

2 OTTOBRE 2017

# I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne

di **Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma



# I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne\*

**di Beniamino Caravita**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

1. Le democrazie contemporanee non possono essere astrette nel binomio dicotomico e oppositivo democrazia rappresentativa - democrazia diretta. Questa chiave di lettura che contrappone i due circuiti è originaria delle piccole comunità culturalmente, socialmente, politicamente omogenee (in cui non vi era peculiare contrapposizione nei possibili outputs dei meccanismi di decisione diretta e di quelli su base rappresentativa) ed è poi penetrata nelle prime democrazie dello stato nazionale e pluriclasse, che, di fronte alla crescita delle classi popolari e della loro aspirazione ad una partecipazione non dimidiata alla vita della comunità nazionale, conquistando quei diritti sociali che ne avrebbero reso possibile una effettiva partecipazione (il modello di riferimento è quello disegnato nell'art. 3, comma 2), hanno dovuto necessariamente individuare meccanismi di composizione e di temperamento del conflitto tra i due circuiti. Di questa dicotomica, storicamente determinata, concezione sono ancora oggi espressione le disposizioni di rango costituzionale contenute negli articoli 10 e 11 del Trattato sull'Unione europea.

2. In verità, nelle democrazie contemporanee il primo temperamento risiede nel fatto che i circuiti di decisione e di partecipazione sono plurali e molteplici, non sempre gerarchicamente ordinati, bensì bisognosi di regole - costituzionali, consuetudinarie, convenzionali, pragmatiche - per il loro coordinamento. Le democrazie occidentali, dopo aver teorizzato e sperimentato modelli pluralistici di rappresentanza nel circuito decisionale, stanno ora vivendo una grave crisi proprio nella individuazione dei meccanismi di coordinamento. Naturalmente, è facile l'osservazione secondo cui questa crisi dei meccanismi di coordinamento è particolarmente acuta in Italia, specie dopo il fallito referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Ma né Gran Bretagna, né Spagna sono da meno; la Francia ha già sperimentato i cortocircuiti provocati dalla tensione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta; solo la Germania, che prudentemente ha omesso questa previsione dal testo costituzionale, si è rivelata finora immune.

---

\* Il contributo prende le mosse dal Convegno “*Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*”, tenutosi a Milano il 13-14 marzo 2017, ed è stato referato dal Comitato scientifico del Convegno stesso.

3. Non vi è dubbio che la prima crisi del circuito decisionale rappresentativo è nel sistema dei partiti. La plasticità - in verità, ottocentesca - della rappresentazione del ruolo dei partiti nel sistema costituzionale che ne dà l'art. 49 della Costituzione italiana (scritto benissimo, certo, per agganciarci ad un tormentone che ha afflitto tutto il dibattito pubblico sul referendum costituzionale, ma in modo ormai lontanissimo dalla realtà effettuale dei partiti italiani) si è dissolta nel magma delle società liquide, prive di nerbo e di nesso, quali sono le nostre società occidentali. I partiti di massa non esistono più; ma sono scomparsi anche i partiti di nicchia, quali erano - nella esperienza italiana - il partito repubblicano o il partito di azione. Non si è compiutamente sviluppata l'esperienza del partito-macchina elettorale, né quella del partito unificato nel e dal gruppo parlamentare. In mancanza di regole, nell'una o nell'altra direzione, prevale il modello del partito personale (o comunque legato a leadership, anche contendibili, ma fortemente personalizzate), declinato in una pluralità infinita di possibili aggregazioni, in cui il problema del finanziamento - e del controllo sui meccanismi pubblici e privati di reperimento dei fondi - assume un ruolo cruciale, pur se su questo tema è calato negli ultimi tempi uno strano silenzio.

4. Sintomatico di una grave crisi è il rapporto tra il sistema dei partiti e il circuito rappresentativo. Il maggiore partito italiano - la cui segreteria è stata recentemente contesa da un ex-segretario, figlio di un politico locale indagato proprio nei giorni della contesa per traffico di influenza (in un'indagine cresciuta come panna montata, ma poi sgonfiatasi in un circuito di errori e incongruenze), da un Presidente di Regione, che di professione fa il pubblico ministero ed è stato testimone nel procedimento in cui il padre del primo candidato è indagato, e dal Ministro di Giustizia, astrattamente in grado di interloquire nelle vicende ricordate in quanto titolare dell'azione disciplinare - ha oggi un segretario che non siede in Parlamento. Il leader del secondo partito italiano non siede in Parlamento e non potrà essere candidato. Il leader del terzo partito italiano non siede in Parlamento e, allo stato attuale, non potrà essere candidato. Il leader del quarto partito italiano - la Lega - non siede nel Parlamento italiano. Tra i partiti ad oggi dotati di una qualche stabilità organizzativa, solo la leader di Fratelli di Italia siede in Parlamento. Gli altri possibili partiti sono tutti in una fase magmatica di organizzazione e riorganizzazione, tant'è che oggi si fa fatica a capire di quale partito stiamo parlando; tale fase è peraltro destinata ad un parossistico incremento in ragione dell'ormai quasi sicuro ritorno a sistemi elettorali proporzionali, poco o punto distorsivi, ispirati al principio della capacità di rappresentare in maniera fotografica tutte le nuances del sistema politico, tenendo in scarsa considerazione le esigenze di governabilità del sistema.

5. Sotto il profilo istituzionale, la democrazia rappresentativa in Italia è stata colpita (non ancora affondata, ma poco ci manca!) nel suo cuore, nel suo nucleo: forse - nonostante i tentativi di minimizzare

la questione - non è banale sapere se la rappresentanza politica siede in una Camera o in due Camere! Ci eravamo illusi di una rappresentanza politica monocamerale; dobbiamo invece tornare a fare i conti con un modello bicamerale. Ma ancora non sappiamo come concretamente organizzare il cuore del problema, ponendo sul tappeto la prima decisione politica, quella sul sistema elettorale. Proporzionale, maggioritario, misto; con voto di lista o uninominale: il sistema politico italiano non è stato finora in grado di decidere; e con molta probabilità si andrà a votare per le (di nuovo!) due Camere con sistemi elettorali, più o meno casualmente disegnati da due sentenze della Corte costituzionale.

6. La forma di governo parlamentare italiana - e dunque lo strumento *hic et nunc* di esercizio della democrazia rappresentativa - è almeno zoppicante. In mancanza di meccanismi parlamentari di attuazione del programma politico, sulla cui base il governo ha ottenuto la fiducia parlamentare (meccanismi pur previsti dalla riforma e respinti dal voto popolare), il governo è costretto al ricorso abusivo a strumenti pensati per altre evenienze (decreti legge, voto di fiducia, maxi emendamento); i gruppi parlamentari - luogo cruciale di una democrazia parlamentare - vivono di una propria fantasmagorica caleoscopica realtà, fatta di continue frammentazioni e ricomposizioni, che seguono, qualche volta anticipano, ma altre volte ne astraggono, movimenti politici che hanno o avranno luogo nella realtà sociale. Il fenomeno del transfughismo parlamentare è andato via via aumentando, lasciando dietro di sé scie spiacevoli che inficiano il funzionamento della nostra forma di governo parlamentare. È in questa situazione è sempre più ampio lo spazio che rimane aperto per l'evocazione di forme di governo diverse, dai caratteri più o meno autoritari.

7. Nel silenzio teorico, e nella confusione politica, si è realizzato in Italia, come in Gran Bretagna sempre nel 2016 con il referendum sull'uscita dall'Europa, un fenomeno, che venti anni fa Carlo Mezzanotte ed io avevamo provato a descrivere, quello della superiorità in grado del referendum sul circuito della decisione politica basata sulla democrazia rappresentativa. Ne avevamo avuto le avvisaglie in passato in numerosi casi: nel 1946; nel 1974; nel 1978; nel 1985; nel 1992; nel 2002, in un inosservato referendum regionale in cui era stato respinto il ritorno alla elezione assembleare del Presidente della Regione. Per arrivare infine al voto del 4 dicembre 2016, che, replicando l'esito del referendum del 2006, ha probabilmente definitivamente sepolto ogni ipotesi di riforma istituzionale organica e in continuità con la Costituzione vigente. A prescindere dalla bontà delle posizioni dei sostenitori del sì e del no al referendum costituzionale, era facilmente prevedibile che l'impatto dell'esito negativo sarebbe stato devastante: ma quando il popolo boccia un testo approvato dal Parlamento dopo tre anni di lavoro parlamentare è difficile evitare gravose conseguenze politiche e istituzionali. Quando il popolo, ai sensi e



nei limiti dell'art. 1 della Costituzione italiana, si pronuncia, in un referendum abrogativo e, ancor di più, in un referendum costituzionale, il Parlamento si inchina e la politica, volente o nolente, gradita o meno che sia la decisione, ne prende atto e ne subisce le conseguenze.

8. In questo quadro, e tenuto conto della inevitabile forza della chiamata in causa della sovranità popolare, il problema è quello del rispetto delle forme e condizioni di esercizio della sovranità popolare. La Costituzione italiana è in questo senso esemplare: le forme e i limiti dell'esercizio della sovranità popolare evocano e richiamano il complessivo tessuto costituzionale - che qualcuno conosce e misconosce alla bisogna - e in particolare gli articoli 75, 123, 138. Ma quando si evoca una legge costituzionale per indire - sulla scorta di un contestato precedente del 1989 - un referendum sull'uscita dall'euro siamo ancora dentro le forme, le condizioni e i limiti previsti dalla Costituzione vigente? O stiamo aprendo una falla pericolosa? E nella società dei social networks come costruiamo regole per impedire che algoritmi maligni incidano non solo sulle nostre attitudini commerciali, ma anche sulle nostre scelte politiche, secondo un modello che appare sempre più sinistramente in procinto di realizzarsi, in Italia, come in altre parti del mondo?

9. Ma, come dicevo, i processi decisionali democratici non possono essere astretti nel binomio democrazia rappresentativa - democrazia diretta. I canali sono molteplici. Tra di essi, cruciale è il circuito della rappresentanza e dell'organizzazione territoriale, nella quale pure si rifrange la sovranità popolare, come ricordato da una fulgida sentenza firmata da Carlo Mezzanotte nel 2002. Nonostante la centralità del livello comunale, pur se incapace di superare una drammatica frammentazione in oltre 8000 comuni, e nonostante il significativo impatto negli ultimi cinquant'anni del livello regionale, il sistema italiana di rappresentanza e di organizzazione dei territori era basato, sulla risalente scorta del modello francese, sul livello provinciale. Questa dimensione era quella dell'organizzazione decentrata dello Stato, quella dell'organizzazione dei partiti politici, quella dell'autonomia subregionale e sovracomunale, quella della organizzazione della maggior parte dei servizi e degli interessi economici (anche le camere di commercio avevano una organizzazione su base provinciale). Negli ultimi anni questo livello si è dissolto, essendo stati riorganizzati gli apparati periferici dello Stato, le organizzazioni politiche e degli interessi secondo moduli diversi e non coordinati tra di loro, essendo state eliminate le province con legge ordinaria, ma poi non essendo riuscita l'approvazione della riforma costituzionale che le cancellava dal testo costituzionale: ma questa complessiva operazione territoriale è avvenuta senza una riflessione sulla adeguata organizzazione territoriale degli interessi, se cioè si dovesse perseguire uno schema che privilegia un livello omogeneo ovvero attraverso una pluralità di dimensioni ottimali, assunte secondo il tipo di



servizio che deve essere prestato o il tipo di interesse che deve essere organizzato e rappresentato. Nel rapporto invece con il livello regionale, le Regioni - nella prospettiva di dismettere una parte significativa di competenze legislative - hanno assunto su di sé numerose funzioni amministrative dismesse dalle Province. Con la conseguenza - evidente sotto gli occhi di tutti - che il nostro sistema di organizzazione e di rappresentanza territoriale non funziona più ed è alla ricerca di un principio ordinatore.

10. Della sovranità, organizzata sempre secondo moduli rappresentativi, partecipa anche il livello sovranazionale europeo. Non è necessario qui soffermarsi sulla natura teorica della costruzione europea; è sufficiente constatare che l'Unione europea produce diritto secondo procedure modellate intorno ad una duplice rappresentanza, popolare nel Parlamento europeo, e federale attraverso il Consiglio. Un motore politico, il Consiglio europeo, e un motore esecutivo, la Commissione, attivano ed eseguono i concreti processi decisionali. Una Corte garantisce sulla corretta e uniforme applicazione e interpretazione di un diritto europeo, sempre più pervasivo e presente. Ma, come ci insegna la riflessione teorica sugli ordinamenti giuridici, l'effettività di un ordinamento non è data solo dall'autorità, ma richiede una significativa base di consenso: e la macchina europea, astrattamente funzionante, è andata progressivamente perdendo consenso popolare. La Gran Bretagna, approvando in via referendaria l'ipotesi di uscita dalla UE, sta rischiando di anticipare un processo che potrebbe diventare dirimpente e distruttivo, anche se le recenti elezioni in Francia e in Germania avranno probabilmente la forza per bloccare fenomeni di dissoluzione (oggi rimane ancora l'incognita del voto italiano). Il mito di una evoluzione democratica e federale di un'Europa - che solo settant'anni fa aveva visto decine di milioni di persone morire sul suo territorio - rischia di sfaldarsi; quel che è più grave, è che ciò potrebbe avvenire senza un progetto alternativo, senza un piano B di uscita dalla crisi. Certo, è ripartita l'idea di una Europa a due velocità, costruita intorno ai Paesi dell'euro e di Schengen: ma il mutamento rispetto al progetto originario di una Europa solidale, compatta e omogenea, aspirante all'unità nel rispetto delle diversità è talmente grande da gettare più di un'ombra sulla riuscita del progetto.

11. L'altro circuito tradizionale del processo decisionale democratico è quello che può genericamente andare sotto il modello della rappresentanza degli interessi. L'assetto istituzionale italiano era basato sulla idea - originaria nella cultura sindacale di inizio '900, prima ancora che nella esperienza fascista - della rappresentanza delle categorie. Sulle categorie era basata la disciplina - mai attuata - della contrattazione dei sindacati registrati; sulle categorie era basata l'organizzazione del CNEL - attuata sì, ma nella inutilità dell'istituto -; sulle categorie era basata la disciplina delle Camere di commercio. Il sistema economico è andato da una parte diversa: la dimensione delle categorie professionali si è dissolta sotto l'impatto di una

società che ha trovato nuovi canali di attività economica (la plastica rappresentazione di questi mutamenti è nella difficoltà di rappresentare gli interessi di quella parte dell'economia che si muove secondo linee di innovazione: come si rappresenta Uber rispetto ai tassisti?). Eppure il tentativo di adeguare l'ordinamento costituzionale alla nuova realtà, eliminando il CNEL, è fallito, lasciando anche sotto questo profilo il dubbio su quale modello organizzativo della rappresentanza degli interessi possa prevalere nel prossimo futuro.

**12.** Nelle democrazie moderne i circuiti decisionali non si basano solamente sui meccanismi rappresentativi. La lezione è anzi che il peso dei circuiti non rappresentativi nella formazione delle decisioni politiche è via via cresciuto, diventando talvolta prevalente rispetto a quello dei circuiti rappresentativi. All'interno di questo schema si possono collocare il ruolo dei mass media e dei social; il ruolo dei titolari del controllo di legalità; il ruolo dei decisori tecnici, sul modello delle Agenzie indipendenti.

**13.** Venticinque anni fa, tre sostituti procuratori della Repubblica andarono in televisione e dissero che se il Presidente della Repubblica avesse firmato un decreto legge sulla depenalizzazione dei reati collegati al finanziamento dei partiti, presentato dall'allora Ministro della Giustizia, ebbene loro si sarebbero dimessi. Il Presidente della Repubblica non firmò. L'anno dopo una legge costituzionale modificò l'art. 68 della Costituzione, abolendo l'autorizzazione a procedere prevista per i parlamentari (lasciandola giustamente per i giudici costituzionali). Da allora, i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare, la corruzione non sono diminuiti, ma l'asse del sistema delle decisioni pubbliche si è spostato sempre di più verso la magistratura. Incerte figure di reato (voto di scambio, traffico di influenza, l'ampliamento a dismisura della fattispecie della corruzione), ardite interpretazioni giurisprudenziali (il concorso esterno), discutibili applicazioni generalizzate di istituti nati a fini specifici (l'ipotesi di associazione mafiosa) hanno vieppiù spostato negli ultimi anni il punto di equilibrio del sistema politico.

**14.** Non si tratta di un fenomeno esistente solo nell'area del diritto penale. Anche per quanto riguarda l'attuazione dei diritti il sistema politico italiano, sulla scorta di modelli stranieri, si è spostato sempre di più verso la centralità dell'attuazione giudiziaria. Sintomatica di questo scontro è la continua querelle relativa all'applicazione della giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo. Occorre passare per l'incostituzionalità della normativa nazionale contraria, come sostenne la Corte costituzionale, o si può procedere direttamente alla disapplicazione, come ritengono ormai molti giudici di merito? E quale è il limite della applicazione estensiva dell'art. 2 Cost.?

**15.** Non c'è bisogno di spendere molte parole sul corto circuito che si è creato fra politica, sempre più fragile, indagini penali, decisioni del giudice civile, amministrativo, contabile, e mezzi di comunicazione di massa. Il fenomeno è sotto gli occhi di tutti noi, che lo osserviamo attoniti e preoccupati: come si fa conciliare presunzione di innocenza, indipendenza della magistratura, libertà di informazione, con autonomia della politica e buon andamento della p.a.? E come tutelare la politica dalla pervasività di questi attacchi?

**16.** In questa via via crescente difficoltà il buon funzionamento della democrazia richiede l'esistenza di un principio ordinatore, di un *ordo ordinans*, modulato secondo criteri gerarchici e cooperativi. Il diritto costituzionale e gli studi politologici comparati possono offrirci spunti per l'esame degli altri ordinamenti. Quando si getta l'occhio sulla situazione italiana, è difficile non avere un moto di delusione e di preoccupazione. Il principio ordinatore di una prima fase, quella che va dal 1948 al 1992 è stato quello, in un contesto internazionale di grande scontro tra due visioni contrapposte del mondo e in un contesto nazionale di progressiva attuazione della Costituzione, della centralità dei partiti politici e della necessità di integrare nel circuito decisionale il principale partito di opposizione. In un lungo e confuso periodo che è andato dal 1992 fino al 2016, la chiave di lettura è stata quella del disgelo internazionale, della progressiva crescita di centralità del federalising process europeo, del lento ma inesorabile smantellamento dei partiti di massa, della ricerca di una evoluzione maggioritaria e bipolare del sistema politico. Il progetto di riforma costituzionale ha costituito l'ultimo tentativo - dotato di coerenza politica - di costruire un principio ordinatore dell'assetto italiano, portando a compimento un modello maggioritario e bipolare nel quadro della integrazione europea (che richiede rapidità di decisioni politiche nazionali e superamento di decentramenti interni malfunzionanti). Rafforzamento del circuito decisionale centrale, basato su di una legge maggioritaria e su una sola Camera titolare del rapporto di fiducia; razionalizzazione dei poteri regionali; superamento di alcuni istituti che apparivano legati a periodi diversi della nostra storia: questi erano i principi ispiratori della riforma bocciata il 4 dicembre 2016.

**17.** Le elezioni della primavera 2018 - tardive rispetto all'esito negativo del referendum costituzionale - possono aprire la strada ad un inedito sistema costituzionale, in cui un Parlamento non in grado di esprimere indirizzo politico (presenza di due Camere con elettorati diversi; difficile, se non impossibile, emersione di maggioranze di governo coese; mancanza di strumenti istituzionali di governo; complicazioni continue nel confronto con il livello europeo e, soprattutto, con il livello regionale) rischia drammaticamente di rimanere soccombente rispetto ad una inedita miscela tra una sregolata democrazia



diretta, basata sul cattivo uso dei social networks, un sistema di mass media alla ricerca continua dell'ultimo scoop, anche a scapito della qualità dell'informazione, una magistratura, specie inquirente, che teorizza e pratica la propria superiorità rispetto ai circuiti della democrazia rappresentativa, eventualmente alla ricerca di un ruolo all'interno di quel circuito. È questo il destino che ci aspetta? O riusciremo - in un soprassalto di ragionevolezza - a ritrovare una corretta strada di esercizio democratico del potere?