

Vincenzo Baldini

LA DEMOCRAZIA PARLAMENTARE E I MITI DELLA POLITICA. *L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica.*

Sommario: 1. *Premessa. Le declinazioni plurali della democrazia parlamentare e della rappresentanza politica nel pensiero dottrinale.* 2. *La democrazia rappresentativa e il ruolo dell'Assemblea parlamentare: la prospettiva giuspositivistica (di stampo kelseniano). Il feticcio della democrazia identitaria nel pensiero di Carl Schmitt.* 4. *Il Parteienstaat come forma di Stato tipizzata.* 5. *Sovranità del popolo, forma di governo parlamentare e "variabili indipendenti". L'evoluzione della forma di governo parlamentare tra torsione monocratica e semplificazione partitica.* 6. *La suggestione della democrazia identitaria come 'risorsa' contro la crisi della democrazia parlamentare. Qualche breve considerazione (critica) finale.*

1. *Premessa. Le declinazioni plurali della democrazia parlamentare e della rappresentanza politica nel pensiero dottrinale.*

Definire una chiara relazione funzionale tra riferimenti fondamentali della democrazia, quali, per un verso, il concetto di democrazia parlamentare in quanto forma istituzionale di organizzazione dell'esercizio della sovranità popolare nell'ordinamento giuridico statale; e quello di rappresentanza politica, quale condizione di *status* dei componenti un'Assemblea parlamentare e, nel contempo, presupposto *normativo* (corsivo mio: n.d.r.) di imputazione della decisione politica alla volontà popolare, appare, al di là delle surriferite essenziali connotazioni, un impegno non di poco momento. La questione giunge ad investire, nelle conseguenze ultime, la stessa determinazione del concetto (o dei concetti) di democrazia¹ che viene ad affermarsi nel contesto di un'esperienza contrassegnata, in generale, da una strutturale debolezza funzionale delle assemblee parlamentari; per altro verso, da una corrispettiva lievitazione nella (più o meno diretta) legittimazione democratica dell'Esecutivo (*rectius*: della maggioranza di governo) e, in particolare, della figura del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In proposito, tuttavia, occorre precisare (il che, del resto, costituisce una manifestazione di consapevolezza) che mentre il dibattito sul "senso" della democrazia implica, pregiudizialmente e per quanto qui rileva, la scelta epistemologica del piano -che è quello giuridico-positivo- dell'analisi, estromettendo, al riguardo, altri piani scientifici di (potenziale) riferimento, quale, ad es., quello sociologico, politologico, etico, etc., il giudizio sul basso rendimento fattuale dell'istituzione parlamentare nonché sull'incremento di forza legittimativa dell'Esecutivo nel nostro ordinamento, non è allineato unicamente alla considerazione del dato normativo ma si misura soprattutto in chiave politica (peraltro, a dimostrazione che

¹ Da ultimo, al riguardo, cfr. J. Lege, *Drei Versuche über Demokratie – unter besonderer Berücksichtigung der Idee des Wettbewerbs*, in *Juristen Zeitung (JZ)*, 2009, p. 756 ss., peraltro con richiamo alle essenziali difficoltà interpretative riguardanti, in particolare, il concetto di „popolo“ e quello di „sovranità democratica“ (*demokratische Herrschaft*) (p. 757).

nell'analisi della forma di Stato e di governo i due piani finiscono inevitabilmente per mostrare punti di intreccio funzionale).

Peraltro, nella specie non tanto si tratta di registrare un correlativo arretramento del (se non anche una divaricazione dal) figurino costituzionale incentrato sul monismo parlamentare, cui fa da contraltare la natura complessa dell'organo esecutivo in seno al quale rileva la posizione non gerarchicamente sovraordinata del Presidente del Consiglio rispetto ai singoli Ministri *. Più in generale, si intende comprendere meglio i caratteri assunti dall'assetto dell'ordinamento statale soprattutto in seguito alle evoluzioni registrate nel sistema politico-partitico, conseguenti, tra l'altro, alle varie modificazioni che nel tempo hanno riguardato la disciplina del sistema elettorale (v. *infra*).

Un utile punto di partenza, in questa prospettiva, consiste nel rivolgere l'attenzione preliminarmente alle varie prospettazioni, teoriche e dogmatiche, che in relazione a categorie fondamentali del diritto (e della politica), come quelle di "parlamentarismo", "governo parlamentare", "rappresentanza politica" "democrazia parlamentare", etc ² emergono nella dottrina.

In primo luogo, i diversi significati che ha assunto il concetto di rappresentanza politica oscillano, principalmente, tra una qualificazione "di specie", che inquadra quest'ultima nel più generale contesto della rappresentanza in senso giuridico (*Vertretung*)³; ed una, invece, di derivazione più tipicamente sociologica/ideologica, dalla prima del tutto autonoma^{4*}. In un senso, rileva soprattutto la sostanza della relazione organica, di tipo organizzativo, qualificata secondo il diritto positivo dalla imputazione della volontà espressa dall'organo di II grado (quello rappresentativo) a quello di primo grado (la corporazione rappresentata)*. Nella seconda prospettiva riesce, invece, valorizzata particolarmente la relazione indefettibile che lega il rappresentante al popolo, configurato quest'ultimo come unità politica omogenea e indifferenziata, secondo l'impostazione schmittiana. Corrispondentemente, alla categoria della "democrazia rappresentativa"⁵ sottendono concezioni funzionali plurime e piuttosto eterogenee, a partire da quella, di matrice weberiana, che nella repubblica parlamentare riconosce una sintesi di elementi plebiscitari ed elementi rappresentativi tra loro interconnessi⁶,

² In particolare, sulla distinzione concettuale tra "parlamentarismo", "democrazia parlamentare" e "forma di governo parlamentare" si rinvia soprattutto a P. Badura, *Die parlamentarische Demokratie*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, II, Heidelberg, 2004, p. 498 ss., part. p. 501, Rn 7.

³ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3^a Aufl., 1929, p. 566 ss. (*Unter R representation versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letztere angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind.*); H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, ristampa anastatica della 1^a edizione, Wien, 1993, p. 310 ss. (quest'ultimo, configurando in particolare la rappresentanza organica quale [*„Repr sentation“*]).

⁴ Al riguardo, cfr. pure M. Cotta, voce *Rappresentanza politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di Politica*, vol. 3, Novara, 2006, p. 227 ss., ed ivi, i rilievi critici agli enunciati tre modelli di rappresentanza politica. In ogni caso, sottolinea l'A. come quello di rappresentanza politica sia un concetto "multidimensionale", in quanto "riassuntivo di un fenomeno politico che   certamente complesso nei suoi elementi costitutivi, ma nello stesso tempo unitario nelle sue finalit , nella sua logica causale" (237).

⁵ ...quando questa formula non venga intesa come un ossimoro, una insopprimibile *contradictio in adiecto*.

⁶ Per Max Weber, in effetti, la connessione tra elementi plebiscitari ed elementi rappresentativo-parlamentari costituiva un valido strumento contro l'incrementale burocratizzazione della vita

laddove il metodo democratico viene a risolversi, essenzialmente, in un meccanismo per la selezione del Capo. In tal guisa, appare evidente come esaurita la valenza democratica nella legittimazione dell'organo decisione politica, il processo decisionale tenda logicamente ad apparire emancipato da ogni vincolo di relazione diretta con la volontà popolare. Analogamente, teoriche di stampo prevalentemente economicistico riconoscono nella democrazia (solo) un modello organizzativo che eleva i cittadini al rango di decisori nel confronto tra più competitori politici che svolgeranno poi la funzione istituzionale sotto la propria esclusiva responsabilità ⁷.

Tanto, sembra riflettere, di fondo, una consapevolezza della scarsa o nulla incidenza fattiva del popolo nei processi (*stricto sensu*) di decisione politica, evidenziando, così, una sorta di connessione funzionale di siffatta impostazione con il parlamentarismo di stampo liberale, per quanto surrogato, quest'ultimo, nella moderna democrazia rappresentativa parlamentare, dal ruolo prioritario e, per certi aspetti, deformante, dei partiti di massa.

2. La democrazia rappresentativa e il ruolo dell'Assemblea parlamentare: la prospettiva giuspositivistica (di stampo kelseniano).

Coerente con l'ortodossia del giuspositivismo è, in particolare, la prospettiva che rinviene nel modello di democrazia parlamentare una forma organizzativa di istanze conflittuali -quella di libertà (propria della democrazia) e quella di ripartizione del lavoro (connessa, invece, al parlamentarismo), che varrebbe ad orientarne l'esercizio alla soddisfazione di un interesse pubblico- tuttavia rese in tale assetto funzionalmente compatibili.

Così -è il pensiero di *Georg Jellinek*⁸- la concezione del Parlamento quale organo di manifestazione della volontà del popolo assume una sua congruità in chiave unicamente giuridico-formale, in quanto è soltanto con riguardo al profilo normativo (escludendo, così, ogni richiamo alla dimensione dell'esistente) che popolo (*Volk*) e rappresentanza del popolo (*Volksvertretung*) possono essere intesi come unità. Proprio l'evocazione di una concezione del parlamentare quale rappresentante (*Vertreter*) del popolo, del resto, lascia ben intendere quanto spogliata fosse, tale prospettiva, di ogni base sostanziale che giungesse, in fine, a giustificare la natura della decisione dell'organo rappresentativo come espressione di volontà identitaria.

pubblica contro gli apparati oligarchici dei partiti. In particolare, poi, pur rifacendosi al modello inglese per ammettere la derivazione dell'Esecutivo dall'Assemblea parlamentare, Weber rinveniva nel Parlamento, essenzialmente, un organo di controllo e, poi, uno strumento per la selezione del Capo, rispetto al quale, peraltro, fungeva da istituzione di concorrenza. Sull'idea della "*Führer-Demokratie*" secondo il pensiero weberiano, cfr. in part. W. Röhrich, *Die repräsentative Demokratie*, Opladen, 1981, p. 73 ss.

⁷ J.A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 8ª Aufl., Stuttgart, 2005, p. 373 ss., part. p. 427 ss. Come è noto, sul modello della libera economia di mercato, Schumpeter configura la democrazia, essenzialmente, come lotta tra élite per l'acquisizione del potere, senza così riconoscere alla prima alcuna determinazione di natura sostanziale (p.443).

⁸ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª Aufl. (5ª nuova ristampa), Berlin, 1929, p.582.

Ma è soprattutto *Hans Kelsen* a svelare la “finzione” del popolo quale unità politica generata dalla norma giuridica⁹ e della democrazia parlamentare¹⁰ (concezione ripresa, seppure con altre argomentazioni, anche da *Schumpeter*, osservatore attento della democrazia americana), sul presupposto, peraltro, dell’impossibilità effettiva di ricostruire quella tra l’Assemblea dei parlamentari e il popolo come una relazione rappresentativa in senso tecnico-giuridico¹¹ (*Stellvertretung*).

Si tratta, quest’ultimo, di un approccio che va a inquadrarsi in un più ampio contesto di generale declassamento della politica a mera funzionalità, priva dunque di elementi di sostanzialità, e di una corrispondente indifferenza di valore del diritto che la dottrina della “teoria pura” sostiene, con l’effetto ultimo di risolvere il diritto entro il canone della legalità e, così, lo Stato entro la categoria dell’ordinamento giuridico¹².

La finzione del Parlamento come rappresentante del popolo¹³ che, attraverso il primo, procede a esercitare la propria sovranità, trova fondamento, dunque, in una componente ideologico-psicologico-spirituale e si configura come dogma politico. Peraltro, *Kelsen* non manca di rilevare la differenza strutturale esistente tra il concetto “sociologico” di popolo e quello, invece, giuridico, quale soggetto effettivamente impegnato nell’esercizio dei diritti politici. Nella realtà, il popolo resta escluso dall’esercizio della funzione legislativa ordinaria che resta riservata alla competenza esclusiva delle Assemblee elettive¹⁴. Perciò solo ricorrendo alla suddetta “*fictio*” l’atto politico prodotto attraverso l’applicazione della regola di maggioranza da rappresentanti indipendenti dal popolo (i parlamentari), seppure al controllo di questo sottomessi¹⁵, è giuridicamente imputabile alla volontà del popolo sovrano.

Spogliato da ogni caratterizzazione ideologica, il parlamentarismo si riduce allora ad una soluzione organizzativo-funzionale di tipo tecnico, per cui la “*formazione della volontà statale decisiva*” avviene “*attraverso un organo collegiale eletto dal popolo sulla base di un diritto elettorale generale ed uguale, dunque democraticamente eletto, secondo il principio di maggioranza*”¹⁶. In tale concezione, un peculiare risalto assume la considerazione del passaggio elettorale come momento giuridico creativo della relazione istituzionale di rappresentanza tra l’Assemblea parlamentare e il popolo. Al tempo stesso, è rimarcata l’autonomia sostanziale e giu-

⁹ “*Demokratie bedeutet Identität von Führer und Geführten, von Subjekt und Objekt der Herrschaft, bedeutet Herrschaft des Volkes über das Volk. Allein was ist dieses „Volk“? Daß eine Vielheit von Menschen (corsivo dell’A.: n.d.r.) in ihm zu einer Einheit sich gestalte, scheint eine Grundvoraussetzung der Demokratie zu sein ... Nur in einem normativen Sinne kann hier von einer Einheit die Rede sein*”: H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (2^a Aufl., 1929), ora in Id., *Verteidigung der Demokratie*, Herausgegeben von M. Jestaedt und O. Lepsus, Tübingen, 2006, pp.162/163 (ma sul punto della democrazia parlamentare come finzione, v. più approfonditamente p. 40 ss.).

¹⁰ H. Kelsen, *Ibidem*, p.193 ss. (part. p. 195 ss.).

¹¹ Contro una riconducibilità della rappresentanza politica alla categoria generale della rappresentanza giuridica, cfr. in particolare G.U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. Dir.*, 1995, p. 543 ss.

¹² Come è noto, alla base di siffatta prospettazione è la distinzione tra lo Stato *super partes*, quale negazione degli antagonismi sociali; e la società (*Gesellschaft*) con le sue differenze e le sue tensioni pluralistiche: Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (1925), ristampa, Vienna 1993, p. 15 ss.

¹³ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 312 ss.

¹⁴ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cit., p. 41.

¹⁵ Sulla rilevanza della sottoposizione dei poteri al controllo da parte dei cittadini v. soprattutto Guizot, *Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe*, Bruxelles, 1851, come riportato in C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus*, cit., p. 43 (ed. ivi, nota 3).

¹⁶ Cfr. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, cit., p. 175.

ridica della volontà parlamentare rispetto alla volontà popolare, incapace perciò di condizionare quest'ultima in modo diretto¹⁷.

In tale ordine di idee, il senso della democrazia rappresentativa viene svelato tanto dal momento iniziale dell'investitura democratica, attraverso i meccanismi della elezione dei parlamentari; quanto da quello, finale, dell'attivazione dei controlli democratici per l'imputazione in concreto delle responsabilità politiche.

Per altro verso, la decisione dell'organo rappresentativo, a prescindere dai suoi reali contenuti, si qualifica, nel suo valore, in base ad un criterio di tipo puramente formale (*rectius*: procedurale), riferibile alla complessità dialettica del processo di formazione della volontà parlamentare¹⁸.

Nel solco di siffatta concezione, il compito principale di un assetto di tipo democratico non è, allora, riconosciuto tanto nella riorganizzazione -rispetto al modello dello Stato liberale- della legittimazione del potere pubblico attraverso la volontà popolare, con l'effetto di ridurne al minimo la indipendenza di azione. Esso viene fatto consistere piuttosto nella creazione di una relazione politico-istituzionale tra organi di mediazione della democrazia cui spettano poteri di guida e di indirizzo politico che, indipendenti nelle modalità di azione, sono necessari a rendere il concetto stesso di democrazia quale "autogoverno di popolo"; e la giuridica riferibilità dell'esercizio di siffatto potere al popolo. Una tale relazione si manifesta nella fase iniziale del rapporto rappresentativo come, anche, attraverso un "processo aperto di formazione della volontà democratica"¹⁹ da cui deriva l'imputazione, agli stessi organi, di responsabilità attraverso la statuizione indefettibile di controlli democratici²⁰.

Peraltro, si rivela -quest'ultima- come una concezione che, virtuosa sul piano dogmatico, presta il fianco a chiare obiezioni quando misurata sul piano dell'effettività dimostrandosi debole, con riferimento, in particolare, al versante della responsabilità politica inerente allo svolgimento dell'attività parlamentare nel corso della legislatura. Se, infatti, nessun rilievo critico inerisce all'atto dell'investitura democratica dei parlamentari come momento istitutivo del vincolo funzionale, meno scontata appare di fatto la funzionalità del momento finale, quando si declini, in astratto, la condotta del parlamentare come capacità effettiva di operare "nell'interesse della Nazione", in relazione al vincolo che lega tale condotta alle strategie del gruppo/partito a cui appartenga lo stesso parlamentare *. In realtà, l'azione di quest'ultimo, nei processi di integrazione politica, resta fortemente condizionata dalle logiche maturate all'interno dei singoli partiti, con l'effetto di condurre, nella realtà, a valutazioni ed apprezzamenti di siffatta condotta del tutto alieni da un'analisi dell'attività svolta dal singolo parlamentare nel corso della Legislatura, venendo in rilievo soprattutto la coerenza e fedeltà dimostrata agli interessi e alle direttive del partito di appartenenza.

3. Il 'feticcio' della democrazia identitaria nel pensiero di Carl Schmitt.

¹⁷ Cfr. ancora H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, cit., in particolare, p. 310 ss.

¹⁸ Ciò concorre a rinsaldare l'elemento ideologico-psicologico che è alla base della finzione democratica.

¹⁹ Così E.-W. Böckenförde, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in J. Isensee, P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts*, III, Heidelberg, 2005, p. 31 ss., part. p. 38, Rn 15.

²⁰ *Idem*.

Alla configurazione in chiave giuridico-positiva della democrazia quale metodo di decisione, alla quale, come è noto, resta estranea ogni prospettiva della stessa in termini di valore costituzionale, fa da contrappunto la visione ideologizzata della democrazia identitaria che, sviluppandosi su di un piano eminentemente politico, culmina nella formula (peraltro, storicamente effimera) dell' "identità di governanti e governati"²¹. In tale prospettiva, la distinta declinazione delle forme di Stato quali modelli organizzativi della vita dell'unità politica del popolo deve leggersi, allora, come l'esito dei diversi principi organizzativi che stanno a base di tale unità concretamente esistente, l'identità o la rappresentanza²².

Fondamentale, allora, per un corretto inquadramento del modello schmittiano è la configurazione del popolo quale unità politica omogenea, concretamente esistente ed inorganizzata, dunque permanente in quanto dato reale (e non giuridico-normativo)²³ che trova la sua caratterizzazione ed il suo denominatore di soggetto unitario in fattori essenzialmente pregiuridici che, oltre a renderlo immediatamente idoneo all'azione politica -senza alcun riconoscimento o imputazione di attribuzioni sul piano del diritto positivo- lo configurano come un soggetto effettivo di decisione.

Tale rappresentazione, che si mostra evidentemente antitetica ad una concezione in chiave giuridico-formale dello Stato dalla Costituzione configurato come unità politica²⁴, si intreccia funzionalmente con la critica severa che *Carl Schmitt* rivolge alla democrazia parlamentare ritenendola inefficiente ed inadatta a generare, in complesso, decisioni politiche razionali.

Alla base di tale critica, peraltro, è il sostanziale riferimento paradigmatico al parlamentarismo classico, di stampo liberale, inteso quale forma organizzativa imperniata sul confronto dialettico tra posizioni ed argomentazioni differenti, per la ricerca della verità sostanziale. In conseguenza della libera discussione parlamentare davanti ad una libera sfera pubblica, la legge parlamentare, prodotto della determinazione "razionale" di una volontà *super partes*, si tipizza in quanto atto di verità, il cui contenuto, necessariamente normativo, si fa risalire perciò alla volontà del popolo *als Ganzes*²⁵. Un siffatto concetto di legge riposa sul sentimento comune di fiducia nella virtù -*id est*: giustizia e ragionevolezza- della decisio-

²¹ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), p. 30 ss.; Id., *Verfassungslehre*, Berlin, 5^a unveränd. Auflage, 1928: "wo das Volk als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt auftritt, bestimmt sich die politische Form des Staates an der Vorstellung einer Identität" (p.205). Va ribadito tuttavia come in Schmitt il principio identitario non esclude per ciò stesso il principio rappresentativo, in quanto il popolo nella sua natura di soggetto politicamente unitario non per ciò solo sarebbe idoneo all'azione. Conforme, in tal senso, v. anche M. Hättich, *Demokratie als Herrschaftsordnung*, Köln und Opladen, 1967, p. 37.

²² C. Schmitt, *Verfassungslehre*, I Auf., (1928), unveränderter Nachdruck, Berlin, 1970, p. 204 ss.

²³ *Idem*.

²⁴ In tal senso, v. soprattutto K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Neudruck der 20^a Aufl., Heidelberg, 1999, p. 5 ss. („Schon daraus, daß der zentrale Begriff „politische Einheitsbildung“ einen konkreten geschichtlichen Prozeß im Auge hat, ergibt sich, daß es ihm um anderes geht als die abstrakte und statische Einheit einer gedachten juristischen Person „Staat“. Ebenso wenig bezeichnet er eine vorausgesetzte oder anzustrebende substantielle Einheit völkischer, religiöser, weltanschaulicher oder sonstiger Art...“: p. 6. L'A. infatti riconduce unicamente alla Costituzione (e, dunque, al dato positivo) l'effetto generatore dell'unità politica dello Stato.

²⁵ Rileva il carattere puramente ideologico di questa rappresentazione del popolo quale unità politica, tra gli altri, L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., II (Teoria della democrazia), Roma-Bari, 2007, p. 54.

ne parlamentare e, così, nella piena rispondenza di quest'ultima alla volontà del popolo²⁶, condizione, quest'ultima, imprescindibile per giustificare, in definitiva, il valore politico preponderante della legge stessa nell'esperienza del *Gesetzgebungsstaat*.

L'attacco che già nel 1923 *Schmitt* rivolge al cuore del moderno Parlamento può condensarsi, in definitiva, nel richiamo alle gravi carenze che del primo segnano la deriva rispetto alle ragioni del figurino classico (o, potrebbe dirsi, secondo *Schmitt*, autentico): "viene meno la discussione... Viene meno la pubblicità ... Viene meno il carattere rappresentativo del Parlamento e del Parlamentare"²⁷.

Di contro a siffatta defunzionalizzazione del modello parlamentare, la democrazia identitaria esalta, allora, il recupero di una prospettiva che rilancia la forza decisionale del popolo/unità esistente, in cui viene a risolversi ogni contrapposizione tra maggioranza e minoranza e, con essa, persino la stessa possibilità di pensare una separazione dei poteri²⁸. In tale ordine di idee, anche il concetto di rappresentanza (*Repräsentation*) assume un significato diverso e distinto da quello di rappresentanza giuridica (*Vertretung*) giacché solo la prima descrive, nella sua portata, il riferimento al popolo come unità politica indifferenziata²⁹.

Nella prospettiva appena esposta, in uno con la serrata critica allo Stato liberale di diritto ed al positivismo giuridico un ruolo decisamente condizionante assume, come si è detto, la premessa storico-istituzionale da cui essa origina, il riferimento, cioè, al "mito" del parlamentarismo di stampo liberale, connotato da una limitazione dei diritti politici alla sola classe dei cittadini attivi e, così, da una omogeneità degli interessi rappresentati nell'assemblea elettiva. E' tale contesto, dunque, in cui mancava ogni apertura in senso pluralistico ed eterogeneo della rappresentanza politica e, di conseguenza, la percezione della democrazia parlamentare come processo dialettico di confronto tra interessi concorrenti regolato dal principio di maggioranza -ove, insomma, la semplificazione degli interessi rappresentati giungeva a costituire, in ultima analisi, anche la base reale di riferimento per un'accezione di popolo quale unità omogenea- a costituire il paradigma da cui ha tratto spunto l'analisi di *Schmitt* il cui profilo ricostruttivo consi-

²⁶*Ibidem*, p. 29.

²⁷ "Die Diskussion entfällt. ... Die Öffentlichkeit entfällt. ... Der repräsentative Charakter des Parlaments und des Abgeordneten entfällt.": C. Schmitt, *Verfassungslehre*, 5^a unveränd. Aufl., Berlin, 1928, p. 303 ss.

²⁸ Non può essere sottaciuto, peraltro, come alla base di una siffatta visione ci sia l'intenzione di risollevare le sorti del *Reich* tedesco dalla gravosa situazione conseguente dalla stipula del Trattato di *Versailles*. Sul punto, cfr. anche H. Hofmann, *Legitimität gegen Legalität* (1964), 4^a Aufl., Berlin, 2002, part. p. 88 ss.

²⁹ Anche nell'ordinamento della Costituzione di Weimar -cui *Schmitt* si riferisce- l'accettazione del metodo democratico come criterio di deliberazione può valere unicamente sul presupposto dell'esistenza di una sostanziale "omogeneità" (*Gleichartigkeit*) del popolo come unità di insieme (*als Ganzes*), in cui si risolve anche la distinzione tra maggioranza e minoranza. Entrambe, infatti, come parti uguali dell'unità, vogliono nell'essenziale la stessa cosa. C. Schmitt, *Legalität und Legitimität* (1932), 7^a Aufl., Berlin, 2005, p. 26. Quantunque, afferma *Schmitt* che anche nell'ordinamento democratico il presupposto è l'esistenza di un popolo in sé omogeneo, che possiede tutte quelle qualità che garantiscono la giustizia e la ragionevolezza della volontà da esso espressa. Nella letteratura italiana, sottolinea la netta distinzione tra rappresentanza giuridica e rappresentanza politica, intesa quest'ultima come il "rapporto che i rappresentanti hanno con i propri elettori e che è un rapporto puramente politico", L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I (Teoria del diritto), Roma-Bari, 2007, p. 863.

ste nell'evocazione della democrazia identitaria (prima) e nel mito della dittatura³⁰.

Del resto, dall'osservazione di un tale assetto organizzativo muove anche la critica alla democrazia parlamentare post-liberale, in particolare, a quella della Costituzione di Weimar, in cui la presenza di un assetto di partiti politici strutturati è avvertita come causa prima della degenerazione del sistema parlamentare, ridotto a mera sede di pubblicità di una volontà politica definita altrove. La prevalenza della fedeltà agli interessi di partito piuttosto che a quelli di ragione avrebbe finito per convertire il parlamentare in un rappresentante *stricto sensu* (*Vertreter*) di tali interessi generando, in ultima analisi, una trasfigurazione sostanziale della legge da atto di Giustizia, sintesi di contenuti che esprimono lo sforzo comune nella ricerca del Bene della verità, in manifestazione di volontà partigiana per la realizzazione di interessi ed obiettivi propri delle (sole) forze di maggioranza³¹.

4. *Il Parteienstaat come forma di Stato tipizzata.*

L'accezione della democrazia identitaria, vale la pena ribadirlo, trova un ancoramento esclusivamente in una premessa ideologica, la negazione dell'esistenza di conflitti politico-sociali³² assorbiti entro la dimensione unificante ed omogenea della volontà del popolo reale. In tale evidenza sembra compiersi la più chiara contrapposizione tra una visione politica della democrazia che appare come una condizione della realtà in quanto connotata dall'esistenza 'in natura' dell'unità politica del popolo; e quella, invece, connessa ad una dimensione giuridico-positiva, scandita dalla previsione normativa che configura il popolo come una "categoria" dello Stato costituzionale di diritto. Tanto, se non può valere ad escludere *tout court* ogni apprezzamento di una misura, sia pur minima, di omogeneità come requisito effettivo di pensabilità e di pratica realizzazione di un ordinamento statale democratico –dando alla stessa un inquadramento tra i presupposti(soltanto) socio-culturali reputati necessari ai fini del buon funzionamento di

³⁰ E' ben nota, peraltro, la critica (poi sfociata in polemica scientifica...) mossa al pensiero di Carl Schmitt sulla fine del parlamentarismo da parte di Richard Thoma (*Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur* (1925), ora anche in R. Id., *Rechtsstaat – Demokratie – Grundrechte*, Tübingen, 2008, p. 161 ss.) sul presupposto che tale pensiero si basa su una peculiare ideologia del parlamentarismo (163) nonché sull'obiezione che il valore reale di un'istituzione politica non si lega al fondamento ideologico della stessa espresso nella letteratura (*"Wert und Lebendigkeit einer politischen Einrichtung hängen keineswegs allein ab von der Güte und Überzeugungskraft der Ideologien, die literarisch zu ihrer Rechtsfertigung vorgebracht worden sind..."*: 163).

³¹ Da tale critica matura, nel pensiero di Schmitt, l'esigenza del superamento dello Stato di diritto e della democrazia parlamentare e il transito verso la dittatura è visto come una prospettiva di recupero del principio identitario.

³² Conforme, v. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20ª Aufl., Heidelberg, 1999, p. 60 ss.

quest'ultimo³³ sembra, invece, rendere del tutto improponibile la considerazione di quella identitaria come un assetto legittimo di democrazia in quanto profferto dal quadro organizzativo formale, rappresentato dalle norme costituzionali che lo codificano.

Al di fuori di siffatta cornice l'assunto schmittiano ancor più mostra la sua connotazione ideologica nel momento in cui si confronta con il pluralismo accentuato di interessi politici e sociali concorrenti che concorre ad alimentare la differenziazione (i sub sistemi in senso luhmanniano) in seno alle società complesse e costituisce, a sua volta, il substrato effettivo e, per certi aspetti, naturale negli ordinamenti democratici, condizionante, in ultima analisi, il rendimento delle istituzioni di rappresentanza politica. Anche in considerazione di ciò, appare chiaro come il modello della democrazia identitaria si riveli, oltre che indeclinabile sul piano giuridico-positivo, poco suggestivo sul piano fattuale in quanto incongruente rispetto al fluire ordinario di dinamiche sociali irriducibili ad unità indifferenziata anche attraverso il richiamo a fattori effettivamente unificanti (la lingua, la cultura etc.).

Del tutto artificiosa e priva di un reale fondamento, anche sul piano politico, finisce in definitiva per rivelarsi ogni ipotesi di rianimare l'idea del popolo quale unità politica omogenea, con l'obiettivo ultimo di rinvenire nella decisione politica degli organi costituzionali di governo l'identità con la volontà popolare. Di converso, la consistenza in chiave pluralistica degli interessi espressi dall'organo parlamentare trova un evidente rispecchiamento nella forza condizionante che il sistema dei partiti è in grado di spiegare, seppure indirettamente, nella realtà delle dinamiche parlamentari, tanto da legittimare l'imputazione a questi ultimi di una natura ibrida, a metà tra le associazioni dello Stato-comunità e gli elementi dello Stato costituzionale di diritto³⁴.

Nella teorizzazione *leibholziana* del *Parteienstaat* quale "forma razionalizzata di manifestazione della democrazia plebiscitaria" in cui si riconosce un surrogato della democrazia diretta nello Stato moderno³⁵, giacché nei partiti, quali soggetti politici agenti, è il popolo che si autoorganizza³⁶, è la consapevolezza della inattività di ogni tentativo compiuto di commisurare l'esperienza al paradigma classico del parlamentarismo, ignorando, ad es., il chiaro vincolo di sottomissione che lega ogni singolo parlamentare alla disciplina di gruppo, trasformandolo in un mero "agente di gruppi di interesse economici o di altro genere o di partiti politici"³⁷.

³³ Di ciò, infatti, parla E.-W. Böckenförde, *Demokratie al Verfassungsprinzip*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, Heidelberg, 2004, p. 429 ss., part. p. 472 (Rdn. 53) allorché individua alcuni presupposti di natura socio-culturale essenziali per l'esistenza di un ordinamento democratico.

³⁴ ...come più volte è stato ritenuto dal Tribunale costituzionale federale tedesco.

³⁵ Cfr. G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 2^a Aufl., Karlsruhe, 1964, *passim* ma soprattutto 78 ss.; nonché Id., *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin - New York, 3^a Aufl. (1966), 1973, *passim* ma in part. 98 ss.

³⁶ In tale prospettiva Leibholz ritiene necessario che i partiti organizzino la loro vita interna in modo democratico.

³⁷ Così D. Nocilla, *La rappresentanza politica*, *paper*, p.5. Conforme, G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 2^a Aufl., Karlsruhe, 194, p. 97. Sulla relazione funzionale tra partiti politici e democrazia rappresentativa, v. anche H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 368 ss.

Nell'assetto sopra delineato, ai partiti politici e non più, invece, all'istituzione rappresentativa è attribuita la funzione mediatrice nel confronto tra la pluralità degli interessi concorrenti ed a disporre, secondo valutazioni autonome, delle leve della responsabilità politica.

L'avvento del *Parteienstaat* inteso come forma organizzativa tipizzata in senso pluralista e concorrente, distinta rispetto al modello proprio della democrazia parlamentare segna, dunque, l'inizio di una nuova esperienza istituzionale, le cui caratterizzazioni sembrano, ancora una volta, inibire ogni possibilità di riferimento alla natura identitaria della decisione assunta dall'organo parlamentare. Tale formula, peraltro, lungi dal voler criticamente sintetizzare una reale involuzione del parlamentarismo, comprende piuttosto la consapevolezza della sostanziale trasformazione dell'organo di rappresentanza politica nel senso di esaltarne soprattutto la funzione di pubblicità connessa ai procedimenti parlamentari, in cui ad ogni modo le decisioni politiche adottate sono previamente concordate all'esterno, nelle singole sedi di partito*. Tanto vale anche a disattendere l'ipotesi di un declino irreversibile e fatale del modello parlamentare e a rilanciarne, anzi, la consistenza seppure sotto una prospettiva funzionale nuova, che ne giustifichi la persistenza *. La formula del *Parteienstaat* implica, così, la sostanziale accezione di senso della rappresentanza politico-parlamentare secondo coordinate assiologico-funzionali diverse da quelle proprie del parlamentarismo liberale³⁸.

5. *Sovranità del popolo, forma di governo parlamentare e "variabili indipendenti". L'evoluzione della forma di governo parlamentare tra torsione monocratica e semplificazione partitica.*

Provando a formulare, da quanto finora esposto, qualche sintetica conclusione sulla portata del tema che ci occupa, non può non rilevarsi come oltre la eterogeneità delle caratterizzazioni ideologiche e dogmatiche sottese alle diverse accezioni della democrazia ed alle altrettanto varie declinazioni che, nel tempo, hanno riguardato tale concetto, la riflessione sul suo significato nel contesto dell'ordinamento statale non può che muovere dai riferimenti normativi definiti, innanzitutto, nella Costituzione.

A tal fine, può non sembrare del tutto inopportuno ribadire, in primo luogo, come il principio di sovranità popolare nell'espressione storica dell'esercizio del potere costituente costituisca la matrice pratico-organizzativa per l'imputazione effettiva al popolo delle scelte fondamentali in tema di istituzione ed organizzazione (in senso giuridico-normativo) del potere politico³⁹. Nel contesto della Carta costitu-

³⁸ In tal senso, la formula del *Parteienstaat* presenta poche affinità funzionali con espressioni quali "*Repubblica dei partiti*" che, nel dibattito italiano, valgono a descrivere criticamente la realtà di un debordamento del ruolo e dell'azione dei partiti politici nel sistema istituzionale, causa efficiente del declino dell'istituzione parlamentare: al riguardo v. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997, p. 9 ss Sulla capacità di manipolazione dell'azione parlamentare da parte delle forze partitiche, cfr. anche M. Brenner, *Das Prinzip Parlamentarismus*, in J. Isensee, P. Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, Heidelberg, 1995, p. 477 ss., part. p. 510 ss.

³⁹ Conforme (quantunque il richiamo sia più specificamente riferito al principio della sovranità popolare nella Costituzione federale tedesca) v. anche E.-W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, cit., p. 432 (Rdn. 5). Anche in tale contesto, tuttavia, va precisato come l'esercizio di

zionale, poi, tale principio ritrova la propria norma di riconoscimento in primo luogo nell'art. 1 Cost., il quale provvede a dimensionarne l'esercizio nel (solo) contesto delle altre disposizioni (non solo costituzionali) dell'ordinamento giuridico dello Stato.

In definitiva, nella forma organizzativa eletta e storicamente vigente, nella quale si individuano gli organi competenti alla rappresentanza politica nonché le forme di esercizio del potere politico, la sovranità popolare si caratterizza, nella realtà, come un processo dialettico e permanente di attori politici istituzionali, i cui termini di risultato sono dal diritto positivo qualificati come espressione di volontà popolare⁴⁰.

In definitiva, il riferimento alla democrazia come forma di Stato e/o di governo implica, quale *quid pluris*, che il popolo sia, secondo Costituzione, il soggetto vocato all'esercizio effettivo del potere politico di cui egli stesso è il titolare, attraverso organi rappresentativi di fronte allo stesso responsabili⁴¹. Così, l'importanza della scelta organizzativa attraverso cui viene a determinarsi, in concreto e legittimamente, l'esercizio di sovranità popolare configura l'attribuzione in capo a tali organi della competenza a tradurre tecnicamente nelle forme del processo di integrazione politica quel pluralismo degli interessi sociali in cui nella realtà si scompone l'unità pensata della società civile.

Nondimeno, come da tempo l'esperienza ha evidenziato, nella pratica conformazione nonché nel rendimento offerto dai vari assetti tipizzati un ruolo tutt'altro che marginale è svolto da quelle "variabili" di sistema -quali ad es., il complessivo assetto dei partiti, o la disciplina elettorale- in grado di incidere sulla stessa conformazione della rappresentanza politico-parlamentare⁴².

In particolare, se come è noto, la capacità di un sistema elettorale di tipo maggioritario è essenzialmente quella di favorire una razionalizzazione/semplificazione degli assetti della rappresentanza in Parlamento, con la prospettiva di privilegiare la stabilità degli assetti di governo⁴³, l'opzione per una formula di tipo proporzionale ispira, di massima, l'intento opposto, quello cioè di valorizzare, all'interno dell'assemblea rappresentativa, soprattutto la dialettica pluralistica nei processi

tale potere si sia svolto, storicamente, attraverso una scansione procedurale orientata dal diritto e, perciò, giuridicamente legittima.

⁴⁰ Meno convincente, sul piano dottrinale, appare la prospettazione di chi ritiene che la sovranità popolare si condensi, essenzialmente, in una permanente titolarità in capo allo stesso popolo del potere costituente "*In Ausübung dieser verfassungsgebender Gewalt (pouvoir constituant) kann es (n.d.r.: das Volk) dann auch die Regierungsgewalt in mehr oder weniger weitem Umfang einem Monarchen oder regierenden Haus, sei es auf Zeit, sei es auf Dauer, übertragen. Sofern diese Übertragung rechtlich rücknehmbar bleibt, nicht eine unwiderrufliche Entäußerung darstellt, wird das Prinzip der Volkssouveränität dadurch nicht aufgehoben*": E.-W. Böckenförde, *ibidem*. L'argomentazione, a parere di chi scrive, prova troppo: vero che nello Stato costituzionale democratico il potere costituente non possa che spettare al popolo, ma imputarne la titolarità allo stesso in assenza di una norma giuridica che lo prescriva, significherebbe caratterizzarne di fatto la soggettività, quale centro di unità politica, a prescindere da ogni imputazione normativa di potere a quest'ultimo.

⁴¹ Cfr. ancora E.-W. Böckenförde, *ibidem*, p. 436 (Rdn. 11).

⁴² Sulla capacità di influenza del sistema elettorale sull'"assetto del sistema politico" e, pertanto, sulla forma di governo, cfr. anche R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, X ed., Torino, 2009, p. 152.

⁴³ Peraltro, su questo punto, riguardato soprattutto sotto il profilo della semplificazione degli interessi rappresentati in Parlamento attraverso sistemi elettorali di tipo maggioritario, v. ancora J. Lage, *Drei Versuche*, cit., p. 760.

di integrazione politica in ambito parlamentare, quale riflesso dell' articolatezza degli interessi presenti all'interno del sistema politico-partitico⁴⁴.

La prima opzione, come è evidente, concentra il fuoco dell' attenzione, essenzialmente, sul momento decisionale e sull'istanza di governabilità, per certi aspetti rimarcando l'imputazione della scelta politica alla (sola) maggioranza. D'altro canto, l'opzione proporzionalista vale a rafforzare la prospettiva del confronto all'interno dei processi di integrazione politica da cui scaturisce, come esito ultimo, la legge del Parlamento⁴⁵.

Nel contempo, le "regole (elettorali) del gioco" sono in grado di produrre un'efficacia induttiva anche sulla struttura stessa del sistema politico incitando, rispettivamente, ad una semplificazione o, invece, ad una più ampia strutturazione del quadro partitico⁴⁶.

In fine, tra le richiamate variabili deve farsi rientrare anche la complessiva struttura dei sistemi di comunicazione pubblica laddove il progressivo sviluppo dei luoghi di formazione ed espressione dell'opinione pubblica tenderebbero ad esercitare una pressione razionalista, di tipo obiettivo, sulle scelte legislative. Ciò che finirebbe per includere, nel processo decisionale, fattori spuri, irriducibili ad espressione di scelta volontaristica che renderebbero il prodotto legislativo non traducibile senz'altro come decisione (esclusiva) di popolo.

Più in generale, non va sottovalutato come il differente apporto che, sul funzionamento dell'assetto di democrazia parlamentare sono in grado di recare le suddette variabili di sistema, concorre in qualche modo a modellare anche la forza e il senso sostanziale della decisione, valorizzando rispettivamente, in questa prospettiva, soprattutto la dimensione giuridico-formale (decisione di organi rappresentativi) o, invece, quella identitaria (decisione del popolo come istanza unitaria concretamente esistente). In quest'ultimo caso, si rivelerebbe insufficiente il riferimento agli art. 92 ss. della Costituzione per decrittare i caratteri della democrazia italiana e, così, della natura del popolo quale soggetto sovrano. Poca considerazione riceverebbe, ad es., la prescrizione del divieto di mandato imperativo (art.67 Cost.), in cui si evidenzia l'intento del Costituente di valorizzare il profilo della autonomia del singolo parlamentare nella dialettica interna ai processi di integrazione politica⁴⁷.

La decisione legislativa apparirebbe, allora, come sintesi formale di un confronto nel quale gli interessi politici prevalenti recati dalla maggioranza finirebbero per assurgere a volontà del popolo intero inteso (politicamente) come unità politica indifferenziata.

⁴⁴ ...Anche se nel lungo periodo il meccanismo elettorale proporzionale avrebbe l'effetto pratico di impedire un'effettiva rappresentanza di interessi: *Idem*, p. 760 (peraltro, l'A. sottolinea un contrasto tra l'idea di rappresentanza –che implica compartecipazione all'esercizio del potere politico– e quella di "competizione" (*Wettbewerb*) che egli ritiene costituire un profilo essenziale della democrazia).

⁴⁵ Tale distinzione tra sistemi, rispettivamente, maggioritario e proporzionale, si declina in R. Bin, G. Pitruzzella, *op. ult. cit.*, come distinzione tra "sistemi selettivi" e "sistemi proiettivi" (p.152).

⁴⁶ In proposito, si rinvia soprattutto alla tipizzazione delle forme di governo elaborata da L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *E.d.D.*, XIX, Milano, 1970, sulla base del grado di incidenza mostrato, sulla conformazione del modello, dalle variabili del sistema elettorale e del sistema dei partiti.

⁴⁷ Conforme, v. tra gli altri, L. Arcidiacono, A. Carullo, G. Rizza, *Diritto costituzionale*, Bologna, 2005, p. 277 ("Dalla formulazione del testo non pare dubbio che la preoccupazione della quale si è fatta carico l'Assemblea costituente nel redigerlo fu di rendere ciascun componente le Camere autonomo nell'assumere responsabilmente le proprie determinazioni").

Con riguardo all'ordinamento italiano, i mutamenti intervenuti nel corso di oltre un quindicennio tanto nella disciplina del sistema elettorale quanto, più in generale, nella strutturazione del sistema dei partiti hanno finito per influire in modo tutt'altro che marginale sul funzionamento della forma di governo parlamentare.

La prima riforma, con il transito da un assetto di tipo proporzionalistico ad un altro di tipo prevalentemente maggioritario (introdotto, rispettivamente, dalla legge 4.8.93, n.277⁴⁸ e dal d.lg.vo 20.12.93, n. 533)⁴⁹ più che realizzare una semplificazione dell'assetto rappresentativo del Parlamento, in funzione dell'obiettivo (perseguito) di accentuare la stabilità governativa, minata dall'esperienza dei governi di coalizione in un assetto di "multipartitismo estremo", ha finito per indurre a nuove strategie di coalizione, culminanti nella nascita di un sostanziale bipolarismo, all'interno del quale tuttavia la presenza e l'identità dei partiti aggregati, rispettivamente, nell'uno o nell'altro dei poli concorrenti non sembrava subire variazioni quantitative. Nel contempo, e, forse, anche in conseguenza di ciò, si registrava una sensibile accentuazione della valenza personalistica del confronto politico attraverso la previa identificazione, di regola, del *leader* della coalizione, portatore della linea politica del polo di riferimento ed eletto a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri in caso di vittoria elettorale.

In ragione di ciò, nonché della forte esposizione anche mediatica del *leader* come Capo del partito (o della coalizione dei partiti) vincente viene a mutare anche la consistenza democratica della sua (potenziale) investitura nel ruolo istituzionale di Presidente del Consiglio dei Ministri, così da avvicinarne la figura, piuttosto che a quella di un "*primus inter pares*" –secondo il figurino costituzionale- a quella di un vero e proprio Capo di governo, di diretta investitura popolare. Ciò si riverbera, inevitabilmente, anche sulla forza sostanziale delle decisioni assunte, che vengono per ciò stesso a configurarsi come imputabili alla volontà popolare identificata in quella del *leader* eletto. Tanto, si è tradotto nel linguaggio (e nel subsystema) della politica in una suggestione identitaria che, nel circuito comunicativo, è sovente evocata e fa premio sui caratteri normativi (costituzionali) della forma di governo parlamentare⁵⁰. Tale connotazione ha finito per manifestare ulteriori elementi di consolidamento con il secondo mutamento, contrassegnato dal ritorno ad un sistema elettorale di tipo proporzionale (l. n. 270/05)⁵¹. Ciò, oltre ad un potenziamento della componente personalistica, ha infatti sollecitato una nuova razionalizzazione del sistema dei partiti che ha portato, questa volta, alla

⁴⁸ ...che ha apportato modificazioni al d.P.R. 30.3.1957, n. 361 (T.U. delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati).

⁴⁹ T. U. delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica.

⁵⁰ In tal modo, si verrebbe ad imputare direttamente al popolo, sottraendola ad ogni mediazione tra le forze parlamentari, la scelta del Governo e di chi sia chiamato a presiederlo, oltre che del programma politico che quest'ultimo dovrà svolgere nella Legislatura.

⁵¹ Gli elementi che connotano il nuovo sistema elettorale sono dati, principalmente, dall'esistenza di liste bloccate –così da non consentire all'elettore l'espressione del voto di preferenza-; dalla possibilità che più liste si apparentino in un'unica colazione, con un unico programma elettorale; dalla preventiva indicazione del capo della coalizione (se esistente) o della singola lista, che risulta così "naturalmente" candidato a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, in caso di vittoria elettorale; dall'esistenza di una clausola di sbarramento, per la lista o le coalizioni di liste; in fine, dalla concessione di un premio di maggioranza al fine di assicurare alla lista o alla coalizione vincente la esistenza di una maggioranza in Parlamento. Non va sottaciuto, al riguardo, che l'attribuzione del premio di maggioranza avviene secondo regole differenti, alla Camera ed al Senato. In quest'ultimo, esso –ma ciò vale anche per la clausola di sbarramento- ha riguardo unicamente ai voti espressi nella singola Regione.

nascita di due nuove “grandi” formazioni⁵², derivanti di massima dallo scioglimento/fusione di partiti precedentemente aggregati all'interno dell'uno o dell'altro dei due poli antagonisti ⁵³.

La descritta esperienza segna certo uno iato rispetto alla fase storica denominata di “multipartitismo estremo” soprattutto in quanto attiene al rendimento in concreto della forma di governo parlamentare, la cui corrispondenza al figurino costituzionale può apparire persino dubbia. In essa, la componente identitaria si rinviene nella (ulteriore) *fictio* di una corrispondenza *tout court* delle scelte programmatiche di Governo (*rectius*: del suo “Capo”), legittimate dal successo elettorale, con la volontà del popolo sovrano. In qualche modo, la componente personalistica nella sostanza prevalente nel confronto politico finisce per conformare anche quella ideologica che giunge, nel processo comunicativo, ad essere prevalente sull'analisi giuridico-positiva della democrazia quale prevista e disciplinata dalla Costituzione.

Siffatta linea di tendenza reca in sé, come appare evidente, il rischio di pericolosi travisamenti dei piani di riferimento che potrebbe giungere, in ultima analisi, ad investire la portata fattuale della legge (a prescindere da ogni riferimento ai contenuti che essa reca) come “decisione” in cui si riconosce l'identità del popolo stesso.

6. *La suggestione della democrazia identitaria come ‘risorsa’ contro la crisi della democrazia parlamentare. Qualche breve considerazione (critica) finale.*

In conclusione, appare evidente come la tensione dialettica: democrazia rappresentativa/parlamentare *versus* democrazia identitaria, a prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla reale praticabilità di quest'ultimo “modello”, si configurare principalmente come esito di una commistione di piani eterogenei di analisi, per se stessi, forse, incommensurabili. Da un lato, infatti, è la democrazia come principio organizzatore fondamentale della forma di Stato e di governo, come valore positivo (*rectius*: costituzionale), a venire in considerazione. La premessa di una “corretta” appercezione della democrazia identitaria, invece, è la sua dimensione ‘esistenziale’ (il riferimento al popolo come unità politica effettiva ed inorganizzata) al di fuori, dunque, di ogni inquadramento in chiave giuridica. È il richiamo, in buona sostanza, ad un assetto organizzativo della vita sociale (e dello Stato, secondo la concezione schmittiana) che si radica in un postulato puramente ideologico, quell'identità di governanti e governati che è oggettivamente difficile -se non

⁵² Tale processo di riorganizzazione manifesta l'intento di favorire, corrispondentemente, una “razionalizzazione” del quadro partitico entro uno schema di multipartitismo temperato, o anche di bipartitismo. All'interno del (nuovo) partito, pertanto, la persona del *leader* (potenziale “Capo di governo”) è destinata ad aumentare il suo spessore rappresentativo quale ideatore e responsabile esclusivo della linea di azione politica del Governo, e, di conseguenza, ad accrescere la forza identitaria del consenso prestato in sede elettorale a questo *leader*, più che al partito stesso.

⁵³ In seguito all'ultima riforma elettorale, che ha nuovamente invertito la rotta a favore, questa volta di un sistema di tipo proporzionale* di selezione della rappresentanza politica, la descritta inflessione in senso personalistico del sistema politico non è parsa affatto recedere, anzi, ha finito per trarre ulteriori elementi di rafforzamento dalla decisione del legislatore di abolire il voto di preferenza. Tale modello infatti finisce di fatto per rimettere alla scelta esclusiva dei partiti -e, per essi, dei rispettivi *leaders*- l'indicazione delle personalità destinate a ricoprire l'ufficio di parlamentare*.

impossibile- da configurare in termini reali. Ciò, pur nella consapevolezza che siffatte suggestioni attingono, in ultima analisi, alla chiara accentuazione della componente personalistica determinatasi nelle dinamiche del sistema politico-partitico (v. *supra*), da cui origina una sostanziale derivazione diretta della politica di governo dagli esiti della competizione elettorale.

Di contro, ad un'analisi non soltanto formale dei caratteri del processo democratico che si svolge nel quadro della forma di governo parlamentare, non sembrano mancare elementi che inducono a rilevare strutturali deficienze rappresentative nell'attuale sistema di decisione parlamentare e spingono piuttosto a qualificare, quello presente, come un assetto incompleto (o incompiuto) di democrazia parlamentare. In primo luogo, la evidente assenza, in tali processi decisionali, dell'apporto partecipativo di componenti nient'affatto marginali –e, perciò, di interessi rilevanti- del pluralismo sociale e culturale sottostante, ancora resi formalmente estranei ed esterni alla sede parlamentare.

Del resto, il ricorso a formule organizzative, quali, ad es., “democrazia partecipativa”, “democrazia deliberativa”, etc.⁵⁴, evoca l'esigenza di ripensare gli assetti organizzativi del processo democratico di deliberazione al fine di garantire in tal senso la congruenza in termini di partecipazione effettiva al processo decisionale degli interessi rilevanti. Per altro verso, tuttavia, esso è rivelatore in buona sostanza di una obiettiva difficoltà di qualificare la deliberazione parlamentare, al di là della qualificazione rappresentativa espressa dalla norma (costituzionale), come scelta di popolo.

La rilevata incompiutezza del modello di decisione politico-parlamentare si afferma, allo stato, non tanto in ragione di un'analisi comparativa con il modello liberale di parlamentarismo. Essa trova ragione, essenzialmente, nell'analisi del rendimento di meccanismi e soluzioni normative che hanno, in ultima analisi, l'effetto di inibire l'allargamento della partecipazione di nuovi interessi all'interno delle istituzioni di rappresentanza politica. Ciò genera la condizione dell'esistenza di una nuova domanda politica priva di cittadinanza all'interno della sede parlamentare⁵⁵. Né siffatta chiusura può essere adeguatamente giustificata alla stregua del già citato principio costituzionale che, qualificando, il parlamentare rappresentante della “Nazione” (art. 67 Cost.) vieta per costui ogni vincolo di mandato. Tale principio, si è detto (v. *supra*), non postula alcun riferimento ad una realtà unitaria di natura pregiuridica, (la *Gemeinschaft*), generata dall'omogeneità di valori etici e culturali nel gruppo⁵⁶ (concezione etno-nazionale dell'idea di popolo⁵⁷), quindi normativamente chiusa⁵⁸. Esso intende ribadire piuttosto (o soltanto) la condizione di generale libertà del parlamentare in quanto rappresentante politico, che nello svolgimento delle proprie attività istituzionali lo impegna ad orientarsi avendo riguardo unicamente agli interessi generali della comunità statale⁵⁹.

⁵⁴ Cfr., in proposito, con riguardo in particolare al problema relativo al significato della “legittimità” nei contesti democratici, I Kruspel, *Legitimität in modernen Demokratien*, Norderstedt, 2006, *passim*, ove peraltro si pone a raffronto il modello di democrazia “repubblicana” di C. Taylor (p. 3 ss.) con quello di democrazia deliberativa di J. Habermas (p.5 ss.).

⁵⁵ Cfr. ancora M. Brenner, *op. cit.*, p. 510.

⁵⁶ C. Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), Berlin, 1983, p. 231 ss.

⁵⁷ Tale concezione etno-nazionale si contrappone a quella –propria del repubblicanesimo- che fa risalire la costituzione del popolo al “contratto sociale”: v. ancora J. Habermas, *op. ult. cit.*, p. 163.

⁵⁸ In tal senso, cfr. E.-W., Böckenförde, *Die Nation.*, in F.A.Z., 1995, come citato anche in J. Habermas, *Die Inklusion des Anderen*, cit., p. 158.

⁵⁹ ... quasi alla stregua di un “funzionario” pubblico (*Beamte*), agente nell'interesse generale. In *Roman Herzog - Allgemeine Staatslehre* (1928), Band I, Frankfurt a.M., 1971, p. 146-

In tal senso, appare indefettibile la connessione, logica e funzionale, che lega tale previsione a quella degli artt. 1 e 48 della stessa Carta, i quali definiscono in qualche modo la cifra istituzionale e rappresentativa del parlamentare medesimo. Nel senso che si è innanzi rilevato, può anche continuare a parlarsi, in definitiva, di una crisi della democrazia rappresentativa che, certo, non appare rimediabile attraverso l'evocazione fattuale della democrazia identitaria. Di contro, risulterebbe a chi scrive più congruente, sul piano delle soluzioni giuridico-positive, oltre ad un allargamento dei diritti di partecipazione politica –ad es. in favore degli stranieri extracomunitari regolarmente e stabilmente residenti nel territorio dello Stato– anche una variazione delle componenti rappresentative presenti all'interno delle Assemblee parlamentari⁶⁰.

Riaffermare quello della democrazia parlamentare, come un “valore” funzionale alla razionalità dei processi di decisione politica per una corretta interpretazione del complesso delle dinamiche politiche interne alla società statale è la (difficile) sfida, da cui dipende anche la percezione del diritto quale paradigma di giudizio-degli assetti organizzativi fondamentali dello Stato costituzionale democratico.

l'affermazione secondo cui in base al principio democratico l'identificazione del concetto dello Stato non unicamente con lo Stato-apparato ma anche con lo Stato inteso quale “corporazione”, di cui dunque l'elemento qualificativo è esclusivamente quello soggettivo o personalistico, che si risolve nel popolo va intesa invece come un necessario riferimento alla realtà del contesto umano che forma la comunità statale. Da ciò, la conseguenza di una identità tra Stato e popolo in quanto inteso quest'ultimo come l'insieme degli individui che stabilmente vivono nello Stato. A tale accezione sembra, dunque, essere estraneo ogni riferimento a realtà pre-costituzionali o sociali configurabili *ex sé* quali unità. Con riferimento alla giurisprudenza costituzionale italiana (al riguardo, cfr. anche Corte cost., n. 14/64, in *Giur. cost.*, 1964, p. 129 ss.). Sul concetto di Nazione ex art. 67 Cost., “quale comunità di soggetti viventi nel territorio dello Stato”, L. Arcidiacono, A. Carullo, G. Rizza, *Diritto costituzionale*, cit., p. 278.

⁶⁰ Una tale debolezza del sistema rappresentativo emerge anche dal dibattito scientifico e parlamentare che accompagna le proposte di riforma dell'assetto attuale del Parlamento nazionale, così come, più in generale, la prospettiva di una revisione in senso federale della forma di Stato.