



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

La difficile ricostruzione di un lessico rappresentativo

di MICHELE DELLA MORTE

**LA DIFFICILE RICOSTRUZIONE DI
UN LESSICO RAPPRESENTATIVO**

di *Michele Della Morte*
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

ABSTRACT

ITA

L'articolo esamina i principali ostacoli dei processi rappresentativi ed evidenzia che solo il recupero di una politica forte può risolvere la crisi che da anni affligge l'agire rappresentativo.

EN

The article analyses the main obstacles of representative political process and points out that the current crisis can be solved only relying on a strong idea of politics.

LA DIFFICILE RICOSTRUZIONE DI UN LESSICO RAPPRESENTATIVO

di *Michele Della Morte*

SOMMARIO: 1. *La deprecabile mediazione*; 2. *Sulla c.d. prova della discussione*; 3. *L'ambivalente maggioritario*; 4. *La ristrutturazione del vincolo comunitario*; 5. *La partecipazione e la capacità di ascolto*; 6. *Due piani d'azione*.

1. *La deprecabile mediazione*

La mediazione è funzione tanto essenziale alla rappresentanza, come bene sapeva Kelsen, quanto, paradossalmente, oggi de-valORIZZATA e irrisa¹. Si pensi, a mero titolo di esempio, all'utilizzo diffuso e strumentale del vocabolo *inciucio*, scorrettamente ricavato dall'esperienza dialettale napoletana, da molti anni (ahimè) utilizzato e adoperato non tanto per definire un *compromesso al ribasso* quanto per rendere evidente l'idea che *ogni* composizione dei conflitti sia, in fondo, sempre un cedimento, un'operazione deprecabile e inopportuna, incompatibile con la *vera* democrazia che, dunque, non è la democrazia della delega, dell'autorizzazione, dell'organizzazione, dell'alienazione del potere: in breve, della rappresentanza². È appena il caso di ribadire, al contrario, che la mediazione, quale pre-condizione ed ipotetico risultato del confronto deliberativo, è nozione rivelatrice della democrazia. Tale metodo definisce, infatti, la nostra Costituzione, rappresentandone pienamente il senso democratico: «un sistema che non ammette alcun compromesso o accordo fra le parti politiche, nessuna considerazione delle opinioni minoritarie [...] è sostanzialmente autoritario anche se rivestito da forme e linguaggi esteriormente democratici»³.

¹ Cfr. le fondamentali osservazioni in *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1966, pp. 205 ss.

² *Trend* argomentativo supportato da analisi particolarmente provocatorie, cfr., ad es., A. SCHIAVONE, *Non ti delego. Perché abbiamo smesso di credere nella loro politica*, Milano, 2013.

³ L.CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Bologna, 2012, p. 26.

Quanto detto – ma il dato non pare sempre sufficientemente segnalato – condiziona in misura notevole la funzione dei giuristi. Non si dimentichi, infatti, che proprio la denominata «pulsione per la mediazione», la lotta per la «spasmodica ricerca della mediazione, dei passaggi, delle articolazioni tecniche necessarie a pensare il nuovo processo e ad impedire che esso si disperdesse nei confini intracciabili di una massa che nel puro conflitto finiva con il diventare possibile base di una oligarchia o di una utopica unificazione dell'umanità», ha costituito tratto distintivo dell'opera dei giuristi durante l'intero corso del novecento⁴.

Occorre dunque chiedersi se la ricostituzione dialettica della molteplicità, la tutela delle ragioni del compromesso, la logica del confronto, qualifichino ancora oggi l'istituzione parlamentare, nonostante la crisi della politica, e, soprattutto, dei partiti. Domandarsi se il Parlamento, in epoca contemporanea, segua – come è stato detto – ad essere la sede «ottimale del compromesso politico», e, dunque, disponga effettivamente degli strumenti adeguati per strutturare concretamente la mediazione, tenuto conto delle specificità connesse alla funzione e dell'amplessimo “margine di manovra” proprio della legge «che le viene dal solo limite invalicabile della legittimità costituzionale», diviene, infatti, un obbligo ineludibile, sia per comprendere il presente sia per progettare il futuro⁵.

2. Sulla c.d. prova della discussione

Un'ipotetica domanda potrebbe, quindi, essere formulata in questi termini: è possibile oggi, in una *democrazia del pubblico* segnata dalla compresenza di partiti deboli e cangianti, movimenti assai poco inquadrabili, complessiva sfiducia verso le istituzioni, fondare ancora l'ideale rappresentativo, e, quindi, la funzione parlamentare, su di una utopica *prova della discussione*? Negli anni della crisi della forma

⁴ Cfr. B. DE GIOVANNI, *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*, Napoli, 2013, pp. 242 ss; sul nesso mediazione/compromesso/democrazia, cfr. anche A. MASTROPAOLO, *La parabola della rappresentanza*, in *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*. Quaderno 17. Seminario 2006, Torino, 2007, p. 70.

⁵ Cfr. M. LUCIANI, *Quanto è mite il diritto di Gustavo Zagrebelsky?* in *Il Costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Torino, 2016, p. 41; N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017.

partito è ipotizzabile ri-pensare la rappresentanza ancorandosi, ancora una volta, alle virtù del metodo deliberativo? E, soprattutto, a quali condizioni e in quali scenari è possibile parlare di deliberazione?⁶ Per accennare ad una risposta è utile ricordare che l'espressione *democrazia del pubblico* è stata negli anni passati impiegata da autorevole dottrina per individuare una sorta di piano evolutivo della rappresentanza politica, conseguentemente definita, in senso stipulativo, come condizione mutevole in dipendenza della presenza di determinati modelli ideal-tipici, a loro volta connessi alla relazione rappresentanti/rappresentati (parlamentarismo; democrazia dei partiti; e, appunto, democrazia del pubblico).⁷

Il retroterra istituzionale e sociale segna, dunque, profondamente il verso del sistema rappresentativo. Se nel c.d. *parlamentarismo* tipico della società monoclasse il Parlamento poteva considerarsi un organo deliberativo nel senso più pieno, ossia un luogo in cui il consenso di una maggioranza era «raggiunto attraverso lo scambio di argomentazioni», in relazione alla novecentesca *democrazia dei partiti*, tale ricostruzione, sostiene la dottrina, non sarebbe realistica.⁸ In tale contesto, discussione e deliberazione parlamentare sarebbero, infatti, condizionate dalla stretta disciplina di voto vigente in ciascun campo politico (con conseguente attenuazione del divieto di mandato imperativo) e dall'impossibilità concreta di giungere ad un esito negoziato reale sui singoli temi: di conseguire cioè un accordo, magari adottando, in Parlamento, la strategia consensuale dell'argomento migliore⁹.

In realtà, sul punto appaiono da anni dirimenti le considerazioni espresse da Friedrich, cui si deve una sorta di de-mistificazione del modello rappresentativo cetuale. Anche in quel periodo, era evidente, infatti, la duplice natura della rappresentanza; in tal senso, la ricerca di una presunta "unità logica" costituisce più che altro un tentativo di strumentalizzarne gli effetti, evidentemente a vantaggio degli interessi più forti.

⁶ Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 43.

⁷ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, p. 211.

⁸ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 212. Cfr. anche la ricostruzione di M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, Milano, 2001, pp.109 ss.

⁹ Cfr. J. HABERMAS, *Discorso e verità*, in ID., *Agire comunicativo e logica delle scienze sociali*, Bologna, 1980, pp. 321 ss.

Secondo tale illustre dottrina, contrariamente all'opinione comune, anche nell'epoca del c.d. parlamentarismo, non è infatti mai stato possibile «tracciare una linea assoluta tra agenti con istruzioni o mandati definiti e rappresentanti aventi i poteri di occuparsi di un compito generale. Un organo eletto può essere e di solito sarà sia un insieme di agenti di interessi diversi, che un gruppo rappresentativo determinante l'interesse comune. Pertanto [...] un Parlamento è ambedue le cose: *un'*assemblea deliberativa di una nazione, con *un* interesse, quello dell'insieme e un congresso di ambasciatori di interessi differenti e ostili»¹⁰.

Tale precisazione consente di inquadrare con maggiore precisione il nesso Parlamento/rappresentanza/partiti nell'ambito della successiva democrazia dei partiti. Nella lunga stagione partitica la funzione politica della deliberazione è stata, infatti, ampiamente sottovalutata, al punto da generare importanti equivoci interpretativi; stessa sorte è toccata alla funzione critica del compromesso, strumentalmente riferito al solo ambito della discussione *in* Parlamento. A ben vedere, infatti, nel corso di quel periodo la lealtà dell'eletto nei confronti del partito di riferimento, con tutte le distinzioni collegate al c.d. "ambito intra-partitico" (correnti, provenienza, associazionismo, sindacato ecc.) non ha implicato né alterazione strutturale della funzione rappresentativa né prodotto scossoni strutturali al principio deliberativo¹¹.

È stato ricordato, al contrario, che proprio la storia dei partiti socialdemocratici «dimostra che i dibattiti parlamentari sono stati effettivamente preceduti da un'intensa discussione tra i vertici dei diversi partiti rappresentati in Parlamento e che le posizioni sono spesso state soggette a mutazione nel corso di tale discussione». Ciò si spiega anche considerando le potenzialità in tal senso espresse dal sistema elettorale proporzionale, vero e proprio elemento strutturale del *government by discussion* nella sua versione italiana. Le elezioni servivano a misurare, infatti, la «forza relativa dei vari partiti, ciascuno con il proprio programma», in via prodromica ad un successivo confronto deliberativo all'interno e – come si diceva – all'esterno del Parlamento¹².

¹⁰Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., 380. Corsivo nel testo.

¹¹N. LUPO, *op. cit.*

¹² Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 221.

Nel senso descritto, l'analisi delle vicende caratterizzanti la democrazia partitica rivela la *forza* del nesso proporzionalismo/discussione/sistema partitico, che a sua volta rimanda alla complessità sistemica del metodo deliberativo. In un contesto caratterizzato da partiti forti ed influenti, il consenso non va ricercato *solo* in Parlamento; ogni tentativo analitico non può prescindere dalla valutazione dei soggetti, dei procedimenti formali ed informali, dei luoghi, dei tempi, delle possibilità; insomma, del *contesto* della deliberazione.

Anche qualora il confronto avvenga *fuori* dal Parlamento, tramite la discussione interna ai partiti, garantita dal metodo democratico (nella sua reale accezione di condizione che consente la competizione *tra* partiti) e funzionale a garantire la coesione tra pluralismo e sintesi, si avrà la democrazia della rappresentanza¹³.

A mero titolo di esempio, a mò di testimonianza dell'epoca di cui si parla, la posizione tenuta da Palmiro Togliatti e da Francesco De Martino nel corso della discussione parlamentare sulla Legge Scelba dimostra chiaramente il verso del vincolo sopra esposto.

In ambiente proporzionale non esiste – sosteneva Togliatti (citando Amendola) – una «maggioranza precostituita. Il paese è composto di tante forze, di tante unità morali quanti sono i partiti, i gruppi, le tendenze. Ognuna di queste forze, ciascuna di queste unità non può da sola avere la maggioranza ma esiste la possibilità della costituzione di un edificio più complesso, nel quale le singole volontà, le singole idealità entrino, non già per sovrapporsi meccanicamente e per determinare una coalizione morta, ma per essere un elemento necessario alla

¹³ Cfr. A. MASTROPAOLO, *op. cit.*, p. 101: «Scontato il ridimensionamento delle istituzioni rappresentative nell'architettura politico-istituzionale dei regimi post-liberali, per Kelsen non era neanche troppo scandaloso che compromesso e volontà politica maturassero al di fuori di esse ed entro – e fra – i partiti: purché compromesso si dia, coinvolgendo tutte le parti in conflitto». Ed è anche questo il motivo per cui in democrazia «la soggezione volontaria di tutti gli individui all'ordinamento giuridico è più facilmente ottenibile che in qualsiasi altra organizzazione politica». Anzi: è giustappunto «in virtù di questa tendenza al compromesso che la democrazia è un'approssimazione all'ideale dell'autodeterminazione completa». Un'analisi delle contraddizioni del modello parlamentarista in P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana tra Ottocento e Novecento*, Milano, 1986.

vita e all'unità del governo, capace di manifestarsi in un'azione governativa»¹⁴.

3. L'ambivalente maggioritario

Il maggioritario, come cultura complessiva caratterizzante un sistema politico, ha operato significative trasformazioni nella cultura giuridica italiana.¹⁵ Carente, in Italia, di fondamenta teoriche solide, approvato sull'onda lunga delle inchieste della magistratura, privo di effettivo radicamento sociale, è riuscito in effetti nell'intento di alterare in maniera significativa la funzione rappresentativa, alimentando la retorica del *government* (più che della governabilità), destinata, come è stato opportunamente rilevato, a garantire obiettivi dissimulati, «quali la semplificazione della complessità attraverso la riduzione delle domande sociali e una politica di “espulsione sociale”, materiale e simbolica»¹⁶.

In tale mutato contesto, pur svolgendo ancora un ruolo procedurale e decisionale di primissimo piano, in quanto titolari di amplissimi poteri di influenza e dotati della capacità di costruire reti, contatti, carriere, i partiti si sono progressivamente trasformati in strumenti flessibili al servizio di un leader. A differenza che nel parlamentarismo, è infatti «il capo del governo, anziché il membro del Parlamento» ad essere divenuto il «rappresentante per eccellenza»; ciò nell'ambito, più ampio, della progressiva perdita di credibilità dei programmi, dipendenti dai

¹⁴ Così Palmiro Togliatti nel corso della presentazione dell'ordine del giorno sulla discussione del d.d.l. 2971 (c.d. Legge Scelba), Camera dei Deputati, Seduta antimeridiana di lunedì, 8 dicembre, 1952, Atti parlamentari, 43329.

¹⁵ S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir. Agg.*, V, Milano, 2001, p. 354; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, spec. pp. 20 ss.; C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2004; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008.

¹⁶ Cfr. E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte I, pp. 39 ss.; L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, *ivi*, pp. 11 ss. Sul passaggio dalla *governance* al *government* cfr. le interessanti considerazioni di L. BOBBIO, *Se la governance esce di scena. Riflessioni sul caso italiano*, in *Parolechiave*, 2/2016, pp. 103 ss. Non è peraltro casuale che le analisi condotte dalla dottrina italiana abbiano verificato una trasformazione significativa della funzione rappresentativa dei parlamenti a far data dal 1992. Cfr., da ultimo, l'interessante ragionamento condotto da N. LUPO, *op. cit.*.

vincoli stringenti dell'economia neo-liberista e progressivamente divenuti ripetitivi simulacri di una funzione forse irrimediabilmente trasformata¹⁷.

In tale quadro, emergono fenomeni di difficile inquadramento sistemico che, potremmo tentare di riunire parzialmente accennando ad una triplice ambivalenza, a sua volta riconducibile ad una ibridazione tra qualità del parlamentarismo classico e qualità della democrazia partitica.

La prima, concerne la presunta attenuazione del vincolo tra partito ed eletto.

Al riguardo, l'esperienza concreta di questi ultimi decenni aiuta a smentire parzialmente questa asserzione, confermando, al contrario, che la disciplina di partito resta un elemento di valutazione imprescindibile, seppur in chiave di continua trasformazione. La differenza, rispetto al passato, è che l'assenza dell'*idem sentire* proprio delle grandi narrazioni utopiche implica che tale fedeltà necessiti di continue sollecitazioni e di altrettante garanzie¹⁸. L'utilizzo frequentissimo della questione di fiducia da parte del governo nei decenni del maggioritario ed altre vicende riguardanti le fonti del diritto, confermano – se mai ve ne fosse stato bisogno – ampiamente quanto appena sostenuto. In via complementare altri fenomeni, quali la migrazione dei deputati o la stessa conversione strutturale e funzionale del Gruppo misto, secondo fasi alterne negli ultimi vent'anni, stanno a dimostrare che in epoca attuale il *bargaining* politico si alimenta della crisi della rappresentanza anche perché il rapporto tra partiti e gruppi è profondamente alterato rispetto alla lunga fase pre-maggioritaria: come acutamente intuito dalla dottrina, da alcuni anni si ha l'impressione che «sia il vertice a cercare di intercettare la base, piuttosto che la società ad esprimere il vertice. Non sarebbero più i gruppi parlamentari a rappresentare la “proiezione” dei partiti, ma viceversa questi sarebbero la conseguenza di quelli (un po' come era accaduto nella storia ormai lontana del parlamentarismo britannico)»¹⁹.

¹⁷ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 187. Su questi temi cfr., anche, M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino, 2013.

¹⁸ V. anche P. MANCINI, *Il post-partito. La fine delle grandi narrazioni*, Roma-Bari, 2015, p. 138.

¹⁹ Cfr. R. BIN, *Rappresentanza e Parlamento: i gruppi parlamentari e i partiti*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, pp. 253 ss.

La seconda riguarda il vincolo di mandato.

Se in epoca trascorsa la condizione del mandato *sostanzialmente* imperativo non impediva – come si è tentato di dire – l’attivazione del circuito società civile/partiti/Parlamento, il contesto odierno, la perdita di centralità dei corpi intermedi e la contestuale crisi partitica avrebbero dovuto proporre una sorta di espansione delle potenzialità implicite nel riconoscimento costituzionale del divieto di mandato, non più *co-stretto* dai condizionamenti derivanti dall’appartenenza a grandi famiglie ideologiche (tornano ancora una volta le categorie del *parlamentarismo* tradizionale).

Senza più l’assillo rigido del partito, il rappresentante odierno avrebbe dovuto trovarsi, infatti, nella posizione ideale – come in epoca liberale – per favorire la nascita di un nuovo modello deliberativo, idoneo, tuttavia, a prendere in maggior conto le necessità della decisione razionale e pubblica. Se ciò non avviene – o solo di rado succede – è perché a fronte della evocata discrezionalità e autonomia del rappresentante, ci si trova dinanzi ad una situazione critica per ciò che concerne l’identificazione delle diverse volontà dei rappresentati, considerata la fragilità dei soggetti politici deputati a selezionarle, organizzarle ed eventualmente veicolarle.

Non pare inutile segnalare, infatti, che nella fase dello Stato pluralista o pluriclasse, le ideologie operavano anche nel senso di strutturare in maniera almeno riconoscibile le istanze, provenienti dal corpo sociale. Rappresentavano, dunque, un «fattore unificante» proprio in funzione della *domanda*, ovvero della selezione e cura dell’interesse ritenuto meritevole di considerazione e tutela, successivamente oggetto del confronto eventualmente compromissorio.²⁰ Lo *stallo* – se può chiamarsi in questo modo – sta dunque precisamente in questo: seppur evocative della tradizione notabilare, alcune prassi odierne risentono – diversamente rispetto a quell’epoca – della necessità di dare in ogni caso conto degli interessi (plurimi) da rappresentare. L’artificiosità della condizione rappresentativa, fondata sull’esclusione e sulla conseguente omogeneità sociale qualificanti quel periodo, non è in altre parole, un presupposto replicabile. Quel che resta, nell’economia del presente, è dunque una congerie di interessi plurali, personalizzati, di-

²⁰ Ancora suggestiva, in tal senso, l’analisi di A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 38.

vergenti, dis-organizzati e non mediati, desiderosi di una rappresentazione per certi versi impossibile.

La terza interessa la natura consapevole del voto e la crisi del metodo deliberativo.

È vero, infatti che in epoca attuale, predomina, infatti, la dimensione *reattiva* del voto, profondamente segnata dalla valorizzazione delle differenze e dall'esaltazione delle divisioni sociali, numerose, trasversali e in continua mutazione. Per questo motivo, è stato detto, l'elettorato «appare soprattutto come un pubblico che risponde ai termini che sono stati presentati sulla scena politica». Il grado (presunto) di autonomia del rappresentante si risolve, così, nell'identificazione delle *fratture* considerate vincenti sul piano elettorale (immigrazione, Unione europea, politica fiscale, antipolitica, privilegi ecc.). In tal modo i rappresentanti si convertono, nell'attualità, in «persone che prendono l'iniziativa per proporre una linea di divisione», sulla base, si aggiunga, delle corrispondenti richieste in tal senso provenienti dal mondo degli interessi²¹.

In questa chiave, la deliberazione rappresenta un falso problema.

Mediazione e compromesso non costituiscono più parole chiave del lessico democratico-rappresentativo perché lo scopo principale è oggi quello di mantenere apertissime le divisioni, tanto prima che durante la discussione parlamentare. L'obiettivo, diversamente rispetto al passato, non è infatti più quello di giungere ad una sintesi (prima, nel corso o addirittura dopo il confronto in Parlamento), ad una soluzione condivisa o, comunque, meno divisiva possibile, o di fornire – per diverso aspetto – *forma politica* ad una pluralità disorganizzata. In questo quadro, a tinte assai fosche, rientrano anche le riforme, il cui effetto indiretto, come bene dimostra la recente vicenda referendaria, può paradossalmente rivelarsi quello di incrementare ulteriormente le divisioni interne alla società, in via strumentale alla logica competitiva caratterizzante il maggioritario²².

²¹ Cfr. B. MANIN, *op. cit.*, p. 234.

²² Sulla distinzione tra dominio e potere politico cfr. D. GRIMM, *Sobre la identidad del Derecho público*, Madrid, 2015; ed. spagnola di *Das Öffentliche Recht vor der Frage nach seiner Identität*, Tübingen, 2012.

4. La ristrutturazione del vincolo comunitario

Sullo sfondo della ricostruzione sin qui proposta, figura una questione che conviene non trascurare. Se è vero, infatti, che «quasi tutte le democrazie funzionanti operano all'interno di confini posti da vincoli stabilizzatori»²³, sembra altrettanto certo che la crisi della rappresentanza ha progressivamente trascinato con sé il modello virtuoso del nesso costituzionalismo/limite, provocando conseguenze indirette di rilievo. Non si dimentichi, infatti, che limiti e vincoli hanno segnato il processo di civilizzazione, inteso, con Dogliani, come la «disposizione degli uomini al sacrificio di una parte del desiderio, al contenimento delle loro passioni sfrenate»²⁴. Negare la valenza costitutiva democratica della mediazione, del continuo compromesso, alimentando, al contrario, il valore del conflitto divisivo significa implicitamente rinunciare ad un'idea della democrazia come regime funzionale alla ricerca incessante del bene comune. La narrazione populista, incentrata sulla rimozione degli ostacoli, sul recupero dell'identità, dell'unità emotiva, della connessione emozionale tra rappresentati e rappresentanti, è, in tal senso, semplicemente un *falso*. Il problema, come si è detto, non è lo *scarto* implicito nella nozione di autonomia del rappresentante (che si vorrebbe risolto per il tramite della democrazia diretta), ma, come si è cercato di sostenere, l'inquadramento sistemico dell'autonomia stessa. Se priva di riferimenti comunitari, se sganciata dal *vincolo* della domanda sociale *da aggregare*, l'autonomia, come dimostra l'attuale fase storica, rischia di risolversi nell'adesione acritica a modelli divisivi, per di più condizionati dall'espansione incontrollata dell'*Economico*. Di qui, per una inevitabile circolarità, si giunge nuovamente alla dimensione protestataria del voto, che si fonda, tra le altre cose, su di una connotazione identitaria estranea alla cultura costituzionalistica, fondata, al contrario, su di una configurazione del popolo *costituzionale* come entità formata da cittadini titolari di diritti e doveri soggetti a determinati limiti giuridici, identificabili nelle procedure deliberative previste e disciplinate dalla Carta²⁵.

²³ S. HOLMES, *Passioni e vincoli*, Milano, 1998, p. 196.

²⁴ Cfr. M. DOGLIANI, *Elementi di Diritto Costituzionale*, Torino, 2015, spec. p. 254.

²⁵ Cfr. G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale. Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana. Mate-*

In tal senso la crisi della rappresentanza è, al tempo stesso, crisi della democrazia *vincolata*, svalutazione dell'idea secondo la quale «lungi dall'essere altrettante catene», i vincoli possono «promuovere la libertà e non tanto restringere l'azione dell'agente libero, quanto dirigerla ai suoi reali interessi»; nonché, si aggiunga, fungere da stimolo per individuare una connessione virtuosa tra partito e popolo²⁶.

Nello scrivere che la legge, quale «espressione di vincoli, definisce, relativamente a determinate condizioni, i limiti del possibile», la dottrina, in campo filosofico, ha peraltro opportunamente precisato che essa «non limita semplicemente i possibili». Nel confinare, ridurre, selezionare, limitare, contenere, la fonte legislativa segna anche (se non soprattutto) un campo di opportunità, partecipando alla definizione della sfera del giuridicamente lecito e possibile. Essa assiste infatti, la costruzione di una «struttura integrata e determina all'occasione uno spettro di conseguenze intellegibili e nuove»²⁷.

Il principale portato di tale concezione è che la legge, espressiva della relazione vincolo/possibilità fonda una relazione *sempre* dinamica e dialettica, armonica con le esigenze democratiche e comunitarie²⁸. La prospettiva, anche della legge, è insomma quella di un rapporto «circolare e vicariante fra vincolo e possibilità, in cui le forme sempre diverse assunte da questo rapporto indicano le grandi tappe storiche effettivamente realizzate». Ma se i processi evolutivi – aggiunge la dottrina – sorgono sempre da un'interazione irresolubile fra «meccanismi generali che operano come vincoli – le leggi – e la varietà, l'individualità, la singolarità spazio-temporale degli eventi», l'analisi giuridica delle coppie diritto/ società; norma/fatto; astratto/concreto resta ancora centrale. Sullo sfondo, naturalmente la funzione della politica, che si configura come campo strategico a disposizione degli attori impegnati a definire incessantemente il verso delle possibilità concrete discendenti dal vincolo (deliberare).

riali dell'incontro di studio, Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013, p. 15, nonché G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2010.

²⁶ Cfr. S. HOLMES, *op. cit.*, p. 220. In dottrina molti elementi di riflessione in C. BAZZOCCHI, *L'umanità ovunque. Sinistra, mediazione e connessione sentimentale*, Roma, 2013.

²⁷ Cfr. M. CERUTI, *Il vincolo e la possibilità*, Milano, 2009, p. 11.

²⁸ Sui c.d. vincoli della democrazia imprescindibile il riferimento a N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1991, p. 64.

5. La partecipazione e la capacità di ascolto

La richiesta (se non la pretesa) di maggiore partecipazione, vero e proprio motivo dominante dell'ultimo decennio, acquisisce, in virtù di quanto sinora riportato, un significato almeno duplice. Da un lato essa rivela il suo carattere, per così dire, strumentale al recupero della perduta rappresentatività parlamentare; dall'altro si spiega considerando la volontà (conscia o inconscia) dell'elettorato di rovesciare o, comunque, di incidere sui termini della relazione azione/reazione: richiesta – sia detto immediatamente – sistematicamente frustrata dai rappresentanti, tenacemente impegnati a svilire ogni possibilità di modificare stile e assetto attuale delle relazioni di potere, in quanto, come si diceva, impegnati a conservare le linee divisive in funzione strumentale alla loro stessa sopravvivenza.

Nel primo senso rileva il *paradossale* potenziale divisivo della stessa idea di partecipazione, incredibilmente divenuta chiave di diversificazione *tra* le stesse forze politiche, in funzione del consenso. La verifica di alcune dinamiche populistiche dimostra, infatti che la partecipazione politica – se sganciata dalla rappresentanza – può costituire elemento essenziale di una retorica indirizzata a segnare (o conservare) una *distinzione* ritenuta fruttuosa sul piano elettorale (l'esperienza del M5S e della Lega Nord in Italia, di *Podemos*, *Ciudadanos* in Spagna, e di altre realtà, in Europa, pare in tal senso indicativa)²⁹. Nella seconda accezione, di maggior interesse ai nostri fini, rappresenta, al contrario, un elemento effettivamente indispensabile per invertire il binomio azione/reazione, su cui ci si è soffermati in precedenza. La volontà di partecipare esprime, in tal senso, la critica alla democrazia reattiva, e, al tempo stesso, una connotazione attiva della cittadinanza, disposta e desiderosa – se così può dirsi – di contribuire ad integrare processi di integrazione sociale ritenuti (spesso giustamente) obsoleti³⁰.

Il deficit di partecipazione che caratterizza i regimi politici temporanei può essere ridotto anche considerando che la stessa possi-

²⁹ Cfr., da ultimo, M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017.

³⁰ Come attentamente segnalato da A. VALASTRO, *Gli istituti della partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, parte I. Sulla perdita di integrazione sociale dei partiti tradizionali cfr. l'approfondito saggio di D. DELLA PORTA, *I partiti politici*, Bologna, 2001, spec. p.218.

bilità di unirsi per formulare una proposta (come avviene, ad esempio, nell'ipotesi dell'iniziativa delle leggi) rappresenta *per se stessa* una modalità utile affinché i singoli individui possano determinare la qualità degli interessi che ritengono degni di considerazione in ambito statale (nonché sub-statale, come è evidente considerando la funzione, sinora solo potenziale, degli strumenti di partecipazione contemplati dagli Statuti di autonomia di seconda generazione).

La proposta distinzione qualifica diversi approcci al tema. Si pensi, ad esempio, alla critica formulata da Burdeau, incentrata sulla natura della democrazia rappresentativa e sull'ambigua alternativa costituita dalla democrazia diretta. Secondo tale prospettiva, ancora estremamente suggestiva, esistono due modi di guardare ai fenomeni in esame, tra di essi non complementari.

Da un lato la democrazia diretta, e, dunque, i suoi istituti (iniziativa e, soprattutto, referendum) possono essere concepiti, in senso tradizionale, come dispositivi idonei a compensare l'egemonia degli organi rappresentativi e per introdurre all'interno dei regimi democratici le virtù ricollegabili al civismo dei governati. Come rileva l'Autore, tale interpretazione si presta tuttavia, ad un duplice ordine di critiche: *a*) pecca di scarso realismo, giacché è difficile immaginare una sua compiuta realizzazione in un universo «où l'homme a perdu le goût et la possibilité de se déterminer lui-même»; *2*) è tendenzialmente pericolosa, in quanto presuppone una concezione della democrazia non quale garanzia dell'autonomia degli individui, ma come strumento della potenza delle masse (in questo senso il referendum acquisirebbe la condizione di istituzione *réactionnaire*)³¹.

Dall'altro essa [la democrazia diretta], o, in termini diversi, la partecipazione diretta del popolo alla vita politica statale, potrebbe essere intesa come modalità di adattamento alle condizioni contemporanee della vita politica, costituendo, dunque, uno strumento supplementare ed integrativo dell'attività svolta dai partiti politici. Il rischio di tale seconda configurazione è legato al fatto che il referendum (qui considerato come la massima espressione di tale modalità di atteggiarsi della democrazia) diviene uno strumento valido non in quanto tale, ma a seconda dell'opportunità tattica legata alla sua realizzazione. Esso, in

³¹Cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle Costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1959, pp. 232 ss.

estrema sintesi, si converte in arma supplementare destinata al solo obiettivo di integrare «*l'arsenal des forces qui se disputent la direction de l'Etat de partis*»³².

Ritorna, dunque, l'eco del pensiero formulato alcuni decenni prima da Giuseppe Capograssi: «il problema che nasce di fronte a questi esperimenti di democrazia diretta nei quali gli interessi attraverso le organizzazioni sociali arrivano a partecipare alla condotta dello Stato, consiste proprio nella necessità di provvedere a che questi interessi non assorbiscano quel complesso di interessi mediati che costituiscono altrettanti bisogni sociali che debbono essere soddisfatti». Tali interessi, mediati e generali, o meglio, mediati in *quanto* generali, non possono giovare del contributo diretto delle forze sociali, che rischia, addirittura di profilarsi come pericoloso. Il limite della c.d. democrazia diretta, sta, in tal senso nel rischio di unilateralità che reca con sé: «poiché attraverso le sue organizzazioni, il corpo sociale e l'elettorato difficilmente possono superare l'immediatezza dei bisogni ed elevarsi sino alla concezione dei profondi bisogni sociali, i quali non sono avvertiti *immediatamente* dalle singole forze, ma che sono elementi indispensabili per quanto sconosciuti all'immediatezza delle forze stesse»³³.

Da queste, come da altre analisi, emergono alcune considerazioni di fondo: la partecipazione costituisce funzione ambivalente ma, al contempo, determinante per: *a*) individuare le possibilità concrete d'azione della politica; *b*) rinnovare, se così può dirsi, l'energia della rappresentazione, attingendo dall'insieme vivo delle forze sociali democraticamente disposte ad impegnare le proprie energie in ambito nazionale e locale; *c*) rivitalizzare il quadro partitico, del quale costituisce componente indispensabile ancora una volta in funzione di radicamento sociale; *d*) dare senso al circuito mediato/immediato.

In quanto tale – come in altre sedi ho avuto occasione di ricordare – la partecipazione è irrinunciabile funzione integrativa della rappresentanza (anche partitica) che – come perfettamente spiegato decenni orsono da Pietro Ingrao – dovrebbe *lasciarsi integrare*³⁴. Per agire nel verso della riduzione della distanza rappresentanti/rappresentati, la

³²Così G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 233.

³³ Cfr. i riferimenti in C. VASALE, *Società e Stato nel pensiero di Giuseppe Capograssi*, Roma, 1972, p. 139.

³⁴ Sia lecito rinviare a M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, spec. pp. 31 ss.

partecipazione, che è nozione giuridicamente inclusiva dei suoi effetti, presuppone, infatti, l'attenzione, l'ascolto, la considerazione, l'impegno dei rappresentanti tenuti alla sintesi unitaria³⁵. Condizioni, queste, che oggi paiono assolutamente deficitarie e che, come si è detto, alimentano un senso di frustrazione del tutto incompatibile con l'accezione positiva dei limiti inerenti la democrazia costituzionale. Le attuali vicende riguardanti i *voucher*, i laboriosi tentativi tesi, complessivamente, a depotenziare gli effetti del referendum del 2011 in materia di servizi pubblici locali, la sorte (infausta) che accompagna ogni iniziativa legislativa popolare, i limiti imposti dalla giurisprudenza costituzionale al referendum abrogativo (spesso assai tortuosi), costituiscono esempi illuminanti del mancato ascolto che da decenni affligge l'agire partitico, ancor più gravi se considerati alla luce delle numerosissime proposte da anni in campo circa il potenziamento del nesso sinora descritto³⁶.

6. Due piani d'azione

Le proposte di ristrutturazione del campo rappresentativo che passano per il ripensamento delle disposizioni dei regolamenti parlamentari, oggetto di diverse riflessioni in dottrina, mi paiono, per quanto sinora detto, indispensabili e fragili al tempo stesso. Indispensabili perché tramite la modifica dei regolamenti di Camera e Senato, principali canali per garantire decisioni almeno tendenzialmente condivise, si potrebbe effettivamente e finalmente agire su di alcune criticità di sistema particolarmente evidenti riferibili alla *discussione parlamentare*

³⁵ Cfr. P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, 1977, spec. 386: «la rete della democrazia di base – per non rifluire in posizioni corporative – ha bisogno di trovare a livello della rappresentanza politica generale interlocutori che siano esposti ad una influenza e ad un controllo (cioè ad un processo democratico) e che siano al tempo stesso capaci di sintesi unificanti sul terreno del ruolo e delle dimensioni nuove dello Stato». Solo a tali condizioni, ammoniva Ingrao «i partiti possono divenire costruttori di sintesi generali, che non appiattiscono tutta la società, non pretendono di risolverla tutta in loro stessi, non annullano dall'alto dogmaticamente lo sviluppo delle contraddizioni».

³⁶ Perfettamente sintetizzate, almeno per il livello nazionale, dal documento conclusivo elaborato nel corso del 2013 dalla Commissione per le Riforme Costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello. Cfr., *Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, Roma, 2013, spec. p. 73.

(disponibilità praticamente illimitata della questione di fiducia da parte del Governo; utilizzo e disciplina dei c.d. maxiemendamenti; garanzia d'esame delle iniziative popolari; conversione dei decreti legge; struttura della delega legislativa, relazione tra fonti primarie e secondarie, raccordo tra normativa nazionale e comunitaria; programmazione dei lavori parlamentari; riduzione e frammentazione dei gruppi parlamentari; disciplina del gruppo misto; ruolo e prerogative dell'opposizione ecc.); fragili perché ogni ipotesi di riforma *leggera* rischia di alimentare aspettative che, in realtà, dipendono da dinamiche di sistema più ampie e più complesse da affrontare, attenendo al variegato campo della elaborazione delle politiche da discutere³⁷.

Occorre, soprattutto, evitare un paradosso che percorre l'idea complessiva delle riforme, anche regolamentari: esse non sono mai – per quanto possa o voglia ritenersi – neutrali; anche la più semplice (apparentemente) disvela comunque un campo, un orizzonte di senso che implica una prospettiva, un indirizzo, una visione complessiva delle cose. In tal senso, qualsiasi ipotesi di revisione dei regolamenti, in quanto potenzialmente idonea a segnare un *verso* (come dimostra l'esempio del decalogo Spadolini, notoriamente proteso verso la governabilità, nel 1982) presuppone che si sia fornita risposta ad un previo interrogativo di fondo: eventuali modifiche dovranno riguardare – come si è più volte prospettato (e per certi aspetti operato) nel decennio appena trascorso – l'integrazione funzionale dei regolamenti parlamentari in ragione del perdurante assetto maggioritario della forma di governo o – a seguito del voto referendario sul tentativo di revisione operato dal d.d.l. Renzi/Boschi e delle fondamentali argomentazioni fornite dalla Corte nelle sentenze nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 – occorrerà, nel prossimo futuro, rivalutarne la funzione in prospettiva neo-proporzionalistica e neo-parlamentaristica? Rispondere a tale interrogativo è forse prematuro. Molto (se non tutto) dipenderà, infatti, dalle dinamiche innestate dalla legge elettorale e dalla capacità delle forze politiche di interpretare l'attuale, ennesima, fase di transizione, agendo – per citare le parole di un grande Maestro riferite alla struttura

³⁷ In argomento, sulla distinzione tra elaborazione delle politiche e discussione parlamentare cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza*, op. cit., spec. p. 114. Sulla necessità di riforme dei regolamenti di Camera e Senato in funzione di un recupero della mediazione cfr., ora, E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte III.

dei processi critici – in modo che «il tasso di riproduzione [del sistema rappresentativo] sia superiore a quello di degradazione»³⁸.

Il futuro del governo rappresentativo dipenderà, insomma, per larga misura, dalla scoperta di adeguate tecniche di rappresentanza elettorale, in grado di garantire, come ricordato dalla Corte nella sentenza n. 35 del 2017, un giusto bilanciamento tra rappresentatività e governabilità. L'alternativa da evitare ad ogni costo – da tempo segnalata in dottrina – è che il «sentimento di massa frazionato, disperso e non rappresentato nei processi di un governo sedicente democratico», segua un «leader del genere ispirato che avanza una pretesa di rappresentatività su basi non nazionali di una comunità trascendentale, sia di classe che di nazione»³⁹.

³⁸Cfr. E. MORIN, *Per una teoria della crisi*, 2017, pp. 31 ss. Sulle possibilità di riforma dei regolamenti elaborate negli anni passati cfr. i contributi raccolti nel volume di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007. Sul possibile ruolo del Parlamento all'indomani del referendum costituzionale del passato dicembre cfr., per tutti, G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e ruolo del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2017, parte I. Sulle riforme regolamentari degli anni '80, sul c.d. Decalogo di Spadolini e sul loro significato generale cfr., in particolare, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in S. CASSESE (a cura di), *Riforme istituzionali e disciplina della politica*, Milano, 2015, spec. pp. 466 ss.; V. CASAMASSIMA, *L'opposizione in parlamento. L'esperienza britannica e italiana a confronto*, Torino, 2013, pp. 286 ss.

³⁹ C. J. FRIEDRICH, *op. cit.*, p. 383.



Costituzionalismo.it

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

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

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

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)