



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2021

**Rappresentanza responsiva
o rappresentanza cognitiva?**

di Elena di Carpegna Brivio

EDITORIALE SCIENTIFICA

RAPPRESENTANZA RESPONSIVA O RAPPRESENTANZA COGNITIVA?

di Elena di Carpegna Brivio

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico

Università degli Studi di Milano-Bicocca

SOMMARIO: 1. LA RAPPRESENTANZA POLITICA A UN BIVIO; 2. IL BILANCIAMENTO TRA *DELEGATION* E *ACCOUNTABILITY* E LE APORIE DI UNA RAPPRESENTANZA RESPONSIVA; 3. LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE COME STRUMENTO DI TRASFORMAZIONE COGNITIVA DELLA RAPPRESENTANZA; 4. IL VALORE COGNITIVO DEI PROCEDIMENTI ISTRUTTORI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE; 5. IL DIBATTITO SULLE RIFORME ISTITUZIONALI DELLA XVIII LEGISLATURA E LA MODESTA ATTENZIONE PER UNA RAPPRESENTANZA COGNITIVA; 6. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE PER UN FUTURO COGNITIVO DELLA RAPPRESENTANZA.

1. La rappresentanza politica a un bivio

L'intero Novecento è stato attraversato da un'ampia letteratura sulla crisi della rappresentanza politica che ha contribuito a formare la mente dei giuristi con un'attenzione alla disfunzionalità¹. Come principale innovazione istituzionale uscita dal laboratorio della Rivoluzione francese, la rappresentanza è stata a lungo considerata un prodotto evidente del razionalismo giuridico, impiegato per limitare la parteci-

¹ Per limitarsi solo ad alcuni grandi riferimenti dottrinali: S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Pisa, 1909; L. DUGUIT, *Les transformations du droit public*, Paris, 1913; E. BARKER, *The discredited State*, in *The political quarterly*, n. 5/1915, pp. 101 ss.; C. SCHMITT, *Etica di Stato e Stato pluralistico*, 1930, in ID., *Posizioni e concetti. In lotta con Weimar-Ginevra-Versailles, 1923-1939*, Milano, 2007, pp. 217 ss.; S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, 1935, Roma, 2007; G. BALLADORE PALLIERI, *La crisi della personalità dello Stato*, in *Jus*, 1953; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 21 ss.; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, *Ivi*, pp. 109 ss.; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, in particolare pp. 3 ss.; P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2011, pp. 1 ss.

pazione del popolo a quella «sola parte di esigenze ragionevoli» che si pensava di poter immettere nello Stato senza aprirne il funzionamento a un pluralismo sociale che si percepiva come fortemente instabile².

Oggi, però, sarebbe davvero riduttivo vedere nel percorso costituzionale della rappresentanza solo i suoi difetti genetici. Essa ha potuto continuare ad essere un istituto fondativo del diritto pubblico non perché fosse dotata di un carattere e di un'efficacia inalterabili, ma perché ha saputo dimostrare la capacità di favorire un percorso di promozione della persona umana e della sua relazionalità.

È grazie a questa capacità che la rappresentanza è entrata a far parte del mondo istituzionale della Costituzione repubblicana. L'ordinamento repubblicano ha segnato una nettissima cesura con l'universo ipostatico della Rivoluzione francese. Il popolo a cui l'art. 1 attribuisce la sovranità e l'uomo a cui l'art. 2 riconosce diritti inviolabili non sono certo forme ideali concepite razionalmente, ma sono il fondamento concretissimo di un sistema giuridico che fa della complessità sociale il nuovo fattore di federazione dell'unità costituzionale³.

In questo contesto, così lontano dalle finzioni ottocentesche, la rappresentanza conserva una rilevanza che può essere compresa soltanto se si vede in essa qualcosa di molto diverso dal vecchio meccanismo di assorbimento della società nello Stato. Quando lo Stato si apre al più ampio pluralismo politico, istituzionale e sociale, l'unità giuridica non può più essere concepita come unicità della volontà statale, ma assume un significato oggettivo, un carattere funzionale: è la direzione a cui si tende a rendere l'ordinamento un moto unitario che si sviluppa nel funzionamento coordinato delle istituzioni e nell'incontro delle loro competenze⁴.

² G. BURDEAU, *L'allégorie nationale. Essai sur la notion de peuple dans la démocratie classique*, 1952, ora in ID., *Écrits de Droit constitutionnel et de Science politique*, textes réunis et préfacés par Jean-Marie Denquin, Paris, 2011, pp. 175 ss.; A. BARNAVE, *De la Révolution et de la Constitution*, Grenoble, 1988; V.E. ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 2/1895, pp. 1 ss.

³ P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3/2013, pp. 607 ss.; R. RUFFILLI, *Sulla fondazione della Repubblica democratica in Italia*, in R. RUFFILLI (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Bologna, 1979, vol. I, p. 17. Sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, 2015, pp. 11 ss.

⁴ G. PASTORI, *Società e stato in Italia dal 1948 ad oggi*, in *Stato e senso dello Stato*

Il ruolo costituzionale della rappresentanza, allora, diviene un ruolo promozionale che si costruisce mettendo in contatto la molteplicità della struttura sociale con i valori di ordine normativo per avviare un percorso di rigenerazione politica, economica e sociale⁵.

Oggi però non è agevole affrontare il tema della riforma della rappresentanza a partire da questo assunto. Sulla società contemporanea pesa una retorica della disintermediazione che si dimostra potentissima nel favorire la scomposizione dell'architettura tradizionale delle liberal-democrazie. Da un lato il radicamento sociale delle nuove tecnologie digitali ha amplificato l'idea di un popolo autosufficiente e capace di intervenire direttamente in ogni aspetto della decisione politica. Dall'altro, le forme giuridiche dello Stato di diritto, nate con il preciso obiettivo di far decantare gli interessi momentanei, faticano ad adattarsi ai tempi e alle trasformazioni della nuova società⁶.

Non di rado, allora, il discorso sulla riforma della rappresentanza assume caratteri che sembrano implicare o comunque ammettere il superamento della rappresentanza⁷. In realtà ciò che oggi è davvero superato è soltanto l'idea che la rappresentanza serva ad esaurire la partecipazione del popolo nel solo momento elettorale. Questa idea, che è stata fondativa per lo Stato ottocentesco uscito dalla Rivoluzione francese, non è più in alcuna misura attuale: la rappresentanza oggi deve garantire la conservazione di un alto livello di comunicazione tra società e istituzioni e se le elezioni sono sicuramente un momento importante, non sono certo l'unico punto di contatto tra elettore ed

oggi in Italia, Milano, 1981, pp. 105 ss.; V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1962, X. Sulla rappresentanza come strumento di assorbimento della società nello Stato S. TRENTIN, *Stato, Nazione, Federalismo*, Milano, 1945, pp. 31 ss.

⁵ N. BOBBIO, *La funzione promozionale del diritto*, in ID., *Dalla struttura alla funzione*, Bari, 2007, pp. 3 ss.

⁶ A. VOSSKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2018, pp. 785 ss.; M. TARCHI, *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del «complesso di Cenerentola»*, in *Filosofia politica*, n. 3/2004, pp. 411 ss.; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; N. LUPO, «Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana, in *Ragion pratica*, n. 1/2019, pp. 251 ss. G.U. RESCIGNO, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, *Ivi*, pp. 273 ss.; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Giurcost.it*, 20 maggio 2019; G. DI COSIMO, *La via italiana alla democrazia diretta digitale*, in *Populus*, n. 19/2021, pp. 103 ss.; A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, n. 3/2019.

⁷ F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino 2020.

eletto. Se ai tempi dello Stato liberal-borghese era la trasfigurazione dei rapporti politici e sociali in un sistema di finzioni giuridiche ad assicurare la tenuta complessiva dell'ordine politico-costituzionale, oggi è assurdo pensare che le ragioni dell'unità costituzionale possano essere garantite senza un'adeguata comprensione dei reali bisogni di immediatezza e di immanenza propri di una società articolata, autonoma e plurale⁸.

Se questa consapevolezza può essere un fermo punto di partenza, non è però affatto scontata la direzione che si può intraprendere quando si cerca di rafforzare la relazione tra rappresentanza e cittadinanza⁹.

Nel presente lavoro si intende mettere in evidenza due distinte tendenze, la rappresentanza responsiva e la rappresentanza cognitiva, che sono entrambe presenti negli ordinamenti contemporanei, ma che possono condurre a esiti molto diversi sul piano dell'organizzazione costituzionale.

Quando viene accentuato l'elemento della responsività, infatti, le istituzioni rappresentative vengono orientate a rispecchiare, nel modo più fedele possibile, gli interessi, le opinioni e le volontà che sono già presenti nella società e su cui non si vuole che le istituzioni esercitino un'attività di mediazione. La rappresentanza viene di conseguenza interpretata come un meccanismo che serve per scattare un'istantanea istituzionale di un assetto che la società ha già definito e che deve essere trasposto nell'organizzazione costituzionale mantenendo inalterati anche i relativi rapporti di forza. Ne deriva una forte valorizzazione dei momenti elettorali, cui si affida il compito di verificare periodicamente la consistenza delle diverse componenti politiche. Ma ne deriva anche una legittimazione di forme di controllo o di sanzione che garantisca-

⁸ L'idea della rappresentanza come strumento che esaurisce la partecipazione del popolo limitandola al solo momento elettorale ha caratterizzato ampiamente il pensiero istituzionale della Rivoluzione francese. C. LAVAGNA, *Per un'impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, 1942, ora in ID., *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, pp. 97 ss.; J. BART, *Aspects constitutionnels du cheminement de l'idée républicaine*, in M. VOVELLE (a cura di), *Révolution et république, L'exception française*, Paris, 1994, pp. 121 e ss.; M. MIAILLE, *L'État de droit dans la constitution, in 1791. La première constitution française. Actes du colloque de Dijon 26 et 27 septembre 1991*, Paris, 1993, pp. 21 e ss.; S. MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1994, vol. I, pp. 270 ss.

⁹ A. LUPIA, M. D. McCUBBINS, *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, in *European Journal of Political Research*, n. 3/2000, pp. 291 ss.

no che il rapporto di identificazione tra elettore ed eletto permanga in tutti i punti della retta del mandato rappresentativo¹⁰.

Come viene analizzato nel secondo paragrafo, la rappresentanza responsiva è oggi un'interpretazione che caratterizza ampiamente il dibattito pubblico: alle istituzioni viene sempre più richiesto di ridurre o eliminare tutti quegli elementi organizzativi che potrebbero comportare una deviazione rispetto a volontà e indirizzi che si formano integralmente al di fuori delle istituzioni¹¹.

Eppure, questo modo di intendere la rappresentanza sembra trascurare una parte molto rilevante del costituzionalismo. Le Costituzioni sono nate con il preciso intento non soltanto di comprendere la società, ma anche di migliorarla. Le idee di libertà e di eguaglianza che hanno caratterizzato in profondità il percorso storico della civiltà occidentale non avrebbero mai potuto affermarsi se le istituzioni non avessero saputo avviare un lavoro giuridico di ricucitura della struttura sociale volto a determinare innovativi obiettivi di trasformazione sociale¹².

La Costituzione italiana, in particolare, ha concepito la sovranità popolare come un tessuto connettivo vario e mutevole che si alimenta della massima apertura rispetto agli impulsi sociali, ma che deve anche condurre alla creazione di una rete di rapporti di solidarietà. Questo tessuto ha bisogno di essere riversato nelle istituzioni rappresentative non per trovare una riproduzione semplificata della frammentazione

¹⁰ D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, n. 4/1985, pp. 373 ss.; G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza*, 1984, poi in ID., *Le regolarità della politica. Scritti scelti e pubblicati dagli allievi*, Milano, 1988, vol. II, pp. 990 ss.; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, 1967, poi in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 207 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio dei partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, vol. II, pp. 11 ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, 1957, poi in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, pp. 25 ss.

¹¹ L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'inattualità odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 12 ss.

¹² R. VON JHERING, *Lo scopo nel diritto*, trad. it. Torino, 1972, in particolare pp. 392 ss.; G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1892, trad. it in L. ORNAGHI (a cura di), *Il concetto di "Interesse"* Milano, 1984, pp. 478, 479; G. BURDEAU, *Le libéralisme*, Paris, 1979, pp. 57 ss.; ID., *La sopravvivenza della nozione di Costituzione*, 1956, trad. it., Seregno, Herrenhaus, 2014, p. 34; P. GROSSI, *Il diritto tra potere e ordinamento*, Napoli, 2005, p. 23; P. BASTID, *Les grands procès politiques de l'histoire*, Parigi, 1962, pp. 307 ss.

sociale, ma per avviare un processo di unificazione che vive della possibilità di individuare obiettivi di progressione sociale e di poterli realizzare concretamente¹³.

Nell'interpretazione della rappresentanza, allora, può essere utile far emergere un significato che va al di là della ricezione di una società che si ritiene autorealizzata. La rappresentanza, infatti, può essere intesa non come una rappresentanza responsiva, ma come una rappresentanza cognitiva, vale a dire come una «infrastruttura giuridica» la cui vocazione è di consentire alla complessità e alla frammentazione sociale di confrontarsi attraverso funzioni e procedimenti che sappiano rendere trasparenti i conflitti e palesare le responsabilità decisionali, fino a fare dell'aggregazione politica un fattore che entra nell'ossatura delle istituzioni¹⁴. Per sviluppare una simile capacità è necessario valorizzare una differenza specifica della rappresentanza politica: la rappresentanza serve per creare un piano comune, in cui elementi, bisogni e istanze che sono diversi in tutto, per provenienza, per competenza, per impatto sociale, possono effettivamente confrontarsi ed estrarre

¹³ G. AMATO, *Aspetti vecchi e nuovi del «politico» e del «sociale» nell'Italia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie: rapporti tra stato e società civile*, Bologna, 1981, pp. 91 ss.; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1978, vol. III, pp. 1565 ss.; E. TOSATO, *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato*, in ID., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1989, pp. 25 ss.; G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Roma, 1937, pp. 185 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità dei valori nella pluralità delle posizioni*, Milano, 1995, in particolare pp. 32 ss.

¹⁴ G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, pp. 130 ss.; ID., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, in particolare pp. 402 ss. L'espressione «infrastruttura giuridica» è stata utilizzata da Paolo De Ioanna in molti suoi scritti in relazione al bilancio pubblico con il preciso intento di chiarire il valore cognitivo della democrazia rappresentativa. In questo senso De Ioanna ha contribuito a radicare nel diritto pubblico italiano le riflessioni sulla democrazia cognitiva sviluppate da J. Habermas. Cfr. ad esempio J. HABERMAS, *Stato di diritto e democrazia: nesso paradossale di principi contraddittori?*, in *Teoria politica*, 3/2000, pp. 3 ss.; ID., *Teoria dell'agire comunicativo*, 1981, trad. it. Bologna, 2017; ID., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, 1992, trad. it. Roma-Bari, 2013; P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, pp. 15 ss.; ID., *Democrazia cognitiva e governance della finanza pubblica*, SVIMEZ, 2014. Il tema è poi stato analizzato di recente da M. DEGNI, *Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 2/2020, pp. 61 ss.

dalle loro differenze l'unità necessaria per perseguire obiettivi di progressione comune¹⁵.

Si tratta di una prospettiva poco diffusa in Italia, dove le dinamiche proprie del sistema politico hanno contribuito a incentrare l'attività parlamentare sulla funzione legislativa e, contemporaneamente, a dematerializzare le funzioni di controllo e i meccanismi della responsabilità politica¹⁶. È però un approccio che altri ordinamenti hanno seguito radicando presso i loro Parlamenti funzioni di valutazione delle politiche pubbliche che hanno il preciso intento di migliorare le capacità cognitive del processo decisionale a partire da un'accettazione del pluralismo che caratterizza le società contemporanee¹⁷.

Nel prosieguo del presente lavoro si intende analizzare l'attuale condizione della rappresentanza per far emergere quali elementi possono effettivamente favorire una sua trasformazione in senso cognitivo.

Il secondo paragrafo considera come oggi la questione della partecipazione democratica richieda di sviluppare forme di *accountability* dell'azione pubblica che possono radicarsi in una capacità delle assemblee rappresentative di avviare un dibattito ragionato e formalizzato in cui, attraverso un ampio contraddittorio pubblico, diviene possibile

¹⁵ A. LE DIVELLEC, *Parliament in constitutional law*, in *Handbook of Parliamentary Studies, Interdisciplinary Approaches to Legislatures*, Cheltenham-Northampton, 2020, pp. 102 ss.; P. DE IOANNA, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2015, pp. 69 ss.

¹⁶ V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, 1957, ora in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, 1985, pp. 153 ss.; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 355; ID., *La funzione di controllo*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Annuario 2000. Il Parlamento*, atti del XV convegno annuale, Padova, 2001, p. 212; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 141 ss.; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, pp. 36 ss.; V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 3/1998, pp. 67 ss.

¹⁷ G. RIVOSECCHI, *Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2003, p. 512; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri*, quaderno 2011, p. 119; A. MANZELLA, *Trasformazione della sovranità e della rappresentanza politica nello Stato parlamentare italiano*, in *Lo stato delle istituzioni italiane – Problemi e prospettive*, Milano, 1994, pp. 121 ss.; T.R. BURNS, *Evoluzione di Parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in *Giornate in memoria di Aldo Moro*, Camera dei deputati, 8 maggio 1998; A. RUSSO, *Politiche pubbliche tra globalizzazione e spazio locale*, Roma, 2012.

interrogare, discutere, convincere, cambiare idea e chiedere conto, secondo un'impostazione che è propria delle funzioni di controllo, ma che oggi richiede di essere fortemente attualizzato¹⁸.

Il terzo paragrafo analizza come la valutazione delle politiche pubbliche possa essere utile in questo senso, dal momento che cerca di incardinare presso le strutture della decisione politica una forte relazione con strutture di ricerca indipendente. Immettendo una conoscenza multidisciplinare e rigorosamente non-partisan nel processo decisionale è possibile superare la logica dei procedimenti formali a favore di un sistema istituzionale che progetta i nuovi interventi secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali e sviluppa attorno ad essi un ampio contraddittorio pubblico.

I paragrafi quarto e quinto pongono in relazione la visione della rappresentanza cognitiva con l'attuale condizione della rappresentanza politica nell'ordinamento italiano. Nel quarto paragrafo si analizza come la giurisprudenza costituzionale abbia rivolto, negli ultimi anni, una serie di moniti al legislatore, invitandolo ripetutamente a svolgere un'ampia istruttoria legislativa che sappia dare fondamento conoscitivo alle sue scelte discrezionali. Il paragrafo quinto, invece, considera più da vicino il dibattito sulle riforme istituzionali che ha attraversato la XVIII Legislatura e che ha ampiamente riguardato la rappresentanza politica. Ne emerge una discrasia: mentre la giurisprudenza costituzionale è fortemente orientata alla definizione di un principio costituzionale di trasparenza che vede i procedimenti fondati sulla conoscenza essere un elemento essenziale per la realizzazione della democrazia sociale, la discussione parlamentare sulla riforma della rappresentanza si è caratterizzata per un'intensa attività di proposte di revisione senza che però sia davvero chiara la direzione verso cui si vuole andare. Se all'inizio della Legislatura sembrava affermarsi un indirizzo di forte orientamento alla rappresentanza responsiva, le riforme costituzionali approvate nel corso della Legislatura hanno scelto di intervenire su numeri e requisiti alla base della rappresentanza, ma si sono sottratte alla decisione di determinare la fisionomia della rappresentanza del futuro.

Il sesto paragrafo, allora, sottolinea in sede di conclusioni la rilevanza di realizzare nell'ordinamento italiano una rappresentanza di

¹⁸ L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'inattualità odierna della rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 12 ss.

tipo cognitivo come strumento per perpetuare nella società di domani la sovranità popolare e la protezione della persona come valori fondativi dell'ordinamento repubblicano.

2. Il bilanciamento tra *delegation* e *accountability* e le aporie di una rappresentanza responsiva

L'idea di una rappresentanza responsiva ha sempre accompagnato lo sviluppo del costituzionalismo. Lo stesso dibattito ottocentesco sull'introduzione del suffragio universale si è ampiamente caratterizzato per una contrapposizione tra coloro che ritenevano che le istituzioni dovessero cercare di rispecchiare la struttura reale della società e coloro che, invece, temevano che, così facendo, la rappresentanza si aprisse alla frammentazione e all'instabilità¹⁹.

Rispetto a questa evoluzione, però, oggi qualcosa è effettivamente cambiato. L'attenzione che attualmente riguarda la responsività non è più semplicemente legata a una lotta per l'allargamento della partecipazione democratica, ma sta assumendo le caratteristiche di una messa in discussione della stessa utilità formale delle istituzioni rappresentative. Il termine «populismo», pur essendo concettualmente instabile e fortemente generico, è ormai entrato nel linguaggio comune per identificare un complesso universo di forme politiche che hanno saputo alimentarsi di un consenso divenuto sempre più istantaneo e mutevole, ma comunque catturato dall'idea che le *élites* siano l'antagonista del popolo, l'elemento istituzionale e sociale che impedisce al soggetto sovrano di esprimersi in modo autentico. Per queste forme diviene prioritario sottoporre i rappresentanti a una responsività stringente che impedisca una piena autonomia di giudizio e di azione²⁰.

Si tratta di movimenti che, per molto tempo, hanno dato vita soprattutto a forme di protesta che restavano ai margini del sistema istituzionale, ma che, ormai, sono divenuti vere e proprie istanze di trasformazione dell'ordine costituito. Il loro rafforzamento mette in forte tensione il costituzionalismo che, invece, si caratterizza per il ricono-

¹⁹ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, 1922, vol., pp. 429 ss.; G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Paris, 1949, pp. 144, 145; P. PACTET, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Paris, 1985, pp. 88 ss.

²⁰ J.W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, 2016, trad. it., Milano, 2017; Y. MÉNY, Y. SUREL, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2000, p. 15.

scimento del pluralismo e per una struttura istituzionale che deve svolgere un ruolo di mediazione nei confronti della società. I movimenti che criticano apertamente le strutture tradizionali della liberal-democrazia, infatti, nonostante un ampio uso retorico della democrazia diretta, alimentano un indistinto sentimento *anti-establishment* che, non di rado, agevola l'affermazione di *leader* carismatici che propongono la *loro* voce come la *vera* voce del popolo²¹.

È appena il caso di far notare come, in questo modo, senza la spontanea molteplicità di voci che caratterizza lo svolgimento della vita civile, il popolo non è un popolo davvero sovrano, ma è una

²¹ A. VOSSKUHLE, *Populismo e democrazia*, cit.; J.W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, cit., pp. 40 ss.; J. LECA, *La démocratie à l'épreuve des pluralismes*, in *Revue française de science politique*, 2/1996, pp. 225 ss.; M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2014, pp. 7 ss.; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; V. FABBRIZI, *Tra liberalismo politico e populismo. Riflessioni sul costituzionalismo contemporaneo*, in *Etica & Politica*, n. 1/2021, pp. 511 ss. L'uso retorico della democrazia diretta continua ad alimentarsi del potente immaginario collegato alle democrazie dell'antichità classica o alla componente giacobina della Rivoluzione francese. È noto però come questi riferimenti non abbiano autentico valore storico. Attorno alle città-stato greche e alla repubblica romana è fiorito un ampio genere letterario, di cui Rousseau è uno dei principali esponenti, che tace colpevolmente della profonda disegualianza su cui si fondavano quelle società. Quanto alla democrazia diretta teorizzata dalla Rivoluzione francese, occorre considerare che ai tempi di Robespierre il costituzionalismo si lacerava nella contrapposizione tra il voto-diritto e il voto-funzione: i ragionamenti sulla democrazia diretta rientravano quindi in un laboratorio costituzionale molto più ampio che si poneva come obiettivo euristico l'elaborazione di un sistema istituzionale coerente con il suffragio universale. M. ROUSTAN, *Les philosophes et la société française au XVIIIe siècle*, Paris, 1911; H. NÉZARD, *Éléments de droit public*, Paris, 1931, pp. 5 e ss.; D. LOSURDO, *Rivoluzione francese e immagine dell'antichità classica: da Constant a Nietzsche*, in *Quaderni di storia*, 1987, 26, pp. 93 e ss.; K. M. BAKER, *Le trasformazioni del repubblicanesimo classico nella Francia del Settecento*, in M. VIROLI (a cura di), *Libertà politica e virtù civile. Significati e percorsi del repubblicanesimo classico*, Torino, 2004, pp. 149 e ss.; H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana*, 1958, trad. it Bompiani, Bergamo, 2008, pp. 18 ss.; A.W.H. ATKINS, *Moral values and political behaviour in the ancient Greece*, The Norton Library, 1967; J. ELSTER, *Accountability in Athenian Politics*, in A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, B. MANIN (a cura di), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999, pp. 253 ss.; P. CATALANO, «Peuple» et «citoyens» de Rousseau à Robespierre: racines romaines du concept de «république», in M. VOVELLE (a cura di), *Révolution et république. L'exception française*, Paris, 1994, pp. 27 e ss.; C. NICOLET, *Citoyenneté française et citoyenneté romaine. Essai de mise en perspective*, in S. BERNSTEIN e O. RUDELLE (a cura di), *Le modèle républicain*, Paris, 1992, pp. 19 e ss

“massa”, la cui funzione è quella di essere scagliata contro i propri contendenti²². La Costituzione italiana, invece, ha basato la sovranità popolare su un intenso pluralismo sociale che è capace di esprimere un principio unitario non perché una volontà prevale su di un'altra, ma perché è l'ordinamento che deve riuscire a produrre una piena convergenza dei corpi sociali verso finalità costituzionali. Da un punto di vista costituzionale, quindi, il popolo non vive al di fuori delle istituzioni ma si realizza, invece, attraverso di esse²³.

Già Norberto Bobbio ci aveva insegnato come una critica generalizzata alla democrazia rappresentativa fosse del tutto inidonea a leggere i bisogni politici delle società contemporanee. La popolosità delle comunità politiche, la natura prestazionale dello Stato sociale, il carattere tecnico della società industriale, il conformismo che è insito nei processi di massificazione sono fenomeni che rendono illusoria l'idea di un popolo emancipato dalla rappresentanza²⁴. A ciò bisogna aggiungere che le tecnologie digitali, lungi dall'offrire la possibilità tecnica di una partecipazione costante del popolo, stanno aprendo semmai nuovi scenari di potere e di soggezione che richiedono controllimiti giuridici particolarmente solidi e innovativi²⁵.

Occorre allora porre la questione della partecipazione popolare in termini molto diversi e prendere coscienza innanzitutto di come anche il cittadino più consapevole e responsabile sia sempre accompagnato da un articolato e diversificato bisogno di delegazione. La politica è, oggi più che mai, un'attività complessa che richiede una preparazione e una competenza specifica e che si traduce in compiti che possono essere svolti soltanto attraverso strutture, analisi e procedure che non

²² Così A. CODACCI-PISANELLI, *Il dogma della sovranità popolare*, Tipografia Nistri, 1891, p. 16.

²³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, in ID., *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, pp. 89 e ss.; C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 1 e ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, artt. 1-12, pp. 5 e ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, cit.

²⁴ I paradossi citati sono tratti da N. BOBBIO, *Are There Alternatives to Representative Democracy?*, in *Telos*, 1978, pp. 17 ss. In proposito cfr. poi E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

²⁵ B. MARCHETTI, *The algorithmic administrative decision and the human in the loop*, in *Biolaw journal*, n. 2/2021.

possono essere sostituite in alcun modo da un sistema di voto continuo dei cittadini comuni²⁶.

Misurare la partecipazione democratica sul numero di decisioni assunte in modo disintermediato, di conseguenza, è un esercizio sterile perché non consente di raccontare in alcun modo la qualità dell'intervento pubblico né i benefici che i cittadini possono trarre da esso. Occorre invece riuscire a costruire l'ordinamento in modo che si fronteggino due flussi e la catena delle delegazioni venga bilanciata da una catena dell'*accountability* che va nella direzione opposta²⁷.

I partiti che hanno reso possibile l'esperienza costituente erano pienamente consapevoli di come, al di là delle forti contrapposizioni ideologiche, la definizione di un orizzonte comune fosse una precisa funzione della Politica. Il partito era innanzitutto una piattaforma culturale capace non solo di selezionare e preparare coloro che dovevano impersonare le istituzioni, ma anche di elaborare un pensiero che veniva costantemente verificato nella società e della cui realizzazione si rendeva conto in Parlamento, ma anche nelle segreterie, nelle riviste, nei centri studi, nelle sezioni territoriali²⁸.

La crisi che ha colpito i partiti negli anni Novanta, tra le sue molte conseguenze, ha lasciato anche che venisse a mancare il tessuto connettivo che aveva fino a quel momento legato i processi decisionali

²⁶ R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pp. 447 ss.

²⁷ K. STRØM, *Delegation and accountability in Parliamentary Democracies*, in *European Journal of Political Research*, n. 3/2000, pp. 261 ss.; J. D. FEARON, *Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*, in *Democracy, Accountability and Representation*, cit., pp. 55 ss.

²⁸ R. BIN, *Parola-chiave: Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, pp. 369 ss.; M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2013, pp. 283 ss.; G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 425 ss.; E. RINALDI, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 14-15 giugno 2019; P. COSTA, *Cittadinanza e "simboli di fondazione": una lettura del processo costituente in Italia (1946-7)*, in M. FIORAVANTI E S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituzione italiana*, Annale VIII, Roma, 1999, p. 106; F. TRANIELLO, *Sulla definizione della Resistenza come «Secondo Risorgimento»*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI E G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996, pp. 17 ss.; AA.VV., *Il Secondo Risorgimento. Nel decennio della Resistenza e del ritorno alla democrazia, 1945-1955*, Roma, 1955.

dell'ordinamento alla società. Mentre altri Paesi, nel medesimo periodo storico, hanno ripensato il ruolo delle loro assemblee rappresentative creando strutture di ricerca dedicate e reinventando le funzioni di controllo, la rappresentanza politica italiana è rimasta avvolta in un lunghissimo processo di transizione, in cui la difficoltà di risolvere alcuni nodi essenziali per il sistema politico, dai meccanismi elettorali alle dinamiche della forma di governo, ha tenuto in secondo piano la questione di utilizzare le sedi della rappresentanza per verificare in concreto la scelta delle priorità, la gestione delle risorse e i risultati ottenuti²⁹.

Dopo un trentennio di discussioni sulle riforme istituzionali, oggi la struttura rappresentativa dell'ordinamento italiano si presenta come particolarmente vulnerabile. In un contesto economico-sociale di crescente dematerializzazione delle relazioni, dei lavori, delle ricchezze e delle aspirazioni esistenziali, si sta rivelando in modo sempre più evidente come la comprensione del contesto e la diffusione delle conoscenze siano gli elementi da cui passa la realizzazione della persona, nonché la possibilità di concepire e realizzare un progetto comune di promozione collettiva³⁰.

Nel sistema istituzionale italiano, però, le assemblee rappresentative continuano ad essere considerate soprattutto come strumento per la formalizzazione legislativa di decisioni che hanno creato consenso elettorale e che non si è disposti a mettere in discussione facilmente³¹. I fattori che, al pari della cornice normativa, determinano il successo di un intervento pubblico di trasformazione sociale sono invece molti: il trasferimento di risorse finanziarie, la messa a disposizione di beni e servizi, la definizione di procedure per risolvere situazioni critiche, la realizzazione di campagne di opinione che evidenzino pro e contro di un comportamento individuato sono tutti elementi fondamentali per la realizzazione delle politiche pubbliche. Un ordinamento, allora, può

²⁹ A. MANZELLA, *Parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, pp. 36 ss.; N. LUPO, *Un Parlamento da rafforzare, non da indebolire*, cit.; F.S. TONIA-TO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche, valutazione delle politiche pubbliche: la dialettica tra policies e politics nel parlamentarismo contemporaneo*, in P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e di ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2016, pp. 16 ss.

³⁰ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, p. 123.

³¹ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 25 ss.

dirsi autenticamente democratico se tutte le fasi del processo decisionale, dalla progettazione e deliberazione fino all'attuazione e all'analisi delle ricadute di lungo periodo, sono sottoposte a un ampio contraddittorio pubblico che si propone di palesare i costi che si chiede alla comunità di sostenere e i benefici, presenti e futuri, che è ragionevole attendersi³².

Le assemblee rappresentative sono state disegnate con il preciso intento di evitare che fossero soltanto i soggetti già politicamente forti ad imporsi. L'inclusione anche delle voci più flebili e la creazione e formalizzazione del confronto e dell'ascolto sono i pilastri su cui sono stati costruiti i procedimenti parlamentari³³. Oggi questa capacità serve non soltanto ad allargare la platea dell'inclusione, ma deve essere anche lo strumento che consente alla visione collettiva di maturare. In una società che produce impulsi politici secondo i ritmi delle nuove tecnologie digitali, il ruolo delle istituzioni rappresentative non può essere quello di imporre le politiche, ma deve divenire, invece, quello di discutere le politiche, perché la visione collettiva su di esse possa effettivamente maturare³⁴.

Occorre allora riscoprire un lato non legislativo della rappresentanza e rendere indirizzo, controllo, informazione, ispezione sempre più sfaccettature diverse di un'unitaria capacità parlamentare di dare forma istituzionale trasparente al processo di *policy making*³⁵.

Quest'obiettivo, che richiede alle istituzioni rappresentative di aprire le loro competenze alla raccolta e all'elaborazione di dati, può essere oggi raggiunto radicando presso le assemblee elettive funzioni di valutazione delle politiche pubbliche.

³² R. MAYNTZ, *Intergovernmental implementation of environmental policy*, in K. HANF e F.W. SCHARPF (a cura di), *Interorganizational policy making*, Beverly Hills, 1978, pp. 201 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, p. 29 ss.; D. EASTON, *The political System: an Inquiry into the State of political science*, 1953, trad. it. *Il sistema politico*, Milano, 1973, p. 157.

³³ J.P. HEURTIN, *The circle of discussion and the semicircle of criticism*, in *Making things public: atmospheres of democracy*, London, 2005, pp. 754 ss.

³⁴ 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*, Milano, 2001, pp. 109 ss.; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 72.

³⁵ N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 2009; ID., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2002, p. 959 ss.

3. La valutazione delle politiche pubbliche come strumento di trasformazione cognitiva della rappresentanza

Nel nostro ordinamento è ancora molto difficile riuscire a costruire una dialettica tra *politics* e *policies*, vale a dire tra il piano delle relazioni che si basano sulla ricerca del consenso e del potere (*politics*) e quello delle azioni che, concretamente, sono rivolte ad affrontare e risolvere un problema collettivo (*policies*)³⁶.

La legittimazione democratica dell'azione politica tende ancora ad essere confinata nel moto ascendente dell'investitura popolare, mentre stenta ad essere riconosciuta come responsabilità politica che viene fatta valere attraverso forme di controllo costante³⁷. Questa seconda interpretazione, che ha ascendenze teoriche nel pensiero politico di Schumpeter e Popper, richiede di considerare il tratto discendente della relazione tra governanti e governati come l'elemento che consente alle istituzioni democratiche di assumere una prospettiva di progresso stabile: soltanto mettendo in atto meccanismi istituzionali di riflessione è possibile che le strutture della decisione politica vadano alla ricerca dei propri errori e imparino a rispondere ai bisogni della società a partire da una netta distinzione tra i fatti, che si indagano con la ricerca scientifica, e le decisioni, che invece si assumono con una piena responsabilità politica³⁸.

Molti ordinamenti hanno inteso avviare una trasformazione in senso cognitivo dei loro organi rappresentativi istituendo funzioni

³⁶ R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2009, pp. 203 ss.; M. MORISI, *Come studiare il Parlamento italiano ... e perché*, in *Associazione per le ricerche e gli studi parlamentari*, Quaderno, 2004, p. 14; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, pp. 13 ss.; F.S. TONIATO, *Scrutiny, oversight, valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 16 ss.; B. DENTE, G. REGONINI, *Politics and policies in Italy*, in P. LANGE E M. REGINI (a cura di), *State, market and social regulation: new perspectives on Italy*, New York, 2010, pp. 51 ss. Sulle ragioni linguistiche di una difficile distinzione tra *policies* e *politics* A. J. HEIDENHEIMER, *Comparative public policy at the crossroads*, in *Journal of public policy*, n. 4/1985, pp. 441 ss.

³⁷ In questo senso A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del Governo e decreti-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 2/2012, in particolare pp. 22, 23.

³⁸ J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, trad.it. Milano, 1964, pp. 257 ss. C. POPPER, *La società aperta e i suoi nemici*, vol. II *Hegel e Marx, falsi profeti*, trad. it., Roma, 1974, pp. 366, 367. In proposito N. BOBBIO, *Società chiusa e società aperta*, in ID., *Tra due repubbliche: alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, pp. 87 ss.

di valutazione delle politiche pubbliche, divenuta ormai un'autonoma scienza delle istituzioni volta ad assumere come unità di analisi i problemi oggettivi della comunità politica per studiarli insieme al complesso di reti di interazione che li riguardano. Rispetto ad altre discipline normalmente utilizzate dai decisori pubblici, come la scienza giuridica o la scienza delle finanze, la valutazione delle politiche pubbliche offre la possibilità di affrontare questioni di rilevanza collettiva includendo nella visuale del decisore pubblico tutti gli aspetti oggettivamente rilevanti. Oggi, lo sviluppo di una comunità politica presuppone un costante intreccio di questioni politiche, economiche, amministrative e sociali e, di conseguenza, affrontarle soltanto da un punto di vista (giuridico, finanziario, organizzativo) può ridurre significativamente la capacità delle istituzioni di comprendere e gestire³⁹.

Alla base dell'attività di valutazione si pone invece la raccolta e la documentazione di dati che vengono elaborati attraverso un approccio multidisciplinare, l'individuazione di indicatori di riferimento, la definizione di rigorosi protocolli procedurali e una piena neutralità rispetto a giudizi di valore. I dati raccolti, inoltre, devono poter essere collocati in una precisa relazione con l'intervento pubblico: non è sufficiente rilevare gli elementi di cambiamento sociale, ma è necessario poter imputare all'azione pubblica i cambiamenti osservati⁴⁰.

In questo modo la valutazione delle politiche pubbliche svolge una funzione retrospettiva estremamente rilevante: analizzando costantemente il modo in cui sono stati affrontati alcuni problemi collettivi e gli effetti che sono stati prodotti, l'attività valutativa inserisce nel sistema istituzionale una forte capacità di *enlightment*, vale a dire che, attraverso di essa, le istituzioni vengono messe nella condizione di individuare eventuali errori o eventi imprevedibili⁴¹. Con riguardo invece alla capacità progettuale, vengono agevolati l'elaborazione di soluzioni

³⁹ D. ALTER, *Introduction: comparing the legislative performance of legislatures*, in *The Journal of Legislative Studies*, n. 3-4/2006, pp. 246; C. HAM, M. HILL, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, 1995, pp. 23 ss.; P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, pp. 492 ss.; G. REGONINI, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001, pp. 29 e ss.; *La valutazione delle politiche pubbliche in una prospettiva comparata*, Seminario di studi e ricerche parlamentari «Silvano Tosi», Senato della Repubblica, 2018.

⁴⁰ A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2007, pp. 52 ss.

⁴¹ *Ivi*, pp. 40 ss.

più efficaci e il migliore inserimento dei nuovi interventi nel contesto di riferimento⁴².

Anche se convenzionalmente si continua a distinguere tra una valutazione *ex ante*, una valutazione *in itinere* e una valutazione *ex post*, il metodo valutativo si presta ormai ad essere uno strumento di verifica costante di ogni fase del processo decisionale⁴³. Se prima della realizzazione di un intervento pubblico la valutazione può contribuire a supportare i decisori nella scelta delle linee di riforma, in fasi intermedie essa consente di monitorare lo stato di avanzamento e di confrontarlo con le previsioni iniziali. In riferimento a politiche già adottate, infine, la valutazione mira a verificare il processo di attuazione, agevolando azioni di eventuale correzione e ridefinizione degli interventi pubblici⁴⁴.

Complessivamente la valutazione delle politiche pubbliche assume una funzione sistemica basata su una profonda connessione tra problemi e soluzioni: valutando costantemente gli esiti dell'azione politica si forniscono al decisore pubblico nuovi elementi che divengono i presupposti di ulteriori interventi pubblici. Il *policy process* viene quindi spinto a divenire un *policy cycle* basato su una costante capacità di processare dati informativi. In questo modo la valutazione delle politiche pubbliche si presta a divenire una funzione di apprendimento del decisore politico che lo porta a progettare i nuovi interventi secondo un'ottica di rendicontazione degli effetti reali e a saper cogliere e interpretare anche temi che non hanno la forza di imporsi nel gioco del consenso ma che possono assumere grande rilevanza per il progresso di una comunità politica⁴⁵.

⁴² P. CARETTI, M. MORISI, *Parlamento e politiche pubbliche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2001, p. 492.

⁴³ G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 34.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., p. 76.

⁴⁴ G. VECCHI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, cit., pp. 243 ss.; A. LIPPI, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in M. MORISI, A. LIPPI (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, 2001, pp. 232 ss., pp. 76 ss.; B. DENTE, *Analisi delle politiche pubbliche e valutazione*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, pp. 101 ss.

⁴⁵ H.F. PITKIN, *The concept of representation*, Berkley and Los Angeles, 1967, pp. 209 ss.; P. DE IOANNA, L. LANDI, *Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale*, in *Econpubblica*, short notes series, n. 3/2012, pp. 3 ss.; G. REGONINI, *Istituzioni e problemi della gente. Una proposta ambiziosa*, in *Il Mulino*, n. 5/2013, pp. 806 ss.; E. GUALMINI, *Apprendimento e cambiamento nelle politiche pubbliche. Il ruolo delle*

Per poter rendere la valutazione delle politiche pubbliche una funzione davvero istituzionale è però necessario creare una piena circolarità tra strutture tecniche di ricerca e organi della decisione politica. In particolare, è necessario instaurare una relazione virtuosa tra tre elementi indefettibili: una committenza politica, strutture di supporto altamente specializzate, procedure dedicate⁴⁶.

La committenza politica deve essere in grado di formulare le domande di ricerca, di ricevere gli esiti della valutazione e le indicazioni di *policy* e infine di progettare e deliberare l'intervento pubblico. Le strutture di supporto devono analizzare in modo indipendente il problema individuato dalla politica, devono utilizzare un metodo multidisciplinare e infine devono presentare le diverse alternative percorribili, ponendosi la questione di riuscire a tradurre il linguaggio scientifico in chiari messaggi di *policy*. Le procedure istituzionali, infine, assolvono al compito fondamentale di inserire le analisi tecniche nel circuito della decisione politica.

Senza la contemporanea presenza di tutti questi tre elementi si rischiano distorsioni molto gravi. L'assenza di una committenza politica apre la strada a forme tecnocratiche; l'assenza di strutture di supporto agevola un ripiegamento ideologico della politica; l'assenza di procedure dedicate, infine, rende poco trasparente il processo decisionale e realizza un'incomunicabilità tra politica e tecnica che porta al fenomeno, tutt'altro che infrequente, di studi ed analisi scientificamente dotti, ma del tutto ignorati nel momento della decisione politica.

Se impostata correttamente, invece, la valutazione delle politiche pubbliche può dimostrarsi capace di rinnovare l'esperienza democratica.

Uno sguardo comparato ci consente di rilevare come la valutazione delle politiche sia stata impiegata utilmente da molti sistemi costituzionali. Un netto primato è detenuto in quest'ambito dai Paesi di *Common Law*: Stati Uniti e Regno Unito vedono i loro organi rappresentativi essere fortemente strutturati nelle attività di valutazione, soprattutto grazie a un ripensamento delle funzioni delle Commissioni permanenti e a un ingente investimento in strutture tecniche di sup-

idee e della conoscenza, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/1995, pp. 343 ss.; N. STAME, *Valutazione come apprendimento*, in *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, pp. 13 ss.

⁴⁶ G. RIZZONI, *Parliamentarism and encyclopaedism: how Parliaments produce and elaborate knowledge*, in *SOG Working Papers Series*, february 2021.

porto che svolgono un'attività di ricerca indipendente e rigorosamente non-partisan. Ma anche tradizioni costituzionali che si sono integralmente sviluppate attorno alla centralità della funzione legislativa, come quella francese, hanno scelto di rideclinare l'organizzazione del loro Parlamento per dare ampio spazio alla valutazione delle politiche pubbliche. In quel caso la revisione costituzionale del 2008 non solo ha inserito la valutazione delle politiche pubbliche tra le funzioni parlamentari, ma sono state stabilite precise prescrizioni organizzative volte a riarticolare il ruolo del Parlamento in senso valutativo⁴⁷.

Ciò che queste esperienze ci mostrano è che un ruolo delle assemblee rappresentative nella valutazione delle politiche pubbliche consente di trovare un giusto equilibrio tra *delegation* e *need for accountability*: essendo continuamente chiamati a spiegare, motivare e verificare le proprie decisioni, coloro a cui è stato delegato il potere dello Stato sono sottoposti a una forte domanda di senso di responsabilità che vede la comunità politica essere messa nelle condizioni di seguire, attraverso un ampio lavoro istituzionale pubblico, la costruzione e lo svolgimento degli interventi di trasformazione sociale⁴⁸.

Rispetto a queste realtà, l'ordinamento italiano si caratterizza per un ritardo di alcuni decenni. Nonostante il dibattito scientifico sia sempre stato attento alle esperienze valutative degli altri Paesi, siamo ancora molto lontani dall'inserimento stabile di una logica valutativa nell'attività delle nostre assemblee rappresentative⁴⁹.

⁴⁷ Così una settimana di lavori al mese è stata dedicata alla valutazione delle politiche pubbliche ed è stato stabilito che la Corte dei conti debba fornire pieno supporto alle Camere nello svolgimento della nuova funzione. In proposito P. LAUVAUX, *Le contrôle, source du régime parlementaire, priorité du régime présidentiel*, in *Pouvoirs*, n. 3/2010, pp. 24 ss.; J.F. AMÉDRO, *L'évaluation des politiques publiques: structure et portée constitutionnelle d'une nouvelle fonction parlementaire*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 5/2013, pp. 1137 ss.; J.P. DUPRAT, *Le Parlement évaluateur*, in *Revue internationale de droit comparé*, n. 2/1998, pp. 551 ss.; A. LAMBERT, *Vers un modèle français de contrôle budgétaire?*, in *Pouvoirs*, n. 3/2010, pp. 47 ss.; J. GICQUEL, *La reparlamentarisation: une perspective d'évolution*, in *Pouvoirs*, n. 3/2008, pp. 47 ss.; N. LUPO, *Il rafforzamento del Parlamento nella revisione della Costituzione francese del luglio 2008 (e il suo indebolimento nelle prospettate riforme dei regolamenti parlamentari, in Italia)*, in *astrid-online.it*, 19 novembre 2008

⁴⁸ B. A. ROCKMAN, *Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight*, in *Legislative Studies Quarterly*, n. 3/1984, pp. 387 ss.

⁴⁹ G. REGONINI, *Scienze del pubblico e istituzioni*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2012, p. 25; M. CARABBA, *Intervento di Saluto*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2018, pp. 375 ss.; C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*,

È dalla fine degli anni Novanta che si sono presentate varie occasioni per ripensare la rappresentanza attraverso la valutazione delle politiche pubbliche. La riforma dell'istruttoria legislativa in Commissione referente, l'istituzione del Comitato per la legislazione e l'introduzione di AIR e VIR sono stati tutti elementi che si proponevano l'obiettivo di rivolgere l'orizzonte conoscitivo del Parlamento agli effetti sociali delle politiche e all'impatto amministrativo delle decisioni prese. Le potenzialità valutative insite in queste riforme sono però state ampiamente frustrate dal ripiegamento su una logica endonormativa in cui è prevalso il riscontro, attraverso relazioni tecniche, di finalità e termini prescritti dalla legge, senza che potesse invece affermarsi un vero contraddittorio pubblico sugli *outcomes* delle riforme approvate⁵⁰.

Si è verificato così un vero e proprio fenomeno di *lost in translation*, in cui la questione di introdurre forme istituzionali di valutazione

Bologna, 2004, pp. 330 ss.; sia consentito rinviare anche a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il Parlamento dai controlli alla valutazione delle politiche pubbliche*, in *Economia pubblica*, n. 2/2020, pp. 71 ss.

⁵⁰ G.U. RESCIGNO, *Questioni procedurali sottovalutate o ignorate in materia di tecnica legislativa*, in E. PATTARO e F. ZANNOTTI (a cura di), *Applicazione e tecnica legislativa*, Milano, 1998, p. 157; A. RUGGERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, 1999, pp. 172 ss.; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2001, pp. 375 ss.; L. LANZALACO, *Il nuovo regolamento della Camera: una risorsa dopo la Bicamerale*, in *Il Mulino*, n. 5/1998, pp. 882 ss.; A. D'ALOIA, *Osservazioni sull'attività informativa delle Commissioni parlamentari permanenti*, in V. CERULLI IRELLI, M. VILLONE (a cura di), *Strumenti conoscitivi delle Commissioni parlamentari*, Bologna, 1994, pp. 13 ss.; F. DAL CANTO, *La qualità della normazione e i suoi custodi*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli, 2014, pp. 70 ss.; L. GORI, A. MARCHETTI, *Un primo consuntivo della nuova istruttoria legislativa a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei deputati*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, pp. 284 ss.; L. D. LONGLEY, R. H. DAVIDSON, *Parliamentary committees: changing perspectives on changing institutions*, in *The journal of legislative studies*, 16 novembre 2007; C. FATTA, *L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive*, in P. COSTANZO (a cura di), *La qualità della normazione nella dialettica Governo-Parlamento. Strumenti e tecniche nella XVI legislatura*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 51 ss.; A. GRECO, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in *Federalismi.it*, 15 giugno 2009; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007, pp. 179 ss. Di recente F. PACINI, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, Napoli, 2019; A. NATALINI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'AIR*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2009, pp. 229 ss.

è stata deviata su un binario, la qualità della normazione, dove diviene molto difficile far emergere il portato sostanziale di un intervento pubblico e modificare la prospettiva con cui i decisori pubblici affrontano i problemi collettivi⁵¹.

Perché si tornasse a parlare davvero di valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento è stato necessario aspettare la discussione sul progetto di revisione costituzionale del 2016. Il testo licenziato definitivamente dalle Camere nell'aprile 2016 prevedeva, per il solo Senato, una funzione di valutazione delle politiche pubbliche⁵².

La dottrina aveva messo immediatamente in evidenza l'elevata problematicità della previsione, il cui significato complessivo era difficile da cogliere nel contesto di una riforma che, avendo estromesso il Senato dal rapporto di fiducia e in larga misura dalla funzione legislativa, attribuiva alla seconda Camera un lungo ed eterogeneo elenco di attività⁵³.

⁵¹ Ad un *lost in translation* delle effettive finalità della valutazione fa espresso riferimento G. REGONINI, *Parlamenti analitici*, cit., p. 49. Cfr. anche M. KEADING, *Better regulation in the European Union: lost in translation or full steam ahead? The transposition of EU transport directives across member states*

⁵² Testo dell'art. 55, comma 5, nella legge costituzionale pubblicata in Gazzetta ufficiale: «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato»

⁵³ N. LUPO, *La composizione del nuovo Senato e la sua (ancora) incerta natura*, in *Italian papers on federalism*, 2016; ID., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016; R. BIN, *L'elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; ID., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2015, p. 84; M. DOGLIANI, *La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2015; A. FERRARA, *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014; A. SAITTA *Risposte ai quesiti del Forum di Diritti regionali sul disegno di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione»*, in *Diritti regionali*, n. 2/2016; A. MANZELLA, *Il «nuovo» Senato*, cit.;

La mancata approvazione referendaria dispensa dal doversi soffermare sui problemi che poneva il testo della revisione, mentre interessa sottolineare come la discussione della revisione sia stata comunque occasione per avviare una riforma delle amministrazioni parlamentari che ha contribuito a diffondere la cultura della valutazione delle politiche pubbliche. Già nell'estate del 2014, con due delibere dei rispettivi Uffici di Presidenza, Camera e Senato avevano provveduto ad armonizzare alcuni aspetti dello stato giuridico ed economico dei loro dipendenti⁵⁴. Nel maggio del 2017 il Consiglio di Presidenza del Senato e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati hanno poi annunciato una serie di misure volte a realizzare l'unificazione di alcune strutture amministrative delle Camere. È stata così avviata la costituzione del Polo della documentazione parlamentare e del Polo informatico parlamentare che, insieme ai già costituiti Polo bibliotecario e alla collaborazione tra gli Archivi storici, costituiscono un importante strumento di riorganizzazione delle amministrazioni di supporto conoscitivo⁵⁵.

Nel 2017, poi, presso il Senato della Repubblica, è stato istituito l'Ufficio Valutazione Impatto (UVI)⁵⁶. L'UVI costituisce l'esito di un percorso di formazione del personale del Senato ed è forse il passo più deciso sinora compiuto verso una funzione parlamentare di valutazione delle politiche pubbliche. L'Ufficio è stato pensato con un carattere multidisciplinare espressamente orientato alla diffusione istituzionale della cultura e del metodo della valutazione delle politiche pubbliche. All'UVI veniva rimessa un'attività di ricerca e di documentazione che doveva essere svolta da personale amministrativo dotato di diverse specializzazioni e che aveva il pregio di essere costruita non a partire

C. PINELLI, *Le funzioni del nuovo Senato in riferimento all'adesione della Repubblica all'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 5; M. LUCIANI, *Funzione di controllo e riforma del Senato*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016

⁵⁴ Camera dei deputati, XVII Legislatura, Ufficio di presidenza, riunione di martedì 30 settembre 2014, in *Bollettino degli organi collegiali n. 18*, pp. 9 ss.

⁵⁵ CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, *Via libera degli Uffici di Presidenza di Camera e Senato al ruolo unico dei dipendenti*, 10 maggio 2017. Il protocollo per la creazione del Polo bibliotecario risale al 2007.

⁵⁶ L'UVI è stato istituito con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 90 del 28 giugno 2016. In proposito E. GRIGLIO, *La valutazione delle politiche pubbliche in Parlamento: riflessioni comparate e note sull'esperienza del Senato*, in *Federalismi.it*, numero speciale 3/2019, pp. 218 ss.; R. LOIERO, *Le sfide dell'Ufficio di Valutazione nel Senato della Repubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2018, pp. 401 ss.

da un provvedimento legislativo ma da politiche pubbliche considerate nel loro carattere complessivo.

Da quando ha iniziato ad operare nell'agosto del 2017, l'UVI ha pubblicato sul proprio sito istituzionale numerosi dossier di ricerca organizzati per diverse aree tematiche (Economia, Finanza pubblica, Istituzioni, Giustizia, Lavoro, Salute e qualità della vita, Istruzione e ricerca, Attività produttive) e volti a dare approfondimento interdisciplinare a una serie di questioni trasversali a molte decisioni parlamentari. Con l'inizio della XVIII Legislatura, però, la sua attività si è di fatto interrotta dal momento che nessuno nuovo studio è più stato commissionato.

Complessivamente la componente amministrativa del Parlamento si è dimostrata capace di cogliere come le funzioni valutative siano una rilevante possibilità di riqualificare l'istituzione per cui lavorano. Allo stato attuale, però, continua a mancare un serio impegno della componente politica per l'inserimento della logica valutativa nel processo decisionale. Senza un forte ruolo di committenza da parte dei rappresentanti il rafforzamento delle strutture tecniche può risultare inefficace, sia perché esse rischiano di restare inascoltate, sia perché possono muoversi su binari che non consentono al loro apporto di tradursi in quella stabilità di convivenza e di azione che la società ricerca. Emerge allora come serio elemento di debolezza l'assenza di una concreta pratica istituzionale capace di rendere la democrazia rappresentativa idonea non soltanto a garantire, ma anche a stimolare una domanda di miglioramento delle istituzioni che deve sapersi esprimere lungo tutto il processo di realizzazione delle politiche pubbliche⁵⁷.

Per ottenere questo risultato, occorrerebbe invece un'attività valutativa seriamente presieduta da una rappresentanza politica che si incarica di garantire che gli esiti della valutazione si inseriscano in un contraddittorio capace di fondare il processo decisionale⁵⁸.

Si tratta di un dato che è sempre più sottolineato e valorizzato anche dalla Corte costituzionale che, nell'ultimo decennio, ha dato at-

⁵⁷ Sulla risalente assenza di questa pratica cfr. *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, trasmesso alle Camere dal Ministro della Funzione pubblica Massimo Severo Giannini, 16 novembre 1979; F. BARCA, *European Union Evaluation between Myth and Reality: Reflections on the Italian Experience*, in *Regional Studies*, n. 2/2006, pp. 273 ss.

⁵⁸ N. LUPO, *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, cit., p. 969.

tenzione crescente ai procedimenti istruttori arrivando a definire, anche da un punto di vista teorico, la rilevanza che le funzioni conoscitive assumono in relazione al contenuto di democrazia sociale proprio della Costituzione.

L'occasione è stata offerta alla Corte da questioni di legittimità costituzionali riguardanti la provvista finanziaria dei diritti sociali. La struttura giuridica di questi diritti implica complessi processi decisionali e selettivi che recano al loro interno aspri confronti di carattere politico: la decisione su quali prestazioni rendere, e a quali costi e condizioni, contiene un contenuto di potere che può essere reso compatibile con le Costituzioni democratiche solo se viene organizzato in un processo trasparente di confronto tra posizioni diverse e di chiara imputazione delle responsabilità⁵⁹. L'indirizzo di finanza pubblica restrittiva che si è affermato nel nostro ordinamento a seguito della crisi economica ha portato la Corte costituzionale a dover riaffermare il ruolo di diritti fondamentali dei diritti sociali attraverso una giurisprudenza che ha individuato lo svolgimento di un'ampia istruttoria legislativa come «indicatore procedurale»⁶⁰ della ragionevolezza dell'azione legislativa.

4. Il valore cognitivo dei procedimenti istruttori nella giurisprudenza costituzionale

A seguito della crisi economico-finanziaria la giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali è andata incontro a una significativa evoluzione.

Se in precedenza la Corte aveva applicato un rigoroso *self-restraint* che l'aveva portata a ritenere sindacabili le scelte economico-finanziarie del legislatore soltanto in caso di decisioni arbitrarie o irrazionali, a partire dal 2010, invece, essa ha assunto un ruolo decisivo nel far prevalere la natura di diritti fondamentali dei diritti sociali. La Corte ha infatti rafforzato la sua sorveglianza sul procedimento cognitivo che si pone alla base della decisione politica, fino ad arrivare a delineare un

⁵⁹ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; E. OLIVITO, *Le funzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, 2013, p. 303 ss.

⁶⁰ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2015, p. 1463.

vero e proprio principio di trasparenza dei conti pubblici come collegato al carattere democratico dell'ordinamento⁶¹.

I primi passi sono stati mossi con la sentenza 316/2010. Oggetto del giudizio era stato un blocco della rivalutazione automatica delle pensioni che il legislatore aveva previsto, per un solo anno e soltanto in riferimento ai trattamenti di importo più elevato, con l'obiettivo di recuperare risorse per rendere più graduale l'innalzamento generalizzato dei requisiti per l'accesso della pensione⁶². Il giudizio si è risolto con una dichiarazione di non fondatezza, ma la Corte ha comunque

⁶¹ L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, pp. 2339 ss. Esempi dell'indirizzo giurisprudenziale precedente sono Corte cost. 180/1982 così come Corte cost. 304/1994, 309/1999, 509/2000, 252/2001, 432/2005, 354/2008, 299 e 269/2010, 61/2011. In proposito R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, pp. 107 ss.; A. MANGIA, *I diritti sociali tra esigibilità e provvista finanziaria*, in *gruppodipisa.it*, 3 settembre 2012; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, cit., p. 9; F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; A. SPADARO, *I diritti sociali davanti alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2012; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 2; P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, n. 3/2016, p. 3.

⁶² La misura di blocco era stata disposta dall'art. 1, comma 19 della l. 247/2007 («Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale») ed era volta a rendere finanziariamente sostenibili gli effetti di quanto la medesima legge prevedeva ai commi 1 e 2 dell'art. 1, ossia il differimento dell'innalzamento dei requisiti di accesso al trattamento previdenziale. Tale innalzamento era stato stabilito dalla l. 243/2004 («Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria»), art. 1, comma 6, lett. a) che aveva previsto l'innalzamento, a partire dal 1° gennaio 2008, della soglia minima di accesso al trattamento previdenziale in 60 anni di età. In proposito P. CRO, *Anche i ricchi piangono. Per le pensioni di importo più elevato la perequazione annuale non è costituzionalmente necessitata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 2/2011, pp. 438 ss.; R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 3/2016, pp. 513 ss.; G. GUIGLIA, *La Corte costituzionale e l'adeguatezza delle pensioni al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 18/2016.

rivolto un monito al legislatore perché il processo decisionale sia sempre orientato al mantenimento dei diritti sociali nel tempo e connotato da un chiaro intento solidaristico⁶³.

Con la sentenza 70/2015, poi, la sorveglianza sulla trasparenza dell'istruttoria legislativa ha portato a una dichiarazione di incostituzionalità⁶⁴. Ancora una volta si trattava di valutare la legittimità di

⁶³ Corte cost. 316/2010, punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*. Particolarmente significativo questo passaggio della sentenza: «la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità (su cui, nella materia dei trattamenti di quiescenza, v. sentenze n. 372 del 1998 e n. 349 del 1985), perché le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁶⁴ La sentenza è stata ampiamente commentata in dottrina soprattutto per gli effetti sostanziali e processuali del bilanciamento in essa operato. Per limitarsi ai soli riferimenti principali: A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2015; A. BARBERA, *La sentenza relativa al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015; E. BALBONI, *A ciascuno il suo: Corte e Governo intervengono sul blocco della perequazione pensionistica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 713 ss.; S. CECCANTI, *Una sentenza che lascia due seri motivi di perplessità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; M. CINELLI, *Illegittimo il blocco della indicizzazione delle pensioni: le buone ragioni della Corte*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2017, pp. 347 ss.; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 75 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 702 ss.; A. D'ALOIA, *La sentenza della Corte sulla rivalutazione delle pensioni: un'attuazione a rime (non) obbligate?*, in *confrontocostituzionali.eu*, 2015; M. D'AMICO, *Riuscirà la Corte costituzionale a trovare una strada coerente per conoscere i costi delle sue decisioni e modularne gli effetti anche nel tempo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 686 ss.; P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia. La Corte costituzionale fissa alcuni fermi ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2015; G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016; M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2015, pp. 568 ss.; S. LIETO, *Trattare in modo eguale i diseguali? Nota alla sentenza 70/2015*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2015; A. MORELLI, *La Corte nel gioco dei bilanciamenti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 707 ss.; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio: l'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 10/2015; G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini?*, in *Contabilità pubblica*, 2015; A. PIN, E. LONGO, *Dalla sentenza n. 10 alla n. 70 del 2015: quando la giustizia costituzionale diventa imprevedibile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 697 ss.; D. PORENA, *Sostenibilità, diritti acquisiti ed irretroattività*

un blocco della perequazione pensionistica stabilito dal legislatore per ragioni finanziarie⁶⁵. La Corte ha risolto la questione analizzando in modo specifico il procedimento istruttorio seguito dal legislatore e riscontrando un'assenza di approfondimento che rendeva apodittica, e quindi ingiustificata, la decisione: il sacrificio di diritti sociali non era stato fondato su specifici intenti solidaristici, ma perseguiva esclusivamente effetti finanziari⁶⁶.

Con il proseguire della crisi economica l'obiettivo della razionalizzazione finanziaria è stato perseguito dal legislatore non più agendo in modo diretto sulle voci di *welfare* che più gravano sulla spesa pubblica,

della legge. *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015*, in *Federalismi.it*, n.10/2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; P. SANDULLI, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2015, pp. 559 ss.; S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2016, pp. 1589 ss.; A. SGROI, *La perequazione automatica delle pensioni e i vincoli di bilancio: il legislatore e la Corte costituzionale*, in *Giurcost.org*, n. 2/2015; A. STERPA, *Una "lettura intergenerazionale" della sent. n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 10/2015; P. VERONESI, *La coerenza che non c'è: sugli effetti temporali delle pronunce d'accoglimento (e sulla sorte dell'"equilibrio di bilancio") dopo le sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2015, pp. 692 ss.; C. ZUCHELLI, *Corte costituzionale 10 marzo 2015, n. 70. Illegittimità costituzionale dell'articolo 24, comma 25 del decreto-legge 6 giugno 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214*, in *Federalismi.it*, n. 21/2015.

⁶⁵ Il blocco era stato introdotto dal comma 25 dell'art. 24 del d.l. 201/2011 («Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici») e riguardava i trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS.

⁶⁶ Corte cost. 70/2015, punti 6,7 e 10 del *Considerato in diritto*. S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 2016, p. 1589 ss.; legge la sentenza nel senso di una prescrizione di motivazione delle leggi G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge*, cit. Il richiamo agli elementi istruttori nella sentenza 70/2015 non è però stato interpretato dalla dottrina in senso unanimemente positivo. Così A. ANZON DEMMIG (*Una sentenza sorprendente*, cit., p. 4) afferma: «il maldestro richiamo all'assenza di analitica motivazione da parte del legislatore sulle ragioni finanziarie del blocco può suonare anche come un *escamotage* della Corte per evitare di misurarsi con il problema della portata economica della questione e quindi, di compiere essa stessa il necessario bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, così coinvolgendo il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio»; E. MORANDO (*La sentenza n. 70 del 2015*, in *Federalismi.it*, 10/2015) propone una ricostruzione del procedimento di approvazione della misura facendo emergere come vi fossero stati in realtà più momenti di approfondimento analitico.

come le pensioni, ma ha assunto un carattere indiretto, in cui sono stati i tagli lineari imposti a Regioni e autonomie locali a mettere in pericolo la conservazione dei livelli di servizio resi dall'ordinamento⁶⁷.

La giurisprudenza costituzionale ha però inseguito l'efficace tutela dei diritti fondamentali anche su questo terreno⁶⁸. Un primo passo era stato compiuto con la sentenza 188/2015 utilizzando il principio del buon andamento dell'amministrazione declinato come principio di ragionevolezza. In un caso in cui la legge di approvazione del bilancio della Regione Piemonte imponeva alle Province piemontesi tagli che non consentivano nemmeno di assicurare le retribuzioni del personale preposto alle funzioni trasferite alle Province dalla Regione, la Corte ha stabilito come il rispetto delle disposizioni costituzionali imponga non solo di assicurare la copertura finanziaria delle spese, ma anche l'efficace perseguimento delle finalità pubbliche che si pongono alla base della programmazione di bilancio⁶⁹. La Corte ha allora definito un «indicatore procedurale»⁷⁰ che consente di valutare la ragionevolezza dell'azione legislativa: il legislatore ha l'obbligo di accompagnare le proprie decisioni finanziarie con strumenti istruttori che dimostrino l'idoneità a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse pubblico⁷¹.

Nel medesimo senso si è poi espressa la sentenza 20/2016 in cui la Corte ha stabilito che interventi finanziari che colpiscono enti responsabili di prestazioni sociali possono risultare compatibili con l'art. 3 soltanto se sono assistiti da piani di riallocazione e riorganizzazione che assicurino l'invarianza dei livelli di servizio, fornendo una piena garanzia che intenti di riassetto della struttura istituzionale non si riverberino sul godimento dei diritti sociali⁷².

⁶⁷ In proposito sia consentito rinviare a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 2/2018, pp. 234 ss.

⁶⁸ A. CAROSI, *La Corte costituzionale*, cit. p. 10.

⁶⁹ Corte cost. 188/2015, punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio*, cit., p. 1463.

⁷¹ Corte cost. 188/2015, punto 5.2 del *Considerato in diritto*. S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, in *Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, 7 ottobre 2016.

⁷² Corte cost. 10/2016, punti 6.2 e 6.3 del *Considerato in diritto*. P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la insufficienza dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, pp. 553 ss.; L. MOLLICA POETA, *L'integrale finanziamento delle funzioni degli enti locali e la tutela dei diritti sociali. Alcune osservazio-*

Con la sentenza 275/2016 la Corte è poi pervenuta alla chiara affermazione che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁷³. Si è trattato di una decisione che ha avuto un ruolo estremamente rilevante nel delineare il vincolo metodologico che deve caratterizzare le decisioni politiche che possono incidere sui diritti sociali. Nel caso di specie, infatti, la Corte ha ritenuto incostituzionale una legge della Regione Abruzzo che rimetteva al compilatore annuale del bilancio la possibilità di determinare la copertura effettiva degli oneri legati al servizio di trasporto disabili con forti possibili ricadute sulla garanzia concreta del diritto⁷⁴.

La Corte, allora, ha stabilito che le decisioni sulla dotazione finanziaria dei diritti sociali non devono essere affrontate dal legislatore con semplici operazioni numeriche, ma debbano essere accompagnate da precisi oneri di motivazione volti a palesare i valori di ordine sostanziale che si intendono perseguire⁷⁵.

ni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 10 del 2016, in Osservatorio AIC, 2/2016; G. BOGGERO, La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie, in Rivista AIC, n. 4/2019; G. DI COSIMO, Uno sguardo ai percorsi del principio d'eguaglianza: il contributo della Corte costituzionale, in Forum di quaderni costituzionali, 15 giugno 2017, pp. 3 ss.

⁷³ Corte cost. 275/2016, punto 11 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ L'art. 6, comma 2-bis, della l. r. Abruzzo 78/1978, nella parte dichiarata incostituzionale dalla sentenza, stabiliva che la Regione dovesse contribuire per il 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

⁷⁵ A. LUCARELLI, *Il diritto all'istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, *Ivi*, pp. 2343 ss.; I. CIOLLI, *I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2017, pp. 353 ss.; A. ANDREONI, *Diritti sociali fondamentali ed equilibrio di bilancio*, *Ivi*, n. 2/2017, pp. 207 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017; F. BLANDO, *Soggetti disabili e istruzione: la lotta per il diritto*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, n. 10/2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei*

A completamento di questo indirizzo è poi arrivato, con la sentenza 169/2017, un chiaro invito a «corredare le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario con un'appropriata istruttoria finanziaria»⁷⁶.

La Corte ha contribuito complessivamente a delineare il funzionamento di un principio che rende la conoscenza del processo decisionale e l'analisi tecnica alla base della decisione politica gli elementi che consentono di dare unità dinamica al sistema istituzionale garantendo il rispetto dei ruoli dei diversi attori istituzionali, ma anche favorendo il perseguimento di effettive finalità valoriali di promozione della persona umana⁷⁷.

Grazie a questa giurisprudenza le relazioni tecniche che accompagnano le decisioni economico-finanziarie sono divenute uno strumento fondamentale per permettere al giudice costituzionale di operare il giudizio di ragionevolezza⁷⁸. Ormai il riferimento ai procedimen-

disabili, in *Nomos*, n. 1/2017; F. GAMBARELLA, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2017; L. MADAU, *«E' la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»*. Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017; F. MASCI, *La tutela costituzionale della persona disabile*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020. Sulla ridefinizione, a seguito della pronuncia, delle proporzioni tra Stato sociale e vincoli di bilancio F. PALLANTE, *Dai vincoli «di» bilancio ai vincoli «al» bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 6/2016, pp. 2500 ss.

⁷⁶ Corte cost. 169/2017, punto 9.2 del *Considerato in diritto*. Sul punto la Corte riprende quanto già aveva statuito con la pronuncia 154/2017. In proposito L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, p. 7; sulla sentenza P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche «in scienza e coscienza» e vincoli alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, pp. 133 ss.; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2018. Cfr. in proposito anche la sentenza 62/2020 e F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost. sent. n. 62/2020*, in *Diritto&Conti.it*, 17 aprile 2020.

⁷⁷ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza*, cit.

⁷⁸ Così ad esempio in Corte cost. 250/2017, in cui la Corte è tornata ad occuparsi di rivalutazione automatica delle pensioni ed in cui è stata la dettagliata analisi tecnica delle misure che rimodulavano il blocco della perequazione a consentire alla Corte di escludere che il legislatore avesse operato in modo illegittimo. La «Relazione», la «Relazione tecnica» e la «Verifica delle quantificazioni» che avevano accompagnato il disegno di legge di conversione del d.l. 65/2015 («Disposizioni urgenti in materia di

ti istruttori è diventato uno strumento abituale: l'opacità o l'assenza della relazione tecnico-finanziaria sono considerati indici molto forti dell'irragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore e anche le strategie difensive delle parti recano frequenti riferimenti alla presenza di un'istruttoria legislativa⁷⁹.

In questo modo la Corte ha dato una chiara indicazione metodologica che porta a vedere nei procedimenti istruttori lo strumento in cui sviluppare la leale collaborazione tra le istituzioni coinvolte e in cui analizzare i dati che consentono di identificare il nucleo costituzionale dei diritti sociali, per costruire attorno ad essi l'intervento pubblico⁸⁰.

Non è un caso allora che in dottrina si sia parlato di invito alla motivazione delle leggi. Attraverso le sue pronunce la Corte ha effettivamente aperto una finestra sul processo decisionale che evidenzia una sete di conoscenza circa le ragioni che sostengono le scelte del legislatore⁸¹. Tuttavia, non sembra possibile ricondurre le questioni sol-

pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR»), avevano consentito di trasformare nei lavori parlamentari i dati contabili a sostegno dell'impostazione seguita dal legislatore. In proposito G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale*, cit., p. 24; G. GRASSO, *Giudice costituzionale, discrezionalità del legislatore e modulazione retroattiva della perequazione dei trattamenti pensionistici nella sentenza n. 250 del 2017 della Corte costituzionale. Qualche spunto di riflessione critica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2017, p. 2647 I. MASSA PINTO, *Il giudicato costituzionale non comporta un "esproprio" della potestà legislativa: il principio di (non ir)ragionevolezza come tutela del contenuto essenziale dei diritti (e non come ricerca dell'ottima proporzione) nel bilanciamento tra diritti ed esigenze finanziarie (nota alla sent. n. 250 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018; A. MICHELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 201 ss.; S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento tra diritti e risorse finanziarie nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, n. 2/2019, pp. 331 ss.

⁷⁹ In proposito, ad esempio, le pronunce 20/2018 e 227/2019. S. SCAGLIARINI, *Il bilanciamento*, cit.; G. BOGGERO (*La garanzia costituzionale*, cit., p. 10) fa riferimento espressamente a «indici sintomatici» dell'irragionevolezza.

⁸⁰ L. ANTONINI, *Il diritto alla salute*, cit., p. 9. Il punto è poi stato ripreso dalla giurisprudenza costituzionale nella successiva 192/2017 in cui la leale collaborazione tra Stato e Regioni sull'individuazione dei livelli essenziali è stata più chiaramente identificata come elemento realizzativo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

⁸¹ M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi: le ragioni economico-finanziarie degli interventi legislativi secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. FERRARO e S. ZORZETTO (a cura di), *La motivazione delle leggi*, Torino, 2018, pp. 13 ss.; G. PEPE, *Necessità di una adeguata motivazione della legge*, cit.

levate alla sola categoria della motivazione delle leggi. Il tema posto dalla Corte appare infatti essere più ampio e sembra coinvolgere più l'organizzazione che gli atti. La richiesta di trasparenza e di conoscibilità non è soltanto una questione di enunciazione dei motivi alla base dell'adozione di un atto, ma è interpretazione del significato democratico delle istituzioni rappresentative e diviene, in concreto, uno strumento per assicurare che il funzionamento dell'organizzazione costituzionale prescinda dai dispositivi dell'autorità⁸².

I procedimenti istruttori si rivelano essere allora una intersezione democratica che consente non solo di evitare la collisione tra finanza restrittiva e garanzia costituzionale dei diritti sociali, ma che permette anche di realizzare un'oggettivazione procedimentale dell'insieme di conflitti che sono alla base di ogni scelta di progressione comune⁸³.

Continua allora ad essere vivo e presente un problema istituzionale di ordine generale, che diviene tanto più evidente quanto più la Corte sottolinea la capacità dei processi conoscitivi di favorire una composizione democratica della pluralità di esigenze, di posizioni, di istituzioni e di principi di cui si compone l'ordinamento repubblicano. La questione della conoscenza alla base del processo decisionale, infatti, riguarda un ambito molto più ampio dei soli, pur relevantissimi, elementi economico-finanziari e richiede di riuscire a rendere conoscibile e trasparente un nesso tra Stato e cittadini che è, ad un solo tempo, politico, fiscale-contributivo e sociale. Questo nesso richiede di essere esplicitato nelle sedi della democrazia formalizzata dove le basi informative che sostengono la decisione politica possono essere oggetto di discussione e di completamento reciproco per poi innervarsi nella struttura organizzativa dello Stato⁸⁴.

È allora evidente come la trasformazione delle strutture rappresentative in senso cognitivo sia un tema ineludibile, su cui si gioca la conservazione e il rafforzamento della democrazia repubblicana. Si

⁸² A. ROMANO TASSONE, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, pp. 33 ss.; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Torino, 1995.

⁸³ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali*, cit., p. 9; G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 125, 187.

⁸⁴ P. DE IOANNA, *Tra diritto ed economia. La Corte costituzionale fissa alcuni punti fermi ma riapre un nesso cruciale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3/2015, p. 362.

tratta però ancora di un tema che fatica ad influenzare l'agenda politica, come dimostra il dibattito sulle riforme istituzionali che ha attraversato la XVIII Legislatura.

5. Il dibattito sulle riforme istituzionali della XVIII Legislatura e la modesta attenzione per una rappresentanza cognitiva

La XVIII Legislatura si è caratterizzata per un vivace dibattito sulla rappresentanza politica. Il voto del 4 marzo 2018, pur non indicando un chiaro vincitore della competizione elettorale, ha evidenziato una crescita del consenso attorno a proposte fortemente critiche nei confronti della democrazia rappresentativa⁸⁵.

Il c.d. «Contratto per il governo del cambiamento» che ha reso possibile l'alleanza politica che sosteneva il primo governo Conte conteneva uno specifico punto, il ventesimo, intitolato «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta». Il punto veniva articolato in una serie di proposte che la nuova maggioranza si impegnava a realizzare nel corso dell'esperienza di Governo e che ruotavano attorno ai tre temi principali dell'introduzione di un vincolo di mandato, della riduzione del numero dei parlamentari e della revisione degli istituti di democrazia diretta⁸⁶.

Si tratta di tre distinti filoni di riforma che però sono stati presentati come unitariamente rivolti a migliorare la «qualità delle decisioni da realizzare rendendo più ampia ed effettiva la partecipazione dei cit-

⁸⁵ G. DI COSIMO, *La via italiana alla democrazia diretta digitale*, cit.; A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, pp. 23 ss.; G. GOMETZ, *Populismo digitale e democrazia eterodiretta: il pericolo sta nel mezzo*, in *Ragion pratica*, n. 1/2019, pp. 233 ss.

⁸⁶ M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; A. MORELLI, *Mandato parlamentare alla portoghese? Il «contratto di governo» non è chiaro*, in *LaCostituzione.info*, 17 maggio 2018. Sull'impostazione della XVIII Legislatura in materia di riforme istituzionali L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII Legislatura*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2018; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale patrocinati dal Ministro per i rapporti con il Parlamento*, *Ivi*; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del «Governo del cambiamento»*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2018; A. CARDONE, *La legislatura del cambiamento alla ricerca dello scettro. Brevi considerazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019.

tadini alla vita politica e favorendo una maggiore efficacia dell'attività del Parlamento»⁸⁷.

In realtà, guardando più a fondo nella struttura delle riforme proposte è possibile scorgere una serie di matrici diverse, dalla riduzione dei costi della politica al rafforzamento dell'influenza dei partiti sui singoli parlamentari fino a sperimentazioni variamente ispirate all'*e-democracy*. Ad accomunare le proposte vi era però la ricerca di strumenti e tecniche istituzionali che potessero aumentare il ruolo di istanze esterne al sistema istituzionale sull'attività delle istituzioni rappresentative.

Un primo filone di riforma riguardava il divieto di mandato imperativo, tema che ha caratterizzato l'esperienza politica del Movimento 5 Stelle nel corso di tutta la sua evoluzione da movimento «autoescluso» a forza di governo⁸⁸.

Nonostante l'ampio risalto mediatico che è stato dato al superamento dell'istituto, la via di una revisione dell'art. 67 Cost. non è mai stata realmente intrapresa. A risultare prevalente è stata invece la questione di contrastare il «fenomeno del trasformismo»⁸⁹. Ora la correlazione tra divieto di mandato imperativo e trasformismo non è facile da cogliere su un piano giuridico-costituzionale: mentre il divieto di mandato imperativo riguarda la relazione tra elettore ed eletto, il trasformismo è un fenomeno distorsivo che si consuma nel rapporto tra

⁸⁷ Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze Giovanni Tria e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 27 settembre 2018, pp. 111, 112. Cfr. anche l'audizione resa dal Ministro per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro presso le Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico dell'audizione nella seduta di giovedì 12 luglio 2018*. In proposito G.L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, in *Astrid Rassegna*, n. 16/2018.

⁸⁸ S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 799 ss.; A. PASCARELLI, *Profili costituzionali del Codice di comportamento M5S per Roma Capitale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017; C. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento"*, in *forumcostituzionale.it*, 18 maggio 2014.

⁸⁹ G. GRASSO, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del Movimento 5 Stelle*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2017; A. M. CITRIGNO, G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018.

partito e parlamentare. Sul finire della XVII Legislatura il contenimento del trasformismo aveva già trovato una rilevante innovazione nelle modifiche apportate al regolamento del Senato il 20 dicembre 2017⁹⁰. Il nuovo testo dell'art. 14, quarto comma, è arrivato a stabilire che la costituzione dei gruppi parlamentari non debba più rispettare soltanto un criterio numerico, ma anche politico, dal momento che per formare un nuovo gruppo non sono più sufficienti almeno dieci senatori, ma è necessario che essi siano rappresentanti di un partito o di un movimento politico che abbia presentato alle elezioni propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori⁹¹. Ulteriori novità sono state poi previste dall'art. 13, comma 1-bis stabilendo che i vicepresidenti e i segretari del Consiglio di Presidenza decadano dall'incarico qualora entrino a far parte di un gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione.

Queste disposizioni regolamentari hanno segnato un primo passo importante nella direzione di una maggiore corrispondenza tra l'articolazione politica parlamentare e l'esito delle elezioni, pur mantenendo una piena compatibilità con l'art. 67 Cost.⁹². Tuttavia, un loro effettivo contributo alla riforma di radicati malcostumi parlamentari poteva conseguire soltanto da un'attività della classe politica che avrebbe dovuto investire sul consolidamento di quanto compiuto portando avanti quantomeno un adeguamento anche del regolamento della Camera dei deputati⁹³.

⁹⁰ In proposito N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII Legislatura*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/1*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 178 ss.; S. CURRERI, *Le nuove regole del Senato: un argine al trasformismo*, in *LaCostituzione.info*, 18 dicembre 2017; ID., *Le nuove regole sui gruppi (ma solo al Senato)/2*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pp. 181 ss.; A. CONTIERI, *La nuova disciplina dei gruppi parlamentari a seguito della riforma del regolamento del Senato*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 marzo 2018; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 110 ss.

⁹¹ Regolamento del Senato, testo modificato il 20 dicembre 2017, art. 14, quarto comma.

⁹² S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi*, cit., p. 183: «sono i partiti votati dagli elettori a costituirsi in gruppo (bottom up: artt. 1, 49, 72-82 Cost.) e non, viceversa, i parlamentari, in nome della loro libertà di mandato, a riunirsi in gruppo per costituire un partito (personale; up down: artt. 67, 72-82, 49, 1 Cost.)».

⁹³ N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII*

Con la XVIII Legislatura, invece, la strada della riforma dei regolamenti parlamentari è stata sostanzialmente abbandonata. Le uniche iniziative latamente riconducibili al tema del mandato parlamentare sono state le previsioni degli statuti dei gruppi parlamentari del Movimento 5 stelle che avevano previsto un particolare meccanismo di sanzione per i deputati e i senatori che non risultavano allineati alle indicazioni di partito⁹⁴.

Simili previsioni hanno chiaramente posto molti dubbi sulla loro compatibilità con l'art. 67 Cost. che, in modo inequivoco, continua a garantire al parlamentare il diritto di discostarsi dalle direttive di partito. Ma, soprattutto, la dottrina ha ampiamente sottolineato i pericoli che tale concezione della rappresentanza comporta per il sistema democratico⁹⁵. In un sistema politico in cui i partiti si sono sempre

Legislatura, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 gennaio 2018; ID., *Le nuove regole sui gruppi*, cit.; S. CURRERI, *Le nuove regole sui gruppi*, cit.

⁹⁴ La disciplina si trova nell'art. 21 dello statuto del gruppo parlamentare MoVimento 5 Stelle alla Camera dei deputati. Il quinto comma, in particolare, stabilisce: «Il deputato che abbandona il gruppo parlamentare a causa di espulsione ovvero abbandono volontario ovvero dimissioni determinate da dissenso politico sarà obbligato a pagare, a titolo di penale, al MoVimento 5 Stelle, entro dieci giorni dalla data di accadimento di uno dei fatti sopra indicati, la somma di euro 100.000,00». Analoga misura è prevista dell'art. 21, quinto comma, dello statuto del gruppo parlamentare al Senato. Sul significato di queste previsioni statutarie rispetto alla disciplina costituzionale della rappresentanza cfr. gli atti della tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018. Sul procedimento di espulsione, anche nella sua prassi applicativa S. CURRERI, *Ancora sulla democrazia all'interno del MoVimento 5 Stelle: il caso De Falco*, in *LaCostituzione.info*, 12 ottobre 2019.

⁹⁵ In proposito gli atti della tavola rotonda *Gli statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018: R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del 'contratto' di governo e l'art. 67 Cost.*; A. CERRI, *Osservazioni sul libero mandato parlamentare*; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*; G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza*; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico tra democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67 Cost.*; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della libertà costituzionale*; C. PINELLI, *Libertà del mandato dei parlamentari e rimedi contro*

sottratti a qualunque forma di disciplina giuspubblicistica, infatti, ogni irrigidimento della struttura del mandato parlamentare può facilmente assumere le sembianze di «un potere privato di conformazione del rapporto di rappresentanza politica», con il risultato che interventi che affermano di voler avvicinare l'elettore all'eletto producono in realtà l'effetto di ridurre la trasparenza del rapporto rappresentativo spostandone i principali meccanismi di funzionamento al di fuori del sistema istituzionale⁹⁶.

Un secondo filone che ha caratterizzato il dibattito sulle riforme istituzionali ha riguardato gli istituti di democrazia diretta. In questo caso la strada prescelta è stata quella di proporre una revisione degli artt. 71 e 75 Cost. L'obiettivo indicato dai proponenti era l'impiego di iniziativa legislativa popolare e referendum abrogativo al fine di dare

il transfughismo; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative*; SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost.*; N. ZANON, *La 'Rinascita' dell'articolo 67 e i censori delle parole*. Sul procedimento di espulsione, anche nella sua prassi applicativa S. CURRERI, *Ancora sulla democrazia all'interno del MoVimento 5 Stelle: il caso De Falco*, in *LaCostituzione.info*, 12 ottobre 2019. A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore, Ivi*; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare, Ivi*. Cfr. anche R. BIN, *La sanzione pecuniaria ai voltagabbana ha un acre sapore*, in *LaCostituzione.info*, 16 aprile 2018.

⁹⁶ Il virgolettato è di N. ZANON, *Il divieto di mandato imperativo*, cit., p. 138. In proposito poi R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare*, cit.; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative, Ivi*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti*, cit.; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., p. 108; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018. Sul punto è tornato ad essere d'attualità quanto aveva già evidenziato autorevolissima dottrina sull'interpretazione dell'art. 49 Cost.: V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del regime parlamentare vigente oggi in Italia*, in *Jus*, n. 2/1958, pp. 151 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 236 ss.; T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957, pp. 182 ss.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1970, pp. 237 ss.; A. MATTIONI, *Profili costituzionali della partecipazione politica. Prime considerazioni*, 1978, ora in ID., *Società e istituzioni*, Napoli, 2005, pp. 159 ss.

forma a una sorta di competizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta⁹⁷.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare, le proposte di riforma dell'art. 71 Cost. prevedevano un meccanismo assai complesso che distingueva due ipotesi: secondo la prima, il Parlamento aveva 18 mesi approvare una proposta di legge popolare, trascorsi i quali il testo poteva essere sottoposto a referendum e, in caso di esito positivo, entrare in vigore. La seconda ipotesi, invece, si verificava quando il Parlamento, entro i 18 mesi, apportava modifiche sostanziali al testo presentato: in questo caso i promotori potevano richiedere lo svolgimento di un referendum in cui gli elettori venivano chiamati a scegliere tra i due testi, determinando, senza ulteriori passaggi parlamentari, il testo che poteva diventare legge dello Stato.

Meno complessi, invece, gli interventi in materia di referendum abrogativo. Le proposte di modifica dell'art. 75 Cost. si limitavano ad eliminare il *quorum* di partecipazione in modo da far diventare molto semplice la rimozione di decisioni parlamentari dall'ordinamento.

È chiaro che l'approvazione di simili previsioni comporterebbe una radicale trasformazione della democrazia rappresentativa. La dottrina ha immediatamente evidenziato come queste proposte cercassero di superare l'idea di una democrazia come dibattito tra punti di partenza distanti che cooperano per trovare una sintesi comune. Gli istituti ipotizzati, infatti, miravano a decisioni basate su una forte contrapposizione tra un "sì" e un "no" in cui possono essere forze politiche minoritarie nella società che, complice l'assenza di *quorum* di partecipazione, decidono per l'intera collettività. L'elaborazione dei testi di legge, inoltre, sarebbe stata affidata in ampia misura a organizzazioni private che operano completamente al di fuori delle istituzioni, in una totale assenza di trasparenza e senza alcuna garanzia di preparazione

⁹⁷ Su queste iniziative P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2019; E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, cit.; M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1-2/2019; A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2018; O. ROSELLI, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa: una relazione che muta con il mutare del sistema politico*, n. 2/2019; G. TARLI BARBIERI, *Osservazioni sul d.d.l. A.S. n. 1089*, cit.; L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale*, cit.; A. CERRI, *Osservazioni sui progetti di riforma costituzionale*, cit.

tecnica. Lo spazio istituzionale per la riflessione e la mediazione, poi, sarebbe stato fortemente ridotto senza che ne potesse beneficiare la stabilità delle decisioni pubbliche⁹⁸. Uno scenario di instabilità normativa quindi in cui il pluralismo, il confronto, la condivisione e la riflessione vengono fortemente svalutati a favore di decisioni che riflettono la capacità delle forze politiche di convogliare il consenso.

Il mutamento degli equilibri di maggioranza nel corso della Legislatura ha rallentato il percorso di approvazione di queste prime proposte, mentre ha accelerato l'approvazione della riduzione del numero dei parlamentari come terzo filone di riforma che ha caratterizzato la Legislatura⁹⁹.

La l. cost. 1/2020, di per sé, ha un contenuto esclusivamente numerico, dal momento che interviene sulle disposizioni costituzionali per renderle coerenti con una composizione parlamentare che si è voluto ridurre a 400 deputati e 200 senatori¹⁰⁰. Il carattere limitato delle modifiche testuali, però, non rende limitato l'impatto della riforma sul sistema istituzionale. Se, in via teorica, si può anche affermare che una composizione ridotta del Parlamento può favorire la formazione di decisioni condivise, è ben evidente che cominciano a sollevarsi una serie di interrogativi non appena si passa a considerare la complessa articolazione dell'attività parlamentare. Tutte le disposizioni regolamentari che fanno riferimento a un certo numero di deputati o di senatori devono essere ripensate: gruppi parlamentari, commissioni, uffici di Presidenza sono tutti elementi su cui occorre intervenire per fare in modo che la riduzione del corpo politico non si traduca anche in una riduzione della funzionalità dell'organo. Le ricadute della riforma, poi, potrebbero investire anche altri elementi portanti dell'architettura costituzionale, primo tra tutti l'elezione del Presidente della Repubblica: il Parlamento è stato pensato dalla Costituzione repubblicana come il

⁹⁸ G.L. CONTI, *Verso una democrazia rappresentativa a trazione diretta?*, cit., p. 7.

⁹⁹ Per una sintesi del percorso parlamentare della riforma SERVIZIO STUDI DI CAMERA E SENATO, *Riduzione del numero dei parlamentari – A.C. 1585-B*, Elementi per l'esame in Assemblea – 7 ottobre 2019.

¹⁰⁰ La l. cost. 1/2020 è stata promulgata dal Presidente della Repubblica in data 19 ottobre 2020, è stata pubblicata in Gazzetta ufficiale il 21 ottobre ed è entrata in vigore, dopo il termine ordinario di *vacatio legis* il 5 novembre 2020. L'unica disposizione immediatamente applicabile è l'art. 3 che fissa a cinque il numero massimo complessivo di senatori a vita nominati dal Presidente della Repubblica.

motore dell'ordinamento costituzionale, sicché una modifica così consistente della sua composizione inevitabilmente si riverbera su tutto il sistema pubblico italiano¹⁰¹.

Subito dopo il voto referendario del settembre 2020, le Presidenze delle Camere hanno avviato la discussione sulle modifiche regolamentari. Entrambe le Camere hanno deciso di affidare a un comitato ristretto interno alle rispettive Giunte per il regolamento il compito di approfondire gli interventi necessari e di svolgere le attività istruttorie e consultive correlate. Al Senato il comitato è composto da tre senatori di maggioranza e tre di opposizione, mentre alla Camera è stato previsto che sia il Presidente della Camera ad assumere la presidenza del comitato e che esso sia composto da un esponente di ciascun gruppo parlamentare. Entrambi i rami del Parlamento, poi, hanno scelto di mantenere il più possibile informali i lavori dei comitati¹⁰².

Da un punto di vista delle scelte di ordine sostanziale, fino ad ora sembra emergere un orientamento di carattere minimale, volto a intervenire su quei soli elementi, prevalentemente soglie e requisiti numerici, che necessariamente sono coinvolti da una significativa riduzione dei componenti delle Camere¹⁰³. Sono così stati indicati come ambiti di

¹⁰¹ M. LUCIANI, *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 27 marzo 2019; S. CURRERI, *Del fare le riforme senza badare alle conseguenze*, in *LaCostituzione.info*, 6 febbraio 2020; ID., *Audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati*, 26 marzo 2019 G. DI PLINIO, *Un adeguamento della Costituzione formale alla Costituzione materiale. Il 'taglio' del numero dei parlamentari, in dieci mosse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2019; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, pp. 157 ss.

¹⁰² La Presidenza del Senato della Repubblica ha convocato la prima riunione della Giunta per il regolamento già in data 23 settembre; alla Camera dei deputati, invece, la Giunta per il regolamento si è riunita il 6 ottobre 2020 ed ha avviato il 15 ottobre la discussione sui punti essenziali da affrontare. SENATO DELLA REPUBBLICA-GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, *Resoconto della seduta del 23 settembre 2020*; CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Giunta per il regolamento*, 15 ottobre 2020. La scelta dell'informalità è stata fortemente voluta: al Senato è stata respinta la proposta della Presidente di far presiedere a lei i lavori del comitato proprio per non dare all'attività una forte ufficialità. F. FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020.

¹⁰³ Per un'analisi delle disposizioni regolamentari che sono necessariamente coinvolte dalla riduzione dei componenti delle Camere L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2020, pp. 577 ss.

intervento i *quorum* espressi dalle disposizioni regolamentari; le soglie per la formazione dei gruppi parlamentari e delle componenti interne al gruppo misto; la composizione degli organi interni alla Camera (Ufficio di Presidenza, Giunte, Comitato per la legislazione, Commissioni permanenti) con la possibilità di accorpate alcuni organi, in particolare Commissioni e Giunte, e di riorganizzare, in accordo con il Senato, gli organismi bicamerali¹⁰⁴. Qualche elemento di maggiore innovazione è presente in alcune proposte di modifica del regolamento del Senato che hanno avanzato l'idea di introdurre elementi come un Comitato per la normazione e meccanismi di controllo sui testi sottoposti a questione di fiducia, in particolare rispetto a maxiemendamenti modificativi del testo approvato dalla commissione in sede referente¹⁰⁵.

In attesa di comprendere quali saranno le decisioni definitive in materia di funzionamento interno, appare necessario sottolineare come revisioni dei regolamenti che si limitino a ridurre i numeri rischino di compromettere le capacità rappresentative del Parlamento: la riflessione su strutture, procedimenti e relazioni, invece, dovrebbe essere al centro dell'attuale attività di riforma. In presenza di una forte riduzione del personale politico, strutture e procedimenti parlamentari devono essere messi in condizione di seguire e gestire un numero maggiore di compiti e di temi, cosa che non possono fare se non si investe seriamente nel sostrato organizzativo che accompagna l'attività politica. Si è visto come le amministrazioni parlamentari abbiano già avviato anni un processo di autoriforma che meriterebbe di essere sostenuto e completato, riannodandolo a un disegno di riforma della funzione politica che consenta di «re-ingegnerizzare» i procedimenti parlamentari¹⁰⁶.

In dottrina è stato proposto di utilizzare l'attuale fase di riscrittura dei regolamenti quantomeno per dare attuazione a prescrizioni di rango costituzionale sinora inattuata, come il controllo parlamentare sulla finanza pubblica e l'integrazione della Commissione bicamerale per

¹⁰⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino*, cit., p. 8.

¹⁰⁵ Così la proposta del senatore Zanda comunicata alla Presidenza il 17 marzo 2021. In proposito FABRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare*, cit., aggiornamento del 12 maggio 2021.

¹⁰⁶ N. LUPO, *Perché non è l'art. 64 Cost. a impedire il voto "a distanza" dei parlamentari. E perché ammettere tale voto richiede una "re-ingegnerizzazione" dei procedimenti parlamentari*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020. In proposito cfr. anche quanto già affermava R. BIN in *Costituzione, partiti e costi della politica*, cit., pp. 103 ss.

le questioni regionali, e anche per affrontare temi che sono alla radice del dibattito istituzionale degli ultimi trent'anni. Così, ad esempio, alcuni nodi relativi al funzionamento del bicameralismo potrebbero essere affrontati attraverso un'opera di riforma congiunta dei due regolamenti che consenta di rendere la struttura bicamerale più efficiente e coordinata, priva delle molte ridondanze e incomunicabilità che oggi la caratterizzano¹⁰⁷.

Sarebbe poi particolarmente utile un intervento volto a dare maggior rilievo alle funzioni parlamentari di controllo, impulso e indirizzo: queste funzioni, già molto deboli nel nostro sistema parlamentare, richiedono un forte ruolo di stimolo delle minoranze che, se sottorappresentate, potrebbero non riuscire a promuovere adeguatamente la capacità del Parlamento di sorvegliare il complesso degli equilibri politici e istituzionali.

È ancora presto per capire l'impatto integrale della l. cost. 1/2020 sul sistema rappresentativo. Non è detto, poi, che a questa riforma non se ne aggiungano altre. Intanto, nel luglio 2021 le Camere hanno approvato in via definitiva le proposte di modifica dell'art. 58 Cost. che avevano l'obiettivo di equiparare l'elettorato attivo del Senato della Repubblica a quello della Camera dei deputati. Di questa revisione appare importante sottolineare l'opportunità di ripensare una differenza di 7 anni nell'elettorato attivo che non era stata pensata dai Costituenti e che poneva anche un serio problema di equità rappresentativa, dal momento che, in un contesto in cui le due Camere svolgono le medesime funzioni, i cittadini da 18 a 24 anni erano dotati di una rappresentanza dimezzata¹⁰⁸.

¹⁰⁷ N. LUPO, *Tutto ciò che si può (e si deve) fare con i regolamenti parlamentari, all'indomani del referendum costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020, pp. 10 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione*, cit. Il tema dell'efficienza del sistema bicamerale è stato affrontato negli ultimi anni anche dalla Corte costituzionale, ad esempio nella sentenza 35/2017 e nell'ordinanza 60/2020.

¹⁰⁸ La differenza, originariamente di 4 anni, è aumentata per effetto dell'abbassamento della maggiore età avvenuto con la l. 39/1975 («Attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno e modificazione di altre norme relative alla capacità di agire e al diritto di elettorato»). N. LUPO, *Il "mezzo voto" ai cittadini più giovani: un'anomalia da superare quanto prima*, in *Osservatorio AIC*, 6, 2019; ID., *Tutelare le generazioni future senza intaccare il diritto di voto*, in *Il sole 24 ore*, 21 ottobre 2019. Cfr. poi anche il dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato, *Modifica all'art. 58 della Costituzione in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*, 18 luglio 2019.

Complessivamente dalla XVIII Legislatura sembra possibile trarre l'impressione di un ripensamento della rappresentanza ormai avviato, ma non ancora davvero definito nelle sue finalità ultime. Se, dal punto di vista del metodo, sembra ormai certa la strada degli interventi di riforma puntuali, non è però per niente agevole ricostruire in modo compiuto qual è il risultato definitivo che si intende ottenere.

Appare utile allora sottolineare come la rappresentanza politica del futuro potrà essere all'altezza dei bisogni della società che rappresenta soltanto se saprà creare nuove ed efficaci forme comunicative volte a perpetuare il carattere promozionale della Costituzione repubblicana¹⁰⁹. Le istituzioni rappresentative, in particolare, saranno chiamate ad affrontare una pressione crescente di nuovi poteri sociali emergenti e per farlo dovranno mettere in atto strategie di sviluppo dell'organizzazione pubblica che passino dall'individuazione delle domande di conoscenza e che riescano a rinsaldare, attorno ad esse, un sistema di interdipendenze funzionali capaci di superare frammentazioni della base sociale.

6. Alcune considerazioni conclusive per un futuro cognitivo della rappresentanza

La partita della rappresentanza è di fondamentale importanza per riuscire a scrivere il significato della democrazia del futuro. Nelle attuali società pluraliste e multiculturali vi è una serie potenzialmente infinita di articolazioni e interconnessioni: la realizzazione della sovranità popolare e della tutela dei diritti della persona non possono essere oggi perseguite semplicemente riproducendo nelle istituzioni le contraddizioni che la società spontaneamente sviluppa. Se rappresentanza e cittadinanza dialogano attraverso superfici riflettenti si crea soltanto un effetto ottico di deformazione in cui la comunità politica si frantuma in componenti che non vedono altro che immagini distorte di se stesse.

La rappresentanza, allora, non può essere una rappresentanza responsiva: il ruolo della politica nei confronti della società non è una questione, sempre più stringente, di organizzazione del consenso e di trasferimento di idee che producono consenso negli atti ufficiali del-

¹⁰⁹ Particolarmente rilevanti in proposito appaiono le proposte formulate nel citato *policy brief* di Astrid coordinato da A. Manzella e C. Pinelli.

lo Stato. In quel modo si agevolerebbe soltanto un ripiegamento su istanze particolaristiche che chiedono di avere il potere di determinare che suono avrà la voce dello Stato, mentre la creazione di un avvenire collettivo rimarrebbe ai margini dell'organizzazione costituzionale¹¹⁰.

Occorre invece accrescere la consapevolezza che le istituzioni rappresentative sono qualcosa su cui investire. La conoscenza può essere lo strumento che consente oggi di compiere scelte di miglioramento collettivo che possono dare all'impronta solidaristica e promozionale della Costituzione repubblicana il significato di un'unità nazionale capace di perpetuarsi attraverso le generazioni¹¹¹.

Laddove la Costituzione ha aperto l'organizzazione pubblica al più ampio pluralismo sociale, ha reso evidente come la complessità sia un fattore di ricchezza giuridica, a cui bisogna guardare non per cercare soluzioni uniche e definitive, ma per avviare procedimenti giuridici capaci di rivolgersi alla diversità delle situazioni per convogliarne la frammentazione verso un'unità che non è calata dall'alto, ma è costantemente verificata nella realtà¹¹².

La qualità delle politiche pubbliche è un elemento fondamentale per dare risposta alle moderne esigenze del governare. Se aumentano esponenzialmente le possibilità di scelta e sono molto diversificate le tipologie di interventi che si richiedono allo Stato, diviene centrale che le istituzioni sappiano analizzare la complessità degli impulsi sociali per individuare in essa il fraseggio pubblico e sviluppare una capacità di produrre e conservare beni collettivi¹¹³.

La rappresentanza, allora, serve non soltanto a intercettare una «volontà popolare empirica», ma anche a dare forma a una «volontà popolare ipotetica»¹¹⁴ che si incarica di includere nel dibattito pubblico tutti gli elementi che non hanno la forza o la capacità di imporsi nel

¹¹⁰ A. LUPIA, M. D. McCUBBINS, *Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed*, in *European Journal of Political Research*, n. 3/2000, pp. 291 ss.

¹¹¹ Sia consentito rinviare in proposito a E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche. Per un ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli*, Torino, 2021.

¹¹² P. GROSSI, *La Costituzione italiana come espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, cit.

¹¹³ F. J. SORAUF, *The public interest reconsidered*, in *The Journal of Politics*, n. 4/1957, pp. 616 ss.

¹¹⁴ D. NOCILLA, *Responsabilità e rappresentanza*, in *Iustitia*, n. 4/1985, p. 389.

gioco del consenso ma che, cionondimeno, sono fondamentali per garantire lo sviluppo collettivo di una comunità politica.

La rappresentanza deve servire allo sviluppo di una cultura civica di consolidamento degli atteggiamenti democratici, deve essere cioè una struttura istituzionale in cui i beni costituzionali, quali l'emancipazione della persona e la liberazione dal dominio, pubblico e privato, vengono modellati nel confronto pluralistico per acquisire una forma giuridica fatta per durare¹¹⁵.

Occorre allora che la politica sappia andare oltre le promesse generiche e gli slogan. Deve saper inquadrare gli obiettivi da perseguire scegliendo tra molte alternative percorribili. Deve sapere argomentare le decisioni che si prendono, dal punto di vista tecnico, giuridico e politico. Deve garantire che le decisioni prese si traducano in forme di reale attuazione, sorvegliando da vicino l'amministrazione e cercando di risolvere i problemi a cui va incontro. Deve infine avere degli strumenti di riscontro *ex post* che consentano di capire se si è sbagliato e dove, se si sono verificati degli imprevisti, se le politiche adottate sono ormai obsolete, se ci sono stratificazioni e sovrapposizioni che impediscono l'efficacia dell'intervento pubblico, ecc.¹¹⁶.

Non è possibile realizzare nessuno di questi passaggi senza una piena sinergia tra istituzioni a carattere politico e strumenti di conoscenza scientifica: la democrazia rappresentativa oggi non è solo questione di voti e di elezioni, è anche capacità di interrogare, di consultare, di discutere pubblicamente, di sorvegliare e correggere. La valutazione delle politiche pubbliche può essere lo strumento che, se riannodato alla legittimazione democratica delle assemblee elettive, consente di porre la conoscenza al centro del sistema istituzionale e di costruire su di essa un nuovo percorso di progresso comune.

¹¹⁵ Z. BAUMAN, *Modernità e globalizzazione*, intervista di G. Battiston, Roma, 2009, p. 15; A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, 2000, pp. 85 ss. Cfr. anche G. BERTI, *Il principio organizzativo del diritto pubblico*, cit., p. 198; P. PIOVANI, *L'intuizione del diritto come attività*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1956, pp. 583 ss.

¹¹⁶ S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche ovvero del metodo di governare*, in *Il Mulino*, 3, 2013, p. 411 ss.

* * *

ABSTRACT

ITA

L'articolo indaga il ruolo che nella società attuale svolgono la rappresentanza responsiva e la rappresentanza cognitiva come due diverse concezioni della rappresentanza politica. Quando la rappresentanza privilegia la responsabilità le istituzioni si limitano a rispecchiare la struttura della società senza porsi la questione di riuscire a individuare e perseguire nuovi obiettivi di promozione collettiva. La rappresentanza cognitiva, invece, si propone di sviluppare un processo decisionale a partire da una solida attività di ricerca scientifica posta al servizio delle istituzioni. Soltanto la rappresentanza cognitiva viene indicata come capace di perpetrare i valori del costituzionalismo repubblicano nella società contemporanea.

EN

The essay investigates two different conceptions of political representation: responsive representation and knowledge-based representation. When responsiveness is prioritized, institutions merely reflect the composition of society without posing the question of being able to identify and pursue new goals for social improvement. Knowledge-based representation, on the other hand, aims to develop a decision-making process starting from a solid scientific research activity. Only knowledge-based representation is indicated as able to pursue the values of republican constitutionalism in contemporary societies.