, op. ult. cit., p. 529.

<sup>64</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, unveränd. Nachdruck der 1928 erschienenen ersten Auflage, Berlin, 1970, part. p. 163. D’altro verso, la declinazione delle libertà costituzionali quali strumenti di garanzie per le minoranze nel contesto dello Stato democratico pluralista finisce per avallare una declinazione funzionalista o assiologicamente neutra del complesso dei diritti costituzionali. Piuttosto discutibile è, poi, la posizione di Rudolf Smend - *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig, 1928, p. 163- che intende i diritti fondamentali anche come forme o espressioni dello specifico sistema di valori e di cultura dello Stato, ciò che finisce in qualche modo per convertirli in strutture di sostegno di tali valori. Il rischio sta nel fatto che l’apprestamento di tutele alle singole componenti del pluralismo sociale (etico, religioso, culturale) non debba avvenire con potenzialità di sacrificio di quei diritti della maggioranza che sono il risvolto sostanziale dello specifico assetto di valori.

fondamentali ancorandola a presupposti specifici, definiti dalla stessa norma costituzionale.

Tanto, in effetti, non basta a inibire l'esistenza di spazi inediti di tale discrezionalità connessi, rispettivamente, all'interpretazione della normativa costituzionale o alla consistenza materiale del diritto in questione o, ancora, all'esistenza di limiti intrinseci di questi ultimi. L'esercizio di tale discrezionalità si estende a ricomprendere i termini di un ragionevole bilanciamento tra interessi concorrenti<sup>65</sup>, pubblici e privati, fino quasi a spogliare la riserva rinforzata della sua connotazione di limite specifico all'intervento legislativo. Ciò concorre a favorire una flessibilità nel rapporto tra individuo e autorità, sostanzialmente risalente alla consistenza democratica dell'esercizio del potere. Una siffatta condizione è alla base anche del progressivo ampliamento, nel tempo, della sfera materiale dell'interesse pubblico (ambiente, clima, sport, etc.), correlato funzionale di un impegno sempre più intenso dello Stato nella realizzazione di compiti funzionali, in ultima analisi, alla realizzazione dei bisogni della società civile ed alla realizzazione piena della personalità dei suoi singoli componenti. Siffatto ampliamento implica quasi sempre il corrispettivo contenimento dell'esercizio di condotte individuali che, pure riconducibili in astratto alla sfera dei diritti e libertà fondamentali, siano in grado di pregiudicare la realizzazione dei prevalenti compiti spettanti al potere pubblico. In conseguenza, la prevalente rilevanza giuridica dei diritti costituzionali nello Stato democratico finisce per avere riguardo, unicamente, nei confronti dell'agire arbitrario del legislatore, in tale prevalenza esaurendosi la forza giuridica della primazia dell'individuo sull'autorità. Tale rilevanza recede opportunamente in relazione alla razionalità - apprezzata secondo parametri qualificati in senso oggettivo anche dal giudice costituzionale (adeguatezza, essenzialità, necessità etc.)- della scelta legislativa, nella quale viene a condensarsi, qui e ora, l'esercizio della sovranità popolare.

---

<sup>65</sup> U. Volkmann, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 648.

11. E' appena il caso di rilevare come la relazione tra Costituzione democratica e diritti di libertà sia connotata da una necessaria connessione, soprattutto per quei diritti di libertà funzionali (es. libertà personale, libertà cd. comunicative - associazione, manifestazione del pensiero, riunione) attinenti allo status di cittadino e/o rappresentante politico.

Nella condizione di crisi della democrazia rappresentativa di cui si parla, tali diritti sono spesso invocati contro gli arbitri del potere legislativo attraverso un più rigoroso controllo del giudice competente all'osservanza dei soli limiti previsti al loro esercizio dalla Costituzione e/o dalle Carte internazionali. La portata della riserva di legge si allenta fino quasi a smarrire l'originario nesso di collegamento con la funzione di garanzia connessa alla previsione espressa di tali diritti e si fa largo, invece, l'aspettativa ad un controllo giurisdizionale quale espressione esclusiva di effettiva tutela dei diritti di libertà. Un'aspettativa, tuttavia, accompagnata dalla consapevolezza circa la sostanziale imprevedibilità dell'esito del pronunciamento giurisdizionale attraverso cui la garanzia dei diritti e libertà fondamentali del singolo si rende concreta. Ciò comporta, non di rado, che l'azione legislativa risulti ispirata a principi e limiti tracciati in modo specifico dalla stessa giurisprudenza, nazionale od europea.

La relazione tra democrazia ed esercizio della libertà tende, dunque, a rifuggire da una statica rappresentazione determinandosi piuttosto secondo morfologie e modelli differenziati in ragione del carattere e dell'estensione dell'interesse pubblico. In quest'ottica, l'attenzione cade ora, nello specifico, sulla libertà di manifestazione del pensiero nella sua duplice valenza di diritto individuale della personalità, in stretta connotazione con la dignità umana e sociale del singolo- e di libertà funzionale alla garanzia del pluralismo comunicativo nel contesto dello Stato costituzionale democratico. In proposito, gli interventi regolativi più recenti al livello europeo, dal *Digital Service Act* al Regolamento sulla comunicazione politica, comportano una limitazione dell'esercizio di tale libertà connesso ad una predominanza dell'interesse pubblico alla manifestazione genuina e consapevole della democrazia.

Nello specifico tale regolazione attende alla creazione di un ecosistema della comunicazione nel contesto sociale di riferimento che finisce per implicare una selezione nel complesso delle condotte riconducibili in astratto alla manifestazione del pensiero, di quelle effettivamente coperte dalla garanzia costituzionale. L'obiettivo ultimo di una "comunicazione pulita" per il corretto confronto democratico configura il presupposto teleologico alla cui stregua vengono a modularsi le geometrie della garanzia in parola. Tanto, tuttavia, finisce per provare troppo. La limitazione alla (sola) comunicazione di pensiero dotata di verità obiettiva della copertura ex art. 21 Cost., da cui finirebbe per restare esclusa l'informazione oggettivamente non vera, appellata come disinformazione, finisce per conferire alla libertà in parola un senso eminentemente pubblico avvolgendo in un cono d'ombra la sua consistenza individualista correlata ad un bisogno naturale di socialità dell'uomo ed al pieno sviluppo della personalità.

12. Le dinamiche della crisi dello Stato democratico generano, in conclusione, anche un dilemma della libertà inteso come tensione permanente tra la condotta che include "la realizzazione dell'arbitrio"<sup>66</sup> e quella che, intendendo come *Rousseau* la libertà in senso necessariamente relazionale<sup>67</sup>, si modella necessariamente sul paradigma della responsabilità sociale<sup>68</sup> per la preservazione del Bene comune. Per quanto, tuttavia, "tendenzialmente pericolosa"<sup>69</sup>, la libertà di cui l'ordinamento costituzionale democratico parrebbe avere soprattutto bisogno è proprio quella che postula l'esistenza di spazi *machtfrei*<sup>70</sup> entro cui trova espressione l'autonomia della società, anche attraverso il dispiegarsi del confronto pluralistico e del dissenso politico. L'esperienza di una democrazia efficiente non può fare a meno di tali spazi, nei quali si condensa ogni processo di integrazione sociale coerente con la natura pluralista della democrazia costituzionale. Da questo punto

---

<sup>66</sup> T. Barczack, *Dämmerung der Demokratie: Grundrechte als Gefahr?*, in *JZ*, 10/2024, p. 418.

<sup>67</sup> Conforme, J. Freund, *Der Grundgedanke der politischen Philosophie von J. J. Rousseau*, in *Der Staat* 7 (1968), p. 1 ss., part. p. 9.

<sup>68</sup> In tema, v. U. Sacksofsky, *Relationale Freiheit – Philosophische Wurzeln und grundrechtstheoretische Implikationen*, in K. Günther, U. Volkmann (Hrsg.), *Freiheit oder Leben?*, Berlin, 2022, p. 180 ss.

<sup>69</sup> T. Barczack, op. cit., p. 419

<sup>70</sup> Idem.

di vista, una regolazione mirata alla selezione di condotte in funzione della garanzia di diritti fondamentali, con l'obiettivo ultimo della costruzione di ecosistemi (comunicativo, ambientale, politico, energetico etc.) presta il fianco a dubbi di ordine costituzionale in quanto concorre alla progressiva riduzione di quegli spazi estranei all'azione dell'autorità che connota la portata della libertà. Quest'ultima finisce in sostanza per venire assorbita nelle maglie larghe dell'agire razionale del legislatore per la tutela di interessi generali (lotta alla infodemia o al rischio ambientale).

Il piano sdrucchiato su cui viene oggi a collocarsi il rapporto tra democrazia costituzionale e diritti di libertà rende l'idea di una temperie giuridica e politica il cui tratto essenziale è rinvenuto nella odierna realtà di un assetto di post-democrazia<sup>71</sup>, locuzione in sé poco perspicua ma che certifica la consistenza problematica di un'esperienza piuttosto distante dal figurino costituzionale di Stato democratico<sup>72</sup>.

L'auspicio non può che essere, allora, il ricorso a innovazioni anche a livello istituzionale<sup>73</sup> in grado di porre un argine, per quanto possibile, alle disfunzioni di tale esperienza anche attraverso la ricerca di nuovi punti di equilibrio tra pluralismo del confronto politico interno alle Assemblee parlamentari ed unità politica dell'Esecutivo, la cui azione è connotata dalla semplificazione e immediatezza dei processi di decisione interni. In questa direzione sembra andare, del resto, la proposta di revisione della vigente forma di governo parlamentare, in discussione nelle Aule parlamentari nel corso della presente Legislatura, che definisce il transito da una forma di governo a monismo parlamentare ad un'altra,

---

<sup>71</sup> C. Crouch, *Postdemokratie revisited*, Berlin, 2021, S.18 ff.; S. Bein, *Von der Demokratie zur Postdemokratie? Ein Vorschlag zur Neuformulierung eines umstrittenen Konzepts*, cit., p. 51 ss., part. p. 64 ss., che in particolare prende in considerazione le tre dimensioni (della partecipazione, della rappresentanza e della legittimazione) della democrazia rappresentativa che rilevano anche ai fini dell'analisi relativa al passaggio ad una condizione di postdemocrazia. Di una contesa sulla democrazia come "modo di integrazione politica", cfr. F. W. Graf, *Einleitung*, in F. W. Graf, H. Meier, *Die Zukunft der Demokratie* (Hrsg.), cit., p. 7 ss., part. p. 26.

<sup>72</sup> Sul punto, v. E.W. Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, Berlin, 1978, p. 12 ss.

<sup>73</sup> Sul punto, si rinvia a H.-G. Dederer, *La formazione delle élite nella democrazia rappresentativa e il principio democratico del «governo a tempo determinato»...*, trad. it. del testo della relazione tenuta all'evento scientifico internazionale: "La crisi della democrazia costituzionale negli ordinamenti nazionali ed europeo: cause e correttivi" (Cassino 29-30 Aprile 2026), paper.

di tipo dualistico, basato sull'elezione diretta oltre che dei componenti le Camere rappresentative anche del Primo Ministro, secondo una prospettiva di equilibrio tra rappresentanza politica della complessità sociale e stabilità dell'azione di Governo.

L'obiettivo di un rilancio effettivo della democrazia costituzionale e, con essa, della fiducia della comunità nell'efficienza e capacità rappresentativa delle Assemblee parlamentari non può essere banalmente il ritorno al periodo aureo di un sistema politico ritenuto affidabile ed effettivamente rappresentativo da parte della società civile in quanto pienamente integrato con le istanze partecipative della stessa società. Le condizioni di esercizio della democrazia sono oggi ben più complesse in quanto più complesse sono le condizioni stesse di una convivenza civile che sviluppa interessi e problematiche di tipo globale, che dunque sollecita competenze nelle risposte della politica anche orientate alla interazione tra soggetti statali. Il rilancio auspicato può trovare migliore esito se passa attraverso un percorso riformatore autenticamente mirato a conferire alla democrazia quella più intensa consistenza formale e sostanziale<sup>74</sup> oggi evidentemente affievolita.

---

<sup>74</sup> Sul carattere non solo formale ma anche sostanziale della democrazia, si rinvia ancora a H.-G. Dederer, *La formazione delle élite nella democrazia rappresentativa e il principio democratico del «governo a tempo determinato»...*, cit., p. 4 paper.