

**LA RESPONSABILITA' POLITICA NELLA ESPERIENZA DELLA FORMA DI GOVERNO
PARLAMENTARE ITALIANA. TRA ISTANZE DI RAZIONALIZZAZIONE DEL MODELLO
COSTITUZIONALE E DECRITTAZIONI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA***

INDICE: 1. Premessa. Democrazia e principio di responsabilità politica. 2. La responsabilità politica nella democrazia parlamentare italiana: tra figurino costituzionale ed esperienza. 3. Il Parteienstaat "all'italiana" e la interversione della responsabilità politica. 4. Il "nuovo" della democrazia parlamentare: crisi dei partiti, interventi di razionalizzazione e accentuazione dell'istanza personalistica nell'imputazione di responsabilità politica. 5. Responsabilità politica del *leader* e suggestioni identitarie della democrazia. 6. Conclusioni. La "Babele" dei linguaggi ed i rischi per la Costituzione.

1. Premessa. Democrazia rappresentativa e principio di responsabilità politica.

"Responsabilità" è "*parola magica*" che, nel linguaggio sociale come anche in quello giuridico, esprime molti e differenti sensi. Sovente, viene impiegata in modo scientemente "retorico"¹ per esaltare, ad es., l'impegno e la dedizione delle classi politiche dirigenti o di determinati organi od istituzioni pubbliche nella soluzione di problemi specifici della comunità sociale, ai fini di un generale perseguimento del Bene comune. Al medesimo fine, della realizzazione del Bene comune, il richiamo alla condotta responsabile può valere ad indicare un peculiare assetto di rapporti tra lo Stato e la società civile (*Bürgerverantwortung*), da cui deriva un condizionamento nell'esercizio dei diritti individuali di libertà.

Ma il richiamo alla "responsabilità" come profilo dell'agire umano è, rispettivamente, consentito od avversato, secondo i differenti angoli di visuale o le differenti prospettive da cui viene esaminato nonché secondo le differenti contingenze storiche, sociali e/o politico-istituzionali in cui esso trova espressione. Così, ad un'esaltazione del "principio-responsabilità" -che trova in *Hans Jonas* il suo più emblematico riferimento- fa da contrappunto una serrata critica della responsabilità quale concetto dogmatico della scienza giuridica.

Se, in generale, ogni responsabilità trova il suo naturale corrispettivo e termine di completamento nell'esercizio di un "potere", in nome e per conto di qualcuno o nell'interesse generale di una collettività, peculiare del concetto di responsabilità politica è, come si è rilevato, la carenza di quel "*collegamento predeterminato dalle norme tra un certo (nominato e specifico) fatto e una certa (nominata e specifica) conseguenza*"² che si ritrova, invece, nella responsabilità giuridica. In particolare nello Stato costituzionale di diritto, la responsabilità politica si atteggia a corollario naturale della democrazia rappresentativa in quanto percepita, quest'ultima, soprattutto come un valore dell'ordinamento giuridico statale.

La reale consistenza e dimensione assiologica della responsabilità politica integra, tuttavia, i termini di una "questione" che impegna giudizi e sviluppa considerazioni diverse secondo quale sia il piano, - rispettivamente, giuridico-istituzionale, sociale o politologico- su cui concetto e funzione della rappresentanza politica vengono ad essere osservati.

Muovendo, inoltre, da una visione funzionalista, che percepisce la rappresentanza in un senso meramente "tecnico", quale soluzione necessitata per l'esercizio del potere di decisione in corpi sociali molto grandi, la

* Questo saggio riprende, con alcune variazioni e integrazioni, la relazione presentata al Convegno su: "Potere e responsabilità nello Stato costituzionale: prospettive costituzionalistiche e penalistiche" - Messina, 11 marzo 2011.

¹ J. H. Klement, *Verantwortung*, Tübingen, 2006, p.26.

² G.U. Rescigno, voce *Responsabilità politica*, in *E.d.D.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p.1344. La cd. sanzione, nella specie, può essere inflitta "senza necessariamente prima imputare qualcosa secondo meccanismi formali", giacché essa "può aversi anche a causa di intenzioni e programmi". Nella (sola) responsabilità politica, infatti, "si risponde anche per fatti e comportamenti altrui, e non per eccezione come accade nel diritto, ma costantemente e necessariamente". *Contra*, G. Pitruzzella, voce *Responsabilità politica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 290 ss., part. p. 297.

responsabilità dei rappresentanti appare indefettibilmente (se non unicamente) connessa alla capacità/efficienza dell'istituzione di produrre decisioni, coincidenti presuntivamente con la realizzazione degli obiettivi ed interessi dei rappresentati³. A tale visione finisce per collegarsi anche quella che, esaltando, al riguardo, il sostanziale distacco dalla volontà popolare dell'organo cui è rimessa la funzione rappresentativa, fa rientrare in quest'ultima il potere di fissare in modo autonomo ciò che costituisce l'interesse generale della comunità⁴.

Il riferimento ad una responsabilità politica dei parlamentari sembra, tuttavia, perdere consistenza se la si risolve, secondo l'ottica precipuamente positivista, entro i termini di una relazione funzionale tra organi dello Stato, uno primario (il popolo-corpo elettorale), l'altro secondario (il Parlamento). Quest'ultimo si configura come un segmento istituzionale all'interno di una più generale, necessaria organizzazione ripartita del lavoro, con il compito di compensare in modo pacifico e non rivoluzionario le differenti posizioni politiche⁵. Rispetto a tale prospettiva assume il carattere di una finzione la visione che muovendo dall'esistenza di un popolo quale unità politica presupposta giunge a configurare la rappresentanza come "*eine höhere Art des Seins zur konkreten Entscheidung*"⁶, ancorata necessariamente (ed esclusivamente) ad una sfera di valori ideali⁷. Siffatta "finzione" di una rappresentanza politica intesa in senso identitario e la conseguente 'derubricazione' del popolo da entità pregiuridica unitaria ad organo giuridico chiamato ad eleggere i componenti l'Assemblea parlamentare, concorrono a precisare la natura del Parlamento quale strumento tecnico di produzione dell'ordinamento statale.

Posta in questione la forza effettivamente rappresentativa di quest'ultimo, l'affermazione della responsabilità politica dei parlamentari si risolve, pertanto, in una mera petizione di principio, naturale corollario del loro potere di agire senza vincoli di mandato, priva di un credibile ancoramento normativo che consenta di qualificarla quale strumento sanzionatorio nell'esercizio di un controllo (popolare) sull'azione del parlamentare.

Sotto un profilo diverso, la consistenza assiologica di una responsabilità politica dei parlamentari è intesa in modo diverso secondo sia posto l'accento, nella relazione rappresentativa, rispettivamente, sul profilo della designazione di capacità o sulla aspettativa di svolgimento di una condotta di questi ultimi conforme alla volontà dei rappresentati⁸. Nel primo caso, infatti, essa può essere misurata in relazione ad un paradigma tendenzialmente oggettivo, i risultati dell'azione politico-parlamentare, mentre nella seconda ipotesi mancherebbe ogni possibilità di obiettivo riscontro circa la corrispondenza o difformità di posizione tra la decisione del parlamentare e la volontà popolare.

Negli ordinamenti democratici entrambe le surferite prospettazioni trovano cittadinanza, soprattutto la responsabilità politica è posta in correlazione con la "*possibilità di controllare il potere politico attribuita a chi il potere non può esercitare di persona*"⁹. Pertanto, essa verrebbe a tradurre il "*particolare «meccanismo» politico per la realizzazione di un rapporto di comunicazione e di controllo (regolare) tra governanti e governati*"¹⁰, risolto funzionale indefettibile del vincolo di rappresentanza che lega il singolo parlamentare al popolo (elettore) "cui appartiene la sovranità"¹¹. In tale ordine di idee, la responsabilità politica viene ad integrare uno dei corni –l'altro è, come si è detto, quello dell'esercizio del potere- del distico istituzionale che connota lo Stato democratico. Essa riflette, allora, l'esito assiologico-funzionale di un controllo sulla condotta di ogni singolo parlamentare¹², legittimato dalla natura elettiva del suo *status*¹³.

³ G. Jellineck, *Allgemeine Staatslehre*, 3ª Aufl., Berlin, 1929, part. p.579 ss.

⁴ V. H. Hofmann, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, ora in Id., *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, Tübingen, 1995, p. 169.

⁵ H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (1925), ora in Id., *Verteidigung der Demokratie*, Hrsg. von M. Jastaedt, O. Lepsius, Tübingen, 2006, p. 40 ss. G. Jellineck, *op. cit.*, p. 582 ss.

⁶ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1970 (unveränderte Nachdruck der 1928 erschienenen ersten Auflage), p. 210.

⁷ ..così che soltanto "*transzendente Ordnungsmächte und Ideen, Gemeinschaften, wie z. B. Kirche, das Volk, die Nation, der Staat, di durch bestimmte ideelle Werte zusammengehalten werden*" possono essere rappresentati: G. Leibholz, *Das Wesen der Repräsentation und die Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, come citato in H. Hofmann, *op. ult. cit.*, p. 164.

⁸ Se, come già detto, la responsabilità politica viene a misurarsi, nel primo caso, sulla base della realizzazione (o meno) del Bene comune (categoria quest'ultima, tuttavia, non definita o definibile secondo standard obiettivi), nel secondo caso essa viene a porsi in collegamento funzionale con un paradigma *lato sensu* etico (la effettiva capacità rappresentativa dei parlamentari).

⁹ Così, S. Cotta, voce *Rappresentanza politica*, ora in AA.VV., *Dizionario di Politica*, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Novara, 2006, 3ª vol., p. 227 ss., part. p. 228.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 6/70; 86/77.

¹² "*das Handeln für das Volk und ... die Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk*": M. Morlok, *Sub Art. 38 GG*, in H. Dreier (Hrsg.), *GG Kommentar*, Band II, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rdn 31, p. 965. Cfr. ancora E.-W. Böckenförde, *ibidem*, p. 436 (Rdn. 11).

2. La responsabilità politica nella democrazia parlamentare italiana: tra figurino costituzionale ed esperienza.

Una tipologia delle forme di responsabilità politica nell'ordinamento di democrazia rappresentativa può scandirsi in ragione degli strumenti che l'ordinamento statale conferisce al rappresentato per farla valere nei confronti del rappresentante. A tal riguardo, di una responsabilità politica diffusa, si parla in merito, in generale, all'esistenza di un potere di controllo popolare non istituzionalizzato sulla condotta del parlamentare, quale corrispettivo della libertà del parlamentare nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. La sanzione, nella specie, dovrebbe intendersi nel mancato rinnovo del consenso elettorale al parlamentare-candidato all'atto della formazione delle nuove Camere legislative.

Problematica, se non del tutto astratta, resta però la possibilità di far valere effettivamente una siffatta responsabilità, soprattutto nelle sue conseguenze sanzionatorie. Ciò, sia che si intenda la rappresentanza politica quale designazione di capacità, sia che se ne accentui la portata in relazione alla manifestazione di volontà popolare. L'esito del mancato rinnovo di consenso elettorale, infatti, non può intendersi senz'altro come sanzione di responsabilità e, anzi, troppo spesso si ricollega unicamente a strategie portate avanti dagli organi di partito che decidono sulla ricandidatura o meno del parlamentare, a prescindere da un puntuale apprezzamento delle specifiche attività svolte da quest'ultimo in esecuzione del mandato.

Diversamente, se dal piano della responsabilità politica del singolo parlamentare si passa a quella del Governo, la previsione costituzionale della revoca della fiducia parlamentare si delinea inequivocabilmente come sanzione di una responsabilità politica istituzionalizzata dell'Esecutivo (art. 94, comma 2, Cost.), secondo i tratti tipici del governo parlamentare. Una specificazione di siffatto vincolo di responsabilità può determinarsi, peraltro, nelle disposizioni costituzionali dei singoli ordinamenti, in ragione di una maggiore o minore grado di razionalizzazione dell'assetto di governo parlamentare. Così, in assetti "a forte razionalizzazione" – come, ad es., quello tedesco¹⁴ o spagnolo¹⁵ – la responsabilità politica si intesta precipuamente alla persona del "Capo" del Governo - Cancelliere federale (art. 65 GG) o del Presidente del Governo (art. 99 Cost. sp.)- che, all'interno dell'Esecutivo, assume una posizione costituzionalmente differenziata (sovraordinata) rispetto ai singoli Ministri. In alcuni casi, lo sforzo di razionalizzazione si spinge fino a prevedere l'obbligo costituzionale, nella mozione di sfiducia, della indicazione del nuovo "Capo" di Governo (*Mißtrauensvotum*: art. 67 GG; art. 113, comma 2, Cost. sp.) che dovrà sostituire quello colpito da sanzione di responsabilità (...).

Per ciò che, in particolare, attiene al modello italiano, accantonate da tempo vecchie questioni dogmatiche – come, ad es., quella mirante a determinare natura e fonte della responsabilità politica in coerenza con le differenti accezioni, liberale o democratica, dell'idea di rappresentanza politica- l'attenzione si concentra essenzialmente sui profili giuridico-positivi (*rectius*: costituzionali) di siffatta responsabilità. Quest'ultima, in coerenza con una struttura organizzativa 'a debole razionalizzazione', è riferita all'Esecutivo nel suo complesso (art. 94 Cost.)¹⁶. Una responsabilità politica diretta il Presidente del Consiglio dei Ministri, dagli stessi Costituenti configurato come un *primus inter pares* all'interno della compagine di Governo, può corrispondere unicamente all'esercizio di attribuzioni di cui il primo è competente in via esclusiva (Corte cost., sent. n. 7/75), consistenti nella direzione della politica generale del Governo (art. 95, comma 1, Cost.),

¹³ Sulla relazione –da molti ritenuta non necessaria- tra elezione e rappresentanza politica, cfr. tra gli altri G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1957, part. p. 23. Per un'accezione del termine responsabilità intesa, in senso "intrasistemico", come "funzione" e "legittimazione", v. ancora J. H. Klement, *Verantwortung*, cit., p. 7.

¹⁴ Secondo la Costituzione tedesca, il rapporto di responsabilità politica si costituisce infatti unicamente tra il Parlamento ed il Cancelliere federale (art. 63 ss. GG) il quale, pertanto, assume una posizione differenziata nell'Esecutivo, gerarchicamente sovraordinata ai singoli Ministri. Questi ultimi sono nominati e licenziati dal Presidente federale su esclusiva proposta del *Bundeskanzler* (art. 64 GG).

¹⁵ Anche nell'ordinamento spagnolo, la posizione del Presidente del Governo appare sovraordinata rispetto a quella dei singoli Ministri (artt. 99 ss., Cost. sp.). Per quanto attiene al modello spagnolo, al surrichiamato profilo di razionalizzazione -soltanto il Presidente del Governo ottiene la fiducia del Congresso- la Costituzione affianca la previsione di una responsabilità collegiale del Governo per il "suo operato politico" davanti al Congresso (art. 108 Cost. sp.), responsabilità che tale Assemblea può far valere attraverso la "mozione di censura", da approvarsi a maggioranza assoluta dei deputati.

¹⁶ Nell'esperienza, come è noto, l'approvazione di una mozione di sfiducia ha trovato espressione in casi del tutto sporadici, caratterizzati peraltro da una strutturale debolezza politica dell'Esecutivo –contrastati all'interno dei forze politiche che lo sostengono o Esecutivo dotato di una maggioranza parlamentare cangiante- o dettata essenzialmente da un'esigenza di riequilibrio interno alle forze di governo. Di gran lunga prevalenti risultano, invece, i casi di crisi di governo "extra-parlamentari", in cui l'esito demolitorio non si collega formalmente ad una espressa sanzione di responsabilità politica nei confronti dell'Esecutivo.

nonché nel mantenimento dell'unità di indirizzo politico amministrativo e nel coordinamento dell'attività dei ministri (art. 95, c. 1, Cost.)¹⁷.

3. Il Parteienstaat "all'italiana" e la "interversione" della responsabilità politica.

Sul rendimento della forma di governo parlamentare italiana ha molto inciso, ad ogni modo, il ruolo centrale assunto dai partiti politici, che la Costituzione riconosce come soggetti dello Stato comunità, con il compito di concorrere con metodo democratico alla determinazione della "politica nazionale" (art. 49 Cost.). Appare chiaro, tanto dalla lettera della disposizione nonché dalla sua collocazione nel complessivo impianto costituzionale, che i partiti non assumono la natura di "organi" dello Stato in una posizione peculiare di strumenti di raccordo e mediazione con la base sociale. Pertanto, non appare nella specie praticabile il richiamo agli stessi nella (seppure astratta) configurazione di "esecutori della volontà degli elettori" ("*Vollstrecker des Willens der Wähler*")¹⁸.

Così, non poteva rendersi congruente rispetto al dettato costituzionale la condizione in Italia di un *Parteienstaat* inteso quale "forma razionalizzata della democrazia plebiscitaria"¹⁹ giacché la natura eminentemente privatistica e comunitaria del partito nell'ordinamento giuridico statale italiano, diversamente che in altri ordinamenti²⁰, li mantiene in una posizione formalmente esterna ed estranea rispetto al complesso degli organi pubblici dello Stato.

Ma l'espressione "Stato dei partiti" si è sviluppata in Italia nel linguaggio delle scienze politico-sociali ad indicare la costante, progressiva ingerenza dei partiti politici in tutti i gangli istituzionali dello Stato-ordinamento. Questi ultimi, ben lungi dall'operare quali fattori finalizzati alla "preformazione della volontà politica"²¹ si atteggiavano nella sostanza a soggetti autonomi ed esclusivi della dialettica politica, imbrigliata così in una sorta di monopolio che ha l'effetto, tra l'altro, di generare un'eccessiva mediazione nei processi di decisioni politica.

L'impiego della formula "Stato dei partiti" nel dibattito politologico italiano, dunque, poco o nulla ha a che fare con le virtù del modello leibholziano del *Parteienstaat*²² che allude ai partiti quali forme di autoorganizzazione del popolo per l'esercizio dell'attività politica²³. Essa rappresenta, invece, criticamente, la realtà di un'esperienza che ha superato la prospettiva costituzionale del rapporto tra poteri pubblici e sistema dei partiti e ha concorso ad orientare decisamente il funzionamento della democrazia rappresentativa, spiegando effetti conformativi sulla forma di governo parlamentare (*L. Elia*). Con tale formula si evoca, in ultima analisi, la condizione di un parlamentarismo nuovo, dopo quello classico di stampo liberale, in cui il Parlamento da luogo di formazione della decisione politica trasfigura in sede istituzionale di ratifica della stessa che, di norma, viene definita nelle sedi informali della politica (segreterie di partito, vertici di partito, etc.). Così, le Assemblee rappresentative costituiscono essenzialmente il luogo

¹⁷ ...per quanto la Carta costituzionale italiana non abbia espressamente previsto l'istituto della mozione di sfiducia individuale, tuttavia sancita nei regolamenti parlamentari e dalla Corte costituzionale (sent. n. 7/96) ritenuta conforme a Costituzione.

¹⁸ Così G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin - New York, 3'Auf.l. (1966), 1973, *passim* ma in part. 98 ss; sul *Parteienstaat* in generale, v. ancora G. Leibholz, *Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien. Ausführung und Anwendung der Art. 21 und 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes* (citato anche in F. Shirvani, *Parteienfreiheit, Parteienöffentlichkeit und die Instrumente des Verfassungsschutzes*, in *AöR* 134 (2009), p. 573 ss., part. p. 575 *Contra*, v. H. Hofmann, *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, cit., p. 169.

¹⁹ ... "*rationalisierte Erscheinungsform der plebiscitären Demokratie*": quasi alla stregua di "funzionari" pubblici (*Beamten*), agente nell'interesse generale. In *Roman Herzog - Allgemeine Staatslehre* (1928), Band I, Frankfurt a.M., 1971, p. 146- 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 l'elemento qualificativo è esclusivamente quello soggettivo o personalistico, il 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.).

²⁰ Come è noto, l'ordinamento costituzionale tedesco (art. 21 GG) configura i partiti come soggetti integranti l'ordinamento democratico: così, v. per tutti, K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20' Aufl., Heidelberg, 1999, p. 74 ss.

²¹ „*Vorformung des politischen Willens*“: H. Hofmann, *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, cit., p. 171.

²² Nel senso appena esposto, la forma originaria del *Parteienstaat* non presenta dunque molte affinità funzionali con l'espressione "*Repubblica dei partiti*", impiegata da P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997, p. 9 ss.. Quest'ultima descrive, infatti, criticamente la realtà di un debordamento di ruolo e dell'azione dei partiti politici nel sistema istituzionale, causa efficiente del declino dell'istituzione parlamentare. 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.

²³ In tale prospettiva lo stesso Leibholz riteneva necessario che i partiti organizzassero la loro vita interna in modo democratico.

della pubblicità dei processi di integrazione politica e di garanzia del confronto tra forze di maggioranza e opposizione²⁴.

Se la incidenza condizionante dei partiti sul lavoro delle Assemblee parlamentari è espressa, sul piano formale, attraverso l'azione dei gruppi parlamentari, cui spettano tra l'altro poteri significativi nella determinazione dei lavori parlamentari²⁵, la loro forza peculiare risiede nella titolarità esclusiva del potere di formazione e selezione della classe politica. Da ciò trae fondamento la relazione di responsabilità funzionale che lega il parlamentare al partito di appartenenza. Quest'ultimo, pertanto, orienta di norma la propria condotta secondo le strategie e gli interessi del partito, di essa risponde, direttamente, agli organi del gruppo parlamentare di appartenenza e, mediamente, agli organi di partito in virtù del controllo che questi ultimi esercitano su tale condotta.

La consistenza rappresentativa del parlamentare si determina, così, secondo una dimensione, per così dire, bilaterale. Per un verso, egli è chiamato ad operare come mero "agente ...di partiti politici"²⁶, comprendendovi anche l'assestamento di interessi e strategie proprie del singolo partito; per altro verso, in quanto rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.) egli ha, quale paradigma di riferimento, l'interesse generale. Corrispondentemente, si delinea un doppio profilo di responsabilità politica del parlamentare, il primo, di stampo privatistico, verso il partito di appartenenza; il secondo, di natura pubblicistica, verso la Nazione, di cui figura come rappresentante.

L'effettiva declinazione del principio di responsabilità politica del parlamentare prevalentemente sul versante privatistico della relazione con il partito di appartenenza, come conseguenza della sua ordinaria identificazione con quest'ultimo non esclude *a priori* ma, anzi, implica il rischio di una prevalenza di siffatti interessi specifici di partito sugli interessi generali connessi al perseguimento del Bene comune, nei processi di integrazione politica all'interno delle Assemblee rappresentative²⁷.

Ciò svela, del resto, la peculiare percezione di senso della responsabilità politica intesa quale sanzione per la mancata ubbidienza alle direttive di partito²⁸. Di una responsabilità politica diffusa del parlamentare nei confronti del popolo sovrano, invece, può parlarsi come di una narrazione costituzionale priva di un reale riscontro. L'esistenza di un monopolio di fatto del controllo effettivo sulla condotta del parlamentare concorre in definitiva ad affievolire ogni percezione di una responsabilità per tale condotta nei confronti dell'intera comunità dei cittadini.

Alla luce di quanto fino ad ora rilevato, non sembra incongruo ritenere che l'esperienza italiana del *Parteienstaat* abbia concorso fin dall'origine a flettere il modello costituzionale secondo profiliture assiologico-funzionali del tutto peculiari, aliene da quelle del parlamentarismo classico di stampo liberale seppure non apparse collidenti con quelle della democrazia parlamentare prefigurata dai Costituenti. Tale esperienza non giunge, tuttavia, a disattendere ogni potenzialità di realizzazione della democrazia sostanziale²⁹, intesa come profilo indefettibile di un ordinamento statale di tipo rappresentativo.

4. Il "nuovo" della democrazia parlamentare: crisi dei partiti, interventi di razionalizzazione e accentuazione dell'istanza personalistica nell'imputazione di responsabilità politica.

²⁴ „Einrichtung, in der sich nicht frei gewählte Abgeordnete, sondern gebundene Parteibeauftragte treffen würden, um in den Parteigremien vorab getroffene Entscheidungen auszuführen": così ancora, nella rappresentazione leibholziana espressa da F. Shirvani, *ibidem*. Valorizza, peraltro, siffatto ruolo del Parlamento, di sede di pubblicità del dibattito tra le forze politico-parlamentari, H. Meyer, *Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes*, in *VVDStRL* 33, Berlin-New York, 1975, p. 69 ss., part. p. 100 ss.

²⁵ Sul piano formale, poi, la relazione di natura privatistica del rapporto tra parlamentare e gruppo di appartenenza, regolamentata dallo statuto di gruppo, legittima l'irrogazione di sanzioni specifiche come corrispettivo di una responsabilità del parlamentare che si sia discostato dalla posizione del gruppo, fino ad arrivare all'espulsione dal gruppo. Tale relazione si dimostra, di regola, prevalente rispetto alla natura pubblicistica dello *status* di parlamentare quale rappresentante della Nazione (art. 67 Cost.).

²⁶ Cfr. D. Nocilla, *La rappresentanza politica, paper*, p. 5. Conforme, v. ancora G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 2'Aufl., Karlsruhe, 1994, p. 97. Sulla relazione funzionale tra partiti politici e democrazia rappresentativa, v. anche H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, Stuttgart, 1964, p. 368 ss.

²⁷ Ciò, tra l'altro, conferisce peculiare risalto politico-costituzionale alla dialettica parlamentare in cui trova espressione la condotta oppositiva delle minoranze, mirata ad evidenziare incongruenze e inattività dei contenuti della proposta politica della maggioranza rispetto agli obiettivi politici dichiarati, nonché la criticità degli obiettivi stessi rispetto all'interesse generale. Sovente, l'impegno delle minoranze è diretto a contrastare proposte legislative che mirano, *essenzialmente*, alla realizzazione di interessi politicamente "adespoti", estranei o addirittura configgenti con la realizzazione del Bene comune, che rischiano sovente di mettere in pericolo la consistenza e l'integrità dello Stato di diritto.

²⁸ Così G. Pitruzzella, voce *Rappresentanza politica*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 289 ss., part. p. 291.

²⁹ E.-W. Böckenförde, *Demokratische Willensbildung und Repräsentation*, in J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band III, Heidelberg, 2005, p. 45 ss. In senso contrario, contestando l'esigenza di una effettiva rappresentatività dei parlamentari, v. A. Janssen, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Volkswillens für die Legitimation der Staatsgewalt*, cit., p. 957.

Nel fluire dell'esperienza italiana dello "Stato dei partiti", come finora descritta, che, dopo una fase critica verso la fine degli anni Ottanta, ha ripreso consistenza, si sono nel tempo innestate condizioni che hanno concorso a mettere in crisi la credibilità degli stessi partiti politici e, con essi, dell'intero modello organizzativo di democrazia rappresentativa.

In primo luogo, si è assistito alla progressiva *"perdita di radicamento e di rappresentatività dei partiti politici"*, apparsi sempre più separati dalla base sociale ed incapaci di riacquisire una *"progettualità politica"* e una forza *"di coinvolgimento ideale e di aggregazione sociale"*³⁰. Tanto, aggravato dall'esistenza di un *"rapporto sempre più stretto e vincolante ... sviluppatosi tra interessi privati e interessi pubblici, tra poteri economici e poteri politici"*, che trova un approdo (pericoloso) nelle *"forme estreme e patologiche del cd. <<conflitto di interessi>>"*³¹.

Si tratta –questo stato di cose– di una pericolosa deriva di quella concezione funzionalistica della democrazia di cui parla J.A. Schumpeter³², la cui pragmatica declinazione come contesa elitaria per il potere non è mai giunta, peraltro, a rappresentare come un aspetto fisiologico della dialettica politica una stretta contiguità che, a volte, tracima in vera e propria commistione, di interessi generali e particolari, questi ultimi a volte del tutto antagonisti o incompatibili con i primi. Siffatta condizione appare piuttosto rivelatrice di una distorsione del sistema in grado di influenzare negativamente gli esiti del confronto democratico e dell'azione politica.

Quale reazione alla crisi dello "stato dei partiti", connessa tra l'altro alle distonie e disfunzioni di un assetto di democrazia mediatizzata che, come effetto ultimo, produceva una scarsa perspicuità dei soggetti responsabili delle scelte politiche adottate si è avviato, a partire dagli anni '90, un percorso di riforme istituzionali -incalzato peraltro dagli esiti dei referendum elettorali- mirato ad una razionalizzazione nel funzionamento dei meccanismi propri della democrazia parlamentare. Tale percorso ha interessato in particolare i sistemi elettorali di Camera e Senato con l'intento di riparare alle inefficienze e vischiosità del modello di "multipartitismo esasperato"³³ e pervenire, attraverso una semplificazione della rappresentanza politico-parlamentare, ad un modello di democrazia maggioritaria che garantisse anche una maggiore stabilità degli Esecutivi.

Le discipline elettorali del '93 non hanno realizzato in pieno l'obiettivo prefissato in origine, in ogni caso hanno concorso a sollecitare l'avvio di una fase nuova della democrazia parlamentare, connotata da una riduzione del processo di mediazione partitica e da una più evidente imputazione di responsabilità politica per gli esiti (elettorali) conseguiti.

Insieme alla nascita di nuovi soggetti al posto dei partiti "tradizionali" (travolti dalle note vicende giudiziarie legate ad un sistema di finanziamento illecito), il sistema elettorale di tipo prevalentemente maggioritario, a turno unico, ha infatti favorito e, poi, strutturato, una prassi di predeterminazione delle "alleanze" elettorali sulla base di un comune programma "di governo" e di individuazione di un *leader*, punto di sintesi delle forze politiche interne ai poli, candidato ad assumere il ruolo di Presidente del Consiglio dei Ministri, in caso di successo elettorale della coalizione. Quest'ultimo diventava, così, il referente politico principale nella contesa elettorale ed il responsabile politico per l'attuazione del programma. In conseguenza l'esito elettorale assumeva, nella sostanza, il significato di una designazione diretta dell'Esecutivo e del suo "Capo", rafforzando la componente personalistica nella forma di governo parlamentare.

Gli effetti razionalizzatori di siffatta soluzione si manifestano soprattutto con riguardo all'esercizio del potere presidenziale di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 93 Cost.), ora non più necessariamente condizionato all'espressione di volontà delle forze politico-parlamentari e, perciò, all'esito di lunghe trattative interpartitiche ma direttamente inferibile dal dato elettorale. In secondo luogo, all'elettore è apparso del tutto perspicuo fin dallo svolgimento della campagna elettorale tanto la coalizione di governo -in passato in grado di delinearsi, sulla base di strategie concordate tra i partiti soltanto dopo i risultati della competizione- quanto il programma che quest'ultima sia chiamata a svolgere.

Il cittadino, allora, è in grado di orientare il proprio consenso in ragione della compattezza, omogeneità e, soprattutto, della forza attrattiva del programma politico che ciascun partito o coalizione ha previamente determinato.

³⁰ L. Ferrajoli, *Principia Juris. Teoria del diritto e della democrazia*, vol. 2' II (Teoria della democrazia), Roma-Bari, 2007, p. 172.

³¹ *Idem*, ove si indica, ancora quale focolaio di "crisi" il "rapporto perverso che si è venuto stabilendo tra denaro e politica: denaro per fare politica, politica per fare denaro". Sulla medesima lunghezza d'onda, cfr. ancora H. Hofmann, *Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz*, cit., p. 169.

³² J.A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus u. Demokratie*, 8' Aufl., Tübingen und Basel, 2005, part. p. 427 ss. (p. 443 ss.).

³³ Sul punto, si rinvia soprattutto a L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *E.d.D.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 634 ss., part. p. 654 ss.

Ciò, naturalmente, non vale a determinare un'alterazione della fisionomia costituzionale della forma di governo parlamentare ma unicamente a modellare le prassi costituzionali che hanno attinenza con il procedimento di nomina del Governo. Allo stesso modo, tali soluzioni non possono produrre un ingessamento delle maggioranze di governo, ma, soltanto, rendono visibile quella che originariamente consegue all'esito elettorale³⁴.

La prospettiva di una democrazia di designazione ha trovato, poi, conferma nella nuova disciplina elettorale (l. 270/05) che, pur sancendo il ritorno ad un sistema di tipo generalmente proporzionale introduce correttivi che rafforzano, in ultima analisi, il potere dei partiti di selezione della rappresentanza politica e ribadiscono l'imputazione al popolo della designazione del *leader*.

Per un verso, la previsione del voto "a liste bloccate", con la statuizione di clausole di sbarramento e premi di maggioranza, finisce, infatti, per rimettere alla decisione esclusiva dei partiti un sostanziale potere di nomina dei parlamentari, escludendo una competizione tra candidati inseriti nella medesima lista (o in liste collegate) (art. 58). A ciò, peraltro, si accompagna l'assenza di una legge generale sui partiti politici che, oltre a garantirne la natura democratica dell'organizzazione interna, vada a regolamentare i procedimenti interni di selezione della rappresentanza politica. Così, in assenza di meccanismi idonei a conferire agli eletti una qualche forma di legittimazione democratica nell'esercizio della funzione rappresentativa³⁵, l'elezione dei candidati tende di fatto a ridursi entro una forma di libera decisione degli organi di partito, con l'effetto di rinsaldare il vincolo di fedeltà dei primi ai rispettivi partiti di appartenenza.

Per altro verso, il rafforzamento dell'istanza personalistica si riflette nell'obbligo, sancito dalla legge, per le liste o coalizioni di liste che si candidano, di depositare il programma elettorale (unico per la coalizione) nel quale deve essere fatta espressa menzione del "capo della forza politica" o "dell'unico capo della coalizione" (art. 1, comma 10., lett. A, l. n. 270/2005). Ciò conferisce formale visibilità al *leader* come centro di imputazione primaria di una responsabilità politica diretta nei confronti dell'elettorato. In tal senso, la disciplina introdotta dalla legge 270/05 tende a rafforzare i meccanismi di razionalizzazione/semplificazione nel funzionamento della democrazia rappresentativa seppure, da un punto di vista del diritto costituzionale, sarebbe impensabile declinare, quella del Presidente del Consiglio dei Ministri, come una elezione diretta, con una conseguente alterazione del figurino della forma di governo parlamentare.

Nondimeno, nel linguaggio politico e della comunicazione pubblica, il riferimento al paradigma costituzionale appare sovente trascurato o poco considerato. Nel contesto della "società del sapere e dell'informazione"³⁶ la posizione di responsabilità politica del *leader*, infatti, è proiettata sotto una luce nuova ed assume un rilievo di gran lunga preponderante rispetto a quella dell'intero Esecutivo.

D'altro verso, il notevole allargamento della disponibilità e del flusso di informazioni e conoscenze favorisce un processo di maturazione del cittadino elevandone il grado di consapevolezza politica e, così, la possibilità di un diretto apprezzamento dell'operato di governo, rafforzando in qualche modo anche il vincolo di responsabilità politica "diffusa" che lega il parlamentare alla comunità statale. Emergono più chiaramente affinità e divergenze nelle strategie dei partiti, eventuali debolezze di questi ultimi nel recepire e tradurre in domanda politica il pluralismo incrementale degli interessi sociali e la condizione di più o meno intenso distacco dalla base sociale.

La creazione di uno spazio globale dell'informazione, a cui ognuno può attingere ben oltre la (ed al di fuori della) dialettica interna al circuito dei (soli) partiti, diventa un elemento fondamentale nel processo di strutturazione di una democrazia effettivamente pluralista, anche ai fini di una più chiara determinazione dei centri di decisione cui imputare la responsabilità politica. L'assetto di democrazia rappresentativa viene ad arricchirsi, ben oltre il circuito classico della dialettica interpartitica di nuovi contributi di partecipazione,

³⁴ Pertanto, qualora in seguito ad una crisi di governo si delineassero nuove maggioranze disposte a sostenere il nuovo Esecutivo, seppure politicamente diverse da quelle derivate dall'esito elettorale, al Capo dello Stato toccherebbe di registrare l'esistenza di una maggioranza parlamentare disposta a sostenere un'azione di Governo e la Legislatura dovrebbe poter proseguire, conformemente a quelle che si delineano come connotazioni proprie di ogni assetto di governo parlamentare. In nessun caso, infatti, può essere impedito al singolo parlamentare che agisce senza vincolo di mandato e in rappresentanza della nazione (art. 67 Cost.) di variare la propria collocazione politica, trasmigrando da una posizione di maggioranza ad una di opposizione, e viceversa.

Sul piano dogmatico, l'autonomia sostanziale e giuridica della volontà parlamentare rispetto a quella popolare, giuridicamente incapace di condizionare quest'ultima in modo diretto è rimarcata in H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, cit., in particolare, p. 310 ss.

³⁵ Una siffatta attribuzione di *status* non può non connettersi, di regola, con una qualche forma di investitura democratica di ogni rappresentante politico, da cui anche deriva il diritto di poter svolgere la propria attività senza vincoli di mandato. Di contro, l'esito ultimo delle "liste bloccate" consiste in una sostanziale nomina partitica del parlamentare che ne pregiudica la generale condizione di libertà di azione indirizzata, di norma, alla realizzazione di interessi generalmente riferibili alla comunità statale.

³⁶ E.-W. Böckenförde, *op. ult. cit.*, p. 47.

individuale e collettiva, attraverso soggetti o in forme adespote (girotondi, etc.) che si rendono portatori di nuovi interessi o corrispondono ad una domanda politica sconosciuta al sistema dei partiti e, perciò, rimasta silente nelle Aule parlamentari.

Le coordinate pluralistiche che vanno progressivamente delineandosi fino a comprendere, nel circuito della comunicazione pubblica, interessi ancora privi di cittadinanza e considerazione all'interno del Parlamento³⁷ lasciano, in buona sostanza, intravedere nuovi sviluppi del processo democratico e del ruolo che, in esso, giocano i partiti politici.

5. Responsabilità politica del leader e suggestioni identitarie della democrazia.

L'esaltazione nel linguaggio della comunicazione politica e massmediatica della componente personalistica all'interno della forma di governo parlamentare italiana si rivela nell'uso pressoché ordinario di formule, quali, "capo del Governo", "premier", "primo ministro" e simili. Tali formule riflettono, in ultima analisi, la percezione di senso, adombrata da quel linguaggio, di una responsabilità politica primaria del Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto a quella degli altri componenti la compagine ministeriale, conseguenza della più ampia legittimazione democratica del primo derivante dal consenso del popolo-elettore.

In siffatta prospettiva, è parsa prender corpo la suggestione del richiamo al modello schmittiano della democrazia identitaria³⁸, in cui nel "capo" politico direttamente investito dal popolo si risolverebbe l'identità di governanti e governati.

Come è noto, quel modello, nel pensiero del suo Autore, si fondava su una serie di premesse critiche, quali, per un verso, la condizione autoreferenziale e "rassicurante" del positivismo giuridico³⁹, a cui Schmitt opponeva l'affermazione dell'inesistenza di una scienza giuridica *wertfrei* e, dunque, la centralità dell'elemento "politico" nella dottrina dello Stato e del diritto costituzionale.

D'altro verso, la critica schmittiana investiva la sostanziale trasfigurazione dei "fondamenti storico-spirituali" del parlamentarismo, generata dall'avvento dei partiti di massa e dal conseguente complessificarsi delle procedure decisionali, dalla strutturazione e intensificazione dei processi di mediazione amministrativa⁴⁰. L'esito di tutto ciò appariva, a Schmitt, un corrispettivo allentamento di quei vincoli di relazione che producevano l'unità sociale e, perciò, un allontanamento dall'ideale della democrazia pura.

La fondamentale base dogmatica del pensiero di Carl Schmitt, sta, oltre che, dunque, nella riluttanza verso ogni concezione pluralista della democrazia⁴¹, nella percezione di un'idea di eguaglianza riferita essenzialmente ad una naturalistica omogeneità del popolo, ad una categoria della realtà, cioè, che prescinde da ogni effetto costitutivo del diritto e si afferma in contrapposizione all'idea dell'"Altro", del "non-uguale"⁴². Tale omogeneità quale comunanza di lingua e storia, alimentata dalla comunanza di tradizioni, idee e valori, riflette la natura pregiuridica del popolo inteso quale unità politica concretamente esistente che, come tale, si rende, attraverso il momento elettorale, soggetto effettivo di decisione⁴³. Essa, pertanto,

³⁷ Come è stato rilevato, il corrispettivo –forse, meno virtuoso– del condizionamento prodotto da una ampliamento su scala globale del flusso di informazioni e conoscenze sta in una certa prudenza degli organi rappresentativi ad assumere senz'altro decisioni in grado di provocare o favorire un dissenso generalizzato. In conclusione, l'intreccio relazionale di informazione, potere e responsabilità politica non risulta indifferente al funzionamento della democrazia parlamentare ma ne modella le profilature secondo connotati in parte originali. Sul punto, cfr. ancora Ferrajoli, *op. cit.*, p. 175.

³⁸ Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), Berlin, 5' unveränd. Aufl., "wo das Volk als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt auftritt, bestimmt sich die politische Form des Staates an der Vorstellung einer Identität" (p.205). Va ribadito tuttavia come in Carl 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.

³⁹ C. Schmitt, *Politische Theologie*, 8'Aufl., Berlin 2004, in part. p. 46 ss.; Id., *Verfassungslehre*, 5' unveränd. Aufl., Berlin, 1970, p. 8, p.55.

⁴⁰ C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (1923), 8' Aufl., Berlin, 1996, p. 30 ss.

⁴¹ In secondo luogo, la consapevolezza di una decadenza del parlamentarismo, superato dall'avvento della democrazia di massa, impone la ricerca di nuove forme di organizzazione della volontà politica del popolo.:C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage*, cit., p. 10 ss.

⁴² C. Schmitt, *Ibidem*, p. 14.

⁴³ Tale rappresentazione si intreccia funzionalmente con la critica severa che Carl Schmitt rivolge alla democrazia parlamentare, ritenuta inefficiente ed inidonea a generare, in complesso, decisioni politiche razionali. Il riferimento paradigmatico, peraltro, è 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. Rileva il carattere puramente ideologico di questa rappresentazione del popolo quale unità politica, tra gli altri, L. Ferrajoli, *Principia iuris*, cit., p. 54.

rappresenta nel pensiero schmittiano il presupposto indefettibile dello stato costituzionale⁴⁴. Partendo da quella tra governanti e governati, che si rende possibile proprio ed unicamente sulla base dell'esistenza della riferita omogeneità nazionale⁴⁵, siffatta concezione postula dunque una serie di identità (di popolo e rappresentanza in parlamento, etc.)⁴⁶.

Con l'idea dell'originarietà del potere sovrano, rispetto a cui la legalità rappresenta essenzialmente l'espressione di un vincolo⁴⁷, si sposa allora una concezione dello Stato che non lo riduce ad un sistema di razionalizzazione giuridica, con un contenuto giuridico che è (soltanto) calcolabile e prevedibile ma che comprende anche un momento di extra-legalità risalente alla "decisione"⁴⁸. All'antitesi tra il liberalismo, che attraverso la tutela di interessi particolaristici e l'esaltazione di corpi sociali intermedi concorre, in ultima analisi, ad insidiare la manifestazione comunitaria degli interessi del popolo; e la vera democrazia, a cui ripugna ogni irregimentazione dell'espressione di volontà popolare nei tanti vincoli procedurali per manifestarsi, autentica, nelle forme pure delle adunanze e dell'acclamazione del Capo, *Carl Schmitt* contrappone –come si è detto– una percezione assoluta della democrazia⁴⁹ che non tollera irregimentazioni amministrative e mal si presta ad essere irretita e diluita nella (sola) complessità dei meccanismi procedurali attraverso cui si perviene alla decisione politica. L'adozione di meccanismi di decisione maggioritaria appare così vincolata in modo indefettibile al presupposto dell'inesistenza di elementi spuri nella struttura omogenea del popolo sovrano⁵⁰. Da qui, anche l'affermazione dell'inesistenza di un'antitesi tra la democrazia ("vera") e lo stato di dittatura.

In generale, quella della democrazia identitaria si configura come una prospettiva teorica del tutto priva, in ogni caso, di effettivi ancoramenti sociali (prima ancora che giuridici). Già la più autorevole dottrina del tempo si era incaricata di svelare la *fictio*, sul piano giuridico-positivo, di un modello in cui il popolo, da organo giuridico, trasfigura in una dimensione spirituale irreali, quell'unità politica in cui verrebbe a risolversi ogni contrapposizione tra maggioranza e minoranza e, così, la stessa possibilità di pensare una separazione dei poteri⁵¹. Ma la consapevolezza del valere tale modello soltanto come una costruzione (solo) ideale e intellettuale, a fronte del fatto che le masse sono comunque sociologicamente e psicologicamente eterogenee⁵², è ben presente nello stesso *Carl Schmitt*.

⁴⁴ C. Schmitt, *Verfassungslehre*, cit., part. p. 363 ss.

⁴⁵ Così, v. T. Vesting, *Politische Einheitsbildung*, cit., p. 49.

⁴⁶ C. Schmitt, *Politische Theologie*, cit., p. 16. Conforme, v. T. Vesting, *Politische Einheitsbildung und technische Realisation*, Baden-Baden, 1990, p. 45.

⁴⁷ ... e non, invece, secondo i canoni dello Stato liberale affermatosi in Francia, di un'egemonia della borghesia attraverso l'onnipotenza della legge.

⁴⁸ C. Schmitt, *Politische Theologie*, cit., p. 16. Conforme, v. T. Vesting, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁹ Da qui, l'avversione di Carl Schmitt nei confronti dei partiti politici, colpevoli di favorire l'allontanamento dalla vera democrazia quanto più inclini a soddisfare esigenze particolaristiche ed a creare, dunque, forme di mediazione in seno alla società. Essi, pertanto, agiscono negativamente sull'omogeneità dell'unità politica.

⁵⁰ ...in cui l'Esecutivo viene ad essere svincolato dai lacci procedurali che condizionano l'espressione di decisione politica. Sul punto, v. ancora T. Vesting, *op. cit.*, p. 53.

⁵¹ 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 maggioranza. 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. Anche nell'ordinamento della Costituzione di Weimar, cui Carl Schmitt precipuamente si riferisce, l'accettazione del metodo democratico come criterio di deliberazione può valere, perciò, 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. Così, C. Schmitt, *Legitimität und Legitimität* (1932), 7ª Aufl., Berlin, 2005, p. 26.

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), 4ª Aufl., Berlin, 2002, part. p. 88 ss. In fine, in senso radicalmente critico verso il concetto di democrazia identitaria, cfr. H. Heller, *Staatslehre*, 6ª Aufl., Tübingen, 1983, p. 281 ss.

⁵² C. Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), 5ª unveränd. Aufl., Berlin, 1970, p. 231 ss.

Così, non è apparso implausibile riconoscere, nell'affermata identificazione schmittiana di popolo e Stato, il supporto dogmatico di un'ideologia nazionale di natura etica⁵³ alla quale altri Aa., come ad es. *Gerhard Leibholz* hanno opposto la netta distinzione tra il concetto di "rappresentanza" e quello di "identità". Solo quest'ultimo si fonderebbe sull'idea di unità -su quella di dualità, invece, il concetto di rappresentanza⁵⁴ configurandosi come "espressione spirituale dell'idea democratica di uguaglianza"⁵⁵. Congruente è apparsa, poi, l'ulteriore obiezione circa una impossibilità giuridica di risolvere il popolo nel corpo elettorale, che del primo figura quale "parte" organica, nell'esercizio di alcune forme di sovranità popolare.

È di tutta evidenza, allora, come le esposte premesse critiche poste a base delle argomentazioni schmittiane, così come il richiamo ad un'idea pura o assoluta di democrazia, emancipata dai lacci normativi dell'ordinamento giuridico, non possano trovare alcun riferimento o fondamento nell'esperienza. Ogni declinazione in senso identitario della democrazia parlamentare italiana, quale risultato dei correttivi apportati alla disciplina elettorale, non può che intendersi come una provocazione del linguaggio politico e mediatico, cui sottende l'intenzionale esaltazione della forza di decisione politica del *leader* del partito o della coalizione di partito che vince le elezioni.

Tutt'al più, potrebbe rinvenirsi, in siffatta declinazione, il senso (esagerato...) di una generale critica alla vischiosità dei processi di decisione politica interni alle Assemblee parlamentari, oltre che alla sostanziale "invadenza" rappresentativa dei partiti politici (v. *supra*).

Da qui, la conclusione circa l'incapacità dell'assetto parlamentare di realizzare un'effettiva democrazia⁵⁶. Del resto, l'insostenibilità di ogni riferimento alla democrazia identitaria appare palese già in ragione del mutamento dei presupposti strutturali propri della società civile. In assetti connotati da un forte pluralismo e, perciò, da una marcata differenziazione sociale, come quelli degli ordinamenti democratici, difetta *ab origine* la premessa idealistica della possibilità di ridurre entro una categoria unitaria e omogenea, quella del popolo sovrano, le contraddizioni e i contrasti immanenti al pluralismo culturale, sociale, economico e politico presente nella base soggettiva della società statale⁵⁷.

Se poi si passa al piano specifico dei supporti costituzionali, non sembra proprio potersi sostenere che la Carta repubblicana del '48 inclini, nella lettera delle sue disposizioni, verso una concezione etno-nazionale dell'idea di popolo⁵⁸, integrante una realtà normativamente chiusa⁵⁹. Né, in senso contrario, può valere il richiamo all'art. 1 Cost., in cui il popolo figura come realtà giuridica soggettiva, ancorché priva di personalità, che agisce necessariamente attraverso suoi organi rappresentativi (corpo elettorale, parlamento)⁶⁰. Del pari, poco o nulla rileva al riguardo il concetto di Nazione di cui all'art. 67 Cost., in quanto connotato da un'assoluta astrattezza che allude, in definitiva, ad un'esigenza di tutela, nella sede parlamentare, di interessi generali, in contrapposizione a quelli particolaristici (dei partiti)⁶¹. Nelle Assemblee parlamentari trova cittadinanza, allora, un pluralismo politico-sociale che si rispecchia nella differente connotazione politica dei parlamentari⁶².

Una rappresentazione -sia pur teoretica- della democrazia identitaria non può derivare nemmeno dalla concezione dello Stato come unità politica. Tale unità non postula affatto la relazione con una categoria di popolo inteso quale soggetto prestatuale, nemmeno si configura come una condizione di concordia generale, in cui viene a risolversi il pluralismo dialettico degli interessi sociali. L'unità dello Stato va intesa, infatti, unicamente come un'unità di tipo funzionale⁶³, un processo dinamico permanente che include necessariamente compromessi ed accordi tra gli interessi in conflitto.

⁵³ H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (1920), ora in Id., *Verteidigung der Demokratie* (Hrsg. Von M. Jestaedt und O. Lepsius), Tübingen, 2006, p. 11 ss. Id., *Allgemeine Staatslehre*, p. 41 ss.

⁵⁴ Così, v. in particolare G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin-New York, 1973, p. 28 ss.

⁵⁵ *Ibidem*, nota n. 1, p. 29.

⁵⁶ C. Schmitt, *Legalität und Legitimität*, cit., p. 263 ss.

⁵⁷ H. Hofmann, *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, cit., p. 174.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Di contro, per la configurazione del popolo quale "realtà esistente", titolare della sovranità, nella previsione dell'art. 20, comma 2, GG, cfr. Quaritsch come riportato, da ultimo, in A. Janssen, *Die verfassungsrechtliche Bedeutung des Volkswillens für die Legitimation der Staatsgewalt*, in DÖV, 2010, p. 949 ss., part. p. 955.

⁶¹ Così, *Sub Art. 67 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario alla Costituzione*, Padova, 1990, p. 406 ss.

⁶² ...come più volte è stato ritenuto dal Tribunale costituzionale federale tedesco.

⁶³ K. Hesse, *Grundzüge*, cit., p.6 ss.

In conclusione, la democrazia, come sottolinea *Hans Meyer*⁶⁴, non va intesa come “autodeterminazione” di popolo ma costituisce una forma di organizzazione del potere. In quanto tale, essa resta declinabile unicamente nel complesso orizzonte dell’ordinamento giuridico-positivo dello Stato.

6. Conclusioni. La “Babele” dei linguaggi ed i rischi per la Costituzione.

In conclusione, anche il richiamo alla democrazia identitaria sembra allora tradurre la retorica di un linguaggio -politico, sociale, massmediatico- che semplifica l’esistente e riflette o induce (a) percezioni di senso comune in grado di provocare suggestioni emotive. Ciò reca in sé un *incipit* politico-funzionalistico, per quanto privo di fondamenti giuridico-positivi inferibili dal diritto costituzionale.

La presenza di linguaggi spuri, propri di *sub-sistemi* sociali (in senso luhmanniano) distinti, che si incrociano e si giustappongono nel processo di comunicazione pubblica, non incoraggia una chiara comprensione della questione della responsabilità politica sul piano del diritto positivo, avuto riguardo, in particolare, al modello costituzionale della democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare. In tale ottica, infatti, nessun significato possono assumere quelle espressioni che esaltano la primazia politica del *leader* né ha senso, in caso di rimodellamento della maggioranza parlamentare di governo rispetto a quella derivante dall’esito elettorale, parlare di ribaltoni o utilizzare espressioni consimili. Come non v’è dubbio che rientri nella fisiologia di tale assetto organizzativo il potere delle Camere di revocare la fiducia all’Esecutivo e la possibilità, consequenziale, di conferire la fiducia ad un nuovo Governo nel corso della stessa Legislatura. In proposito, così non soffre critiche, dal punto di vista del diritto costituzionale, la configurazione di maggioranze parlamentari nuove, diverse da quella uscita dalle elezioni disposte a sostenere, con il voto di fiducia, l’espressione di un nuovo Esecutivo.

Né vale obiettare, in siffatta prospettiva, circa una sostanziale trasfigurazione del vincolo fiduciario ex art. 94 Cost. in elemento meramente formale di una relazione di responsabilità politica diretta del Capo dell’Esecutivo nei confronti del popolo che lo avrebbe scelto. Ogni possibile delineazione della forma di governo italiana secondo un modello dualista, imperniato su un parallelismo di investiture -delle Assemblee parlamentari come, per altro verso, del Capo di governo- entrambi risalenti all’espressione diretta di volontà del corpo elettorale non può che appartenere unicamente al linguaggio della politica.

Nondimeno, le soluzioni apprestate dalle normative elettorali se razionalizzano il funzionamento dell’assetto organizzativo dei poteri costituzionali meglio rivelano alcune obsolescenze del figurino costituzionale. La configurazione di una relazione fiduciaria che si determina tra le due Assemblee parlamentari ed il Governo - non invece, con il solo Presidente del Consiglio dei Ministri, per il quale resta attuale la configurazione di *primus inter pares* all’interno del Governo; l’assetto di bicameralismo perfetto, oramai inadeguato a fronteggiare le istanze di efficienza ed efficacia nei processi di decisione politica e, in particolare, nella produzione legislativa appaiono oggi, a ben vedere, punti di debolezza della forma di governo che rendono viepiù pressante l’esigenza al riguardo di una revisione costituzionale.

D’altro verso, la commistione di interessi pubblici e privati, di poteri di governo e di titolarità di imprese, soprattutto nel settore della comunicazione pubblica rendono claudicante il pluralismo nella democrazia italiana, sollecitando l’adozione di discipline che impediscano siffatta commistione favorendo la strutturazione di un effettivo pluralismo, politico, sociale ed economico, da cui deriva anche una più chiara imputazione della responsabilità politica agli organi di governo.

La richiamata sovrapposizione e confusione dei linguaggi nel processo di comunicazione pubblica, per cui il dato politico viene sovente ad essere ricondotto sul piano dell’analisi giuridico-istituzionale sembra, in definitiva, tradursi in una narrazione in cui tuttavia appare quasi smarrito il riferimento al paradigma costituzionale. In essa, infatti, si rappresenta la novità della “diretta” investitura popolare del “capo” che lo colloca, così, in una relazione esclusiva di responsabilità politica con il popolo-sovrano, punto di sintesi e di riferimento della sua identità. In tale ordine di idee, si fa declinante l’idea “classica” del costituzionalismo, quale limite all’esercizio della forza politica, minata da pressioni (politiche) che puntano, invece, ad esaltare, nella Carta fondamentale, le coordinate organizzative dell’istanza democratica. Nel contempo, tuttavia,

⁶⁴ H. Meyer, *Versuch über die Demokratie*, Berlin 2003, p. 5.

incalza progressivamente una sorta di “*democratico anti-costituzionalismo*”⁶⁵ che, quale paradosso giuridico, contrappone alla Legge fondamentale come atto di volontà del potere costituente del popolo l’espressione democratica attuale di un *leader* legittimato dal consenso popolare, che dovrebbe in principio trovare riscontro e, per così dire, compiutezza, nelle trame costituzionali del modello organizzativo fondamentale⁶⁶. In tale prospettiva, il *leader* sarebbe legittimato a disporre tanto della legislazione, quanto dei contenuti della stessa Costituzione che verrebbe, così, ad essere attratta nella sfera dell’indirizzo politico di maggioranza.

La tensione che si mostra sussistente tra figurino costituzionale e realtà politica sottostante comporta il rischio, in conclusione, di una sostanziale deformazione nell’interpretazione e nella determinazione di poteri e competenze degli organi costituzionali. Tanto, che investe, in ultima analisi, la percezione di senso della Costituzione e della dimensione che le è propria suggerisce l’opportunità di rafforzare le garanzie poste a presidio della rigidità costituzionale, in particolare attraverso la decisione di un innalzamento dei *quorum* deliberativi per la sua revisione.

Ma, in un quadro politico dominato dalla visione ideologica di una democrazia di investitura, un siffatto obiettivo si mostra in verità poco concreto.

⁶⁵ Il cd. „*demokratische Anti-Konstitutionalismus*“ -su cui cfr., in particolare, O. Eber, F. Rödl, *Kritische Politische Ökonomie und radikale Demokratietheorie*, in *Kritische Justiz*, 2010, p. 416 ss., part. p. 418 ss.- nella sua consistenza scientifica, allude nello specifico ad una corrente scientifica mirante a contrastare le tendenze della cd. “progressiva costituzionalizzazione” (*progressiver Konstitutionalisierung*) consistente, essenzialmente, nella configurazione di una produzione normativa proveniente da soggetti internazionali (es: WTO) non connotati democraticamente.

⁶⁶ Di quest’ultima viene messa in risalto la valenza di atto di regolamentazione normativa delle attribuzioni della maggioranza, servente rispetto agli interessi della volontà popolare espressa attraverso l’organo investito del potere di governo. In tal senso, il riferimento è principalmente a Lassalle, *Über Verfassungswesen*, Offenbach am Main, 1946, secondo cui la Costituzione regola gli effettivi rapporti di forza presenti nella società (“*die Tatsächlichen Machtverhältnisse, die in einer Gesellschaft bestehen*” : p. 11).