

La democrazia pluralista nei mutamenti dell'esperienza contemporanea

di

Vincenzo Baldini*

Sommario: 1. *Premesse definitorie e metodologiche.* 2. *I presupposti sostanziali della statalità e della democrazia: omogeneità sociale ed esercizio effettivo di libertà politica come elementi del sistema statale democratico.* 3. *La democrazia pluralista nella Costituzione italiana. Segue: la scelta della forma di governo a monismo parlamentare.* 4. *I fondamenti teoretico-dogmatici del dibattito costituente sulla democrazia pluralista.* 5. *I fattori di mutamento del contesto pluralistico e i loro effetti sullo Stato costituzionale democratico.* 6. *Le conseguenze dell'esperienza e il loro impatto sul sistema delle garanzie giuridiche della democrazia.* 7. *Narrazioni giuridiche e pessimismo democratico.* 8. *La revisione della forma di governo parlamentare e l'elezione diretta del Capo del governo: un approccio utile per il rilancio della partecipazione democratica ?.* 9. *Conclusioni. Democrazia pluralista, unità dello Stato e adattamenti costituzionali.*

1. Premessa definitorie e metodologiche.

Statalità e democrazia sono espressioni distinte ma in qualche modo complementari e integrate dell'autonomia politica di una comunità¹. La prima allude all'organizzazione di una società come unione funzionale (di pace, di azione e di forza)² mentre con il secondo termine si indica una particolare forma di legittimazione (dell'esercizio) del potere³, risalente alla volontà del popolo. Oltre tale essenziale definizione, il concetto di democrazia in sé non esprime alcuna previa opzione, sul piano giuridico-positivo, per l'una o per l'altra forma di

*Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 106.

² E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 108.

³ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 106.

organizzazione dei poteri, eccettuata ovviamente la riserva intangibile di rispetto della sovranità popolare.

Per quanto differenti, la forma giuridica tanto della statalità quanto della democrazia si condensa nelle scelte originariamente spettanti al potere costituente e condensate in norme della Costituzione, in particolare nel complesso dei principi e diritti inviolabili (dignità umana, libertà, eguaglianza, solidarietà, lavoro, apertura dello Stato etc.) quanto nelle previsioni di natura organizzativa, relative alla disciplina della forma di Stato e della forma di governo.

La democrazia, in ogni caso, postula l'esistenza di una *menschlicher Verband* (non riducibile ad una mera aggregazione casuistica di soggetti)⁴ e, nell'autogoverno di popolo, essa attende -come precisa Carlo Lavagna- al soddisfacimento delle "diverse esigenze della collettività", così da potersi parlare a ragione di un "governo popolare"⁵.

Intesa nei termini generali ora richiamati la democrazia costituisce un tema ampio⁶ e di variabile declinazione secondo quale sia, in particolare, il sistema sociale nel quale essa è oggetto di analisi⁷. Nello specifico sul piano giuridico-costituzionale - che è quello di esclusivo interesse di questo lavoro- si ha riguardo soprattutto al sistema complessivo delle garanzie giuridiche fondamentali attinenti alla peculiare configurazione peculiare dei rapporti tra popolo e istituzioni in merito sia alla struttura, inclusi i processi di formazione della volontà popolare, che anche ai fini dell'attività di governo (democrazia sostanziale o funzionale)⁸.

Peraltro, occorre tener conto, in tale contesto, di elementi invariabili ed indefettibili di ogni democrazia costituzionale, la cui presenza deve necessariamente riflettersi

⁴ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 106.

⁵ C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici* (1956), ora anche in Id., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, p. 17.

⁶ A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa* (2012), ora anche in Id., *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2021, p. 50.

⁷ Ad es., nell'ambito della dottrina dello stato l'analisi scientifica sulla democrazia investe, essenzialmente, il dato empirico del riparto effettivo della sovranità nel contesto della società civile. Al riguardo, cfr. tra gli altri, H. Hofmann, *Über Volkssouveränität*, in *Juristen Zeitung (JZ)*, 2014, p. 861.

⁸ C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici* (1956), ora anche in Id., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, p. 6 ss.

negli aspetti formali come in quelli sostanziali di ogni ordinamento statale democratico. Tali elementi si fanno consistere 1)- nell'esistenza di elezioni libere e leali; 2) nella previsione dell'uguaglianza nella titolarità di diritti politici; 3)- nella statuizione di un complesso di libertà funzionali alla partecipazione democratica (libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione e associazione etc.); in fine, nell'affermazione della signoria del diritto assicurata, tra l'altro, dall'esistenza di meccanismi di controllo giurisdizionale⁹.

I suddetti elementi devono dunque rinvenirsi o comunque trovare pieno compimento nel sistema delle garanzie giuridiche la cui determinazione -si è detto- non si presenta a "rime obbligate" (V. Crisafulli) secondo canoni teoretico-dogmatici, ma è rimessa al potere di libero apprezzamento dell'organo politico, entro un quadro di compatibilità logica e giuridica con il complesso dei principi fissati in Costituzione.

2. I presupposti sostanziali della statalità e della democrazia: omogeneità sociale ed esercizio effettivo di libertà politica come elementi del sistema statale democratico.

L'effettiva condizione della statalità come della democrazia non dipende, però, unicamente da profili giuridico-formali (il sistema delle garanzie giuridiche) ma anche da presupposti e condizioni di natura extra-giuridica, così che lo Stato stesso tali presupposti e condizioni non è in grado di garantire attraverso il diritto positivo¹⁰. Per ciò che attiene alla statalità essi sono da ricondursi, principalmente, ad un minimo di omogeneità sociale¹¹ che si riflette in un tacito accordo sul modo e

⁹ U. Volkmann, *Krise der konstitutionellen Demokratie?*, in *Der Staat*, 58 (2019), p. 643 ss., part. p. 646.

¹⁰ W. Böckenförde, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* (1967), ora anche in *Id., Recht, Staat, Freiheit*, Frankfurt am Main, 1999, p. 92 ss., part. p. 112.

¹¹ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), ora anche in *Id., Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 111.

sulla forma della vita sociale comune¹², sulla sfera, cioè, dell'oggettivamente non rivedibile (*Unabstimmbar*)¹³.

Per la democrazia, si richiede anche un "minimo di *ethos* democratico" ¹⁴ ("*ein Mindestmaß an demokratischen Ethos*"), vale a dire la consapevolezza nel singolo del suo essere *citoyen*, oltre che *bourgeois*, ciò che lo impegna allo svolgimento di un ruolo attivo e responsabile, in particolare attraverso la partecipazione alla vita politica dello Stato¹⁵. Nell'etica democratica ora descritta si riflette, insomma, la sostanza del pensiero politico repubblicano¹⁶ o -come altri dice- dell'interpretazione in senso repubblicano della politica¹⁷.

Tornano in mente, allora, le parole del Duca d'Alba rivolte agli olandesi che reclamavano libertà dalla signoria spagnola, nel dramma teatrale *Egmont* (1788), di Johann Wolfgang v. Goethe: „*Freiheit, ein schönes Wort, wer's recht versteht! Was wollen sie für Freiheit? Was ist des Freiesten Freiheit? – Recht zu thun! – und daran wird sie der König nicht hindern.*“¹⁸. Tali parole mettono in particolare evidenza la indispensabile correlazione funzionale tra l'auto-legislazione quale risultato dell'auto-determinazione di una collettività ed esercizio di libertà politica in quanto espressione della più alta libertà riconosciuta al singolo componente l'aggregato sociale. Tale esercizio si profila, dunque, come la condizione imprescindibile per tale percezione della democrazia, così che in difetto di tale esercizio quest'ultima degrada a mera tecnica di decisione pure in un sistema di garanzie giuridiche funzionali, ma nella sostanza inefficaci a generare l'auto-legislazione¹⁹.

¹² Ibidem, p. 109.

¹³ A. Arndt, *Christentum und freiheitliche Sozialismus*, in Id., *Politische Reden und Schriften*, Berlin, Bonn-Bad Godesberg, 1976, p. 128, come citato in W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie*, cit., p. 110 ss..

¹⁴ E. W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte?* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 249 ss.

¹⁵ Sull'importanza dei fattori che conferiscono legittimità al potere statale, v. anche E. Özmen, *Was ist Liberalismus ?*, Berlin, 2023, p. 87 ss.

¹⁶ J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, München, 2003, p. 24.

¹⁷ J. Habermas, *Drei normative Modelle der Demokratie*, in Id., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt am Main, 1996, p. 277 ss.

¹⁸ J.W. Goethe, *Egmont*, Torino, p.128 ss.

¹⁹ E. W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte ?* (1998), ora anche in Id., *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt am Main, 1999, p. 246 ss., part. p. 251; conforme, J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, cit., p. 40; H. Münkler, S. Krause, *Sozio-moralische*

Ciò spiega l'esigenza anche per il giurista di tener conto, nell'analisi sul rendimento dell'ordinamento democratico, della condizione di tali presupposti etico-culturali, insieme a quelli politico-strutturali²⁰, la cui consistenza, per quanto fin qui si è venuto dicendo, non ha carattere statico o perpetuo ma dinamico e variabile. Un arretramento nel tempo del "sens of belonging" comunitario²¹ finisce per assumere, così, il carattere di una questione giuridica²². In particolare, il presupposto dell'*ethos* democratico poggia su un fondamento razionale consistente in una generalizzata fiducia sociale in soggetti, strutture e forme di esercizio della rappresentanza politica, a cominciare dal complesso dei partiti inquadrati, in Costituzione, come i soggetti principali della democrazia pluralista (art. 49 Cost.). È sulla fiducia sociale nella democrazia -come rileva anche *Ralf Dahrendorf*- che si fonda la società dei cittadini²³ e, così, il senso di responsabilità individuale per le sorti della *polis*²⁴.

Da tale attributo di fiducia discende il consenso sociale di base sull'operato delle istituzioni democratiche come forma di imputazione al popolo delle decisioni da esse assunte attraverso i meccanismi procedurali sanciti, principalmente, nella Costituzione. In questo senso, la democrazia in quanto autodeterminazione politica della comunità non tanto si sostanzia tanto nella decisione stessa quanto soprattutto, nelle forme attraverso cui quest'ultima assume giuridica esistenza e validità. Come meglio si dirà in seguito (v. infra) nell'opzione per una democrazia pluralista l'elemento specifico sta nella convergenza, nell'alveo della politica nazionale (art. 49 Cost.) del complesso eterogeneo delle istanze risalenti a gruppi e

Grundlagen der Demokratie, in G. Breit, S. Schiele (Hrsg.), *Demokratie-Lernen*, Schwalbach Ts., 2002, p. 223 ss.

²⁰ E. W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in J. Insensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, 3. Aufl, Heidelberg, 2004, p. 429 ss., part. p. 470 ss.

²¹ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), cit., p. 111.

²² E. W. Böckenförde, *Ist Demokratie eine notwendige Forderung der Menschenrechte ?*, cit., p. p. 251.

²³ R. Dahrendorf, *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Stuttgart, 1992, p. 68 ss. In tema v. anche J. Limbach, *Die Bürgergesellschaft beleben*, in G. Breit, S. Schiele (Hrsg.), *Demokratie-Lernen*, Schwalbach/Ts., 2002, p. 13 ss.

²⁴ Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* (1748) tr. it., Milano 1968 1999, Libro III, cap.V, p. 171 ss..

soggetti intermedi che favoriscono, per ciò, l'effettività di un governo popolare²⁵. La sussistenza di tale fiducia senza pregiudizio per la libertà di azione dei soggetti del pluralismo delinea, dunque, uno standard di giudizio qualificato al fine di misurare l'efficienza di funzionamento del modello democratico disegnato in Costituzione²⁶.

La predetta correlazione funzionale tra sistema delle garanzie giuridiche e fondamenti etico-sostanziali della democrazia rende, peraltro, poco congruente il monito a trattare esclusivamente "la forma di governo in quanto forma"²⁷, tenendo fuori dalla relativa analisi giuridica il sistema dei partiti²⁸. Del resto, l'evidenza di un impatto sensibile di un tale sistema sul rendimento, in particolare, della forma di governo parlamentare è stato sapientemente dimostrato da *Leopoldo Elia* nella nota voce enciclopedica del 1970²⁹.

Si comprende, pertanto, l'attenzione del giurista alla condizione del sistema partitico nell'influenza che esso può spiegare sul concreto atteggiarsi dei presupposti etico-sociali di cui si è detto. Del resto, nel venir meno nei cittadini del senso di fiducia nello stato e nella democrazia costituzionale può rinvenirsi, del resto, una tra le cause essenziali di distruzione della Repubblica di Weimar³⁰.

3. La democrazia pluralista nella Costituzione italiana.

La democrazia pluralista quale rileva dalle previsioni della Carta costituzionale repubblicana del '48³¹ muove, nei principi ispiratori, dall'idea che la

²⁵ C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici* (1956), ora anche in Id., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, p.3 ss., part. p. 17.

²⁶ Ad es., un'assolutizzazione del principio maggioritario quale regola di decisione può determinare, in certi casi, la frustrazione del ruolo di minoranze politico-parlamentari nella dialettica parlamentare (pensiamo all'uso strumentale e sistematico della questione di fiducia). Sulla portata semplificatrice del principio di maggioranza, v. ancora C. Lavagna, op. cit., p. 19.

²⁷ M. Luciani, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n.1/2024, p. 1 ss., part. p. 23.

²⁸ Idem.

²⁹ L. Elia, *Governo (Forme di)*, in *EdD*, XIX, Milano, 1970, p. 634 ss.

³⁰ Così, v. ancora U. Volkmann, *Krise der konstitutionellen Demokratie*, cit., p. 649.

³¹ Per una qualificazione del concetto di democrazia pluralista, nel quadro generale della democrazia rappresentativa, v. ancora C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Torino, 1979, p. 559; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXIV ed., Torino, 2023, p. 55 ss.

determinazione del Bene comune non rientri nel monopolio assoluto del potere pubblico³² ma scaturisca piuttosto dal libero dispiegarsi, nelle dinamiche sociali, dell'azione concorrente di soggetti, gruppi, stili di vita e concezioni del mondo presenti nella comunità³³. In tale dinamismo lo Stato democratico personalista e pluralista, in antitesi a quello totalitario, trae la consistenza degli interessi generali, soprattutto di quelli che assumono, attraverso i partiti e i sindacati, la forma di domande politiche organizzate.

La previsione tra i principi costituzionali supremi di quello pluralista³⁴, oltre al superamento del modello politico liberale, fondato sulla relazione esclusiva tra individuo e Stato³⁵, ha statuito il favore verso un sistema aperto e dinamicamente integrato di relazioni e collegamenti all'interno della società come forma peculiare della democrazia³⁶. In tale sistema, alle formazioni sociali (art. 2 Cost.) è riconosciuto una posizione di intermediazione tra la sfera dell'autorità e quella della libertà individuale³⁷, anche ai fini di realizzare la partecipazione del cittadino alla vita politica del Paese.

L'intento di valorizzare, in principio, il pluralismo degli interessi e delle posizioni politiche ed economiche nell'esercizio della sovranità popolare ha poi trovato conferma nella specifica previsione in Costituzione, di soggetti ed enti di di natura diversa, territoriale (Regioni, Province, Comuni etc.) e/o sociale (partiti, sindacati, minoranze -culturali, linguistiche e religiose- chiesa e associazioni religiose, scuole, università, etc.) che agiscono, anche indirettamente, come operatori politici per la determinazione dell'azione statale³⁸. Tali soggetti concorrono, peraltro, a dare slancio al miglioramento della società attraverso il contributo offerto alla

³² C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959, p. 75 ss.

³³ Così, seppure esprimendo critiche su una certa visione del pluralismo, H. Huba, *Zur Verfassung der Theorie des Pluralismus*, in *Der Staat*, 33 (1994), p. 581 ss., part. p. 583

³⁴ Al riguardo, cfr. H. H. Klein, *Die Grundrechte im demokratischen Staat*, Stuttgart, 1974, p. 43.

³⁵ In tal senso, v. T. Martines, *Diritto costituzionale*, 12. Ed. (riveduta interamente da G. Silvestri), Milano, 2010, p. 617.

³⁶ Conforme, V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in AA.VV. (a cura di G. Amato, A. Barbera), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 85 ss., part. p. 105 ss.

³⁷ T. Martines, *Diritto costituzionale*, cit., p. 617.

³⁸ Così, C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, cit., p. 17.

integrazione tra Stato e comunità anche per la definizione di un ordine di priorità tra i bisogni comuni che lo Stato è chiamato a soddisfare ³⁹.

L'istanza pluralista⁴⁰ si mostra funzionale, in questa direzione, alla realizzazione di due obiettivi fondamentali: quello al pieno e libero sviluppo della persona, in relazione al quale rileva tra l'altro la garanzia costituzionale dell'autonomia organizzativa e funzionale, dei citati gruppi o formazioni sociali (art. 29 ss., 33, 34, 39, 49 Cost.) quale espressione di libertà collettiva ⁴¹. Il secondo obiettivo attiene al ruolo svolto dal pluralismo nella preservazione della statalità e della democrazia giacché il riconoscimento e la tutela costituzionale di esso si configura come uno tra i caratteri identitari del nostro Stato costituzionale, oltre ad essere una modalità d'esercizio della sovranità.

Nondimeno, posto il carattere pluralista della democrazia costituzionale in Italia, la relazione tra tale carattere e l'assetto organizzativo della forma di governo viene a dipendere, in concreto, dalla scelta di integrare o meno tale pluralismo nelle trame istituzionali di organi e meccanismi della rappresentanza politico-democratica, a partire dalla forma dei procedimenti di deliberazione parlamentare.

Se è vero, infatti, che il pluralismo rivela, essenzialmente, un modo di concepire la formazione della volontà popolare⁴², d'altro canto, non è meno vero che le modalità e i termini in cui il primo si proietta nell'assetto organizzativo dello Stato condizionando le forme stesse della decisione politica rientrano nel libero apprezzamento rimesso in primo alle scelte del Costituente. Ad ogni modo,

³⁹ Con riguardo specifico al pluralismo istituzionale, poi, emergeva anche il fine di un contenimento del potere dello Stato attraverso il riconoscimento di ulteriori soggetti dotati tra l'altro di autonomia politica, in grado così di inibire eventuali dinamiche di riaccanimento autoritario del potere: così, H. Preuß, *Die Sozialdemokratie und der Parlamentarismus*, in Id., *Gesammelte Schriften*, Band 1, p. 176 ss., part. p. 198.

⁴⁰ Sul punto, v. in particolare A. Pizzorusso, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 98 ss., che distingue il pluralismo -in contrapposizione al totalitarismo- come libertà di espressione del pensiero e delle opinioni; e il pluralismo come "affermazione dell'opportunità o della doverosità che i pubblici poteri non siano tutti concentrati in una sola organizzazione ... ma che essi siano invece distribuiti fra un'organizzazione principale ed altre variamente coordinate con essa e corrispondenti alle diverse comunità delle quale i singoli possono contemporaneamente essere considerati membri ..." (p.99).

⁴¹ V. Onida, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, cit., p. 105 ss.

⁴² *Ibidem*, p. 107.

l'inquadramento delle formazioni sociali in stretta relazione anche con il pieno sviluppo della persona comporta di necessità l'estensione, in tali contesti, della tutela costituzionale dei diritti fondamentali sanciti a presidio della libertà di autodeterminazione individuale⁴³.

Segue: la scelta della forma di governo a monismo parlamentare.

Nell'assetto della forma di governo parlamentare basata sulla centralità delle Assemblee rappresentative, uniche, tra gli organi costituzionali, elette a suffragio universale diretto, si riflette essenzialmente l'intento dei Costituenti di conferire ai soggetti del pluralismo politico la peculiare valenza di protagonisti -insieme e oltre il singolo- dell'esercizio di sovranità popolare. Ciò in quanto concorrono a rappresentare la varietà eterogenea degli interessi comuni supportando, così, l'operato delle istituzioni di rappresentanza politica⁴⁴. Il primato del Parlamento è inteso, in ultima analisi, come l'opzione per una forma di governo che soddisfi l'esigenza -ritenuta primaria dai Costituenti- di riconoscere a tali interessi uno spazio dialettico di confronto e di scontro, oltre che di aspirazione all'assestamento⁴⁵, nelle forme tipizzate del procedimento legislativo e degli altri procedimenti parlamentari. In tal modo, favorendosi la trasparenza, pubblicità e comprensione delle condotte dei rappresentanti politici, cioè la "sostanziale razionalità" della democrazia⁴⁶.

L'intento di favorire la rappresentazione e il confronto pluralista ha indotto, di contro, l'Assemblea Costituente a trascurare assetti organizzativi a connotazione precipuamente monocratica, basate sull'elezione diretta del Capo di Stato e/o di governo.

Tutto ciò, vale a scandire i termini di una democrazia costituzionale riconoscibile nelle sole forme e nei soli modi regolati dal diritto positivo -così che al di fuori di

⁴³ Idem.

⁴⁴ C. Esposito, *Commento all'art. 1 Cost.* (1948), ora anche in Id., *La Costituzione italiana – Saggi*, Napoli, 1954, p.11.

⁴⁵ C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, cit., p. 76.

⁴⁶ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck 20. Aufl., Heidelberg, 1999, p. 63 (Rdn. 138).

esso, come ebbe a precisare anche Carlo *Esposito*, la democrazia non esiste, né come sovranità di popolo e nemmeno come sovranità dello Stato, bensì, eventualmente ed unicamente, come “arbitrio popolare”⁴⁷- che inclina a coniugare, in un equilibrio apprezzabile, rappresentanza e rappresentazione degli interessi politici, riportandole all’interno dell’ordinamento giuridico dello Stato. Una siffatta opzione, ispirata all’intento di voler ravvivare la dialettica democratica pluralistica a lungo soffocata dalle imposizioni del regime totalitario fascista, si sposa con l’indulgenza verso una idea di democrazia essenzialmente come forma di mediazione e compromesso tra interessi generali concorrenti del popolo, che va ben oltre il riguardo esclusivo alla regola di maggioranza per la risoluzione dei conflitti tra parti antagoniste ed alle minoranze è riconosciuto un ruolo fondamentale nell’alternanza degli equilibri rappresentativi⁴⁸. Può parlarsi, al riguardo, di una complementarietà funzionale tra pluralismo ed efficienza di funzionamento della forma di governo a monismo parlamentare, in conseguenza del rifiuto ad assorbire e metabolizzare *tout court* nella decisione di maggioranza la complessità connessa ad ogni ambito della vita, privata e sociale⁴⁹.

4. I fondamenti teoretico-dogmatici del dibattito costituente sulla democrazia pluralista.

La valorizzazione della democrazia pluralista nell’ordinamento costituzionale italiano poggia su asseriti teoretico-dottrinali ben presenti al dibattito in Assemblea, a partire dalle suggestioni recate, in tema, dalla *Genossenschaftstheorie* di *Otto von Gierke* e, in una direzione ancor più accentuatamente autonomista, negli scritti successivi di *Hugo Preuß*⁵⁰, uno dei padri -se non il padre- della Costituzione di Weimar. La contrapposizione allo Stato totalitario si può indicare come la

⁴⁷ C. Esposito, op. cit., p.11.

⁴⁸ ... vale a dire sui termini della relazione tra profilo strutturale (o formale) e profilo funzionale (o sostanziale) della democrazia: C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, cit., p. 4, nota 2. Lo stesso A. ammette tuttavia che tale valutazione di idoneità è estremamente mutevole.

⁴⁹ V. ancora, H. Huba, op. cit., p. 583.

⁵⁰ H. Preuß, *Unser Parlamentarismus und unsere auswärtige Lage* (1921), ora anche in Id., *Gesammelte Schriften*, Band IV (Hrsg. von D. Lehnert und C. Müller), Tübingen, 2008, p. 189 ss.

principale base assiologica di giustificazione di un assetto di democrazia pluralista, fondato, invece, sulla dialettica e sull'autonomia delle forze politiche concorrenti. Ciò, sul presupposto -acutamente espresso da *Ralf Dahrendorf*- di una incompiutezza dell'uomo, che da solo non può sapere ciò che è bene per sé e per tutti; che, pertanto, sussiste nella prativa una pluralità di differenti proposte per la soluzione di problemi politici e sociali che assumono la forma di domande politiche; che, pertanto, spetta alle istituzioni il compito della canalizzazione ma anche della conservazione, attraverso forme giuridiche procedurali, di un tale pluralismo concorrente⁵¹.

Lo Stato pluralista rileva, qui, essenzialmente come un'associazione composta da un insieme di individui distinti e costruita intorno ad un'unità di fini (*Verbandseinheit*) senza che la molteplicità possa pregiudicare tal unità né, di converso, che quest'ultima finisca per lasciar dissolvere la composizione pluralistica. Una siffatta impostazione è poi ripresa e sviluppata, agli inizi degli anni '60 in altri lavori di *Ernst Frankel*⁵² e, in Italia, valorizzata soprattutto da *Santi Romano* e, poi, da *Costantino Mortati*.

Sulla falsariga di questa costruzione il pluralismo è inteso come tratto essenziale della democrazia liberale nel contesto dello Stato di diritto, posto in stretta correlazione pratico-funzionale con il modello di democrazia parlamentare⁵³. Quest'ultimo è considerato senz'altro idoneo a realizzare sul piano del diritto costituzionale⁵⁴ l'aspettativa di unità nella molteplicità. Nell'assetto parlamentare democratico, la statalità per *Preuß* trova un'ideale forma di garanzia istituzionale degli interessi concorrenti presenti nella società civile, in particolare attraverso nelle varie fasi del procedimento legislativo. Ciò, nella certezza che lo Stato costituzionale sarebbe riuscito a includere nelle maglie organizzative e procedurali

⁵¹ Il richiamo a tale pensiero è in W. Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Opladen, 1980, p. 37 ss.

⁵² E. Fraenkel, *Strukturdefekte der Demokratie und deren Überwindung*, in *APuZ*, 1964, p. 3 ss.; Id., *Strukturanalyse der modernen Demokratie*, in *APuZ*, 1969, p. 3 ss.

⁵³ A. Voßkuhle, *Hugo Preuß als Vordenker einer Verfassungstheorie des Pluralismus* (2011), ora anche in Id., *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2021, p. 139 ss., part. p. 153.

⁵⁴ In tal senso era soprattutto la posizione di H. Preuß nell'Assemblea costituente (Nationalversammlung) che diede vita alla Costituzione di Weimar: così A. Voßkuhle, *Hugo Preuß als Vordenker*, cit., p. 147.

il libero dispiegarsi di tale dialettica⁵⁵ senza subire pregiudizio nella sua essenziale natura di unità di pace, di decisione e di potere⁵⁶.

Tale rappresentazione vale anche a spiegare la scelta in Costituente per una forma di governo incentrata sul primato delle Assemblee parlamentari ⁵⁷ come assetto organizzativo idoneo a mantenere una coerenza “fra il contenuto delle attività sovrane e gli interessi tutelati”⁵⁸. Ciò, unitamente alla previsione di un catalogo di principi supremi e di libertà funzionali (a partire dai cd. diritti della comunicazione), integra il complesso delle garanzie giuridiche della democrazia costituzionale.

Dopo l’esperienza del regime fascista e le tragedie del secondo conflitto mondiale, tale forma di governo è parsa senz’altro adeguata a rilanciare la dialettica politica⁵⁹ in seno alle Camere e a far maturare, così, nella società civile una cultura autenticamente democratica.

In particolare, nel carattere di pubblicità, trasparenza e comprensibilità dell’azione parlamentare trova forma la razionalità sostanziale della democrazia parlamentare (K. Hesse) che è condizione per l’esercizio effettivo del controllo anche diffuso di responsabilità politica.

⁵⁵ Ibidem, p. 155.

⁵⁶ Così E.W. Böckenförde, *Der Staat als sittlicher Staat*, Berlin, 1978, p. 12 ss., che configura lo Stato quale *Friedenseinheit*, *Entscheidungseinheit* e *Machteinheit*.

⁵⁷ Soluzioni di una (debole) razionalizzazione dell’assetto rappresentativo risalgono essenzialmente alla previsione di strumenti di democrazia diretta, in primis il referendum abrogativo (art. 75 Cost.). Il principio costituzionale di sovranità popolare trova inoltre peculiare risalto nella previsione della libertà di esercizio del mandato parlamentare (art. 67 Cost.) nonché nella regolazione procedurale delle fasi necessarie del procedimento di legislazione, costituzionale ed ordinaria, in cui si snoda la continuità del confronto democratico tra tutte le forze parlamentari. In definitiva, dunque, la Costituzione non offre reali appigli per una qualificazione in senso sostanziale dell’assetto statale democratico ma si preoccupa essenzialmente di disciplinare i meccanismi di funzionamento e regolazione del modello, oltre alla previsione dei partiti politici come forma di aggregazione e ordinazione tipizzata della domanda politica nella comunità sociale (art. 48 Cost.). Per ciò che in particolare riguarda la dimensione funzionale dei partiti, la stessa Carta si limita a qualificare il concorso di essi alla determinazione della politica nazionale senza che a tale locuzione possa assegnarsi portata e significato oggettivi.

⁵⁸ Così, C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, cit., p. 21.

⁵⁹ Sul pluralismo dei caratteri che contrassegnano il modello di democrazia parlamentare, v. M. Kriele, *Das demokratische Prinzip im Grundgesetz*, in *VVDStRL* 29, Berlin-New York, 1971, p. 47.

La stretta connessione funzionale tra pluralismo e democrazia secondo *Preuß* (e, più tardi, anche per Frankael) non equivale a teorizzare, per il primo, un riferimento necessario nella forma di governo a monismo parlamentare e, così, di un'assoluta incompatibilità del pluralismo con assetti organizzativi differenti da quest'ultima. Tuttavia, per *Preuß* nella democrazia parlamentare le dinamiche del pluralismo trovano un adeguato ed effettivo compimento poiché in essa, si rinviene il giusto equilibrio tra confronto e mediazione degli interessi comunitari ed efficienza decisionale.

Pertanto, come sottolinea anche *Nadia Urbinati*, l'elemento di primario rilievo in una democrazia pluralista non sta tanto o unicamente nell'eguaglianza del diritto di voto quanto nell'espressione di un voto "che prende corpo all'interno di una società plurale, fatta di un reticolo di opinioni, liberamente formate, comunicate, associate, discusse e cambiate..."⁶⁰. Pluralismo degli interessi e delle volontà, autonomie politiche, libertà e adeguatezza del confronto parlamentare, risultano dunque componenti essenziali di tale democrazia secondo il dettato della Costituzione in quanto integrati, direttamente o indirettamente, nel generale processo di decisione attraverso la legge. In questo tali elementi si compongono secondo una relazione di complementarità, quasi di immedesimazione assiologica, in ogni caso contenuti ed ordinati nelle forme giuridiche definite principalmente nella Costituzione.

In tale ordine di idee si delinea una coerenza tra tutela del pluralismo e aspetti formali e sostanziali della democrazia parlamentare sancita in Costituzione in ragione, soprattutto, dell'astratta *idoneità funzionale* dei relativi *istituti giuridici* ad attuare la *finalità* di una integrazione della molteplicità degli interessi nei processi d'integrazione politica. x

⁶⁰ "La temporalità del potere (la sua brevità di esercizio) che l'elezione immette nel sistema e la subordinazione dell'eletto (o del candidato) all'opinione di ordinari cittadini: questo fa della democrazia rappresentativa non un ossimoro e non una malcelata oligarchia, ma un governo unico nel suo genere ...": *Nadia Urbinati* in *La Repubblica* del 4 Ottobre 2016.

5. I fattori di mutamento del contesto pluralistico e i loro effetti sullo Stato costituzionale democratico.

Nella più recente esperienza, l'assetto del pluralismo sociale ha risentito dell'impatto di fattori inediti che concorrono ad innalzare e modellare la complessità sociale⁶¹. Tra questi, se ne segnalano soprattutto tre: la globalizzazione, il dilagare del fenomeno immigratorio e la strutturazione degli stati di crisi.

La globalizzazione ha l'effetto, in generale, di rendere flebile o del tutto evanescente la determinazione dei confini statali aprendo ad uno spazio di riferimento universale, anche dal punto di vista culturale. Nel settore economico, in particolare, la globalizzazione ha prodotto un mercato dominato ormai da imprenditori globali ed affidato a meccanismi di autoregolazione⁶². In conseguenza, lo Stato ha finito per perdere ogni potere di controllo e la possibilità di intervento a correzione di congiunture sfavorevoli dell'economia. Nel contempo, esso perde anche una parte delle risorse economico-finanziarie, classicamente derivanti dalle attività connesse al mercato, di regola impiegate per l'attuazione di politiche sociali⁶³. La maggiore limitatezza di risorse a disposizione dello Stato comporta, per quest'ultimo, una generale difficoltà a garantire standard consolidati di prestazioni sociali, come anche di corrispondere a molte delle nuove domande politiche.

Anche il fenomeno dei massicci flussi migratori verso l'Europa occidentale da Paesi poveri o travagliati da guerre intestine concorre a favorire una rimodulazione della complessità sociale, anche in senso multietnico, multiculturale e multireligioso⁶⁴. Insieme allo sviluppo del progresso tecnologico e scientifico l'immigrazione, quale causa di ulteriore pluralizzazione delle minoranze, per un verso produce un assottigliamento anche dello spessore minimo di omogeneità sociale⁶⁵ almeno nella misura in cui si accentua il conflitto con i valori delle tradizioni costituzionali

⁶¹ In tal senso, v. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, cit., p. 55 ss.

⁶² Sul punto, v. U. Volkmann, *Editorial*, in *Der Staat* (56), 2017, p. 326 ss.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Al riguardo, v. tra gli altri, W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale* (1995), Bologna, 1999, p. 21 ss.

⁶⁵ E.W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip* (1987), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 289 ss., part. p. 348 ss.

comuni ai Paesi di democrazia europea⁶⁶. Viene a ridursi pertanto la consapevolezza delle “evidenze” che sono a presidio dello sviluppo della società democratica⁶⁷.

Per altro verso, i flussi d’immigrazione determinano un innalzamento della pretesa a prestazioni sociali rendendo necessaria, da parte dello Stato, una rimodulazione del livello delle stesse prestazioni già erogate in ragione del corrispettivo ampliamento dei soggetti beneficiari⁶⁸.

In fine, l’esigenza per gli Stati di fronteggiare in continuazione e secondo una continuità temporale situazione di crisi attinenti a Beni primari della vita comune (salute, energia, clima, biodiversità) ha concorso ad una stabilizzazione del governare nella crisi e per la crisi⁶⁹. Ciò ha comportato una progressiva rideterminazione dei punti di equilibrio tra sfera dell’autorità, legata alla tutela dell’interesse generale; e sfera della libertà, riferita primariamente alla libertà di autodeterminazione individuale che finisce anch’essa per avere una sensibile ricaduta sul conformarsi del pluralismo.

6. Le conseguenze dell’esperienza e il loro impatto sul sistema delle garanzie giuridiche della democrazia.

I fattori innovativi che si sono sopra menzionati concorrono a produrre una serie di sensibili variazioni dell’assetto democratico esistente, a partire da una evidente crescita delle strategie comuni degli Stati sia attraverso forme di cooperazione per la realizzazione di interessi particolari sia anche per una strutturazione sempre maggiore dell’unione politica sovranazionale.

Ciò, se può produrre un vantaggio in termini di efficienza nella risposta a bisogni comuni anche indifferibili ha l’effetto di mitigare le forme del controllo

⁶⁶ Al riguardo, v. ancora R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, cit., p. 56.

⁶⁷ .. Emile Durkheim come citato in E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie*, cit., p. 112.

⁶⁸ La carenza di attribuzione di diritti politici conduce ad ampliare, corrispondentemente, la forbice tra comunità e popolo come insieme dei cittadini, ciò che implica, indubitabilmente, un affievolimento sostanziale della dimensione funzionale della democrazia, di cui si è detto.

⁶⁹ Di un „permanenter Krisenmodus“ parla A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa* (2012), ora anche in Id., *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, 2021, p. 10.

democratico attraverso lo spostamento verso l'esterno delle relative attribuzioni di potere.

Non sembra seriamente contestabile, infatti, che l'incentivo alla cooperazione internazionale renda più complesso e, in certe situazioni, poco perspicuo, soprattutto il controllo politico diffuso sulla decisione degli organi esterni. Non di rado, infatti, l'esercizio delle attribuzioni avviene in forme integrate dall'apporto essenziale e inderogabile di organismi tecnici nel procedimento che conduce alla deliberazione.

Nello specifico, poi, quando l'attribuzione è in favore di soggetti ed internazionali a competenza specializzata (WTO, OMS) il potere di decisione per la realizzazione di un interesse generale spetta ad organi dotati di un'alta qualificazione tecnica ma sostanzialmente privi di un'adeguata base di investitura democratica diversa dal solo conferimento di potere da parte dei singoli Stati. Trattandosi peraltro di soluzioni a valenza scientifica, mirate in modo esclusivo alla realizzazione del fine tecnico perseguito, l'apprezzamento in chiave politica finisce per limitarsi ad un mero giudizio di attendibilità o plausibilità riconosciuta dell'efficacia funzionale delle misure intraprese senza poter includere la considerazione di generale opportunità politica, in ragione dell'ordine dei bisogni primari di una singola comunità statale.

In tal caso, viene a determinarsi una de-istituzionalizzazione della decisione politica in capo a soggetti per i quali la leva della responsabilità politica si mostra inefficiente⁷⁰.

Il descritto processo di internazionalizzazione/europeizzazione della politica, pur senza consentire a giudizi radicali circa una scomparsa della democrazia nello Stato⁷¹ finisce per mettere in crisi la teoria normativa della sovranità popolare⁷² in quanto genera immancabilmente, come si è detto, un'alterazione dello schema

⁷⁰ U. Di Fabio, *Das Recht offener Staaten*, Tübingen, 1998, p. 82.

⁷¹ H. Dreier, *Vom Schwinden der Demokratie*, in F.W. Graf, H. Meier (Hg.), *Die Zukunft der Demokratie*, München, 2018, p. 29 ss.

⁷² I. Maus, *Über Volkssouveränität*, Berlin, 2011, p. 12.

classico della democrazia fondato sulla spazialità limitata dell'azione politica⁷³ per cui si rende possibile in maniera adeguata la comprensibilità generale dei relativi processi di deliberazione.

Su quest'ultimo versante, non può dirsi sufficiente o adeguata, in via compensativa, la sola previsione della natura elettiva dell'Assemblea parlamentare, come per il caso dell'Unione europea. Proprio con riguardo all'ordinamento comunitario europeo, anzi, è da più parti avvertita l'opportunità di un rinnovamento delle forme della partecipazione democratica nella prospettiva della garanzia di una effettiva uguaglianza del voto dei cittadini, oggi elusa dalla vigenza (con il trattato di Lisbona) di un sistema elettorale che, combinando il principio internazionalistico dell'uguaglianza degli Stati con quello (democratico) dell'uguaglianza del voto⁷⁴, comporta una composizione del Parlamento europeo di tipo proporzionale digressivo, con la presenza (unicamente) di contingenti di Stati membri⁷⁵. Una soluzione, quest'ultima, che non lascia sviluppare nei cittadini di tutti gli Stati-membri quel sentimento di appartenenza all'Unione europea che forma, di regola, la base di ogni ordinamento democratico⁷⁶. Del resto, il Tribunale costituzionale federale tedesco nel sanzionare d'incostituzionalità la clausola di sbarramento al 5% applicata alla legge elettorale per i parlamentari europei ha formulato l'auspicio della previsione a livello comunitario di un organo di decisione politica costituito attraverso il voto uguale di tutti i cittadini dell'Unione, in modo da rappresentare, unitariamente, la volontà del popolo europeo⁷⁷.

Lo sviluppo della cooperazione internazionale reca con sé, corrispondentemente, anche l'insorgere -volontario o involontario- di un pluralismo transnazionale,

⁷³ Lo spostamento verso l'esterno delle attribuzioni inibisce così alcune delle condizioni tipiche di un assetto democratico, a partire dal controllo diffuso di responsabilità sull'operato degli organi competenti.

⁷⁴ Così, A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa* (2012), cit., p. 57.

⁷⁵ Se si tiene conto, di conseguenza, che il voto di elettori di Stati a bassa densità abitativa manifesta una valenza specifica dodici volte inferiore al voto di cittadini di Paesi membri ad alta densità abitativa, si comprende meglio perché può dirsi ancora oggi carente, a livello europeo, l'esistenza di un organo di decisione politica eletto dal voto uguale di tutti i cittadini dell'Unione. Conforme, cfr. ancora A. Voßkuhle, op. ult. cit., p. 57.

⁷⁶ In tal senso, v. ancora J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, cit., p. 89.

⁷⁷ BVerfG, 267 (363 ss.).

basato su interessi o bisogni comuni di individui e gruppi di varia provenienza ed estrazione etica e culturale. Per altro verso, l'inclinazione dei partiti politici a riferirsi generalmente a "interessi comuni" o a rafforzare, nelle sedi istituzionali, il dialogo e la cooperazione internazionale tende a produrre una condizione reale di separazione tra classe politica e società civile statale e, in corrispondenza, una progressiva ripulsa⁷⁸ verso la prima percepita come estranea, quando non ostile, agli interessi specifici della seconda.

In questa dimensione, in cui democrazia e Stato tendono ad apparire come categorie classiche, o in via di superamento⁷⁹ (Denninger), l'efficacia operativa dello stato di diritto si delinea sempre più come l'unica evidenza comune, insuscettibile di revisione.

7. Narrazioni giuridiche e pessimismo democratico.

Come si è cercato fin qui di dire, la tensione virtuosa di statalità e democrazia pluralista vive una fase di evidente difficoltà, riassunta in narrazioni che sono alla base di un dilagante "pessimismo democratico", come lo definisce *Angelika Nußberger*⁸⁰. Tali narrazioni comprendono l'idea della legislazione come "processo senza una fine predeterminata"⁸¹, in cui la volontà normativa delle Camere configura soli il segmento iniziale di tale processo; nonché la tendenza ad una amministrativizzazione della decisione politica anche attraverso leggi permissive, mirate a consentire interventi ampiamente discrezionali del potere esecutivo⁸². A tale situazione fa -può dirsi- da contrappunto la tendenza all'amministrativizzazione della legge nel senso che quest'ultima reca sovente prescrizioni di natura propriamente amministrativa, dispensando vantaggi o

⁷⁸ E. W. Böckenförde, *Die Zukunft politischer Autonomie* (1998), cit., p. 105.

⁷⁹ Cfr. E. Denninger, *Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität in Europa* (2000), ora anche in Id., *Recht in globaler Unordnung*, Berlin, 2005, p. 379 ss.

⁸⁰ A. Nußberger, *Regieren: Staatliche System im Umbruch?*, in *VVDStRL*, 81, Berlin-Boston, 2022, p. 44 ss.

⁸¹ *Ibidem*, p. 47 ss.

⁸² *Idem*.

prevedendo limiti specifici anche all'esercizio di tutele giurisdizionali⁸³. Sulla base di ciò è andata profilandosi, in dottrina e giurisprudenza, sul presupposto della sostanza non politica dei contenuti recati da tale atto una peculiare fattispecie di responsabilità del legislatore per "illecito costituzionale della legge"⁸⁴.

Un'ulteriore narrazione attiene alla cd. *espertocrazia*⁸⁵ posta in antitesi al parlamentarismo⁸⁶, formula che vuole descrivere la tendenza alla connotazione tecnico-scientifica di una decisione, per la cui determinazione un rilievo preponderante assumono personalità e organismi dotati esclusivamente di un'alta, specifica competenza. Tale impostazione non manca, peraltro di riflettersi anche nella prassi dell'attribuzione di responsabilità apicali di governo a tali personalità, carenti del tutto di investitura democratica (in tale dimensione possono farsi rientrare anche le nomine di Mario Monti o di Draghi alla presidenza del Consiglio dei Ministri).

Anche la narrazione di una normativizzazione⁸⁷ e giuridificazione della politica⁸⁸ come quella relativa ad un Esecutivo che -soprattutto nella stabilizzazione del governare *nella e per* la crisi -agisce svincolato dalle maglie del controllo

⁸³ Peraltro, sulla questione relativa a se e quanto il principio democratico possa richiedere o ammettere una democratizzazione in senso stretto, cioè la creazione di ambiti di autoamministrazione o poteri di condecisione amministrativa, v. E. Denninger, *Demokratisierung – Möglichkeit und Grenzen* (1976), ora anche in Id., *Der gebändigte Leviathan*, Baden-Baden, 1990, p. 105 ss., part. p. 117 ss.

⁸⁴ V., nello specifico, Corte d'appello di Napoli, sent. n. 4557 del 2023: Tale decisione accoglie il principio della risarcibilità dei danni cagionati dal legislatore nell'esercizio della propria attività normativa conferendo così al c.d. illecito costituzionale del legislatore un riconoscimento significativo, con un'articolata motivazione che valorizza, peraltro, argomenti già posti in luce dalla dottrina. I principi di diritto elaborati dalla Corte di appello in tale decisione sembrano così ribaltare l'orientamento in materia della Corte di cassazione, recisa nel negare tale fattispecie di illecito rendendo così l'attività del legislatore sindacabile dal giudice di merito. La Cassazione, pertanto, ha escluso che quest'ultimo possa essere tenuto a risarcire il danno eventualmente derivante dalla normativa illegittima da esso prodotta. La prassi descritta, peraltro, si affianca a volte a quella di leggi recanti disposizioni generiche e aperte, con l'effetto di scaricare sulla produzione normativa subordinata, di natura formalmente amministrativa (regolamenti, decreti, ordinanze etc.) (regolamenti governativi, ministeriali) la responsabilità delle scelte mirate a dare concretizzazione al dettato legislativo.

⁸⁵ A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa* cit., p. 53 ss.; A. Nußberger, op. cit., p. 48.

⁸⁶ A. Voßkuhle, *Ibidem*, p. 57.

⁸⁷ A. Nußberger, *Regieren: Staatliche System im Umbruch ?*, cit., p. 39.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 36 ss.

parlamentare⁸⁹, sono poste a giustificazione del pessimismo democratico esistente, sostenuto, in fine, da un incrementale malcontento verso i partiti politici (*Parteienverdrossenheit*) assurti ormai a strutture oligarchico-elitarie⁹⁰ emancipate da un contatto sostanziale con la base sociale⁹¹ e incapaci di programmazione. Tale condizione⁹², associata ad un senso diffuso di diffidenza concorre a causare un rifiuto dei cittadini di partecipare alla vita politica.

Effetti sintomatico e pienamente visibile di tale pessimismo che lascia nel tempo progressivamente sfiorire la cd. "passione del repubblicano"⁹³ è una progressiva astensione dal diritto di voto che comporta, inevitabilmente, anche la riduzione del livello di legittimazione democratica degli organi elettivi di rappresentanza politica, non solo dello Stato ma anche delle autonomie territoriali⁹⁴. In questo contesto di forte compressione dell'identità democratica dello Stato trovano poi un terreno fertile di radicamento partiti e movimenti di stampo populista⁹⁵ che di un tale dissenso rivelano la forma e l'espressione organizzata. Essi si rendono portatori dell'idea di una democrazia basata sull'immediatezza della decisione, contro ogni tendenza alla mediazione e al compromesso tra le forze parlamentari. Tra gli effetti più palesi di ultimo di un tale avvento è l'emersione di forme autocratiche di potere (Trump, Capi di governo di Paesi come Ungheria, Polonia, etc.).

8. La revisione della forma di governo parlamentare e l'elezione diretta del Capo del governo: un approccio utile per il rilancio della partecipazione democratica ?

⁸⁹ A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa* (2012), cit., p. 10.

⁹⁰ A. Voßkuhle, op. ult. cit., p. 52. La crisi dello Stato dei partiti trova peculiare rilievo anche in J. Limbach, *Die Bürgergesellschaft beleben*, cit., p. 50.

⁹¹ J. Limbach -*Die Demokratie und ihre Bürger*, cit., p. 50.

⁹² Al riguardo, cfr. in particolare U. Volkmann, *Krise der konstitutionellen Demokratie*, cit., p. 649.

⁹³ Così, J. Isensee, *Das Dilemma der Freiheit im Grundrechtsstaat*, cit., in K.-H. Kästner, K.W. Nörr, K. Schleich, *Festschrift für Martin Heckel*, Tübingen, 1999, p. 755.

⁹⁴ Non è una situazione solo italiana, tanto che nel Parlamento tedesco è in discussione un ddl di incentivazione alla partecipazione democratica (*Demokratieförderungsgesetz*).

⁹⁵ Sul concetto di populismo, v. tra gli altri M. Revelli, *Populismo 2.0*, Torino, 2017, part. p. 10. In tema, v. anche P. Rosanvallon, *Das Jahrhundert des Populismus*, Bonn, 2021, part. p. 185 ss.; R. Dahrendorf, *Acht Anmerkungen zum Populismus*, in *Transit*, 25 (2003), p. 156 ss.; A. Voßkuhle, *Demokratie und Populismus*, in *Der Staat*, 54 (2018), p. 119 ss.

L'espansione del pluralismo che caratterizza questa fase dell'esperienza statale si correla, per un verso, ad un arretramento dell'azione sociale dello Stato, per altro verso si rapporta ad uno stato di difficoltà del sistema delle garanzie democratiche causato anche dall'affievolimento dell'ethos democratico..

Al fine di favorire il consolidamento al principio democratico ed apprestare una soluzione a problematiche definite "risalenti e conclamate della forma di governo italiana" (instabilità degli Esecutivi, eterogeneità e volatilità delle maggioranze parlamentari), con l'obiettivo ultimo di realizzare "la uniformità dell'azione governativa alle reali esigenze della collettività popolare" (Lavagna)⁹⁶, il Governo ha presentato un ddl costituzionale (a firma Meloni-Alberti Casellati), ora in discussione alle Camere, per la revisione della forma di governo parlamentare e l'introduzione di un assetto cd. di Premierato⁹⁷ ("debole" lo ha definito Paolo Becchi, ma credo che, dopo gli ultimi emendamenti, la qualificazione gli si addica poco).

L'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente all'elezione dei parlamentari⁹⁸ -entro il limite massimo di due Legislature consecutive⁹⁹- costituisce a ben vedere l'approdo finale di un percorso politico ormai risalente (la legge sull'elezione diretta del Sindaco è la n. 81 del

⁹⁶ C. Lavagna, *Considerazioni*, cit., p. 9.

⁹⁷ Ritiene che il cd. Premierato non sia " un modello strutturato di forma di governo" ("nemmeno si sa bene cosa sia") M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *EdD, Annali*, vol. III, Milano, 2009, p. 550 e, ivi, la nota n. 99.

⁹⁸ Il ddl prevede che le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengano contestualmente. Inoltre, spetta alla legge di disciplinare il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità prevedendo l'assegnazione di un premio su base nazionale, con la finalità di garantire il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri viene eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura ed il Capo dello Stato dovrà conferire al Presidente eletto l'incarico di formare il Governo. Quest'ultimo, poi, sarà tenuto a nominare i Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio eletto.

⁹⁹elevate a tre qualora nelle Legislature precedenti il Premier abbia ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi": così l'art. 92 Cost. novellato.

1993), diretto al potenziamento dei cd. meccanismi di plebiscitarizzazione¹⁰⁰ per l'investitura degli organi monocratici di governo (Sindaco, Presidente di Regione). Con tale soluzione la decisione del popolo viene a surrogare la mediazione politico-partitica che, a Costituzione vigente, attraverso le consultazioni avviate dal Capo dello Stato caratterizza il procedimento di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri. Quest'ultimo, in ragione della descritta torsione monocratica della forma di governo, viene ad assumere così la posizione costituzionale di Capo del Governo, in condizione di superiorità gerarchica rispetto ai Ministri dei quali lo stesso Presidente del Consiglio assume, ora, accanto al potere di proporre la nomina, anche quello di proporre la revoca.

Si sancisce così il superamento formale dell'attuale configurazione di esso quale *primus inter pares* in seno al Collegio anche se, stranamente, il ddl costituzionale non apporta modificazioni al disposto dell'art. 95 Cost. che disciplina i poteri di (sola) direzione della politica generale del governo del Presidente del Consiglio.

L'investitura diretta, di contro, giunge a renderlo di fatto titolare e responsabile esclusivo dell'azione di governo, alle Camere residuando una funzione di corresponsabilità nella realizzazione dell'indirizzo politico oltre che di controllo - riservato alle minoranze- sull'operato dell'Esecutivo.

In quest'ordine di idee, peraltro, poco (o male) si spiega la previsione normativa dell'iniziale fiducia delle Camere all'Esecutivo presieduto da un Capo di governo eletto a suffragio universale e diretto. La legittimazione di quest'ultimo e dell'intero Consiglio dei Ministri deriva in realtà direttamente dal voto popolare espresso a favore del Premier, senza risalire invece -come oggi, nell'assetto di monismo parlamentare- alla volontà della maggioranza parlamentare. Peraltro, la necessaria omogeneità politica tra Presidente del Consiglio eletto e maggioranza parlamentare, mette in buona sostanza il primo al riparo da ogni ipotesi di rifiuto da parte di quest'ultima.

¹⁰⁰ Con riguardo al premierato parla espressamente di un rafforzamento dei "meccanismi di plebiscitarizzazione", M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *EdD, Annali*, vol. III, Milano, 2009, p. 564.

Ne consegue che il voto iniziale di fiducia tende ad atteggiarsi come un passaggio poco più che formale, mancando il quale insorge nel Presidente della Repubblica l'obbligo costituzionale di scioglimento delle Camere (art. 94 Cost. novellato)¹⁰¹.

Al di là di tentativo di minimizzazione, il modello di Premierato definito nel ddl costituzionale comporta senz'altro il superamento dell'attuale assetto di monismo parlamentare. Nello specifico, il ddl realizza un duplice effetto di rafforzamento della figura del Capo di governo, nei confronti del Collegio dei Ministri e, quindi, delle Assemblee parlamentari. Si traccia il quadro di un assetto organizzativo a prevalenza del Premier, o di tipo dualista, incardinato su un parallelismo piuttosto asimmetrico di funzioni e poteri tra quest'ultimo e le Assemblee parlamentari, in cui tuttavia è emergente soprattutto una supremazia del Presidente eletto nelle dinamiche di elaborazione e direzione dell'indirizzo politico di maggioranza.

Nonostante che le recenti modifiche apportate al ddl nel corso dell'iter di discussione e approvazione parlamentare siano servite ad eliminare alcune incongruenze sistemiche del testo originario¹⁰² permane qualche ambiguità interpretativa e asimmetria istituzionale, soprattutto in relazione ad un riequilibrio dei poteri in ragione del nuovo assetto organizzativo a prevalenza monocratica.

Detto di una certa connotazione anfibologica dell'iniziale vincolo di fiducia ¹⁰³ va riconosciuto che gli emendamenti più recenti hanno concorso a ricomporre entro un quadro di maggiore coerenza sistemica l'automatismo applicativo della regola

¹⁰¹ Il ddl costituzionale prevede che nel caso di mancata approvazione della mozione di fiducia il Capo dello Stato debba rinnovare l'incarico al Premier eletto di formare il governo e, solo qualora anche tale secondo tentativo dovesse fallire, spetterebbe al primo l'obbligo di procedere allo scioglimento delle Camere.

¹⁰² ...come, ad es., quella attinente all'automatismo applicativo solo parziale o difettoso della regola stabilizzatrice: *simul stabunt, aut simul cadent* tipicamente presente negli assetti organizzativi riconducibili al modello di governo semi-parlamentare. Nell'originaria versione si prevedeva infatti che tale clausola operasse in modo automatico solo nel caso di mancata fiducia iniziale all'Esecutivo, mentre, in presenza di dimissioni del Presidente del Consiglio nel corso della Legislatura, sarebbe spettato al Capo dello Stato un potere di valutazione sulla soluzione della crisi di governo.

¹⁰³ soluzione che appare tanto più incomprensibile se si pensa che, per disposizione costituzionale, il Premier eletto gode necessariamente del favore di una maggioranza parlamentare del medesimo verso politico.

stabilizzatrice: *simul stabunt aut simul cadent*¹⁰⁴. Ciò nonostante, resta problematica e complessa l'interpretazione della fattispecie prevista di dimissioni volontarie del Premier allorquando alle stesse non consegua, da parte dello stesso Premier dimissionario, una proposta di scioglimento delle Camere o, comunque, tale proposta non si renda possibile (nei casi di morte, impedimento permanente e decadenza del Premier eletto). In questo caso il ddl prevede che al Presidente della Repubblica sia dato il potere di conferire "per una sola volta nel corso della Legislatura" l'incarico di formazione del Governo allo stesso Premier dimissionario o ad altro parlamentare, purché "in collegamento con il Presidente del Consiglio"¹⁰⁵. Nella circostanza, sembra riprendere pieno vigore lo schema tipico di governo parlamentare, in cui al Capo dello Stato spetta un ruolo essenziale nella soluzione della crisi, in questo caso comunque entro i limiti fissati dalla stessa novella costituzionale. Torna attivo, così, il metodo della mediazione politica, attraverso le consultazioni che il Presidente tende a svolgere di norma prima del conferimento dell'incarico di formare il Governo alla personalità ritenuta maggiormente in grado di coagulare intorno a sé una maggioranza parlamentare per ottenere la fiducia da parte delle Assemblee¹⁰⁶.

Resta, in fine, di problematica spiegazione il transito delle prerogative di superiorità gerarchica del Presidente del Consiglio eletto ad altro di esclusiva nomina del Capo dello Stato in conseguenza della mediazione politica condotta da quest'ultimo, come anche l'effettiva posizione costituzionale di dipendenza del nuovo Esecutivo dalla volontà delle Camere parlamentari e del corpo elettorale.

¹⁰⁴ ... con il conseguente obbligo, per il Presidente della Repubblica, di sciogliere le Assemblee parlamentari.

¹⁰⁵ Il ddl statuiva, nella versione originaria, che "in caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto" il Capo dello Stato abbia la facoltà di conferire l'incarico per la formazione dell'Esecutivo allo stesso Presidente del Consiglio "dimissionario" o ad altro "parlamentare" "candidato in collegamento al Presidente eletto", al fine specifico di "attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto" aveva chiesto ed ottenuto la fiducia. Nel caso poi il Governo così nominato non ottenga la fiducia "e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante", il Presidente della Repubblica sia tenuto a procedere allo scioglimento delle Camere

¹⁰⁶ Un emendamento approvato di recente ha opportunamente eliminato il vincolo funzionale in precedenza previsto, di realizzazione del programma politico risalente al Governo dimissionario, presieduto dal Premier eletto.

Peculiare attenzione, in questa analisi, merita poi la previsione in Costituzione di un premio di maggioranza nel sistema elettorale per le due Camere, al fine di assicurare la stabilità del sostegno parlamentare al Premier eletto. Il testo originario del ddl costituzionale attribuiva “il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri”¹⁰⁷. Un emendamento ha cancellato tale specificazione salvando l’attribuzione del premio di maggioranza, “nel rispetto del principio di rappresentatività e (ora) di tutela delle minoranze linguistiche”. La previsione costituzionale di tale premio implica un irrigidimento di profili non marginali della formula elettorale; tuttavia, essa si giustifica nell’esigenza di stabilizzazione del principio di omogeneità politica tra organi responsabili della funzione di governo, volendosi evitare i rischi di una (almeno) iniziale dissociazione di orientamenti tra maggioranza parlamentare e Presidente del Consiglio eletto.

Da ultimo, può mostrarsi -seppure in parte- discutibile anche la previsione (introdotta da un emendamento) che sottrae alla controfirma ministeriale alcuni atti tipicamente presidenziali, tra cui i messaggi del Capo dello Stato¹⁰⁸. La *ratio* di fondo è di emancipare il Governo ed il suo Capo dall’obbligo di interferenza con l’esercizio di poteri propri del Presidente della Repubblica, cui sono pienamente intestati tali atti.

L’assenza della controfirma ai messaggi inviati alle Camere ex art. 87 Cost. avrebbe l’effetto di sottrarli ad ogni forma di controllo dell’Esecutivo in merito alla estraneità degli stessi rispetto l’indirizzo politico di maggioranza riservato agli organi rappresentativi della relazione fiduciaria. Ciò, di conseguenza, renderebbe piuttosto sterile, sicuramente meno significativo, un dibattito alle Camere su un messaggio presidenziale in assenza di un interlocutore privilegiato come può essere il Presidente del Consiglio e i Ministri responsabili della controfirma.

L’auspicio ultimo è che il dibattito parlamentare possa concorrere al superamento

¹⁰⁷ Il ddl costituzionale statuisce inoltre che il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura.

¹⁰⁸ ..oltre alla nomina del Presidente del Consiglio e dei giudici della Corte costituzionale, alla concessione della grazia e alla commutazione delle pene, al decreto di indizione delle elezioni e dei referendum e al rinvio delle leggi alle Camere.

o, quanto meno, al chiarimento delle ambiguità fin qui esposte favorire la delineazione di un assetto più chiaro e preciso della riforma costituzionale proposta, eliminando alcune delle perplessità tuttora persistenti.

Al di là dei dubbi o degli apprezzamenti che suscita il ddl in questione, esso include la scelta essenziale sull'idea propria della democrazia, ponendosi la scelta fondamentale tra una democrazia d'investitura che, sulla mediazione pluralistica, privilegia il valore essenziale dell'immediatezza della decisione, concentrando il relativo potere nelle mani dell'organo monocratico elettivo; ed una democrazia parlamentare che, invece, esalta il confronto e la mediazione tra il pluralismo degli argomenti concorrenti come forma razionale della decisione, entro il perimetro insuperabile dei principi costituzionali¹⁰⁹.

La scelta in questione include dunque un giudizio su quale sia o debba essere il sistema delle garanzie giuridiche più idoneo a favorire un governo ad azione popolare, commisurato alle condizioni del pluralismo nell'esperienza giuridica contemporanea. Da tale espressione di giudizio, più aperta verso l'inclusione della complessità o, invece, più incline alla semplificazione decisionale in funzione della tempestività dell'azione di governo, può dipendere dunque l'esito della riforma costituzionale in parola.

Ad avviso di chi scrive un modello virtuoso è quello che coniuga in una sintesi organizzativa efficace l'interesse democratico al confronto e al compromesso tra istanze concorrenti senza tuttavia giungere a penalizzare l'efficacia e la tempestività della decisione politica. Un'eccessiva semplificazione del pluralismo politico come, per altro verso, una eccessiva vischiosità dell'azione di governo evidenzerebbero una distonia tra democrazia formale e sostanziale, appannando la percezione dell'auto-legislazione della società civile e mostrandosi, così, inadeguata a realizzare la sovranità popolare¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ancora A. Voßkuhle, *Hugo Preuß als Vordenker*, p. 158.

¹¹⁰ A. Voßkuhle, *Hugo Preuß als Vordenker*, cit., p. 155.

9. Conclusioni. Democrazia pluralista, unità dello Stato e adattamenti costituzionale.

“La democrazia non è tutto ma ... senza democrazia è tutto niente”¹¹¹. Una tale affermazione vale, in sintesi, a spiegare lo sforzo di analisi contenuto in questo lavoro al fine di evidenziare caratteri e problematiche della democrazia pluralista. Oggi, parafrasando *Rousseau* potrebbe dirsi che la democrazia come modello organizzativo dello Stato cresce nel mondo ma un po’ ovunque essa è in difficoltà. Le derive di autoritarismo politico¹¹² che si profilano in alcuni Paesi europei (Ungheria, Romania, Polonia) sono il sintomo tangibile di tale difficoltà, che può tradursi nel brocardo dell’esistenza di una democrazia rappresentativa senza rappresentazione, in cui prevale una concezione formale dell’esercizio di sovranità popolare come delega di potere che si riflette nei modelli affermati di una democrazia personalista dai tratti fortemente illiberali¹¹³.

Il declivio verso assetti di governo democratico connotati in tal senso rappresenta una prospettiva di soluzione poco credibile, seppure tale declivio non possa essere frettolosamente liquidato come l’esito delle campagne denigratorie di partiti populistici nei confronti del modello di democrazia parlamentare. Esso sembra avere, invece, ragioni più profonde, consistenti tra l’altro nell’avvento di un pluralismo che non convive e si sviluppa più entro un quadro di valori comuni condivisi nella società ma si presta sempre di più a mettere al centro del conflitto politico la dimensione intangibile di tali valori, l’ambito del consenso incontestato che include, tra l’altro, il comune rispetto delle procedure costituzionali di decisione e dei diritti umani fondamentali, un ambito classicamente esterno ed estraneo alla sfera del mutevole e perciò della decisione secondo la regola di maggioranza¹¹⁴. L’ampliamento della sfera materiale del conflitto politico e, dunque, della decisione negoziabile nelle dinamiche del nuovo pluralismo, oltre ad

¹¹¹ Così, A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa*, cit., p. 59.

¹¹² G. Frankenberg, *Autoritarismus*, Berlin, 2020, p. 55 ss.; R. De Weck, *Die Kraft der Demokratie*, Berlin, 2020, part. p. 79 ss.

¹¹³ Sul punto, cfr. ancora A. Voßkuhle, *Über die Demokratie in Europa*, cit., p. 51.; F. W. Graf, *Einleitung*, in F. W. Graf, H. Meier (Hg.), *Die Zukunft der Demokratie*, München, 2018, p. 10/11.

¹¹⁴ Cfr. W. Steffani, *Pluralistische Demokratie*, Opladen, 1980, p.43.

offuscare l'idea di democrazia fondata sulla considerazione del molteplice nella sfera del dialogo parlamentare, rischia di diventare un problema per la stessa tenuta dello Stato costituzionale democratico.

Sulla base di tali premesse occorre chiedersi, allora, quali interventi possano apparire utili od opportuni per un rilancio della partecipazione politica dei cittadini, soprattutto però quale idea di democrazia come forma di legittimazione del potere può apparire più adeguata al tempo presente. Soprattutto in quest'ultima prospettiva dev'essere misurata la congruenza ed il consenso o il dissenso verso una revisione in senso monocratico della forma di governo, quale recata dal ddl costituzionale governativo. Il transito, che quest'ultimo definisce, verso una democrazia d'investitura, con l'elezione diretta del Capo del governo, lungi dall'essere una novità assoluta appare, piuttosto, come il compimento di un percorso iniziato oltre trent'anni fa (l. n. 81/93) con la previsione legislativa dell'elezione diretta del Sindaco e proseguito con quella del Capo dell'amministrazione regionale (nuovi statuti e, prima ancora, l. cost. n. 1/1999).

Soprattutto, la proposta in questione tende a delineare una nuova condizione della democrazia pluralista che si abbina ad una volontà di semplificazione del processo decisionale attraverso l'imputazione di responsabilità politica esclusiva al Capo di governo eletto dal popolo. Ciò equivale a determinare, nel contempo, una assolutizzazione della regola di maggioranza -legittimata appunto dall'investitura popolare- che si compendia, in ultima analisi, nel favore per una democrazia immediata, ritenuta prevalente sul confronto e la mediazione interpartitica quale metodo di decisione.

L'elezione diretta, infatti, rivela l'inclinazione culturale verso un'idea di democrazia che nell'investitura popolare del Capo (di Stato o di governo) rinviene l'essenza dell'esercizio di sovranità popolare. L'organo monocratico è chiamato a rappresentare, in tale prospettiva, la statalità come anche l'unità politica della comunità secondo schemi e rappresentazioni che evocano, in buona sintesi, quei caratteri della democrazia identitaria che tuttavia lo stesso *Carl Schmitt*, che ne fu il

fautore, riteneva non rintracciabili nelle forme giuridiche tipizzate di esercizio di tale sovranità.

Nondimeno, l'imputazione del mandato rappresentativo in capo all'organo monocratico, responsabile esclusivo dell'azione di governo, nella misura in cui elegge la regola di maggioranza a criterio pressoché esclusivo di risoluzione del conflitto pluralistico, non sembra di per sé in grado di favorire anche un riequilibrio dell'asimmetria oggi esistente tra sfera del consenso e area dell'apprezzamento politico.

Il dislocamento del confronto politico dall'arena parlamentare a quella della comunicazione pubblica, in conseguenza del nuovo assetto organizzativo basato sulla primazia del capo di governo, nella sua portata semplificatrice non prefigura un metodo congruo a contenere tali dinamiche entro un'unità di sistema. Di contro, esso non elude il rischio di una radicalità insuperabile del conflitto parlamentare tra forze politiche seppure espresso nella formula, parimenti semplificata, dell'antitesi di maggioranza e opposizione¹¹⁵.

I rilievi critici dinanzi formulati, ad ogni modo, non conducono senz'altro a ritenere che la forma di governo a monismo parlamentare sancita in Costituzione si presenti del tutto adeguata e rispondente rispetto ai termini dell'esperienza. Le condizioni reali di una de-istituzionalizzazione della decisione, cui si affianca una tendenza all'autonomizzazione dell'azione politica, rappresentano alcuni tra i fenomeni più rilevanti del progressivo esautoramento del potere decisionale delle Camere, tanto da rendere l'immagine negativa delle stesse quali sedi ridondanti nell'azione e di rinsaldamento del potere clientelare dei partiti politici.

Ma, ancorché già in origine imperfetto¹¹⁶, come la dottrina dell'epoca non aveva mancato di rilevare (Crisafulli)¹¹⁷, tale forma di governo appare ancora in grado di

¹¹⁵ Si pensi, ad es., alla regola della revisione costituzionale attraverso la ricerca di un consenso anche tra le forze di minoranza più importanti, o ancora alla previsione della maggioranza qualificata per la concessione dei provvedimenti di clemenza collettiva. Inoltre, si pensi anche alle norme regolatrici l'elezione di organi costituzionali (il PdR) o di componenti di tali organi (giudici costituzionali, presidenza commissioni parlamentari, etc.).

¹¹⁶ Così, C. Lavagna, *Considerazioni*, p. 17.

¹¹⁷ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1960), ora anche in *Id., Stato Popolo Governo – illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 149 ss.

assecondare o quanto meno, non far sfiorire le virtuosità del pluralismo democratico, in primo luogo attraverso l'integrazione delle minoranze nelle dinamiche procedimentali che conducono alla deliberazione dell'atto legislativo. Ciò vale a mitigare gli effetti drastici di semplificazione legati al dominio assoluto della regola maggioritaria¹¹⁸ quale criterio di risoluzione dei conflitti politici¹¹⁹, incentivandosi di contro la convergenza nella sede istituzionale dell'eterogeneità molteplice dei bisogni risalenti alla collettività popolare¹²⁰. Nel tempo, le Camere hanno mantenuto la loro consistenza, sul piano democratico, se non come sedi di maturazione della decisione, come luoghi di manifestazione del confronto dialettico tra i gruppi di diverso segno politico¹²¹, in questa veste riflettendo senz'altro la razionalità del modello di democrazia parlamentare in termini di garanzia di trasparenza e comprensibilità dei processi decisionali. Così, rendendosi effettiva la responsabilità connessa al controllo dei propri rappresentanti politici. In sintesi, può senz'altro ritenersi che democrazia parlamentare e democrazia d'investitura realizzino idee e visioni concorrenti della legittimazione del potere attraverso il popolo e solo nella prima il pluralismo degli interessi sociali riesce ad essere rilevante nei processi decisionali delle istituzioni rappresentative di governo. Ad ogni modo, il transito eventuale verso un assetto di governo di Premierato renderebbe altrettanto primaria l'esigenza di un riallineamento del sistema delle garanzie, al livello costituzionale e regolamentare, a tutela delle minoranze e della legalità costituzionale in generale. In quest'ordine di idee, anche nei regolamenti

¹¹⁸ Così finirebbe per dissolversi ogni specificità di posizione delle stesse minoranze parlamentari. In tal caso, peraltro, un tale effetto negativo risulterebbe amplificato dalla circostanza di una reale impossibilità di fondare la decisione politica sulla libera formazione di volontà dei singoli rappresentanti in Parlamento. Di conseguenza, potrebbe di fatto risultare poco utile o priva di efficacia pratica la regolazione giuridica dei rapporti procedurali fra le diverse fasi e attività del procedimento parlamentare. In tal senso, v. ancora C. Lavagna, *Considerazioni*, p. 20.

¹¹⁹ In tal senso, v. anche O. Lepsius, *Editorial*, in *Der Staat*, 56 (2017), p. 324; J. Limbach, *Die Demokratie und ihre Bürger*, cit., p. 112.

¹²⁰ "C. Lavagna, *Considerazioni*, p. 9.

¹²¹ Mette in evidenza l'importanza di tale funzione dell'Assemblea parlamentare anche nell'ordinamento tedesco H. Meyer, *Die Stellung der Parlamente in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, in H.-P. Schneider, W. Zeh (Hrsg.), Berlin-New York, 1989, p. 117 ss., part. p. 122 (Rdn.12).

parlamentari andrebbe rafforzato tale sistema, rinsaldandosi ed arricchendosi, ad es., gli strumenti di azione in mano alle minoranze. Del pari potrebbero definirsi, nella Carta fondamentale, nuove o diverse attribuzioni in capo al Presidente della Repubblica o alla Corte costituzionale, per la tutela dei diritti di libertà¹²². Inoltre, il riallineamento includerebbe la disciplina delle modalità di elezione di organi costituzionali di garanzia (Capo dello Stato, giudici della Corte costituzionale) mentre potrebbe mostrarsi opportuno anche un ampliamento degli strumenti di democrazia diretta, senza giungere a deformare tuttavia il carattere essenzialmente rappresentativo della democrazia. Ad es., accanto agli istituti già previsti nella Carta fondamentale -referendum abrogativo (art. 75 Cost.), referendum consultivi in tema di variazioni territoriali (artt. 132, 133 Cost.) e referendum di conferma ex art. 138 Cost.- potrebbe prevedersi ad es. un referendum consultivo, di svolgimento automatico o ad iniziativa di minoranze, per leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, approvate a maggioranza semplice o assoluta, che contemplano la ulteriore cessione di quote di sovranità verso l'esterno¹²³. In tal modo, verrebbe a determinarsi un più diretto e immediato coinvolgimento del popolo in decisioni attinenti i termini di esercizio della sovranità popolare. Non incongrua, soprattutto in considerazione del notevole allargamento delle fonti d'informazione anche attraverso i social e del raggiungimento nella società civile di un adeguato livello di cultura democratica, potrebbe ritenersi la previsione di un referendum propositivo, sul modello del *Volksentscheid* di derivazione weimariana, entro i limiti fissati dalla stessa regola costituzionale. Attraverso un siffatto potenziamento degli strumenti di partecipazione in chiave pluralistica anche lo Stato potrebbe meglio attendere alla funzione di favorire l'integrazione sociale¹²⁴.

¹²² Non sarebbe incongruente, ad es., la possibilità del Capo dello Stato di rivolgersi alla Corte costituzionale per la valutazione di atti del governo (o del solo Capo di governo), oppure, l'imputazione allo stesso giudice costituzionale di un sindacato preventivo di legittimità su presupposti e contenuti dei decreti-legge.

¹²³ L'alternativa per evitare la possibilità della consultazione referendaria dovrebbe essere l'approvazione a maggioranza qualificata -2/3 o 3/5- della legge in parola.

¹²⁴ ..., nel contempo rinfocolando la passione democratica dei cittadini (prima ancora, da *Benjamin Constant* oltre che da Rousseau). Al riguardo, cfr. ancora J. Isensee, *Das Dilemma der*

Anche a prescindere dalla revisione della forma di governo dovrebbe procedersi ad una rivisitazione del sistema parlamentare bicamerale superandosi definitivamente il principio di bicameralismo uguale o perfetto, causa di una eccessiva e poco utile vischiosità dei processi decisionali.

Esula dall'interesse di questo scritto la valutazione e l'analisi di eventuali proposte diverse o alternative a quella di cui al ddl costituzionale menzionato, a tal fine, può bastare il solo rinvio a modelli presenti nell'esperienza comparata. Va ribadito, ad ogni modo, come se l'intento di dare un nuovo slancio alla partecipazione popolare alla vita politica è senz'altro congruo e giustificato il percorso per un rilancio effettivo della democrazia pluralista appare nondimeno tortuoso e irto di difficoltà. Esso si addentra nei meandri ultimi del senso proprio della democrazia e richiede un equilibrio e un'attenzione specifici, per misurare anche le conseguenze di una tale intrapresa.

Spetterà al popolo, verosimilmente con il referendum ex art. 138 Cost., l'ultima parola sull'approvazione della legge costituzionale, qualora il testo esaurisca positivamente le fasi delle deliberazioni parlamentari. Nella scelta favorevole o contraria all'alternativa tra democrazia plebiscitaria e democrazia parlamentare, che include quella¹²⁵ tra democrazia dell'argomento (sintesi di "*Rede und Gegenrede*": *über das Für und Wider einer politischen Entscheidung*")¹²⁶ ("*Parlamentarismus ist Parteiherrschaft*")¹²⁷ e democrazia della decisione si riveleranno, a ben vedere, bagliori di potere costituente¹²⁸.

Freiheit im Grundrechtsstaat, cit., in K.-H. Kästner, K.W. Nörr, K. Schleich, *Festschrift für Martin Heckel*, Tübingen, 1999, p. 756.

¹²⁵ Così espressamente R. Alexy, *Grundrechte, Demokratie und Repräsentation*, in *Der Staat*, 54 (2015), p. 201 ss., part. p. 210.

¹²⁶ J. Limbach, *Die Bürgergesellschaft beleben*, cit., p. 50.

¹²⁷ Così, H. Preuß, *Unser Parlamentarismus und unsere auswärtige Lage* (1921), ora anche in Id., *Gesammelte Schriften*, 4. Band, Tübingen, 2008, p. 189 ss., part. p. 190.

¹²⁸ Sul punto, si consideri quanto ritenuto da E.W. Böckenförde -*Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbezug des Verfassungsrechts* (1986), ora anche in Id., *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main, 1991, p. 90 ss., part. p. 99, secondo cui laddove sempre in popolo è attivo nelle forme organizzate della cittadinanza attiva e delle elezioni "*si accompagna ed è allo stesso modo presente anche il popolo non organizzato del potere costituente*".