



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,  
PARTECIPAZIONE

## Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale

di LAURA RONCHETTI

**RAPPRESENTANZA POLITICA COME  
RAPPRESENTANZA COSTITUZIONALE**

di *Laura Ronchetti*

*Ricercatore in Diritto pubblico*

*Istituto Studi sui sistemi regionali e federali e sulle autonomie  
(CNR-ISSIRFA)*

ABSTRACT

ITA

La prospettiva che si intende proporre in merito alla rappresentanza democratica è quella che, nel nostro ordinamento, siano i primi dodici articoli della Costituzione a imprimere i principi politici che individuano la “linea”, la “direttiva” di “sviluppo dell’ordinamento” (Crisafulli) e della rappresentanza nella dimensione costituzionale. Tali fini trovano specificazione e sviluppo sia nella Parte I dedicata ai Diritti e ai doveri dei cittadini sia nella Parte II dedicata all’Ordinamento della Repubblica: l’istituto della rappresentanza è al tempo stesso contenuto, orientato e vincolato dai limiti posti in Costituzione sotto forma di principi fondamentali dell’ordinamento, di diritti e doveri individuali e collettivi, di divisione e separazione dei poteri nonché di articolazione in enti.

EN

With regard to democratic representation, our argument is that the first twelve articles of the Italian Constitution lay down the political principles that identify the “direction” or “guideline” for the “development of the legal system” (Crisafulli) and the principles of representation in the constitutional framework. These objectives are specified and developed in Part I, dedicated to the Rights and Duties of Citizens, and in Part II dedicated to the Legal System of the Republic : the institute of representation is at

one and the same time contained, oriented and restrained by the limits laid down in the Constitution in the form of fundamental principles of the legal order, in the form of individual and collective rights and duties, and in the form of division and separation of powers and of articulation into different bodies.

# RAPPRESENTANZA POLITICA COME RAPPRESENTANZA COSTITUZIONALE

di *Laura Ronchetti*

**SOMMARIO:** 1. *Rappresentanza e Principi fondamentali*; 2. *La rappresentanza politica a partire dal rappresentato: popolo e corpo elettorale*; 3. *Esercizio permanente della sovranità*; 4. *Caratteristiche costituzionali del rappresentato: la Repubblica e i suoi fini*; 5. *Rappresentanza democratico-costituzionale: non solo consenso ma partecipazione in dissenso*; 6. *Il ruolo costituzionale delle minoranze*; 7. *Che tipo di risposta si è data con l'Italicum?*; 8. *Il principio autonomistico quale espressione del pluralismo: rappresentanza e forma di Stato*; 9. *Ricorsi storici e attuali ragioni strutturali della crisi delle sedi rappresentative: la Costituzione che non piace ai mercati*.

«Occorre sempre tornare ai principi più semplici, molto più efficaci di tutti gli sforzi di genio»

SIEYÈS, *Che cos'è il terzo stato?*, p. 93

## 1. Rappresentanza e Principi fondamentali

La profonda crisi del principio della rappresentanza politica<sup>1</sup> e il “progressivo degrado”<sup>2</sup> del sistema politico-rappresentativo italiano non sono terreni di contestazione. Questa consapevolezza collettiva non significa, tuttavia, che dal punto di vista costituzionale sia legittimo abbandonare alla propria sorte la rappresentanza democratica. Ricorro all’aggettivo *democratica*<sup>3</sup>, come peraltro ha fatto la Corte costi-

---

<sup>1</sup> F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, Padova, 2000, specie pp. 192 e ss.

<sup>2</sup> P. STANCATI, *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2015.

<sup>3</sup> N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009, p. 98, propone di definire democratica la “giustizia nella rappresentanza”.

tuzionale nella sentenza n. 1 del 2014<sup>4</sup>, per denotare l’istituto di diritto pubblico della rappresentanza al fine di introdurre sin d’ora la connotazione costituzionale della rappresentanza politica e la sua indissolubile strutturazione con i principi e le forme del nostro ordinamento costituzionale: una rappresentanza che deve inverare l’uguaglianza politica tra i consociati che nel dissenso e nell’accordo concorrono alle decisioni politiche. Dando per acquisito che la nostra Costituzione fonda una democrazia rappresentativa e che la qualità e la forma del sostantivo democrazia sia inscindibile dalla qualità e dalla forma dell’aggettivo rappresentativa che la segue<sup>5</sup>, il legame tra questi due concetti può assumere e assume molteplici sfumature nei diversi ordinamenti costituzionali.

La prospettiva che si intende proporre è quella che, nel nostro ordinamento, siano i primi dodici articoli della Costituzione a imprimere i principi politici che individuano la “linea”, la “direttiva” di “sviluppo dell’ordinamento”<sup>6</sup> e, aggiungerei, della rappresentanza nella dimensione costituzionale. Tali fini trovano specificazione e sviluppo sia nella Parte I dedicata ai *Diritti e ai doveri dei cittadini* sia nella Parte II dedicata all’*Ordinamento della Repubblica*: l’istituto della rappresentanza è al tempo stesso contenuto, orientato e vincolato dai limiti posti in Costituzione sotto forma di principi fondamentali dell’ordinamento, di diritti e doveri individuali e collettivi, di divisione e separazione dei poteri nonché di articolazione in enti.

---

<sup>4</sup> Tra i tanti commenti (soltanto in *www.giurcost.org* sono presenti 40 commenti, a quali si rinvia) a questa “storica” decisione della Corte costituzionale, che ha operato una rottura con la pretesa insindacabilità della legge elettorale, cfr. G. AZZARITI, *La sentenza e gli effetti indiretti sulla legislazione futura*, in *Nomos*, n. 3 del 2013; P. CARNEVALE, *La Corte vince, ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della “storica” sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, *ivi*; M. D’AMICO, *Corte costituzionale e materia elettorale: una decisione storica*, in ID e S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, 2014.

<sup>5</sup> Si rinvia a G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2005.

<sup>6</sup> Così spesso si esprime V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, riedito in ID, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, p. 162.

## **2. La rappresentanza politica a partire dal rappresentato: popolo e corpo elettorale**

Se, come scrive Dogliani, la rappresentanza è “linguisticamente, la condizione (in rapporto a qualcuno) del rappresentante”<sup>7</sup>, sembrerebbe opportuno anche riflettere sul rapporto tra rappresentato e rappresentante, sul significato di tale rapporto, sul suo svolgimento tra teoria e esperienza giuridica, a partire tuttavia dal rappresentato.

Nella nostra Costituzione, dunque, il rappresentato chi è?

Cercando di individuare il rappresentato è ineludibile riconsiderare la distinzione tra popolo e corpo elettorale e il rapporto tra queste nozioni. A ben vedere, tuttavia, il corpo elettorale è soltanto quella parte del rappresentato che ha piena capacità di agire nel rapporto elettivo e dovrebbe tendenzialmente coincidere con il rappresentato stesso<sup>8</sup>. Certamente la storia del rapporto tra rappresentanza politica e democrazia è tutta iscritta nel lunghissimo e difficilissimo percorso ad ostacoli che ha portato al suffragio universale, pluriclasse, maschile e femminile, dei cittadini statali maggiorenni. A fronte delle trasformazioni strutturali che subisce la composizione personale dell’ordinamento giuridico, con una crescente presenza di persone di cittadinanza diversa da quella dello Stato italiano, il problema dell’universalità del suffragio si scontra ora con l’angusta condizione giuridica dello straniero e la tortuosa ed eccessivamente discrezionale disciplina per l’acquisto della cittadinanza statale<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno stato concreto*, in *Democrazia e diritto*, n. 2 del 2014, p. 8.

<sup>8</sup> Il riferimento deve andare a E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza: le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Padova, 1997, che nel 2015 ha pubblicato anche *Cittadinanza e territorio. Lo ius soli nel diritto comparato*, Napoli; e a M. CUNIBERTI, *La cittadinanza: libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997.

<sup>9</sup> Sia permesso rinviare al mio *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 2 del 2015, pp. 441 ss., per una lettura che nella condizione giuridica dello straniero (art. 10, comma 2) ricomprende essenzialmente la disciplina per l’acquisto della cittadinanza statale coperta dalla relativa garanzia della riserva di legge, disciplina che al momento soffre di troppe criticità, come evidenziato nel mio *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2012.

Per contro proprio la legge sulla cittadinanza<sup>10</sup> consente di concepire un corpo elettorale che va ben oltre la pluralità di persone che convivono sul territorio italiano, comprendendovi i cittadini residenti all'estero la cui categoria è estremamente inclusiva<sup>11</sup>, tanto da consentire di parlare di delocalizzazione della rappresentanza politica<sup>12</sup>.

Non manca infatti chi ha proposto, come Volpi, di intervenire proprio su questo punto sia nella riforma elettorale che in quella costituzionale<sup>13</sup>. L'aggettivazione di "civico" in riferimento al dovere di voto all'art. 48, difatti, potrebbe offrire un elemento chiave in un'operazione ermeneutica che volesse valorizzare, sì l'ampia discrezionalità del legislatore, ma pur sempre nel solco invalicabile tracciato dalla Costituzione alle forme della convivenza: quel "civico" sottolinea che la convivenza si svolge in un territorio il cui spazio è condiviso dalla collettività di *cives* che vi abita; un dovere è "civico" quanto più ha a che fare con i diritti e i doveri spettanti a una collettività e ai suoi componenti, organizzata e insediata su un territorio.

La centralità della condivisione del territorio per la partecipazione all'organizzazione politica rileva anche ai fini del riconoscimento della titolarità del diritto di voto agli stranieri nelle elezioni delle assemblee rappresentative sub-statali e, nelle elezioni nazionali, in

---

<sup>10</sup> La legge n. 91 del 5 febbraio 1992 *Nuove norme sulla cittadinanza* rafforza ulteriormente l'acquisto della cittadinanza per sangue senza soluzione di continuità tra le generazioni.

<sup>11</sup> Per le ricadute sull'istituto della rappresentanza confronta la questione decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 2005 e con la sentenza n. 412 del 2012 sul rapporto tra corpo elettorale, cittadini iscritti all'Aire e validità delle elezioni comunali. Con quest'ultima decisione la Corte costituzionale, operando "un bilanciamento tra il diritto elettorale degli abitanti con quello dei cittadini residenti all'estero", invece di "assicurare ampia ed incondizionata garanzia ai diritti politici" degli amministrati dalle istituzioni comunali, garantisce "con pienezza il diritto dei non residenti iscritti all'AIRE alla appartenenza al corpo elettorale locale sì da concorrere al calcolo del *quorum* per la validità delle elezioni in condizioni di perfetta parità con i cittadini residenti".

<sup>12</sup> Si rinvia al mio *La rappresentatività nei Comuni con più elettori che abitanti. Qualche postilla a margine della sentenza n. 242 del 2012 sul voto degli italiani all'estero*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2013, pp. 1-15.

<sup>13</sup> M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2012, p. 13.

stretta connessione con percorsi di acquisto della cittadinanza ragionevolmente commisurati alla permanenza sul territorio<sup>14</sup>.

### **3. Esercizio permanente della sovranità**

Questa lettura sembrerebbe trovare conferma nelle caratteristiche costituzionali del rappresentato, per cercare le quali si propone una lettura complessiva dei Principi fondamentali che la Costituzione rende normativi.

Il riferimento più immediato è all'art. 1 della Costituzione. Il ruolo di questo articolo è colto nella sua complessità ordinamentale soltanto alla luce e in considerazione degli altri principi fondamentali. Si tratta dei principi che innervano la convivenza della comunità politica sul territorio. I primi dodici articoli ci restituiscono, infatti, la concezione del popolo e dei popoli del mondo che i Costituenti hanno iscritto in Costituzione.

Crisafulli definiva “dato-base” la comunità ordinata sotto specie di “popolo” la cui esatta nozione può essere colta soltanto tendendo conto del “giuoco sottile di interferenze e di echi reciproci” con la sovranità e la territorialità<sup>15</sup>. Sotto questo profilo particolarmente calzante è l'osservazione di Mortati che l'attribuzione al popolo della sovranità richiede una “specificazione del modo d'essere della sovranità”<sup>16</sup>. Sin dall'art. 1, infatti, secondo Mortati verrebbero prospettati “i caratteri coesenziali al tipo di regime politico voluto istituire” che vanno “considerati nella loro inscindibile correlazione”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Nel mio *La “cittadinanza costituzionale” degli stranieri: una questione d'efficacia Costituzionale*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, p. 36, sostengo che, a partire da una lettura incentrata sulla massima estensione dell'efficacia della Costituzione, tutte le persone raggiungibili dalla sua efficacia siano titolari di tutti i diritti costituzionali di qualunque “oggetto” ivi compresi quelli politici. L'attenzione dovrebbe, dunque, spostarsi dall'oggetto al “contenuto” dei diritti, che eventualmente potrà essere differenziato sulla base di elementi di fatto, come ad esempio la durata della permanenza sul territorio.

<sup>15</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, i. *Introduzione al diritto costituzionale*, 1970<sup>2</sup>, p. 57.

<sup>16</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in *Principii fondamentali*, Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, *Principi fondamentali. Art. 1-12 Costituzione*, Bologna, 1975, p. 2.

<sup>17</sup> C. MORTATI, *ult. op. cit.*, p. 1.

Se è stato Crisafulli a cogliere con tutta l'ampiezza la portata normativa del secondo comma dell'art.1, secondo cui la sovranità appartiene al popolo, per Mortati questo articolo assurge a "supernorma" perché i suoi "principi generalissimi" imprimono un "preciso contenuto normativo (...) potenziato" e perché fornisce "il supremo criterio interpretativo di tutte le altre disposizioni"<sup>18</sup>. La titolarità del potere supremo della sovranità, in capo al popolo, di cui al secondo comma dell'articolo 1, infatti, "si pone come logico fondamento dell'ordine democratico"<sup>19</sup>. Questa lettura sembrerebbe attribuire una specificità di contenuto normativo più penetrante di quella espositiana che nell'art. 1 leggeva la "formulazione sintetica" dei principi della nostra democrazia<sup>20</sup>.

La titolarità del potere politico in capo a una plurisoggettività, il popolo, impone un esercizio diffuso, distribuito del potere stesso affinché, per dirla con Martines, ognuno sia "titolare, pro capite, di una particella di sovranità"<sup>21</sup>. È, invece, Esposito a sottolineare che la Costituzione attribuisce al popolo soprattutto l'*esercizio* della sovranità: l'esercizio della sovranità "praticamente è tutto", dunque, in assenza di concreto esercizio, la sua titolarità è "nulla"<sup>22</sup>. Carlassare, infine, aggiunge un ulteriore tassello; deve trattarsi di un esercizio permanente, non a singhiozzo: "la sovranità del popolo [...] significa esercizio effettivo e *continuo* dei diritti costituzionalmente garantiti al fine di influenzare le decisioni degli organi supremi"<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> C. MORTATI, *cit.*, p. 2.

<sup>19</sup> C. MORTATI, *cit.*, p. 1.

<sup>20</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art.1*, in ID, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 10.

<sup>21</sup> T. MARTINES, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994, p. 15.

<sup>22</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art.1*, *cit.*, p. 10.

<sup>23</sup> L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*. Atti del Convegno di studio di Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova, 2004, p. 6. F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato ordinamento" – "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, *ivi*, p. 61, ha riassunto chiaramente il pensiero di Crisafulli che ha letto in tutti i diritti una valenza politica come "diritti di partecipazione alla formazione della pubblica opinione e, mediamente, del governo della società". L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998<sup>3</sup>, p. 272, nella sovranità vede "la risultante dell'esercizio di tutti i diritti propri dei cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni alle quali appartengono". Cfr. anche C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Milano, 1958, p. 8

#### **4. Caratteristiche costituzionali del rappresentato: la Repubblica e i suoi fini**

Sotto questo profilo dovrebbe valorizzarsi il dato normativo che il soggetto per eccellenza nei principi fondamentali è la Repubblica, non il popolo. «L'Italia è una Repubblica democratica», così esordisce la Costituzione (art. 1). L'Italia è il nome della Repubblica che si stava fondando nel *territorio* in tal modo denominato. L'identificazione dell'Italia con la Repubblica ha, quindi, “valore dichiarativo”, ma non della “identità etnica” e della “unità spirituale” come vorrebbe Mortati<sup>24</sup> ma della sua territorialità: il soggetto “Italia”, e non Stato italiano come lamenta Esposito<sup>25</sup>, trasmette piuttosto l'*immediatezza* che si instaura tra territorio e suoi abitanti. Al tempo stesso la Repubblica è democratica, quindi, proprio fondata, connotata e qualificata per l'attribuzione del potere al popolo.

È la Repubblica il soggetto incaricato dalla Costituzione di perseguire l'uguaglianza sostanziale (art. 3); si tratta dello stesso soggetto che riconosce i diritti inviolabili a ogni persona e “richiede l'adempimento dei doveri inderogabili” (art. 2); si tratta di quei “doveri di solidarietà politica, economica e sociale”, che devono sostanziare le attività o funzioni che l'art. 4, comma 2, indirizza al progresso materiale o spirituale della società; è sempre la Repubblica che deve promuovere le condizioni perché queste attività e funzioni possano rendere effettivo il diritto al lavoro di cui al primo comma dell'art. 4, così come la Repubblica, una e indivisibile, tutela le esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5), le minoranze linguistiche (art. 6), il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione (art. 9); è anche lo stesso soggetto che promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica (art. 9); è della Repubblica il territorio in cui accogliere lo straniero con diritto d'asilo (art. 10); è l'Italia – nome della nostra Repubblica in base all'art. 1 – a ripudiare la guerra e a promuovere la pace e la giustizia tra le nazioni (art. 11), con la sua bandiera (art. 12).

Cosa è mai la Repubblica? La Repubblica, vale a dire la nostra forma di Stato, è secondo Giannini un congiunto dinamico di poteri

---

<sup>24</sup> C. MORTATI, *Art. 1, cit.*, pp. 2-3.

<sup>25</sup> C. ESPOSITO, *Commento all'art.1, cit.*, p. 2.

pubblici<sup>26</sup>. Sarebbe, tuttavia, limitante una visione della Repubblica solo istituzionale, piuttosto la si dovrebbe collocare in un prospettiva “istituzionalista”. Sotto questo profilo è calzante la definizione di Feliciano Benvenuti della Repubblica come “un insieme data da tutti i soggetti giuridici”<sup>27</sup>. La Repubblica insomma è l’insieme dei soggetti dell’ordinamento.

In tal modo è possibile cogliere la stretta connessione tra la Repubblica e la nozione di popolo, nella sua accezione polisemantica.

La Repubblica, infatti, è detta “fondata sul lavoro” (art. 1, comma 1); con questa formulazione si includeva nel popolo quella “parte della popolazione che, pur numerosa, rimaneva assoggettata da una situazione di inferiorità”<sup>28</sup>; in tal modo si prospettava un diverso ordine sociale, non più basato sulla ereditarietà e sulla rendita di pochi, ma sulla partecipazione e sull’agire di tutti<sup>29</sup>.

La consapevolezza storica consente di sostenere che il riferimento al popolo in questo atto normativo non può essere inteso per indicare una parte della società, una classe, quella subalterna, ma al popolo nel suo insieme. Certamente si tratta, tuttavia, di un popolo comprensivo proprio del popolo fino ad allora escluso. L’accezione polisemantica della categoria di popolo può essere in qualche modo arricchita dalla storia costituzionale, in particolare dalla nostra Costituzione nella quale è possibile cogliere una distinzione tra popolo e Nazione: il popolo rappresenta il momento della plurisoggettività intesa come insopprimibilità stessa della molteplicità<sup>30</sup> mentre la Nazione incarna piuttosto il momento unitario del popolo<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> M.S. GIANNINI, *L’amministrazione pubblica nello stato contemporaneo*, in *Trattato di diritto amministrativo* diretto da Giuseppe Santaniello, Padova, 1988. Può dunque oramai considerarsi superata l’interpretazione della Repubblica come Stato-persona.

<sup>27</sup> F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, in ID, *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, p. 684, vale a dire “dotati di personalità giuridica, e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscono nell’ambito dello stesso ordinamento”. ID, *Il nuovo cittadino*, *ivi*, p. 891, parlava infatti di “istituzionalismo spontaneo” lamentando la scarsa comprensione in termini di significato e valore che l’associazionismo fornisce “nell’ambito della coesistenza con le istituzioni formali”.

<sup>28</sup> C. MORTATI, *Art. 1, cit.*, p. 12. «Il rigetto della formula “Repubblica di lavoratori” – presentata dalle sinistre e bocciata per soli 12 voti – «aveva obbedito all’intento di escludere un’interpretazione suscettibile di attribuire ai prestatori d’opera subordinati una posizione di classe escludente ogni altra».

<sup>29</sup> F. CERRONE, *Genealogia della cittadinanza*, Roma, 2004.

<sup>30</sup> Cfr. D. NOCILLA, voce *Popolo*, in *Enc. Dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 382.

<sup>31</sup> C. DE FIORES, *Nazione e costituzione*, Torino, 2005.

L'insopprimibile pluralità<sup>32</sup> e molteplicità<sup>33</sup> del popolo<sup>34</sup> trovano nella rappresentanza democratica il veicolo tramite il quale tutti e ciascuno i componenti la *Res publica* sono chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi normativamente posti in capo alla Repubblica. Tra gli obiettivi contenuti nei Principi fondamentali, l'unico definito dalla Costituzione "compito" è quello indicato al comma 2 dell'art. 3, che ha come scopo ultimo e fondamentale quello del "pieno sviluppo" e della "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese".

Questo è il rappresentato nella nostra Costituzione: una comunità politica organizzata e strutturata che ha come scopo ultimo lo svolgimento della "personalità" (art. 2 e art. 3, comma 2) di ogni soggetto praticando la piena e "pari dignità sociale" (art. 3, comma 1), contribuendo attivamente all'organizzazione della convivenza e, in tal modo, al "progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, comma 2) nonché alla "pace e alla giustizia tra le Nazioni" (art. 11).

## **5. Rappresentanza democratico-costituzionale: non solo consenso ma partecipazione in dissenso**

La connotazione costituzionale del rappresentato si riverbera sulla dimensione costituzionale della rappresentanza delineando un regime politico in cui "la capacità di collaborare alla determinazione del comune destino" per dirla con Esposito<sup>35</sup> è riconosciuta a tutti, ognuno dei quali, per usare le parole di Crisafulli, "ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orienta-

---

<sup>32</sup> Cfr. ancora D. NOCILLA, *cit.*, pp. 344-351.

<sup>33</sup> Ancora D. NOCILLA, *cit.*, p. 382.

<sup>34</sup> La categoria di popolo è negli ultimi anni tornata al centro delle riflessioni, dopo aver vissuto una stagione minore per le possibili degenerazioni insite nella sua ambivalenza, se non addirittura per la sua presunta contrapposizione, in qualità di potere costituito, al soggetto costituente. Si veda G. RUOCCO – L. SCUCCIMARRA (a cura di), *Il governo del popolo. Rappresentanza, partecipazione, esclusione alle origini della democrazia moderna*. 1. Dall'antico regime alla Rivoluzione; 2. Dalla Restaurazione alla guerra franco-prussiana, Roma 2011-2012; E. LACLAU, *La ragione populista*, a cura di D. Tarizzo, Roma-Bari, 2008; V. PAZÈ, *In nome del popolo. Il problema democratico*, Roma-Bari, 2011.

<sup>35</sup> C. ESPOSITO, *Commento, cit.*, p. 9.

mento politico»<sup>36</sup>. Questo diritto personale non deve essere ridotto, tuttavia, alla dimensione individuale del singolo elettore con il rappresentante ma, invece, “ad una relazione più complessa, della quale i partiti, ed in generale le forme nelle quali si organizza la partecipazione politica, rappresentano non solamente lo sfondo, ma i principali punti di riferimento”<sup>37</sup>.

Anche se “la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l’art. 1, secondo comma, Cost.”, come argomenta la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, sull’insufficienza del mero diritto di elettorato attivo aveva idee chiare già Rousseau<sup>38</sup>. La rappresentanza democratica in effetti non richiede mero consenso espresso tramite il voto, ma strumenti per concorrere attivamente e permanentemente alla determinazione della politica nazionale. “Ben oltre, quindi, l’esercizio in concreto di tale diritto nell’atto istantaneo della scelta elettorale”<sup>39</sup>.

Se l’esercizio del voto è uno dei modi di esercizio della sovranità popolare, è opportuno sottolineare, dunque, che il rapporto *elettivo* non esaurisce affatto il rapporto *rappresentativo*, ma ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senza’ altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo. L’elezione è un modo di saggiare, verificare e inverare la rappresentatività nella rappresentanza. L’elezione è il momento dell’integrazione dell’elemento personale nelle sedi rappresentative e,

---

<sup>36</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (note preliminari), 1954, ora in ID, *Stato, Popolo, Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 439, dove ribadisce che la sovranità “non è attribuita al popolo come unità indivisibile [...] ma a tutti i cittadini, membri del popolo”. Questo popolo reale, descritto in tutta la sua pluralità, è quello di G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, I, 1965, p. 272 ss., dove con chiarezza si afferma che “l’unità del popolo non è un dato acquisito ma uno dei fini della Repubblica, una conquista del processo democratico, il risultato dell’esercizio del potere sovrano da parte del popolo”.

<sup>37</sup> P. RIDOLA, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II: *Le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985, p. 680.

<sup>38</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, Libro III, cap. XV, scriveva che “il popolo che reputa d’esser libero per il fatto di possedere la titolarità dell’elettorato attivo” “s’inganna gravemente; non lo è che durante l’elezione dei membri del parlamento: appena questi sono eletti, esso è uno schiavo, è un niente”.

<sup>39</sup> F. BILANCIA, “*Ri-porcellum*” e *giudicato costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2013.

soprattutto per gli ordinamenti che non ammettono la revoca del rappresentante, è esercizio per far valere la responsabilità politica. L'elezione è, dunque, occasione di manifestazione di consenso e dissenso nei confronti dell'indirizzo politico prescelto da chi si candida a essere rappresentante del rappresentato.

La rappresentanza democratica va ben oltre, tuttavia, il consenso e il dissenso elettorale.

Nella rappresentanza democratico-costituzionale, infatti, si tratta di comprendere se il consenso è associato al verbo *consentire* nel senso di *permettere* o se, invece, non si riferisca piuttosto al *concordare*: si tratta di cogliere la distinzione tra “cedere a una richiesta” e “condividere una proposta”<sup>40</sup>. Questa distinzione pare corroborare quella che Ferrara compie tra consenso attivo e consenso passivo<sup>41</sup>.

Scriveva Gramsci a proposito delle democrazie non meramente formali che “il consenso non ha nel momento del voto una fase terminale, tutt'altro. Il consenso è supposto permanentemente attivo (...) chi consente si impegna a fare qualcosa di più del comune cittadino legale, per realizzarli [programmi di lavori], a essere cioè una avanguardia di lavoro attivo e responsabile. L'elemento «volontariato» nell'iniziativa non potrebbe essere stimolato in altro modo per le più larghe moltitudini, e quando queste non siano formate di cittadini amorfi, ma di elementi produttivi qualificati, si può intendere l'importanza che la manifestazione del voto può avere”<sup>42</sup>.

La questione della rappresentanza politica, dunque, come rilevava Esposito, va oltre al “solo potere di votare”<sup>43</sup>, perché le modalità del voto devono, non solo favorire ma, tutelare l'esercizio continuo della sovranità popolare. Se non si guarda al sistema elettorale anche come

---

<sup>40</sup> Per la distinzione tra una “richiesta” e una “proposta” si rinvia G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000.

<sup>41</sup> G. FERRARA, *Riflessioni su “Egemonia e democrazia” in Gramsci*, in corso di pubblicazione.

<sup>42</sup> A. GRAMSCI, *Il numero e la qualità nei regimi rappresentativi*, in ID, *Quaderno 13, Notarelle sulla politica del Machiavelli*, § 30, Torino, 1975, p. 193 ss., dove aggiungeva che «i consenzienti potrebbero essere considerati come “funzionari” dello Stato e le elezioni un modo di arruolato volontario di funzionari statali di un certo tipo, che in un certo senso potrebbe ricollegarsi (in piani diversi) al self-government».

<sup>43</sup> C. ESPOSITO, *Commento, cit.*, pp. 10-11.

promozione e tutela della partecipazione politica attiva e permanente<sup>44</sup> si rischia di chiudersi, infatti, in quello che Lorenza Carlassare ha definito l'“orizzonte strettissimo” della legge elettorale<sup>45</sup> come mera trasformazione dei voti in seggi. La legge elettorale è centrale nella teoria della Costituzione, invece, proprio quando è strumento della forma rappresentativo-costituzionale nel suo complesso.

Riportando al rapporto rappresentativo sia il *prima* che il *dopo* le elezioni si dovrebbe tener conto del fatto che il sistema elettorale non incide soltanto sugli atteggiamenti elettorali, ma conforma significativamente i comportamenti politici dei “cittadini-sovrani”, sia dei governati che dei governanti, individualmente e nelle loro formazioni intermedie, vale a dire dell'insieme della Repubblica. Il sistema elettorale, quale strumento del rapporto rappresentativo nel suo svolgimento completo, dovrebbe dunque favorire, promuovere e tutelare la partecipazione attiva e permanente sia dei rappresentati che di coloro che si candidano a divenire rappresentanti.

Il sistema elettorale così inteso sulla base dei Principi fondamentali dovrebbe soprattutto favorire la formazione di minoranze, organizzate e riconosciute, senza le quali il dissenso non può emergere, senza le quali neanche una vera e propria maggioranza qualificata avrebbe modo di rafforzare il proprio indirizzo politico alla luce di tutte le obiezioni possibili. Si finirebbe per favorire maggioranze prive di dubbi, incapaci di migliorare le proprie politiche alla luce del confronto e del conflitto con visioni contrapposte o comunque altre. Soprattutto si rinnegherebbe il pluralismo e con esso il costituzionalismo democratico.

Questa caratteristica costituzionale della rappresentanza politica dovrebbe, dunque, costituire un limite ulteriore e rafforzativo del principio dell'uguaglianza politica nel momento dell'espressione del voto<sup>46</sup>, che con la sentenza n. 1 del 2014 è finalmente estesa anche

---

<sup>44</sup> Di “partecipazione come *integrazione* della rappresentanza” parla M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, pp. 31 ss.

<sup>45</sup> L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2007, p. 1.

<sup>46</sup> La Corte costituzionale, nella sentenza n. 429 del 1995, chiarisce che “l'eguaglianza del voto che la persona è chiamata ad esprimere nell'elezione di organi politici riflette l'eguale dignità di tutti i cittadini e rappresenta una particolare applicazione del principio fondamentale di eguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione (sentenza n. 96 del 1968). L'eguaglianza del voto concorre inoltre a connotare come compiutamente corrispondente alla sovranità popolare l'investitura di chi è direttamente chiamato dal

all'uguaglianza "in uscita", quindi alla fase della trasformazione dei voti in seggi<sup>47</sup>.

La legge elettorale deve essere valutata, dunque, non soltanto per gli effetti che produce sull'esercizio del diritto di voto "uguale", ma ancor di più sull'effettivo esercizio del diritto di concorrere alla determinazione della politica nazionale (art. 49), sull'effettiva partecipazione alla vita politica del paese (art.3, comma 2), sul concreto sviluppo della personalità (art. 3) nell'ambito delle formazioni intermedie in cui la personalità stessa si svolge (art. 2), sul concorrere incisivo al progresso materiale e spirituale del paese (art. 4), più in generale sul continuo esercizio della sovranità popolare (art. 1). Questi obiettivi, tali principi politici resi normativi dalla Costituzione, richiedono la rappresentanza *del* dissenso e ancor prima la partecipazione *in* dissenso.

## **6. Il ruolo costituzionale delle minoranze**

Non pare, dunque, corretto isolare la legge elettorale dalle forme della partecipazione permanente anche perché, come rileva Azzariti, "è la capacità del sistema della rappresentanza politica di rispondere alle richieste di una democrazia pluralista e conflittuale"<sup>48</sup> ad essere decisiva. Nel sistema rappresentativo nel suo complesso il "concorre-

---

corpo elettorale a rivestire cariche pubbliche rappresentative. L'art. 48 della Costituzione, stabilendo che il voto, oltre che personale e segreto, deve essere eguale, assicura la parità di condizione dei cittadini nel momento in cui essi, con l'espressione del voto, danno concreto contenuto alla sovranità popolare (sentenza n. 39 del 1973). Non sono, dunque, ammesse forme di voto multiplo o plurimo, dovendo essere assicurati sempre la pari capacità elettorale e l'eguale valore numerico di ciascun voto". Sul rapporto tra uguaglianza e voto cfr. M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia: la questione delle riforme elettorali in Italia*, Roma, 1991.

<sup>47</sup> Il *Considerato in diritto* § 3.1. espressamente giudica "l'eccessiva sovra-rappresentazione della lista di maggioranza relativa (...) uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita"", richiamando la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco e aderendo alla tesi di G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, cit., p. 23 ss., già espressa in ID, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo*, in *Democrazia e diritto*, 1979, p. 515 ss., condivisa da G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 221 ss.

<sup>48</sup> G. AZZARITI, *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2008, p. 22.

re” dell’art. 49 Cost.<sup>49</sup> non può ridursi a una competizione ad eliminazione delle ragioni degli altri, ma nella compartecipazione conflittuale intesa come tutto ciò che emerge nello spazio pubblico ad opera del popolo quale comunità plurale che “partecipa” effettivamente all’organizzazione politica secondo l’art. 3 della Costituzione.

Interviene sotto questo profilo il peso che l’ordinamento costituzionale attribuisce al principio di maggioranza ovvero che assicura alle posizioni minoritarie. Non esiste pluralismo possibile senza la pari dignità delle minoranze, non esiste costituzionalismo che non nasca per tutelare le minoranze dalla tentazione di sopraffazione delle maggioranze o, peggio ancora, della minoranza più forte.

Proprio per la sua stretta connessione con i principi fondamentali della Costituzione, un sistema elettorale deve essere giudicato, non solo su quello che Volpi definisce “il rendimento”<sup>50</sup> al momento del voto e nella prima fase della legislatura, ma alla luce di quanto sia funzionale ad esprimere la stretta connessione in particolare con l’art. 1, comma 2, e l’art. 3, e più complessivamente con tutti i principi fondamentali, con l’art. 48 e l’art. 67, con i successivi articoli della Parte II della Costituzione: oltre il voto, quindi, nel *continuum* della rappresentanza democratico-costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale non è legittimo un sistema elettorale che determini la “compressione della funzione rappresentativa dell’assemblea, nonché dell’eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un’alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l’intera architettura dell’ordinamento costituzionale vigente” (sent. n. 1 del 2014).

In altri termini, il pluralismo non può arrestarsi proprio di fronte alle istituzioni rappresentative, ma le pervade<sup>51</sup>. Luciani parlava, infatti, di pluralismo non solo *prima* ma anche *in* Parlamento<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Come scrive a proposito dell’art. 49 della Costituzione P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, p. 129, “il significato del verbo “concorrere” rimanda sia al numero plurale dei partiti sia alla diversità di contenuti proposti per la determinazione della “politica nazionale””.

<sup>50</sup> M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2012, p. 11.

<sup>51</sup> Secondo l’indicazione di Carlassare, si evince dal plurale dei “gruppi parlamentari” di cui all’art. 72 in proporzione ai quali si formano le commissioni parlamentari e quelle di inchiesta tra i “vari gruppi” e dall’art. 83 che prevede la rappresentanza delle minoranze anche tra i delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica.

Come è noto a lungo non si è messa in discussione l'inscindibilità tra democrazia pluralista e proporzionalismo nella composizione delle sedi rappresentative e la storia dell'affermarsi del metodo proporzionale non è affatto separata dal farsi storia del costituzionalismo<sup>53</sup>. Si tratta di un metodo che, ancor prima di tradursi in criterio aritmetico di trasformazione dei voti in seggi, è orientato alla promozione e tutela delle minoranze quale contropotere del principio di maggioranza durante tutto il rapporto rappresentativo. Si tratta di un metodo, inoltre, che richiede a chi si candida a essere eletto di far parte attivamente delle forze che operano in seno alla Nazione. Il metodo proporzionale, infatti, rende necessario partecipare e concorrere all'organizzazione politica del paese in cui cooperano governanti e governati – entrambi *pro tempore* –, impone la partecipazione non al solo governato armato di buona volontà ma anche all'aspirante governante.

In un contesto costituzionale in cui si è disconosciuta questa stretta correlazione tra rappresentanza democratico-costituzionale e metodo proporzionale come raccordo tra partecipazione politica e composizione delle sedi rappresentative si è determinata una nuova cultura politica che ha finito per depotenziare il collegamento tra governanti e governati, producendo la crisi dei primi ma anche dei secondi.

È pur vero che l'attuale crisi del sistema rappresentativo non è inedita. In proposito sia sufficiente ricordare quanto Tomaso Perassi scriveva già nel 1907: il sistema parlamentare dopo poco più un cinquantennio dalla sua affermazione era già “pervaso da una crisi di decrepi-

---

<sup>52</sup> M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare*, cit., p. 190.

<sup>53</sup> Per una preziosa ricostruzione dell'affermarsi di un metodo proporzionale cfr. C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3 del 2007.

Nota è la contrapposizione tra la visione di C. MORTATI (*op. cit.*, p. 38) che “dal principio della sovranità del popolo fa discendere l'esigenza dell'attribuzione a questo della scelta dell'indirizzo politico” e quella di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 31 ss., secondo cui il popolo concorre alla politica nazionale attraverso i partiti politici che poi, nella loro proiezione parlamentare, determineranno l'indirizzo politico. Non può tacersi che le due ricostruzioni sono strettamente connesse alle divergenti opinioni dei due Autori sul sistema elettorale più adeguato al concreto esercizio della sovranità popolare nei suoi termini rappresentativi: la prima a favore del sistema elettorale maggioritario, la seconda di quello proporzionale.

tezza” comune a tutti i paesi<sup>54</sup> e “il parlamento, screditato dalla coscienza pubblica, diventa un corpo troppo staccato moralmente dalla nazione e quindi più facile a corrompersi ed illanguidire”<sup>55</sup>. Perassi definisce un “gravissimo problema di diritto pubblico” la “terribile ed implicabile malattia”, il “male progressivo”, del parlamentarismo i cui sintomi hanno tra loro una “relazione intima, un’interdipendenza logica”: “i grandi partiti parlamentari, che sono la garanzia principale del funzionamento del meccanismo rappresentativo, vanno scomparendo”; i gruppi parlamentari non sono “specchio fedele più che sia possibile delle forze che operano in seno alla Nazione”<sup>56</sup>; “l’ascendente personale di qualche uomo parlamentare basta” per determinare “chiesuole” di “meschini opportunismi” mentre le forze parlamentari non sono divise “secondo forti ragioni di solidarietà di pensiero politico e di rappresentanza di comuni e collettivi interessi”<sup>57</sup>. In questo contesto, dunque, – continua Perassi – i governi vanno “a caccia di onorevoli” e i deputati “del loro diritto di voto fanno quasi una merce” e “per tutta la durata della legislatura non fanno sentire la loro voce se non per pronunciare il solito monosillabo della fiducia illimitata”<sup>58</sup>. Già allora<sup>59</sup>, infine, si attribuiva ai rappresentanti del Mezzogiorno un ruolo chiave per sostenere qualunque governo pur di essere lasciati liberi nel governo locale<sup>60</sup>. Non ne resta immune neanche “l’estrema sinistra” che – a detta di Perassi – perde “spirito di combattività politica”, oltre che il “senso scrupoloso della moralità”<sup>61</sup>, facendo così “mancare quell’opposizione che l’intima costituzione del sistema rende necessaria, come garanzia del funzionamento del meccanismo parlamentare”<sup>62</sup>. Le maggioranze parlamentari, dunque, “perdono ogni

---

<sup>54</sup> T. PERASSI, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, 1907 ripubblicato con il titolo *Il Parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946, p. 10.

<sup>55</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 11.

<sup>56</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 15.

<sup>57</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 17.

<sup>58</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 18.

<sup>59</sup> P. MACRY, *Tra Sud e Nord, I conti da rifare*, in *il Mulino*, 1/2013, pp. 7-8, sostiene che il Mezzogiorno avrebbe garantito con i suoi consensi ai governi via via di turno una certa “stabilità politica all’intero paese in cambio di allocazione di risorse”, concludendo che “gli squilibri territoriali producono equilibri politici, e viceversa”.

<sup>60</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 19, riassume allora con la frase di Nitti “il governo vende il prefetto e compra il deputato”, p. 20.

<sup>61</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 23.

<sup>62</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 22.

determinato colore politico»<sup>63</sup> con un “programma di opportunismo utilitario”, e, come spiegherà Crisafulli “l’accento e l’interesse generale si sono andati spostando (...) sul concetto di *governo*”<sup>64</sup>.

Il ricorso storico di questo degrado del sistema rappresentativo è stato preso in considerazione dal Costituente che respingendo ogni ipotesi di indegnità sociale introduce, però, il concetto di indegnità «morale» proprio a proposito del diritto-dovere di voto (art. 48, 3 comma, Cost.). Non ci si illuse di riuscire a preservare il parlamentarismo e la rappresentanza democratica che ne è la ragione di esistenza da derive di varia natura, ma si tentò di presidiarne la vitalità con apposite garanzie costituzionali.

## 7. Che tipo di risposta si è data con l’*Italicum*?

In un contesto non molto lontano da quello descritto da Perassi, con l’aggravante che l’attuale Legislatura vede per la prima volta nella storia della nostra Repubblica un Parlamento eletto sulla base di una legge dichiarata incostituzionale<sup>65</sup>, si è ritenuto improrogabile provvedere a trasformare la Repubblica stessa, approvando prima una nuova legge elettorale e poi riscrivendo gran parte della Costituzione.

Per quanto riguarda la legge elettorale, il limite della “ragionevole alterazione” della funzione rappresentativa individuato dalla Corte costituzionale potrebbe anche non presentare caratteristiche tali da *imporre* il ritorno del metodo proporzionale ancorché corretto, sebbene sia innegabile che il *Consultellum* consisteva proprio in un sistema proporzionale.

La sentenza n. 1 del 2014 in ogni caso costituisce un limite importante alla – costituzionalmente accettata – *alterazione* della funzione rappresentativa che non può trasformarsi in *distorsione* della rappresentanza pluralista.

---

<sup>63</sup> T. PERASSI, *cit.*, p. 26.

<sup>64</sup> V. CRISAFULLI, *Per una teoria dell’indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, anno XIII, serie A. 1939, pp. 53-72, ora riedito in ID, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, pp. 5-6.

<sup>65</sup> Si rinvia a F. SORRENTINO, in *Commento a G. SCACCIA, Riflessi ordinamentali dell’annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforma della legge elettorale*, in *Confronti costituzionali*, 30 gennaio 2014, che limpidamente ha scritto che “l’annullamento della legge elettorale priva l’attuale parlamento di qualunque legittimità, giuridica e politica”.

Come è stato ampiamente argomentato da molti commentatori, invece, l'attuale maggioranza di governo ha voluto – e “preteso” apponendo addirittura tre questioni di fiducia sulla legge<sup>66</sup> – un sistema elettorale<sup>67</sup> strutturalmente simile all'incostituzionale<sup>68</sup> *Porcellum*<sup>69</sup>.

È confermato il premio di 340 seggi sui 630 della Camera dei deputati. Si conferma anche la sua natura di premio di minoranza<sup>70</sup> dal momento che scatterà per la lista che dovesse raggiungere la soglia minima del 40% di voti espressi. La lista che prendesse al primo turno il 40% dei voti espressi, dunque, avrebbe 340 seggi, mentre il restante 60% dell'elettorato avrebbe soltanto 278 rappresentanti, senza contare i confermati 12 eletti della circoscrizione estero.

Per inciso, una soglia posta al disotto del 50% consente in linea di principio che possano raggiungere il 40% dei voti due liste, non una, con conseguenze imprevedute e, comunque, non disciplinate.

L'introduzione della soglia del 40% dei voti espressi – per di più in un contesto di galoppante astensionismo<sup>71</sup> – può ragionevolmente legittimare l'assegnazione *ex lege* del 54% dei seggi della rappresentanza politica? È mera alterazione o vera e propria distorsione della funzione rappresentativa?

---

<sup>66</sup> Per le anomalie procedurali dell'*Italicum* cfr. M. VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2015, p. 6. Oltre al drammatico precedente della fiducia posta da Mussolini sulla legge Acerbo del 1923 che attribuiva i due terzi dei seggi alla lista che avesse superato il 25%, accadde analogamente su iniziativa di De Gasperi per l'approvazione della legge “truffa” del 1953 che assegnava il 65% a chi avesse superato la metà dei voti espressi. In base alla lettura congiunta dell'art. 72, 1 e 4 comma, Cost., la materia elettorale, tuttavia, è riservata all'assemblea che vota articolo per articolo e con votazione finale. Non sembra corretto dunque far rientrare la legge elettorale tra quelle per cui, soltanto sulla base del regolamento parlamentare che non la esclude espressamente (art. 116 Reg. Camera), diventa possibile far decadere gli emendamenti, contingente i tempi di discussione e adottare una votazione per blocchi di articoli a voto palese sotto ricatto delle dimissioni del Governo.

<sup>67</sup> Legge 6 maggio 2015, n. 52. Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati, GU Serie generale n.105 del 8-5-2015.

<sup>68</sup> Così M. VILLONE, *La legge 52/2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2015.

<sup>69</sup> Legge n. 270 del 2005.

<sup>70</sup> L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2008, richiamando Ruffini rileva che il principio maggioritario, assegnando più seggi alla minoranza più alta, si traduce nel suo “assurdo inverso”, vale a dire nel principio minoritario.

<sup>71</sup> A. RUGGERI, A. RUGGERI, A. RAUTI (a cura di), *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015, p. 54, ipotizza l'introduzione della soglia del 51% degli aventi diritto al voto come quorum aggiuntivo al fine dell'attribuzione del premio di maggioranza nella legge elettorale.

Questo interrogativo diventa ancor più calzante qualora il meccanismo premiale della minoranza più forte si dovesse applicare al “ballottaggio” previsto dalla legge n. 52 del 2015. La *smisurata* forbice tra voti ottenuti e seggi attribuiti al primo turno, al secondo turno *non* sarebbe *ex ante* neanche *misurabile*, come appunto nel *Porcellum* dichiarato incostituzionale.

In questo secondo turno, tuttavia, interviene addirittura il divieto di apparentamento tra le liste del primo turno, con la conseguenza di allargare ulteriormente la forbice tra la percentuale dei voti del primo turno e il premio di 340 seggi.

Al di là della prospettabile violazione della uguaglianza politica tra i cittadini-sovrani e distorsione della funzione rappresentativa, quel che appare con nettezza è il risibile ruolo attribuito alle minoranze dalla nuova legge elettorale.

In primo luogo il mantenimento di una soglia sbarramento al 3 %, anche se decisamente meno penalizzante delle multiple e differenziate soglie del *Porcellum*, non è coerente con un sistema ipermaggioritario, perché avrebbe senso costituzionale soltanto in funzione di contenimento di fenomeni di frazionismo nel contesto di un rispecchiamento fedele del pluralismo politico nelle sedi rappresentative<sup>72</sup>, dunque in un sistema proporzionale puro.

Soprattutto, la chiara e ulteriore nuova forzatura per via legislativa del passaggio dal pluripartitismo al bipartitismo perseguita attraverso il divieto di apparentamento nel secondo turno conferma il disvalore attribuito alle minoranze. Coalizzarsi presuppone, infatti, riconoscere una qualche pari dignità politica alle forze minoritarie<sup>73</sup> che, invece, devono al massimo essere assorbite dalla lista di maggioranza, o meglio della minoranza più forte.

Infine, se il *Porcellum* (art. 1, comma 5) parlava del “capo della forza politica” o del “capo della coalizione” aggiungendo che questo dovesse essere “unico”, nell’*Italicum* resta la stessa indicazione, limitata al capo unico della singola forza politica (art. 2, comma 8): l’elezione è percepita come gradimento del futuro Presidente del Consiglio e questo non potrà che continuare ad alterare, oltre che la forma

---

<sup>72</sup> C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2015, p. 10.

<sup>73</sup> Sul tema si rinvia G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, op. cit., e, per gli sviluppi del tema al tempo del sistema maggioritario, a R. CERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006.

di governo<sup>74</sup>, quel metodo democratico con il quale i cittadini hanno il diritto di organizzarsi in partiti politici. Si badi, infatti, che il disvalore delle posizioni minoritarie non riguarda soltanto le minoranze parlamentari, ma anche quelle partitiche, quelle interne alle singole liste, richiamando “l’attualità della questione del ‘metodo’ come misura della democrazia interna”<sup>75</sup>. La sorte delle minoranze interne sembrerebbe compromessa peraltro dalla regola dei capolista bloccati e, dunque, *ex lege* eletti, candidabili addirittura in dieci collegi (art. 1, lett. b)) e prescelti dal “capo della forza politica”: saranno le minoranze essenzialmente a dover ottenere le preferenze degli elettori e ad alternarsi per genere.

La minoranza più forte, grazie all’indice di gradimento del suo “capo”<sup>76</sup>, avrà per legge quella maggioranza più che assoluta alla Camera dei deputati che, in caso dovesse entrare in vigore la legge di revisione costituzionale *in itinere*, non solo va oltre la maggioranza necessaria per votare la mozione di fiducia al suo capo e al suo gabinetto e approvare le leggi, ma sarà la maggioranza con cui – ad esempio – modificare la Costituzione, deliberare lo stato di guerra (art. 78) e derogare alle competenze regionali in nome dell’interesse nazionale (artt. 70, comma 4 e 117, comma 4).

In quest’ottica si può sostenere che la legge n. 52 del 2015 quale “apoteosi della ‘democrazia maggioritaria’”, non solo inciderà “sia sul sistema politico quanto sulla forma di governo”<sup>77</sup>, ma – come si evince dallo stesso soprannome che le è stato attribuito dal suo stesso padre, *Italicum* – trasformerà la forma di stato della Repubblica italiana, il modo di essere della Repubblica così come ricostruito *supra*.

Se, tuttavia, si allargasse il parametro di giudizio sulla legge elettorale all’insieme dei principi fondamentali della Costituzione si potrebbe giudicare se e quanto la Repubblica manterrebbe intatti i propri tratti distintivi invalicabili, tra cui il principio pluralista che presuppone la tutela delle minoranze.

<sup>74</sup> C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, cit.

<sup>75</sup> P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti*, cit., p. 109 ss.

<sup>76</sup> Per “l’impossibile identificazione della pluralità delle umane aggregazioni nella singolarità di un individuo singolo” si rinvia a G. FERRARA, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangeri*, 2-4/2005, ora anche in ID, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma 2012, p. 79.

<sup>77</sup> S. GAMBINO, *Democrazia costituzionale e Italicum*, in *Osservatorioaic.it*, settembre 2015, p. 2.

## **8. Il principio autonomistico quale espressione del pluralismo: rappresentanza e forma di Stato**

La debolezza strutturale della rappresentatività della Camera dei deputati a causa del grave *vulnus* che reca al pluralismo politico non può non ripercuotersi sulla forma della nostra Repubblica. Questo svilimento della rappresentanza per la Camera dei deputati si accompagna all'eliminazione della rappresentanza politica diretta, prima con legge ordinaria (Legge Delrio) a Costituzione invariata<sup>78</sup> per le Province<sup>79</sup>, ora per il Senato della Repubblica sulla base della legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi che elimina il voto diretto da parte degli elettori.

Non deve sottovalutarsi che i senatori, peraltro senza vincolo di mandato imperativo, non rappresenteranno più la Nazione: la seconda camera – a lungo auspicata in un contesto di forte potenziamento delle autonomie regionali – in base alla nuova formulazione dell'art. 55 “rappresenta le istituzioni territoriali” sebbene l'art. 57, comma 1, definisca i senatori “rappresentativi delle istituzioni territoriali”. Il definirli “rappresentativi” e non “rappresentanti” potrebbe alludere alla mancanza di un rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica dei senatori con le istituzioni territoriali, delineando una seconda Camera autorappresentativa e autoreferenziale. L'inciso introdotto in ter-

---

<sup>78</sup> La Corte costituzionale nella sentenza n. 50 del 2015 ha inserito nei Considerando *in diritto* (vigente? Pare lecita la domanda) che “è in corso l'approvazione di un progetto – da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale – che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dal comma 51 dell'art. 1 delle legge in esame” [legge Delrio] (*Cons. in dir.* 3.4.5.4).

<sup>79</sup> Con la citata sentenza n. 50 del 2015 la Corte costituzionale ha ritenuto che “la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano (...) l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti”. La Corte, richiamando la sentenza n. 96 del 1968, inoltre, ha affermato “la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado”. A parte la non divisibile associazione con l'elezione indiretta per la più alta carica dello Stato che finisce per sovrapporre la rappresentanza dell'unità nazionale con quella politica, deve segnalarsi che la richiamata sentenza del 1968 affermava anche che “il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo degli enti territoriali è strumento essenziale dell'autonomia” e che “la elettività di tali organi è principio generale dell'ordinamento”.

za lettura al Senato sulla “conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri” non sembrerebbe risolutivo in sé in termini rappresentativi e sarà necessario comunque aspettare la legge elettorale di cui all’ultimo comma dell’articolo 57.

Anche la nuova e diversa collocazione della Nazione – che è eliminata dall’art. 67 per ricomparire nel nuovo art. 55 attribuendone la rappresentanza soltanto ai singoli deputati – sembrerebbe segnare una netta separazione, se non contrapposizione, tra gli interessi nazionali, che saranno coincidenti con quelli meramente statali, e quelli localizzati.

Solo erroneamente, tuttavia, si poteva finora far coincidere gli interessi nazionali con quelli statali. Nella forma di stato regionale, infatti, le espressioni del pluralismo territoriale, riconducibili a differenti comunità e territori dotati di autonomia politica, sono tutte chiamate a concorrere alla composizione, anche conflittuale certamente, dell’interesse nazionale dell’intera Repubblica. L’interesse nazionale, anzi, dovrebbe essere individuato e perseguito proprio tenendo conto del pluralismo politico espresso anche a livello territoriale dall’intera Repubblica, con tutte le sue articolazioni.

Proprio in nome dell’interesse nazionale, con la clausola di supremazia citata (art. 117, comma 4) si potranno rendere “flessibili”<sup>80</sup> le garanzie costituzionali del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni nell’ambito di un procedimento, in ultima analisi, affidato alla maggioranza che sostiene il governo, potere che potrà invocare l’interesse nazionale (art. 70, comma 4). Ovvero, si dovrebbe parlare di interesse governativo?

Deve ricordarsi, tuttavia, che il principio autonomistico indicato espressamente all’art. 5 Cost. è un elemento caratterizzante la dimensione democratica della Repubblica italiana: come diceva Berti, è “espressione di un modo di essere della Repubblica”<sup>81</sup>. Con parole ancor più incisive Crisafulli evidenziava che in Assemblea costituente le

---

<sup>80</sup> S. MANGIAMELI, *Titolo V – Il Nuovo Art. 117*, Intervento al Seminario *Gli snodi della riforma costituzionale su Senato, Titolo V e assetto degli enti locali*, organizzato dal Consiglio della Regione Lombardia, a Milano il 28 novembre 2014, in *Studi ed interventi Issirfa*, 2015.

<sup>81</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in *Principi fondamentali. Art. 1-12 Costituzione*, cit., p. 276.

regioni fossero concepite «come limite al potere (dello stato), e pertanto garanzia di libertà contro ogni avventura autoritaria»<sup>82</sup>.

Perché? Perché l'idea stessa di un'unità nazionale perseguibile mediante uno stato regionale rappresenta una delle garanzie costituzionali del principio pluralista. Si tratta di un principio, quello del pluralismo, che richiede la plurisoggettività, dei poteri dello stato ma anche degli enti, e dunque la divisione e il controllo reciproco tra poteri e enti, pesi e contrappesi: quanto più il potere si suddivide in soggetti e enti con proprie attribuzioni quanto più si creano anticorpi rispetto alla tendenza del potere di riconcentrarsi.

Domandarsi quale accezione del principio autonomistico intenda perseguire la revisione costituzionale in corso, dunque, significa interrogarsi anche su quale visione della rappresentanza politica questa contribuirà a determinare<sup>83</sup>: quella insita in autonomie politiche dotate di enti esponenziali, rappresentativi e radicati ovvero, come pare lecito ipotizzare, in autonomie funzionali dotate di enti idonei a veicolare le risorse del territorio verso obiettivi di settore?

L'ambigua natura dell'autonomia degli enti territoriali rispecchia peraltro l'anfibia natura del Senato che emerge da questo procedimen-

---

<sup>82</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982/4, p. 497. Aggiungeva l'A. che "il ruolo garantista delle autonomie regionali, e locali in genere, piuttosto che nella potestà normativa più o meno ampia ad esse riconnessa, sta nella circostanza che le rispettive organizzazioni si fondano – al pari di quella centrale dello Stato-persona – sul suffragio dei cittadini, chiamati ad eleggerne le assemblee di base. Sta, in altre parole, nella funzione cui adempiono (o possono adempiere) di strumenti di partecipazione popolare all'esercizio del potere politico".

<sup>83</sup> La citata sentenza n. 50 del 2015 sembrerebbe confermare i timori sottesi a questo interrogativo dal momento che, da un lato, considera scontata l'entrata in vigore della revisione costituzionale in itinere, dall'altro, asserisce che "il tentativo delle difese regionali – di ricondurre l'utilizzazione del termine "sovrànità" al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali – è già stato, infatti, ritenuto «non condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007". Deve rilevarsi in proposito, tuttavia, che nella sentenza del 2007 in discussione era il ricorso al termine "sovrànità" (senza aggettivazione) negli statuti regionali nella sua accezione di posizione giuridica nei confronti dell'ordinamento statale, che di norma si indica con il termine autonomia per escludere qualunque tentazione secessionista. Si trattava, dunque, di mettere a tema il rapporto tra l'autonomia e la sovranità "statale". Da questa fattispecie, dunque, non può discendere che le posizioni giuridiche individuali e collettive tutelate in Costituzione – tra cui quelle autonomistiche – non siano riconducibili alla sovranità "popolare", in cui esercizio deve avvenire appunto nelle forme e nei limiti della Costituzione tra i quali proprio quelli indicati all'art. 5 Cost.

to di revisione costituzionale, perché in entrambi i casi e livelli si intravede una prospettiva funzionalista.

Sotto questo profilo deve segnalarsi che, al di là della forte contrazione delle competenze regionali, tra le materie di competenza delle Regioni elencate nel nuovo terzo comma dell'art. 117 sono presenti molti riferimenti alla mera programmazione e organizzazione, promozione e valorizzazione che suggeriscono una nuova visione della natura stessa delle autonomie regionali. Si tratta, infatti, di definizioni prevalentemente riconducibili all'attività amministrativa dei Consigli, non alla loro funzione legislativa in senso materiale. Saremmo di fronte, dunque, a una sorta di definitiva amministrativizzazione delle Regioni, concepite come meri enti funzionali e non più come autonomie politiche.

Analoga deriva sembrerebbe interessare il nuovo Senato. Se ne trova conferma nell'unica funzione attribuita a titolo esclusivo al Senato: la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e la verifica dell'attuazione delle leggi si connotano chiaramente per essere attività di carattere tecnico-amministrativo e non certo di controllo e indirizzo della politica nazionale, funzione rimessa a titolo esclusivo alla Camera dei deputati.

Nel contesto di predominanza della minoranza più forte che si determinerà nella Camera dei deputati nell'operare congiunto di *Italicum* e revisione costituzionale, dunque, le regioni e con esse la Camera che le rappresenta, costituiranno un bilanciamento, un contrappeso decisamente meno significativo.

Questo cambierà profondamente il modo d'essere della Repubblica in una direzione che purtroppo pare conforme alle dinamiche acostituzionali delle relazioni di interdipendenza sovranazionale.

## **9. Ricorsi storici e attuali ragioni strutturali della crisi delle sedi rappresentative: la Costituzione che non piace ai mercati**

L'attuale crisi delle sedi rappresentative presenta per certi versi forti analogie con le precedenti crisi, di cui l'opera di Perassi ne è una delle testimonianze per quanto riguarda l'Italia e che trovano confer-

ma sia nell'opera di Kelsen sia in quella di Schmitt<sup>84</sup>. Non si tratta, tuttavia, di una mera riproposizione di una crisi già conosciuta perché quella attuale assume caratteristiche sue proprie che affondano le radici in fenomeni che sembrerebbero sfuggire ai singoli contesti costituzionali nell'ambito di fenomeni di interdipendenza sovranazionale.

Sarebbe gravemente insufficiente, infatti, parlare di rappresentanza politica senza considerare i vincoli extrastatali che restringono giuridicamente e politicamente gli obiettivi perseguibili, determinando una profonda trasformazione, non solo della sovranità statale<sup>85</sup>, ma in particolare della sovranità popolare: lo spettro delle politiche perseguibili ha ridotto i margini di agibilità politica attualmente ancora nella disponibilità delle istituzioni nazionali e, tra queste, di quelle direttamente rappresentative senza compensarle di una partecipazione – che pur sarebbe entusiasmante – alle decisioni politiche di sistema della sovranazionalità.

Se nell'ambito delle relazioni di interdipendenza sovranazionale lo Stato attualmente può al massimo vantare la titolarità di una posizione giuridica di autonomia politica e parlare di una semplice sovranità "limitata" sembra dunque illusorio, la sovranità popolare è in gran parte stata svuotata dalla inafferrabile – perché non vicina, non conosciuta, non pubblica, non formalizzata – responsabilità politica per le decisioni di sistema e per le singole politiche stabilite a livello extra-nazionale. Lo stato attuale dell'istituto della rappresentanza politica è senza dubbio strettamente connesso all'impraticabilità di far valere la responsabilità politica per le decisioni fondamentali che riguardano la convivenza tra i popoli e nell'ordine globale.

La *lex mercatoria* e le sue istituzioni, d'altra parte, spingono per il progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione funzionalista dei territori intesi come mere proiezioni

---

<sup>84</sup> C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo*, Torino, 2004, definisce il Parlamento "vuoto apparato che si mantiene in piedi per inerzia". Cfr. la ricostruzione di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Bari-Roma, 2005, per "la critica al parlamentarismo" e per "il confronto con Kelsen".

<sup>85</sup> G. FERRARA, *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in Aa.Vv., *Ripensare lo Stato*. Atti del Convegno di Studi Napoli, 22-23 marzo 2002, S. Labriola (a cura di), Milano, 2003, p. 657 ss.

spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione<sup>86</sup>.

La questione rilevante a me pare sia che questa implicita accezione impolitica delle forme della convivenza continua a trovare una forma di resistenza e di “controcondotta”<sup>87</sup> nelle Costituzioni ancora vigenti. Con lo sviluppo dei fenomeni della globalizzazione risulta sempre più evidente che, per quanto siano depotenziati i limiti posti nelle Costituzioni democratiche – sotto forma garanzia dei diritti e di divisione dei poteri –, la loro forma scritta rappresenta tuttora un ostacolo al pieno dispiegarsi della *lex mercatoria*.

Le Costituzioni della “periferia” europea e tra queste quella italiana – per usare le parole di un’autorevole istituzione della globalizzazione – si caratterizzerebbero, infatti, per “esecutivi deboli; stati centrali deboli rispetto alle regioni; disposizioni costituzionali di tutela dei diritti del lavoro; sistema di costruzione del consenso che favorisce il clientelismo politico; il diritto di protestare se modifiche non benvenute sono fatte allo *status quo*”<sup>88</sup>. Queste caratteristiche sono quelle indicate come necessarie da riformare per superare la crisi economica. Non è condivisa, invece, la preoccupazione per la crisi della rappresentanza politica democratica, per la spoliticizzazione degli spazi pubblici.

La spoliticizzazione degli spazi pubblici, tuttavia, non può non avere profonde ricadute sulla funzione del “rappresentante” contribuendo a quello svilimento del suo ruolo nella società che concorre a spiegare l’attualità della “questione morale”. La dinamica in corso, però, è ancor più pervasiva perché in questo scenario non è soltanto la trasfor-

<sup>86</sup> Si rinvia al mio *Territori e spazi politici*, in S. Troilo – B. Pezzini (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*. Atti del *Convegno di Bergamo*, 6 – 7 giugno 2014, Collana del Gruppo di Pisa, Napoli, 2015, pp. 3-32.

<sup>87</sup> Si rinvia al mio *Il nomos infranto: globalizzazione e Costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, pp. 115-153.

<sup>88</sup> J.P. MORGAN, *The Euro area adjustment: about halfway there, Europe economic research*, 28 maggio 2013, p. 12, che collega queste caratteristiche alla “forte influenza socialista, riflettendo la forza politica dei partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo”.

Sul ruolo dell’agenzia di *rating* si rinvia ai contributi dedicati al tema nel fascicolo n. 2 del 2012 di *Costituzionalismo.it*: C. PINELLI, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating*, con particolare riferimento alla valutazione dei debiti sovrani, potere che G. SIRIANNI, *Il rating sovrano*, definisce “un potere opaco, capace di turbare gli equilibri finanziari e monetari e di condizionare l’agenda politica degli stati e delle organizzazioni internazionali” a partire dal quale A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*, affronta il tema della legittimazione, affidabilità e responsabilità delle agenzie di *rating*.

mazione di ruolo dei rappresentanti che suggerisce la fine del regime democratico in favore di una “autocrazia elettiva”<sup>89</sup>, quanto le ricadute che questa dinamica provoca sul soggetto rappresentato.

Nello scenario internazionale che si sta delineando, infine, non deve sottovalutarsi che una Repubblica privata di essenziali garanzie costituzionali di limitazione e legittimazione del potere rischia di rinnegare lo spirito internazionalista ispirato alla “pace e alla giustizia” tra le Nazioni.

Il vincitore del ballottaggio previsto dall’*Italicum*, infatti, con il consenso di una minoranza del corpo elettorale avrebbe la fiducia di quella maggioranza assoluta con cui la sola Camera dei deputati potrà deliberare lo stato di guerra. La dichiarazione dello stato di guerra resterà, sì, un potere del Presidente della Repubblica. Quale garanzia di rispetto dell’art. 11 Cost., tuttavia, potrà assicurare un Presidente della Repubblica<sup>90</sup> eventualmente eletto dai tre quinti *dei votanti*<sup>91</sup>, quindi con un numero di parlamentari inferiore a quello della maggioranza assoluta, al di sotto di una maggioranza in qualunque modo qualificata? Calibrarsi sui votanti piuttosto che sui componenti l’organo parlamentare, al di là di ogni calcolo aritmetico, denuncia la legittimazione minoritaria del nuovo Presidente della Repubblica che difficilmente potrà considerarsi *super partes*.

Le ragioni stesse dell’apertura internazionalista della Costituzione potrebbero, dunque, assumere finalità del tutto opposte a quelle contenute nei principi supremi della nostra Repubblica. Cambierà la Repubblica e con essa tutti noi.

---

<sup>89</sup> M. BOVERO, *Autocrazia elettiva*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2 del 2015.

<sup>90</sup> Per la responsabilità del Presidente della Repubblica in tema si rinvia a G. FERRARA, *Ripudio della guerra, rapporti internazionali dell’Italia e responsabilità del Presidente della Repubblica. Appunti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1 del 2003.

<sup>91</sup> Aggiunge G. AZZARITI, *Audizione* del 30 luglio 2015 della Commissione I Affari costituzionali del Senato della Repubblica nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla revisione della Parte II della Costituzione, in *Osservatorio Aic*, n. 2 del 2015, pp. 6-7, che “da un lato, se si dovesse applicare il computo dei voti in base a quanto stabilito dal Regolamento Camera, il Presidente della Repubblica potrebbe essere eletto da un ridotto numero di parlamentari e da un’alta percentuale di astenuti. D’altro lato, anche se si dovesse adottare la diversa modalità di computo dei voti del Regolamento Senato, per eleggere un Presidente di stretta maggioranza o addirittura di minoranza, basterebbe che non partecipassero al voto un numero indeterminato di singoli parlamentari o gruppi politici, i quali, irresponsabilmente, sarebbero gli artefici di una riduzione innaturale del *quorum*”.

Per cambiarla in meglio e non in peggio sarebbe necessario riconsiderare profondamente almeno i tempi che ognuno di noi può dedicare alla propria *vita activa*, quella per intenderci che contribuisce alla creazione di spazi politici, al sistema della rappresentanza democratica permanentemente attiva. Si tratta di questione centrale per le sorti della rappresentanza politica in una democrazia costituzionale – nazionale e sovranazionale – che richiederebbe un serio ripensamento del rapporto tra produzione e riproduzione sociale e di come questo rapporto incida sulla nostra qualità della vita e della convivenza. Sarebbe auspicabile, dunque, la formazione di una cultura diversa, meno mercantile, più costituzionale<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Si condividono qui le parole con cui M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, pp. 243-248, ha rilanciato la necessità di una nuova cultura in nome del “benessere delle giraffe”, soprattutto di quelle con il collo più corto.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)