



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2019

LA "DEFORMALIZZAZIONE" DELLA LEGALITÀ COSTITUZIONALE: TORNARE ALLA CULTURA DELLE REGOLE

## Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo come esito e come processo

di MICHELE DELLA MORTE

**DEFORMARE E RIFORMARE  
LA TORSIONE PRIVATISTICA DEL CAMPO RAPPRESENTATIVO  
COME ESITO E COME PROCESSO**

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

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di descrivere lo slittamento privatistico dei processi rappresentativi pubblicistici. La c.d. “privatizzazione” della sfera politica, direttamente connessa alla fine del finanziamento pubblico dei partiti, ma, in realtà, effetto *voluta* di scelte complessive succedutesi nel tempo, è, infatti, direttamente produttiva di effetti, determinando, ricadute teoriche e precise trasformazioni sul piano delle intenzioni, dei programmi, delle azioni delle forze politiche, propensi a riformare la Costituzione nel segno della deformazione.

EN

The privatization of political sphere, directly connected to the end of the public financing of political parties, is, in fact, productive of constitutional effects, determining precise transformations in terms of intentions, programs and actions of political forces, inclined to reform the Italian Constitution.

**DEFORMARE E RIFORMARE**  
**LA TORSIONE PRIVATISTICA DEL CAMPO RAPPRESENTATIVO**  
**COME ESITO E COME PROCESSO**

di *Michele Della Morte*

SOMMARIO: 1. *Deformare*; 2. *Le ambivalenze della deformazione nella teoria giuridica*; 3. *La deformazione del campo del government*; 4. *La deformazione del campo dei partiti*; 5. *Un'altra rappresentanza*; 6. *La deformazione del campo parlamentare*; 7. *La riforma della legge elettorale*; 8. *La riduzione dei parlamentari*; 9. *Il referendum propositivo*.

## 1. Deformare

Le vicende politico-istituzionali degli ultimi anni fanno registrare più di una singolarità, sollecitando a fondo la scienza costituzionalistica, impegnata a fondo per verificare e semmai discutere lo statuto teorico della disciplina<sup>1</sup>.

La difficoltà, segnalata da anni in dottrina di leggere le fonti in chiave sistemica, la crisi del modello istituzionale, la metamorfosi dei partiti e dei movimenti, oggetto di ibridazione incrociata, le nuove rivendicazioni sovrane e populiste, il crescente e forzato protagonismo della Corte costituzionale, il ruolo di garanzia sempre più faticosamente esercitato dal Presidente della Repubblica, le riforme costituzionali operate (*in primis* quelle concernenti l'equilibrio di bilancio e le conseguenti condizioni di operatività della spesa pubblica) e progettate (iniziativa popolare e *referendum* propositivo, riduzione del numero dei parlamentari di Camera e Senato, ripensamento del divieto di mandato imperativo, autonomia differenziata) hanno modificato e potrebbero, in

---

<sup>1</sup> Esempio luminoso il denso saggio di G. AZZARITI, significativamente intitolato *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013.

futuro, mutare ancor più a fondo l'impianto repubblicano, facendo pensare a trasformazioni epocali in atto, se non a vere e proprie trasfigurazioni di un esistente da molti, ormai, ritenuto irricognoscibile<sup>2</sup>.

Sullo sfondo, da decenni, importanti cambiamenti hanno riguardato la struttura della rappresentanza politica, sempre meno ritenuta condizione irrinunciabile di garanzia del nesso autorità/libertà e, conseguentemente, l'azione e la stessa forma del partito, le cui progressive accezioni, partito azienda, partito personale, movimento/partito, puntualmente osservate e approfondite in dottrina, hanno rivelato importanti cesure rispetto al modello partecipativo costituzionale<sup>3</sup>.

La deformazione della legalità costituzionale, cui è dedicato il fascicolo di questa Rivista, è, insomma, un processo per molti versi già realizzato, intimamente connesso alle mancate risposte che sono giunte circa la difficoltà di coniugare rappresentanza ed efficacia dell'azione di governo. La dicotomia di tendenza, nell'attualità, pare essere quella tra deformare e riformare, che si aggiunge a quelle tradizionali, pubblico/privato; gerarchia/competenza; globale/locale ecc., definendone, nell'attualità, il senso nel sistema<sup>4</sup>.

Se proprio la nozione di sistema intuitivamente rimanda ad un ordine delle cose logico casuale, in cui le parti sono funzionali al tutto ed alla sua progressiva stabilità, la condizione a-sistematica che pare segnare l'ordinamento diviene, infatti, piegata ed asservita allo scopo di rendere la connessione assolutamente contingente, e forse, neanche necessaria, asservita, come di fatto è, alla ragione ultima dell'economico, vero e

---

<sup>2</sup> Cfr., ad es., A. Ruggeri, I paradossi della normazione, attraverso i rapporti tra Parlamento e Governo sul piano delle fonti (e dal punto di vista della forma di Stato e della teoria della Costituzione), in *Rivista di Diritto costituzionale*, 2000, 108 ss. Assolutamente centrale, a mò di sfondo delle tendenze riscontrabili sul versante della relazione tra ruolo del Parlamento, sistema delle fonti e forma di Stato, le vicende attuali della c.d. autonomia differenziata, ex art. 116, co.3, Cost.. Per un'impostazione generale del rapporto e per una visione costituzionalmente orientata del tema cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018.

<sup>3</sup> C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, parte II.

<sup>4</sup> La dinamicità della distinzione tra pubblico e privato è chiarissima nella lettura di B. SORDI, *Verso la grande dicotomia: il percorso italiano*, in G.A. BENACCHIO, M. GRAZIADEI (a cura di), *Il declino della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato*, *Atti del IV Congresso nazionale SIRD*, Trento, 24-26 settembre 2015, Napoli, 2016, 5.

proprio *Moloch* del contemporaneo, tanto criticato, quanto, nei fatti, celebrato anche nel campo della ragione neo-sovranista<sup>5</sup>.

Molteplici le conseguenze di tale stato di cose, che ha origini lontane, per larga parte dipendenti dal radicale cambiamento dei fattori internazionali, dalla crisi del modello keynesiano e dal crollo irreversibile della strutturazione per sistemi contrapposti: elementi già riscontrabili durante gli anni '70 e che, con più forza dall'89, hanno esacerbato, in linea teorica e di fatto, il tema della governabilità nell'ordinamento rappresentativo, e, più in generale, la legittimazione del sistema politico<sup>6</sup>.

Tali eventi spiegano in larga parte, ad esempio, l'estrema confusione che da decenni regna nell'universo dei partiti, sempre meno *forze politiche*, sempre più strumenti diretti ad assecondare le esigenze di un *leader* deputato (o, forse, costretto) a rappresentarne *in toto* l'essenza e la funzione, come dimostra, tra le altre cose, il progressivo slittamento di lessico nella direzione di uomini forti da dotare, addirittura, di pieni poteri<sup>7</sup>. Il problema della forma-partito, acuitosi in conseguenza della scomparsa delle famiglie ideologiche tradizionalmente collegate al partito-massa, è oggi affrontato nella prospettiva delle *issue* continuamente variabili e della forza (soprattutto mediatica) del *leader*: componenti entrambe deputate, nella prospettiva della *democrazia del pubblico* teorizzata da Manin, a tenere vivo il conflitto sociale adatto ad un ordinamento fondato sulla instabilità, sul cambiamento, spesso repentino e incomprensibile tramite l'utilizzo delle categorie tradizionali<sup>8</sup>.

Se un tempo, insomma, in dipendenza della tendenziale stabilità dei *cleavage*, poteva pensarsi che la struttura, la forma, fosse la condizione preordinata all'elaborazione delle tematiche, oggi avviene l'esatto contrario; con l'aggiunta che lo stesso attributo funzionale, operativo, delle organizzazioni partitiche pare circondato da estrema mutevolezza,

---

<sup>5</sup> Cfr. le lucide considerazioni di L. FERRAJOLI, *L'alleanza perversa tra sovranismi e liberismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2019, parte I. Sull'accezione *democratica* del sovranismo cfr. l'analisi di A. SOMMA, *Sovranismi. Stato popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018.

<sup>6</sup> Su questi argomenti, con ampiezza di argomentazioni, cfr. G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, 2012.

<sup>7</sup> Sembra quasi che senza *leader* non si abbia il partito, di qui la forsennata, come si dice, ricerca di *leader*. Sul tema cfr., per tutti, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, cit., *passim*.

<sup>8</sup> Cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010. Sul fenomeno della trasformazione della forma partito cfr. M. PROSPERO, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012, spec. p. 96 ss.

come dimostrano i repentini cambiamenti di maggioranza a supporto dei Governi.

Si assiste, dunque, ad una estrema *deformazione* che, tuttavia, opera principalmente sul piano dell'esercizio, sui rapporti di forza (la *micro-fisica*) tra poteri, e, per quanto attiene alle regole, si riflette: *a*) su quelle concernenti la dimensione partitica; *b*) sul piano di quelle strettamente attinenti alla forma di governo (in primis elettorali); e, infine, *c*) sulle regole del campo parlamentare, per loro natura dipendenti dalle due condizioni appena menzionate.

Un momento di criticabile sintesi tra le opzioni proposte è rappresentato dalle scelte progettuali di taglio organico (tra loro, in verità, assai diverse) compiute in tema di riforme costituzionali, clamorosamente smentite dal popolo italiano tramite due distinti voti referendari, nel 2006 e nel 2016, che si proponevano di alterare significativamente la forma di governo (con riflessi sulla stessa forma di Stato, in forza dello stretto collegamento tra prima e seconda parte della Costituzione), agendo, di riflesso, sulla struttura della rappresentanza politica<sup>9</sup>.

## 2. Le ambivalenze della deformazione nella teoria giuridica

Come è naturale che sia in un ordinamento di carattere pluralistico le vicende della rappresentanza (e quelle dei partiti) paiono influenzate da numerosi fattori<sup>10</sup>. Preminenti, tuttavia, quelli attinenti la trasformazione del *politico*, che nel corso degli ultimi anni ha raggiunto dimensioni inusitate e condotto a sbocchi sistemici difficili da ipotizzare prima e inquadrare poi.

La trasformazione, ben presto divenuta *deformazione*, ha interessato in prima misura, secondo diversi gradi di intensità, il c.d. diritto *legale*, spesso ascrivito al dogma positivistico, a dispetto dei diversi tentativi

---

<sup>9</sup> In relazione alla riforma del 2006, cfr. A. PERTICI, R. ROMBOLI, *Una nuova Costituzione? La modifica della seconda parte della Costituzione in attesa del referendum*, Pisa, 2006; sulla riforma del 2016, *ex plurimis*, G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2016, 1 ss.; A. LUCARELLI, F. ZAMMARTINO, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi. Quali scenari?*, Torino, 2016.

<sup>10</sup> Cfr. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, spec. 53 ss; F.R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, n.2./2019.

della dottrina costituzionalistica impegnata, nel corso della storia repubblicana, a pensare un positivismo temperato, una sorta di *realismo* democratico, scevro, al contrario di quanto spesso possa pensarsi, da impostazioni dogmatiche prefissate<sup>11</sup>.

La critica, che ha trovato un referente culturale di non secondaria importanza nell'affermazione del pensiero debole e del diritto mite, che pure si prefiggevano diversi esiti, si è dimostrato capace di porre a durissima prova la matrice formalistica del diritto di origine liberale e di ripensare teoricamente il paradigma regolativo, trasformando potrebbe aggiungersi, il senso costituzionale della partecipazione ai processi normativi<sup>12</sup>. Esiti inintenzionali, si diceva, in quanto la crisi della dimensione potestativa, l'emersione di una socialità autonomamente produttiva di regole, la democratizzazione crescente della sfera sociale, l'affermazione di sistemi sottosociali definiti, il polimorfismo delle fonti, il ruolo della giurisprudenza (anche, ma non solo, costituzionale), il ruolo delle comunità locali, le pratiche (di per sé non classificabili) di *governance* sarebbero dovute divenire, nello scenario post'89, elementi da valorizzare perché funzionali a stigmatizzare la visione autoritativa della scienza giuridica, come preconizzato da diversi anni da insigne dottrina<sup>13</sup>.

In questa lettura, non esente da tratti post-moderni, la mistica dello Stato legale è sostituita da una concezione ultra-dinamica dei fattori alla base del giuridico, evidentemente inteso come fenomeno eminentemente sociale. Alla stessa, specie agli inizi degli anni'90, non era estranea la verifica delle interazioni con l'ordinamento comunitario, il cui carattere de-strutturato e prevalentemente giurisprudenziale era spesso valutato positivamente perché ritenuto maggiormente conveniente ed adattabile ad una società in continua trasformazione: un modello da importare, insomma, per quanto segnato sin da subito, nel profondo, da un deficit democratico di difficilissima composizione, che insigne dottrina

---

<sup>11</sup> Per una testimonianza del metodo seguito da autorevole dottrina, con riflessi che vanno oltre l'insigne dottrina oggetto di approfondimento, cfr. A. PACE, *Il metodo di Carlo Esposito*, in *Costituzionalismo.it*, n.3/2007.

<sup>12</sup> Cfr. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Roma-Bari, 2017.

<sup>13</sup> Cfr. W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Roma, 2018.

ha collegato problematicamente all'effettività dell'esercizio dei diritti politici<sup>14</sup>.

Diverse le parole d'ordine utilizzate a supporto di questa concezione dell'ordine democratico, assai in voga nel corso del decennio prima richiamato: autonomia, sussidiarietà, delega di funzioni pubbliche, indipendenza, decentramento statale, *soft law* e conseguente ricorso a fonti concertate (patti, accordi, intese ecc.), cooperazione orizzontale, apertura a *stakeholder* privati, *governance*. La decisione politica, in tale cornice, avrebbe dovuto rappresentare l'esito di un processo che si sarebbe potuto definire sinteticamente deliberativo (per quanto tale qualificazione possieda una complessità teorica per certi versi irriducibile a singole pratiche) e inclusivo: finalizzato, in definitiva, a trasformare la stessa dimensione dell'interesse pubblico, inteso come risultante di un processo aperto e partecipativo, fondato sulla prevalenza del miglior argomento<sup>15</sup>.

In tale ottimistico quadro, la dogmatica, considerata inadeguata a dare conto dei mutamenti e delle tensioni (anche positive) connesse all'instabilità propria del sistema contemporaneo, avrebbe dovuto, per sopravvivere, mutare pelle, assottigliando la propria funzione. Ad essa sarebbe spettato il compito; *a*) di controllo e discussione di nuovi metodi dell'azione giuridica (democrazia partecipativa, deliberativa, di prossimità ecc.); e *b*) di verifica empirica del diritto giurisprudenziale nella consapevolezza della circolarità del rapporto con l'ermeneutica; *c*) di predisporre basi teoriche fondate per riforme di sistema<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Cfr. G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *Annuario AIC, 1999, La Costituzione europea*, Atti del XIV Convegno annuale di Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, spec. 480 ss.

<sup>15</sup> Proprio alla dottrina costituzionalistica si deve, tuttavia, la critica più penetrante alla dimensione *realista* della democrazia di taglio deliberativo, la cui mancanza di effettività, specie nei procedimenti di livello nazionale, pare evidente. In tema si veda, ad esempio, il monito di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it.*, n. 1/2017.

<sup>16</sup> Cfr., in tal senso, le riflessioni di M.R. FERRARESE, *La governance fra politica e diritto*, Bologna, 2010. Come è stato detto, in riferimento a tale ultima prospettiva, tra dogmatica ed ermeneutica avrebbe dovuto instaurarsi una sorta di relazione di circolarità, in base alla quale «l'argomentazione ermeneutica, legata al problema posto dal caso concreto, trova nella sua rielaborazione teorica uno strumento di verifica e controllo di ordine sistematico, che frena la mobilità del pensiero problematico, procurando un quadro stabile per la elaborazione delle informazioni provenienti dall'ambiente sociale ed economico. La funzione di controllo della dogmatica consiste, pertanto, nell'assicurare una recezione controllata

L'ascesa di questo modello, da alcuni definito *heterartical*, ispirato, come si accennava, al *decisional-making* comunitario, ha determinato nuove finalità e nuove strutture, nel cui ambito la *fluidità* diveniva valore da leggere in chiave positiva. Solo un sistema aperto e scorrevole avrebbe potuto giovare della dinamicità necessaria richiesta dal mercato e dalla tecnologia, nel rispetto del dogma capitalista (mai oggetto di vera discussione) e dei suoi presunti esiti virtual-sociali<sup>17</sup>.

Diverse ombre hanno tuttavia segnato, sin da subito, l'approccio sinteticamente descritto.

La prima concerne la stessa dimensione teorica. Il fondamentale rapporto istituzioni/società, la dialettica che ne segna il senso ed il verso, la dinamica che da più di un secolo orienta l'ordinamento pluralista, il rapporto tra ordine e vita in campo giuridico, tutti elementi fondamentali della definizione strutturale e funzionale del diritto, non si prestano, infatti, a riduzionismi metodologici e/o teorici. La questione fondamentale, non a caso oggetto degli spasmodici sforzi dei giuristi nel corso dell'intero novecento, era e resta quella di mantenere aperti i canali al fine di coniugare ordine e democrazia, autonomia ed eteronomia, istituzioni e società, diritti e doveri, stato e mercato, legge, giudici ed interpretazione<sup>18</sup>.

Ogni tentativo di addivenire a soluzioni radicali, di ridurre eccessivamente la dialettica, di risolvere la gerarchia nella competenza (per utilizzare una coppia oggetto di autorevoli dibattiti in campo pubblicistico in relazione alla struttura del sistema delle fonti giuridiche), di pensare i modelli interni alla luce di comparazioni francamente azzardate si è dimostrato inadatto a dare conto di una realtà complessa, nel cui ambito le categorie sono inevitabilmente destinate a convivere e comporsi reciprocamente.

La seconda riguarda la verifica empirica.

L'esperienza riscontrabile in diversi campi dell'agire giuridico, rivela, infatti, che la *trasformazione* non si è manifestata allo stesso modo

---

delle valutazioni del caso concreto», Cfr. V. TORRE, *La "privatizzazione" delle fonti di diritto penale. Un'analisi comparata dei modelli di responsabilità penale nell'esercizio dell'attività di impresa*, Bologna, 2013, p.14.

<sup>17</sup> Per una descrizione del modello e per comprenderne l'ispirazione comunitaria e la vocazione comunicativa, cfr. M. HUOMO-KETTUNEN, *Heterartical constitutional structures in the european legal space*, in *European Journal of Legal Studies*, 6, 2013, 47 ss.

<sup>18</sup> Su questi argomenti, imprescindibile la lettura di B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015.

e con la stessa intensità, dipendendo, in definitiva, dalle convenienze legate al contesto e dall'assetto politico e istituzionale del momento.

Non ha prodotto ad esempio gli stessi effetti nel campo pubblico ed in quello privato né, in relazione allo stesso settore pubblicistico, si è rivelata con la stessa efficacia, anche in virtù del diverso atteggiamento tenuto dagli interpreti. In alcuni settori, poi, come, ad esempio quello lavoristico, per sua natura ibrido e, sin dall'entrata in vigore dell'ordinamento costituzionale, anche in virtù del riconoscimento costituzionale dell'azione sindacale, segnato dalla concomitanza di un insieme di regole pubblicistiche, privatistiche, convenzionali e dalla stessa prassi, si è potuto osservare, nel corso degli anni, addirittura un curioso rovesciamento di paradigma, essendo stato presto chiaro, specie in relazione a specifici ambiti tematici (si pensi al pubblico impiego), che la *tradizionale* regolazione legislativa e statale non avrebbe smesso di rappresentare pur sempre un punto fermo in grado di orientare le fonti concorrenziali e l'interpretazione giudiziale nel segno del rispetto della Costituzione: le recentissime proposte di introduzione di un salario minimo legale, la fissazione per legge di un prezzo minimo per il lavoro, le resistenze sindacali sul punto, costituiscono, a distanza di anni, un limpido esempio delle menzionate *resistenze*<sup>19</sup>.

### 3. La deformazione del campo del *government*

Il metodo descritto, per quanto suggestivo sul piano teorico, non ha, dunque, avuto, almeno in Italia, vita facile, scontrandosi con le durezze tipizzanti il dibattito politico interno, l'ossessiva ricerca del consenso e la narrazione che ha assistito i decenni del maggioritario, incentrata sulla decisione, sul leader, sul rifiuto del compromesso e della mediazione partitica; su opzioni valoriali – come può vedersi – in netto contrasto con la descrizione di un sistema orizzontale o para-orizzontale aperto e inclusivo. Come osservato dalla dottrina, che ha opportunamente richiamato quale esempio la Legge obiettivo adottata all'inizio degli anni 2000 dal Governo Berlusconi (l. n. 443 del 2001), destinata, come si ricorderà, a favorire la «celere realizzazione delle infrastrutture» mediante una delega di funzioni a soggetti privati, proprio alla

---

<sup>19</sup> Cfr., per tutti, PASCUCCI, *Giusta retribuzione e contratti di lavoro. Verso un salario minimo legale?*, Milano, 2018.

fine degli anni'90, le ragioni del *governo* trovarono già all'inizio degli anni 2000 una significativa rivalsa e, al tempo stesso, un indicativo componimento. Ciò, secondo questa lettura, per molti versi condivisibile, condusse ad una sorta di rivincita del c.d. *government*, inteso come condizione antitetica a quella precedentemente descritta.

La risposta della classe politica tradizionale, in ciò certamente favorita dalla crisi finanziaria del 2008, nei confronti del metodo *aperto* è stata, infatti, quella di rivalorizzare la decisione dall'alto, l'accentramento politico-amministrativo, di riesaminare, anche simbolicamente, il ruolo dell'autonomia regionale e locale (ri-pensata in termini riduttivi), e di adoperare, allo scopo, nuove e diverse parole chiave (riduzione dei costi della politica; taglio dei parlamentari, efficienza decisionale, democrazia diretta, prevalenza dell'esecutivo) destinate, tra le altre cose, a rappresentare l'architrate di pretenziosi e problematici procedimenti di riforma della Carta costituzionale, destinati, tanto nel 2006 come nel 2016, a trovare l'opposizione del popolo italiano per il tramite del voto referendario.

Tale conversione non aveva, tuttavia, fatto i conti con i detriti lasciati sul campo dal (tentato) mutamento di paradigma cui prima si è accennato. La rivincita del *government*, insomma, non ha intaccato la cultura privatistica alla base della concezione italiana del modello di *governance*, che, in virtù della sua stessa struttura, ha potuto adattarsi al nuovo corso, influenzandone le caratteristiche.

E così, «le nuove parole del diritto pubblico» non hanno potuto che risentirne, riflettendo categorie tipiche del *privato* senza, tuttavia, trovare nel sistema nel suo complesso il retroterra adeguato<sup>20</sup>. Tanto il celeberrimo Contratto con gli italiani siglato in diretta televisiva da Silvio Berlusconi nel 2001, quanto il Contratto di Governo siglato nel 2018, con tanto di visto notarile, dalla coalizione gialloverde (Lega-M5S) che ha sostenuto il primo Governo Conte, tradiscono la sovrapposizione della logica giusprivatistica a quella giuspubblicistica, vigente, con tutti i suoi limiti, nei c.d. anni della proporzionale<sup>21</sup>.

La parola chiave, allora, diviene un'altra: convenienza.

---

<sup>20</sup>Cfr. O. CHESSA, "Contratto di governo": una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, in *www.lacostituzione.info*, 17 maggio 2018

<sup>21</sup> Cfr., in tema, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Napoli, 2018, spec. 38 ss.

Utilizzare schemi e moduli generalmente privatistici diventa il modo attraverso il quale formazioni politiche destrutturate riescono a ri-pro-porsi nell'arena politica, per occultare la relazione di potere, per fare in modo, cioè, che in quel campo, per i molti interessi coinvolti, nulla cambi.

Il risultato più visibile che – come si dirà – rappresenta il fondamento delle proposte di riforma costituzionale in questo momento in discussione, è la possibilità per i partiti di *tenere assieme* istanze per molti versi contrastanti, in un nuovo, perché deformato, quadro rappresentativo, adeguato alla *dittatura del presente*: l'autonomia del rappresentante e l'imperatività del mandato appaiono, in tale contesto, istanze tanto paradossali (perché inconciliabili) quanto conseguenti alla confusione sistemica, che coinvolge, in unica spirale, categorie e soggetti, teoria e azione<sup>22</sup>.

#### 4. La deformazione del *campo* dei partiti

La ricostruzione sinora condotta si rivela utile a fare chiarezza su di un punto.

Se si intendono le forze politiche organizzate come istituzioni naturalmente poste al crocevia delle interazioni tra Stato e società, diviene coerente ipotizzare la trasformazione della loro funzione in conseguenza delle modifiche interessanti tale relazione<sup>23</sup>. Detto in altri termini, la crisi dei partiti, della loro forma e della loro funzione non può essere analizzata prescindendo dal mutamento del contesto di riferimento, nel caso di specie costituito dalle ambivalenze legate alla successione di modelli culturali e normativi tra loro in netta antitesi e dalla complementare scomposizione del tessuto sociale, abilmente alimentata dal sistema dei mass-media<sup>24</sup>.

In tema di partiti, non è casuale, dunque, che la definitiva abolizione del finanziamento pubblico decisa nel corso del 2014 dal Governo Letta, con motivazioni francamente sommarie e strumentali, a decenni

---

<sup>22</sup>Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014. Cfr. E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, parte II.

<sup>23</sup> Sulla funzione del partito nell'età moderna molto interessante la ricostruzione di M. PROSPERO, *Il partito politico*, op.cit., *passim*.

<sup>24</sup> Cfr. M. PROSPERO, o cit., 46.

di distanza dal *referendum* del 1993, sia stata deliberata da formazioni politiche de-ideologizzate, per molti versi consunte, confuse, alla spasmodica ricerca di consenso e, in quanto tali, poco smaniose di ritrovare e difendere il senso delle loro attribuzioni costituzionali.

La stessa scelta del Governo di addivenire a tale risultato per il tramite dello strumento del decreto legge (d.l. n. 149 del 2013, convertito in l. n. 13/2014), giustificando le ragioni della necessità e urgenza con il pronunciamento favorevole del popolo italiano espressosi diversi decenni prima in una temperie socio-politica assai diversa, rappresenta una evidentissima forzatura delle regole costituzionali<sup>25</sup>. Il dato semmai conferma, se ve ne fosse bisogno, la mancanza di criteri generali di orientamento, rivelando, a conferma di una estrema debolezza di sistema, che l'adeguamento alle contingenti ragioni di un'opinione sempre meno pubblica e sempre più manipolata dai mass media e dalla potenza suggestiva della rete rappresenta l'unica direzione plausibile delle scelte adottate nel 2014, dichiaratamente in linea con una pretesa natura *leggera* del partito ma, in realtà, strumentali a perpetuare e, semmai, consolidare, uno stato di cose che affonda nel tempo le sue radici<sup>26</sup>.

Le ragioni della riforma del finanziamento del 2014 si comprendono, a questo punto, per via deduttiva.

La disintermediazione, frutto avvelenato della sconveniente contrapposizione tra *governance* e *gouvernement*, le mistificazioni a cui da anni si assiste sul terreno della c.d. democrazia diretta (in verità partecipativa), implicano e dissimulano il rifiuto del pensiero, della complessità tipizzante una matura democrazia costituzionale e rappresentativa. Se il finanziamento pubblico era orientato, almeno nel migliore dei mondi possibili, a garantire la complessità della struttura partitica (strutture tecniche, quadri, funzionari, associazioni, centri studi) essenziale a svolgere il compito di orientare la partecipazione dei cittadini alla vita

---

<sup>25</sup> Esplicito sul punto C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, cit., 234.

<sup>26</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, cit., 235, che criticando il decreto legge in oggetto, definisce impropria la scelta compiuta dal Governo Letta oltre che avventata. Secondo De Fiores, si tratterebbe di una decisione «assolutamente incongruente con lo spirito dell'art.49 e con le ragioni stesse di una democrazia rappresentativa matura». Sulla scelta di intervenire con Decreto legge, cfr., per tutti, F. BIONDI, *Riflessioni sull'uso del decreto-legge come "disegno di legge rinforzato" (a partire dalla vicenda del decreto-legge n. 149 del 2013, in tema di riforma del sistema di finanziamento dei partiti politici)*, in R. CALVANO (a cura di), *Legislazione governativa d'urgenza e crisi*, Napoli, 2015, 77 ss.

politica al fine di garantire l'effettività del loro concorso alla determinazione della politica nazionale. come richiesto dell'art. 49 Cost., il finanziamento privato, basato su di un sistema di regole alquanto generico, deficitario in termini di trasparenza ed essenzialmente articolato in detrazioni fiscali delle donazioni private e sul volontario conferimento del 2 per 1000 dell'Irpef, si prefigge esiti diametralmente opposti, certamente più funzionali ad un quadro di forze politiche in crisi di identità ma desiderose di conservare per intero i privilegi connessi al monopolio delle relazioni di potere<sup>27</sup>.

Persino superfluo segnalare, in questo quadro a tinte assai fosche, che l'obiettivo del finanziamento privato, ed evidentemente quello del partito o, comunque, del movimento che ne usufruisce, è quello di pretendere che i rappresentanti si facciano *direttamente* promotori delle istanze sociali coincidenti con gli interessi dei finanziatori (sovente confuse con l'interesse pubblico), senza le pastoie della mediazione, del compromesso, della tensione irrinunciabile per chiunque viva la rappresentanza come condizione perennemente dilemmatica, tragica e imperfetta, perché irrimediabilmente connessa all'irriducibile spazio di libertà del rappresentante dinanzi alle istanze del rappresentato<sup>28</sup>.

L'esaltazione, forzata e strumentale, della democrazia diretta, per estremo paradosso al centro dell'attenzione partitica, rivela poi che il

---

<sup>27</sup> L'opacità delle regole disciplinanti il finanziamento privato introdotto dal d.l. 149/2013 è opportunamente sottolineata da F. BIONDI, *Il finanziamento dei partiti politici*, in G. CARAPEZZA FIGLIA, G. FREZZA, G. RIVOCSECCI (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, 127 ss.; ID., *Verso un finanziamento privato dei partiti politici: ma con quali regole?*, in *Quad. Cost.*, n. 2/2017, 364 ss. Come nota puntualmente l'Autrice «Vi è una questione di fondo che il complesso normativo lascia insoluto: se le singole prescrizioni [...] si applichino solo ai partiti registrati, ossia ai partiti che, per beneficiare dei finanziamenti pubblici indiretti, hanno chiesto l'iscrizione nel Registro dei partiti politici tenuto dalla «Commissione di garanzia degli Statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici», oppure siano dirette anche ai partiti non registrati, vale a dire quelli che non possiedono i requisiti per l'iscrizione nel registro o che, per convenienza o per scelta politica, hanno deciso di non iscriversi». In tema cfr. anche R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi... voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte II, e, da ultimo, per le innovazioni apportate dalla legge n. 3 del 2019; D. CODUTI, *Il divieto di finanziamento ai partiti nella legge n. 3 del 2019. Alcuni rilievi critici*, in *Forum costituzionale.it*, n. 9/2019.

<sup>28</sup>Cfr. G. AZZARITI, *Mediazione politica e compromesso parlamentare*; I. CIOLLI, *Ascesa e declino dell'attività di mediazione politica. Dai governi di coalizione all'espansione dei poteri monocratici del Presidente del Consiglio*; M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, tutti in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017.

vero obiettivo è la riduzione radicale dello *scarto* tra rappresentante e rappresentato, vera e propria condizione di esistenza della democrazia rappresentativa del quale, magistralmente, discorreva autorevole dottrina in un passo assai suggestivo che mi pare utile riportare per intero: «La creazione sociale dei bisogni, l'istituzione del *nomos*, dell'egualianza, della giustizia secondo il criterio della proporzionalità sono le forme della comunicazione, le forme attraverso cui si rende comparabile ciò che per natura non lo è, ma proprio per questo la politica e il *nomos* si situano nello spazio dello scarto tra il naturale e l'artificiale, tra l'individuale e il sociale e ogni decisione politica ogni *nomos* istituito supera lo scarto e tuttavia lo riproduce spostandolo continuamente in avanti»<sup>29</sup>.

Le ipotesi di regolarne gli effetti (completamente politici) introducendo non meglio definiti vincoli di mandato o ipotizzando incostituzionali sanzioni di taglio privatistico costituiscono, dunque, epifenomeni della crisi in cui versa la cultura rappresentativa e come tale andrebbero considerati e trattati<sup>30</sup>.

Quanto la teoria dello *scarto* riflette, infatti, è l'incompiutezza della condizione rappresentativa, ben presente ai giuristi che, in maniera lu-

---

<sup>29</sup>Cfr. P. BARCELLONA, *Lo spazio della politica*, Roma, 1993, 65. Sono grato a Claudio Bazzocchi per avermi indirizzato a questo testo e suggerito questo passaggio. Come ricordato da C. DE FIORES, ult. o cit., 236, esiste la «certezza che le formazioni partitiche che hanno ricevuto esclusivamente donazioni private siano naturalmente indotte a sostenere gli interessi e gli affari dei loro stessi donatori, dai quali dipende gran parte della loro esistenza sul piano economico».

<sup>30</sup> Ci si riferisce, come intuibile, alle proposte presentate in questi anni dal M5S ed al dibattito intorno all'opportunità di ripensare il divieto di mandato imperativo garantito dall'art. 67 Cost. In argomento cfr., per una visione organica, A. MORELLI, o cit., spec. 101 ss.. Si ricordi peraltro che la Corte costituzionale ha da tempo statuito che Il divieto del mandato imperativo garantito dall'art. 67 Cost., implica che il parlamentare è « libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito», cfr. sent. n. 14 del 1964. Crisi della cultura costituzionale particolarmente evidente nell'ultimo decennio come dimostra la vicenda dell'approvazione della legge elettorale n. 52 del 2015 (*Italicum*) rappresentativa di prassi (sostituzione dei componenti della Commissione parlamentare; approvazione del c.d. maxi-canguro ecc., che spiegano adeguatamente cosa debba intendersi, in Italia, sotto l'etichetta dell'abolizione del divieto di mandato. Sul punto, e sulle interazioni con il principio rappresentativo, cfr. L. RONCHETTI, *La rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, parte I.

cida e sofferta, non hanno mai smesso, nel corso del novecento, ad indagare limiti e confini giuridici di una tensione pensabile solo attraverso le lenti della politica<sup>31</sup>.

Solo facendo leva sulle potenzialità dei rapporti politici, sulla capacità dei partiti di adempiere alla funzione costituzionale che gli è stata assegnata, diviene possibile e lecito interpretare il monito di Friedrich che invitava a valorizzare la natura duale del rapporto rappresentativo. Tracciare una linea netta tra agenti con istruzioni e mandati definiti e rappresentanti aventi il compito di perseguire interessi generali non è – secondo tale insigne dottrina – né operazione pensabile, né realistica. Un organo eletto, insomma: «può essere e di solito sarà sia un insieme di agenti diversi che un gruppo rappresentativo determinante l'interesse comune. Pertanto un Parlamento è ambedue le cose [...]: un'assemblea deliberativa di una nazione, con *un* interesse, quello dell'insieme e un congresso di ambasciatori di interessi differenti e ostili»<sup>32</sup>.

## 5. Un'altra rappresentanza

Le conseguenze della descritta successione di eventi sono intuibili.

La c.d. *privatizzazione* della sfera politica, direttamente connessa alla fine del finanziamento pubblico, ma, in realtà, effetto *voluto* di scelte succedutesi nel tempo, è, infatti, direttamente produttiva di effetti, determinando, ricadute teoriche e precise trasformazioni sul piano delle intenzioni, dei programmi, delle azioni delle forze politiche, propensi a riformare la Costituzione nel segno della sua deformazione<sup>33</sup>.

Se in relazione al primo aspetto i descritti fenomeni incidono sulla struttura stessa della rappresentanza pubblicistica, sul piano degli effetti la trasformazione del finanziamento si propone di *formalizzare* la disintermediazione. Anticipando quanto si dirà più avanti, il tentativo di ricondurre a sistema uno stato di cose de-sistematizzato è, infatti, evidente nell'intero pacchetto di riforme alla base del Contratto di Governo

---

<sup>31</sup> Stimolante la riflessione sull'argomento di C. BAZZOCCHI, *Giuseppe Capograssi. La bellezza del finito, il lavoro dell'infinito*, Napoli, 2015.

<sup>32</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., 373 (il corsivo è nel testo).

<sup>33</sup>Cfr. F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici: profili costituzionali*, Milano, 2012.

concluso tra la Lega Nord ed il Movimento cinque stelle all'indomani delle elezioni del 4 marzo 2018, che, come è noto, ha improntato l'azione del primo Governo Conte<sup>34</sup>. L'insieme delle proposte contenute nel c.d. Pacchetto Fraccaro (dal nome del Ministro per le riforme in quel momento in carica) sembrano, infatti, accomunate dalla volontà di ripensare profondamente le condizioni dell'agire partitico, in funzione dell'esaltazione della (presunta) libera scelta popolare, impossibile, se si resta fedeli all'aurea legge dello scarto rappresentativo ma possibile, anzi auspicabile, se si ragiona nella prospettiva di tenere assieme democrazia del pubblico e controllo partitico<sup>35</sup>.

In aderenza alla scelta di considerare gli istituti alla luce del mutamento di contesto, occorre chiedersi, infatti, se proposte tendenti a ridurre significativamente il numero dei parlamentari di Camera e Senato, di introdurre il *referendum* propositivo, di ripensare la libertà del mandato parlamentare, di eliminare il quorum del *referendum* abrogativo costituiscano progetti avanzati di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, o, piuttosto, nell'attualità, tentativi dissimulati di alterazione dell'impianto repubblicano che trovano una matrice unitaria nel ridurre gli spazi della rappresentanza politica, convertendone la finalità in senso implicitamente privatistico.

Dal complesso delle proposte non si evince affatto un semplice *attacco* alla democrazia rappresentativa, come molti politici e diversi commentatori non hanno mancato di dire in termini preoccupati, quanto, diversamente, l'affermazione di una diversa idea della rappresentanza, fondata sul risentimento, sulla diffidenza e sulla sfiducia nei

---

<sup>34</sup> Il cui programma, definito esplicitamente "contratto", dà il senso di una trasformazione di lessico già avvenuta. In argomento cfr. A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte*, Napoli, 2018; A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte I.

<sup>35</sup> Il c.d. Governo del cambiamento, per il tramite del Ministro per i rapporti col Parlamento e la democrazia diretta Riccardo Fraccaro, in armonia con quanto concordato nel c.d. Contratto di Governo, ha proposto revisioni puntuali della Costituzione su cinque questioni: riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56 e 57 Cost.); abolizione del riferimento al Cnel in Costituzione (art. 99 Cost.); introduzione del ricorso alla Corte costituzionale sulle decisioni parlamentari in materia di elezioni (art. 66 Cost.); abolizione del quorum per la validità dei *referendum* abrogativi (art. 75 Cost.); rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare ed eventuale ricorso *referendum* propositivo (art. 71 Cost.).

confronti di partiti forti e capaci, come è stato detto, di «dare rappresentanza alle nuove forme della stratificazione in classi della società globalizzata»<sup>36</sup>.

In questa rinnovata cornice rappresentativa, declinata sotto l'etichetta populista, si rischia, al contrario, di dovere fare i conti con partiti e movimenti assuefatti all'idea di una radicale consunzione della loro ragion d'essere costituzionale, stretti, come ormai sembrano essere, in un universo composto di regole strumentali, di mutamenti rapidissimi del quadro di riferimento, di società private la cui funzione disgregativa hanno contribuito, senza distinzione alcuna, ad alimentare e nutrire. È vero, infatti, che la «fenomenologia del populismo ricomprende un ampio spettro di atteggiamenti negativi contro la politica mediata da organizzazioni, istituti, soggetti», ma è altresì indubitabile che questa deriva sia stata consapevolmente alimentata dai partiti italiani, attraverso pratiche disomogenee e prive di ancoraggio costituzionale<sup>37</sup>.

E così anche formule che vorrebbero servire ad interpretare la trasformazione interna al sistema partitico (partito personale; partito del leader; democrazia di investitura) o tentativi di rivitalizzazione tramite regole giuridiche, funzionali a garantire la legalità dell'azione partitica (il dibattito sulla necessità di una legge di attuazione dell'art. 49 Cost; metodi di attuazione della democrazia interna ai partiti; primarie cd. aperte) rischiano di rivelarsi, per quanto autorevolmente sostenute e per certi versi auspicabili, operazioni adeguate a ridurre, forse a comporre, ma non a risolvere il problema<sup>38</sup>. Perduta, come sostenuto efficace-

---

<sup>36</sup> CFR. M. PROSPERO, o cit., 108. Sul risentimento, vero e proprio motore della contemporaneità politica e sociale, cfr. la suggestiva ricostruzione di MISHRA, *L'età della rabbia. Una storia del presente*, Milano, 2018, nonché L. BOELLA, *Perché oggi*, saggio introduttivo a M. SCHELER, *Il risentimento*, Milano, 2019. Per un insieme delle proposte soggette all'esame della camera si rinvia al documento redatto da L. SPADACINI, *Prospettive di riforma costituzionale nella XVIII legislatura*, consultabile in [riformeistituzionali.gov.it](http://riformeistituzionali.gov.it)

<sup>37</sup> Sulla prassi, invero discontinua, delle primarie, cfr. il documentato saggio di L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018.

<sup>38</sup> Sulla regolazione giuridica dei partiti cfr. L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n.3/2018, secondo il quale la «rifondazione dei partiti quali tramiti della rappresentanza politica non può essere affidata alla loro libera autodeterminazione, ma richiede l'eteronomia della legge a garanzia, con paradosso apparente, della riconquista della loro autonomia dalle istituzioni pubbliche. Solo una legge può infatti imporre ai partiti il “metodo democratico” previsto dall'art. 49: l'uguaglianza e la pari dignità degli iscritti, il rispetto per il dissenso, la libertà della critica e, soprattutto, l'attribuzione a organizzazioni

mente da insigne dottrina, la capacità di fungere da strumento di separazione della politica dall'economia, il partito è infatti da tempo divenuto specchio, neanche troppo deformato, di una società a sua volta in profonda crisi, di un'agorà virtuale priva di baricentro, con conseguenze scontate sul piano della responsabilità della sua azione: in tale contesto, ritenere che la perduta legittimazione possa giovare di regole giuridiche dirette a contenere i danni di un processo storicamente determinatosi è interpretazione tanto possibile (nonché per certi versi utile) quanto, probabilmente, utopistica<sup>39</sup>.

Il tema del contenimento dei *costi della politica*, come si diceva, non è privo di effetti di sistema. La ragione è stata spiegata in maniera semplice ed efficace dalla dottrina: la crisi descritta comporta che dal finanziamento ai partiti si passi (verrebbe da dire naturalmente) al finanziamento (privato) diretto dei parlamentari, sempre più considerati come soggetti titolari di poteri autonomi e personali svincolati dalle corrispettive prerogative di partiti e Gruppi<sup>40</sup>.

---

territoriali e ad assemblee di base dell'effettivo potere di selezionare i gruppi dirigenti e di vincolarne o comunque di orientarne le decisioni, in attuazione del "diritto" dei cittadini, come dice tale articolo, non soltanto di essere rappresentati e di esprimere consenso o dissenso, ma anche di "concorrere" attivamente a determinare la politica nazionale». Sul rafforzamento del metodo democratico interno come metodo per rivitalizzare il sistema partitico cfr., da ultimo, la ricostruzione di I. PELLIZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, paper della relazione svolta al Convegno annuale del Gruppo di Pisa – Napoli, 14-15 giugno 2019, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, in [Gruppodipisa.it](http://Gruppodipisa.it)

<sup>39</sup> Secondo una tendenza da tempo lucidamente colta da M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza dinanzi alla crisi del rappresentato*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 2001, 109 ss.. Cfr. anche M. DOGLIANI, *Il partito come strumento di separazione della politica dall'economia*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, 310. Interessanti valutazioni anche in C. DE FIORES, o cit., 12. Per quanto molte delle considerazioni svolte dalla dottrina, ad es. R. CALVANO, op.cit., 173 ss. siano certamente condivisibili, si aderisce alla tesi esposta da C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa*, cit., spec. 239, che pone l'accento sulla formulazione aperta dell'art. 49 Cost. e sulla necessità di non irrigidire la dinamica politica che si esprime attraverso i partiti.

<sup>40</sup> Non stupisce, dunque, la decisione della Corte costituzionale di considerare, in sede di ammissibilità del conflitto tra poteri, i parlamentari destinatari di ipotetiche quote di potere personale, svincolate da quelle riconosciute ai Gruppi, (per quanto circoscritte in ragione dell'oggetto del conflitto) in ragione delle funzioni costituzionalmente loro attribuite specie in riferimento all'iter legislativo. Cfr., al riguardo, l'interessante ordinanza n. 17 del 2019 con commento di F. MARONE, *La legittimazione al conflitto del singolo parlamentare tra compromesso politico e coerenza processuale*; in *Foro It.*, I/2019, 12 ss.; A. MORRONE, *Lucciole*

Da qui alla riduzione dei parlamentari, votata definitivamente in seconda lettura alla Camera dei deputati nella giornata dell'8 ottobre a largo consenso (553 favorevoli, 14 contrari e 2 astenuti), di cui si dirà meglio in seguito, il passo è tanto breve quanto emblematico<sup>41</sup>.

Per quanto non manchino, in astratto, ragioni per ripensare il numero dei parlamentari di Camera e Senato, al fine di migliorare la qualità del rapporto rappresentativo, la scelta compiuta dalle forze politiche di maggioranza di motivare la recente riforma facendo leva sui risparmi (irrisori, peraltro) evidenzia il chiaro disvalore che l'attuale classe politica attribuisce all'istituzione parlamentare che, allo stato, corre seriamente il rischio di divenire mera cornice di dinamiche regressive o, comunque, di amplificarne gli effetti.

Le attuali vicende parlamentari, la perdurante inerzia dimostrata al momento di assumere decisioni delicate (caso Cappato) e la stessa pretesa marginalità del ruolo tradizionale di mediazione delle istanze rivendicata da alcuni Governatori regionali per ciò che attiene alla controversa riforma dell'autonomia differenziata richiesta da alcune regioni del Nord in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., sono tutti segnali che già depongono in questa direzione<sup>42</sup>.

---

*per lanterne. La 17/19 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare, in Federalismi.it, n. 4/2019.*

<sup>41</sup> Si rammenta che nel corso della seconda lettura al Senato era stata raggiunta la maggioranza assoluta, ma non quella dei due terzi richiesta dall'art. 138 Cost. A seguito di ciò, la riforma è stata oggetto di pubblicazione a fini notiziali in Gazzetta Ufficiale. In questi giorni è dunque iniziato a decorrere il termine di tre mesi entro il quale, ai sensi dell'art. 138 Cost., un quinto dei componenti di ciascuna Camera, cinque Consigli regionali o 500 mila elettori possono chiedere il *referendum*, che riserva agli elettori la decisione definitiva sull'approvazione definitiva della proposta di revisione. Qualora il *referendum* non fosse richiesto, come altamente probabile, oppure nell'ipotesi in cui fosse richiesto e i voti favorevoli superassero quelli negativi, la riforma verrebbe promulgata e applicabile dalla prima tornata elettorale utile (comunque non prima di 60 giorni).

<sup>42</sup> Cfr. R. BIN, *Costituzione, partiti e costi della politica*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, 2013, 99 ss. Sui rischi, di legittimazione e rappresentatività del Parlamento conseguenti alla ipotizzata riduzione dei parlamentari cfr. S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro quel che luccica*, in *La Costituzione.info*, 27 marzo 2019. Sull'autonomia differenziata cfr., per tutti, il Rapporto CRS redatto da Laura Ronchetti del 2019 dal titolo: *Prospettive per un rinnovato regionalismo: esercitare autonomia per rafforzare l'unità nazionale*, in [www.irpet.it](http://www.irpet.it). Sulla natura controversa della riforma dell'art. 116 cost. operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, che ha da tempo segnalato il carattere controverso della novella costituzionale osservando, tra le altre cose, che la riforma pensata dalla maggioranza di centro-destra nel 2006, successivamente bocciata dal *referendum*

## 6. La deformazione del *campo* parlamentare

Le ricadute delle trasformazioni descritte sul piano strettamente parlamentare sono molteplici.

Lo stato di cose sinora descritto determina che l'organizzazione interna delle Camere e l'attività dei parlamentari e dei Gruppi risenta chiaramente della sfrangiatura tutta interna al sistema politico, amplificando la deformazione della legalità costituzionale che sinora si è richiamata<sup>43</sup>.

In tal senso la novità più significativa degli ultimi anni, per tacere di enigmatiche proposte di taglio sanzionatorio, vale a dire la riforma regolamentare operata dal Senato alla fine del 2017, riflette i mutati equilibri del rapporto partiti-istituzioni, traducendo, come è stato opportunamente osservato, «l'evanescenza dell'organizzazione dei partiti all'esterno di esse»<sup>44</sup>.

---

popolare del giugno dello stesso anno ne prevedeva l'abrogazione espressa. In tema, cfr. anche L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.

<sup>43</sup> In tema cfr. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018; L. FERRAJOLI, ult. o cit., 523, secondo il quale la democratizzazione dei partiti e della stessa democrazia rappresentativa passa soprattutto per il principio, più volte affermato, della «netta separazione tra cariche di partito e funzioni pubbliche, anche elettive, onde separare i partiti dallo Stato e riportarli nella società quali soggetti rappresentati e non rappresentanti». A tal fine, secondo questa insigne dottrina, sarebbero necessarie «rigide forme di incompatibilità tra cariche di partito e cariche pubbliche, anche elettive, in forza delle quali i dirigenti di partito, a cominciare dal segretario, dovrebbero dimettersi dai loro uffici di partito all'atto dell'elezione nelle istituzioni rappresentative e lasciare il loro posto a nuovi dirigenti in grado di indirizzarne e controllarne il futuro operato».

<sup>44</sup> Delibera del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2017, Riforma organica del Regolamento del Senato, pubb. in G. U. n. 15 del 19 gennaio 2018. In tema cfr. N. LUPO, *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura*, in *forumcostituzionale.it*, n.1/2018, 2.; E. GIANFRANCESCO, *La riforma del Regolamento del Senato: alcune osservazioni generali*, in *Federalismi.it*, 1/2018; G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato a (quasi) un anno di applicazione: spunti e prospettive tra non più e non ancora*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/19. La citazione è ripresa da M. VILLONE, *Legge elettorale e forma di governo tra miti e realtà*, in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo. Atti del Convegno di Studi del Dipartimento di Giurisprudenza – Università di Napoli Federico II – 13 aprile 2018*. Il problema rapporto tra partiti e gruppi nell'ottica della crisi del parlamentarismo è stato analizzato da classica dottrina anche all'inizio del secolo. Secondo Perassi, ad esempio, già i gruppi parlamentari

Quanto principalmente rileva, ai nostri fini, è la nuova disciplina riservata ai Gruppi<sup>45</sup>.

La scelta compiuta dall'Assemblea di Palazzo Madama, nel dicembre del 2017, di modificare la soglia minima di consistenza per la formazione di un Gruppo (10 senatori o 5 in caso di minoranze linguistiche riconosciute), affiancata da quella, ben più pregnante, di introdurre, quale criterio per la formazione, la corrispondenza del Gruppo ad un Partito o movimento politico, anche risultante dall'aggregazione di più partiti o movimenti politici, che abbia presentato alle elezioni del Senato propri candidati con lo stesso contrassegno, conseguendo l'elezione di Senatori, rappresenta effettivamente una novità.

Il nuovo art. 14, comma quarto del Regolamento precisa, inoltre, che «ove più partiti o movimenti politici abbiano presentato alle elezioni congiuntamente liste di candidati con il medesimo contrassegno, con riferimento a tali liste, può essere costituito un solo Gruppo, che rappresenta complessivamente tutti i medesimi partiti o movimenti politici. È ammessa la costituzione di Gruppi autonomi, composti da almeno dieci Senatori, purché corrispondenti a singoli partiti o movimenti politici che si siano presentati alle elezioni uniti o collegati. I Senatori che non abbiano dichiarato di voler appartenere ad un Gruppo formano il Gruppo misto». La *ratio* retrostante la modifica sembra molto chiara, riflettendo il tentativo della politica di evitare il protrarsi di prassi sconvenienti, come la formazione di Gruppi in deroga, con meno di dieci senatori o, come è stato detto, partiti formatisi in Parlamento, ovvero aggregazioni costituite nel corso della legislatura, preordinate alla costituzione di un partito o di un Gruppo e, in ogni caso, prive di effettiva legittimazione elettorale<sup>46</sup>.

---

non sono «specchio fedele più che sia possibile delle forze che operano in seno alla Nazione»; «l'ascendente personale di qualche uomo parlamentare basta» per determinare «chiesuole» di «meschini opportunismi» mentre le forze parlamentari non sono divise «secondo forti ragioni di solidarietà di pensiero politico e di rappresentanza di comuni e collettivi interessi». In questo contesto, dunque, – continua Perassi – i governi vanno «a caccia di onorevoli» e i deputati «del loro diritto di voto fanno quasi una merce» e «per tutta la durata della legislatura non fanno sentire la loro voce se non per pronunciare il solito monosillabo della fiducia illimitata», cfr., sul punto e per un'analisi del pensiero di Perassi appena esposto, L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica*, cit., 15.

<sup>45</sup> Per una disamina relativa al recente passato, cfr. E. RINALDI, o cit., *passim*

<sup>46</sup> G. LAURI, *La riforma organica del Regolamento del Senato*, cit., 6. Come utile rileva questa dottrina, il «complesso quadro normativo descritto restituisce, attualmente, un

Se tale disposizione si comprende appieno, stante la variabilità del quadro politico, meno incisive paiono le modifiche apportate al regolamento in tema di transfughismo parlamentare<sup>47</sup>.

Le modifiche apportate all'art. 13 R.S. mediante l'approvazione del comma 1 bis, che dispone che «I Vice Presidenti e i Segretari che entrano a far parte di un Gruppo parlamentare diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari» e all'art. 27 R.S. che attualmente dispone che «I componenti dell'Ufficio di Presidenza che entrano a far parte di un Gruppo diverso da quello al quale appartenevano al momento dell'elezione decadono dall'incarico. Tale disposizione non si applica quando la cessazione sia stata deliberata dal Gruppo di provenienza, ovvero in caso di scioglimento o fusione con altri Gruppi parlamentari», rappresentano esempi evidenti – benché attenuati quanto ad effetti – di regole giuridiche limitative funzionali – almeno nelle intenzioni – a garantire la stabilità del quadro politico in funzione della tenuta complessiva della forma di governo.

Dettate a tutela dell'istituzione parlamentare, esse, in effetti, producono effetti indiretti su altri organi, in primis sul Capo dello Stato nell'ipotesi di crisi. Si concorda, dunque, con quanto sostenuto dalla

---

Senato articolato in sette gruppi parlamentari, compreso quello Misto, destinato, a differenza delle legislature precedenti, a rimanere pressoché “cristallizzato” nell'attuale formazione. Non solo, infatti, non si sono potuti costituire gruppi “in deroga”, ma non si potranno avere nuovi gruppi nati per scissione da gruppi parlamentari già esistenti (come avvenuto, ad esempio, con i gruppi Nuovo Centrodestra e Articolo 1 Movimento democratico e progressista nella XVII legislatura); mentre la disposizione del novellato art. 14, c. 4, r.s. avrebbe potuto trovare applicazione laddove avessero ottenuto un numero sufficiente di eletti le liste Liberi e Uguali, Noi con l'Italia». In realtà – è cronaca di questi giorni – una puntuale deroga è avvenuta a seguito della scissione della componente renziana dal Partito democratica, confluita, proprio al Senato, UDC, +Europa, Italia Europa Insieme e Civica Popolare Lorenzin. Invece, per quanto non sia stata esplicitamente ricollegata alla riforma, ha ricevuto una prima attuazione la disciplina di cui al primo periodo dell'art. 15, c. 3 r. S., con l'aggiunta alla denominazione del gruppo Lega Salvini Premier del riferimento al Partito Sardo d'Azione, il cui segretario, in virtù di un accordo elettorale, è stato candidato ed eletto nelle liste della Lega per l'unico collegio senatoriale plurinominale dell'isola

<sup>47</sup> Cfr. A MORELLI, *op.cit.*, 110 ss., che valuta con moderato ottimismo la riforma, ritenendo che possa aspirare a sortire effetti «utili al ridimensionamento del fenomeno del transfughismo parlamentare».

dottrina secondo la quale le novelle regolamentari segnalano la volontà di assicurare «una continuità della identità delle forze politiche funzionale a evitare che il potere della crisi passi in mani diverse»<sup>48</sup>.

Il riferimento all'identità contraddistingue ulteriori letture fornite dalla dottrina.

Secondo altri, infatti, le modifiche operate dal Senato agirebbero in funzione di un miglioramento della qualità della rappresentanza. Secondo tale lettura, infatti, porre un «limite ai processi di disgregazione/riaggregazione dei Gruppi parlamentari, vincolando il numero e, tendenzialmente, la composizione degli stessi al dato elettorale di inizio legislatura significa cercare di salvaguardare l'identità della maggioranza politica a sostegno del Governo e, quindi, la stabilità del Governo stesso, qualora, ovviamente, l'esito elettorale consenta di individuare una maggioranza parlamentare di sostegno ad un determinato Gabinetto...»<sup>49</sup>. Per quanto tale ragionamento possa essere veritiero, non pare dubbio a chi scrive che il tentativo di rivitalizzare la qualità del rapporto rappresentativo mediante operazioni di taglio regolamentare costituisca un esito auspicabile quanto, come dimostra la realtà, non elusivo di riforme rivolte *direttamente* a cambiare la Costituzione. L'attualità ci consegna, infatti, riforme regolamentari (compiute o progettate) indirizzate ad anticipare o esplicitamente *contenere* gli effetti di revisioni puntuali delle disposizioni costituzionali: in direzione contraria, dunque, rispetto al prezioso insegnamento della dottrina che invitava a guardare a modifiche della legislazione ordinaria (legge elettorale, legislazione di contorno e, appunto, attuazione dell'art. 49 Cost.) e dei regolamenti parlamentari come rimedio alternativo rispetto a riforme costituzionali<sup>50</sup>.

## 7. La riforma della legge elettorale

Difficile, alla luce di quanto sinora sostenuto detto, ipotizzare soluzioni definitive o vie d'uscita conformi alla legalità costituzionale. La

---

<sup>48</sup> Cfr. M. VILLONE, o cit., 346.

<sup>49</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, o cit., 10.

<sup>50</sup> Cfr. G. BRUNELLI, *Ancora attuale. Le ragioni giuridiche della perdurante vitalità della Costituzione*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale". Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dall'incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013, Milano, 2013, spec., 17.

ricostruzione condotta mostra, infatti, incroci e circolarità consolidatesi nel corso del tempo e, dunque, complesse da districare.

La stessa problematica identificazione dei partiti attuali con una cultura politica di riferimento (accentuatasi, come si diceva, a partire dagli eventi dell'89) idonea a costituire guida per azioni e scelte lascia aperti molti dubbi circa la possibilità di cambiamenti sostanziali per il tramite della modifica della legge elettorale.

Per quanto sia certo che il flusso degli eventi politici abbia, nel corso degli anni, orientato in senso congiunturale e strumentale le scelte compiute dai partiti concernenti la legge elettorale, incidendo sulla stabilità del sistema, sulla funzione di indirizzo politico e, non da ultimo, sulla stessa Corte costituzionale, chiamata ad assumere, sin dall'adozione della sentenza n. 1 del 2014 (e, poi, per quanto in misura attenuata, nella sentenza n. 35 del 2017), un ruolo regolatore che parte della dottrina non ha esitato a definire di natura sostanzialmente politica, non va dimenticato che il sistema elettorale o identifica una determinata cultura politica o diviene elemento destinato ad essere messo in discussione continuamente in dipendenza di richieste che possono agevolmente variare in ragione del mutamento del quadro di riferimento e degli obiettivi ad esso collegati.

Se, in un momento determinato, in forza di elementi contingenti, la richiesta può essere di apertura a domande estremamente variegata di rappresentanza, ad opera di forze politiche più o meno strutturate ed incapaci, peraltro, di accettare di buon grado esclusioni proprie di regimi elettorali maggiormente selettivi, in altri momenti, anche a brevissima distanza temporale, nulla toglie che le forze politiche prevalenti possano decidere, essenzialmente in base ai sondaggi, di rivedere e ripensare il proprio orientamento, assumendo posizioni contraddittorie e inconciliabili con quanto pubblicamente sostenuto magari solo poco tempo prima<sup>51</sup>.

In tal senso sembrano veramente molto distanti i tempi (e in effetti lo sono) in cui la discussione tra fautori del sistema proporzionale e maggioritario si svolgeva, nonostante le diverse impostazioni attinenti al contenuto del c.d. *interesse del Paese*, al riparo delle diverse culture

---

<sup>51</sup> Cfr. L. TRUCCO, *Sistemi elettorali: cambiare tutto per cambiare cosa? L'“Italicum” alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014: note a prima lettura*, in A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello*, Milano, 2015, 61.

politiche, chiamate, specie all'indomani dell'approvazione della Costituzione repubblicana, ad orientare il senso delle scelte progettate in materia elettorale a spiegarne funzione ed effetti di sistema, politici e sociali di ipotetiche riforme. Quanto resta del dibattito di quegli anni, ben descritto in alcuni recenti lavori, è, piuttosto, la perdurante accentuazione strumentale della distanza tra i difensori del proporzionale e del maggioritario in funzione della complementare ricerca di consenso sul sistema ritenuto più affidabile e viceversa.

Per dirla in altre parole, mutuando una efficace distinzione proposta dalla dottrina, pare che, nel campo delle scelte legislative in materia elettorale, la micro-dimensione della sopravvivenza parlamentare abbia occupato interamente lo spazio *macro* dei principi rettori del sistema, i quali, peraltro, non possono che dipendere dai diversi contesti di riferimento<sup>52</sup>.

Il ritorno attuale delle ragioni di un sistema proporzionale *puro* o corretto da una minima soglia di sbarramento, per diversi decenni al margine del dibattito politico perché strumentalmente associato alla deriva partitocratica caratterizzante la prima Repubblica, non pare, ad esempio, rappresentare l'esito di una ri-meditazione (che pure sarebbe stata assai auspicabile) da parte degli attori protagonisti dell'attuale scena politica, quanto, piuttosto, la presa d'atto di un mutamento direttamente imputabile all'implementazione della richiamata *democrazia del pubblico* che, da un lato, non tollera eccessive rigidità sistemiche ma, dall'altro, si presenta perfettamente compatibile con l'esistenza di partiti interessati a conservare le prerogative in tema di nomine direttive e relazioni di potere.

In tal senso, la conformazione dell'attuale sistema politico e l'ormai accertata e strumentale de-ideologizzazione delle forze protagoniste del dibattito riportano alla luce le virtù del proporzionale solo ed esclusivamente perché vi è necessità di usufruire della flessibilità che le formule elettorali garantiscono in forza del collegamento strettissimo con il principio costituzionale di libertà del mandato garantito dall'attuale art. 67 Cost. Un paradosso evidente, dunque, se si considerano le proposte attualmente sul tappeto in tema di riduzione degli spazi del mandato<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Cfr. l'interessante lavoro di I. PELLICCIARI, *Tra decidere e rappresentare. La rappresentanza politica dal XIX secolo alla Legge Acerbo*, Soveria Mannelli, 2004

<sup>53</sup> Cfr., ad es. il disegno di legge A.S. 2759 a firma del Senatore Vito Crimi (M5S), Modifica dell'art.67 Cost., concernente il vincolo di mandato dei parlamentari.

Lungi dal rappresentare una svolta teorica (difficile, peraltro, assunta la perdurante fragilità della capacità teorica ed elaborativa delle forze partitiche), similmente a quanto occorre nei primissimi anni '90 in riferimento all'introduzione del sistema (prevalentemente) maggioritario, le attuali proposte di rivalutazione del proporzionale confermano la strettoia che da diversi anni segna il dibattito politico e istituzionale italiano, in forza della quale i problemi della forma di governo parlamentare italiana e seguitano ad essere affrontati secondo il duplice asse: *a*) della riforma della legge elettorale; *b*) delle riforme istituzionali che, per quanto si è detto, non dovrebbero andare di pari passo<sup>54</sup>.

Per quanto sia acquisizione comune e scontata che la scelta della legge elettorale determini esiti, anche importanti, di sistema, impattando esplicitamente ed implicitamente sull'assetto della forma di Governo, non pare ozioso chiedersi quale sia il fine ultimo desiderato: se cioè prevalga, nell'*intentio* dei proponenti, la salvaguardia del proprio bacino elettorale (sottoposto, come si è detto, ad erosioni o accrescimenti repentini, un tempo maggiormente prevedibili) o la tenuta ordinamentale e, al tempo stesso, il rispetto della legalità costituzionale.

L'inevitabile intreccio tra ragioni contrastanti, crisi della dimensione valoriale e prevedibili tatticismi elettorali rende estremamente difficile fornire una risposta esaustiva a questo interrogativo. Quanto possiamo continuare a chiederci, tuttavia, è se tali effetti di sistema debbano seguire ad essere affrontati tramite lo strumento della riforma della legge elettorale o se, al contrario, si possa dire che l'impatto di quest'ultima non debba, oltre una «minima misura incidere sul quadro politico»<sup>55</sup>.

Si può anche aggiungere – anticipando alcuni ragionamenti che saranno sviluppati nel corso del successivo paragrafo – che la volontà di riformare ininterrottamente la legge elettorale mette a nudo le deficienze di un sistema politico dimostratosi incapace di ri-strutturarsi dall'interno. Le vicende della legge elettorale negli ultimi 15 anni (a partire, almeno, dal 2005) dimostrano pienamente quanto sostenuto dalla dottrina, che ha amaramente osservato che nella contemporaneità le leggi non hanno «durata né stabilità: esse sono immerse in un processo continuo, in un'attesa mai soddisfatta e placata. Sappiamo che

---

<sup>54</sup> Molti contributi in tal senso in G. DE MINICO, G. FERRAIUOLO (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, o cit., *passim*

<sup>55</sup> Cfr. M. VILLONE, o cit., 347

oggi possono essere, e domani non essere: che possono uscire dal nulla e tornare nel nulla»<sup>56</sup>.

## 8. La riduzione dei parlamentari

Il campo in cui la crisi partitica ha prodotto gli esiti più evidenti e disgreganti è certamente quello della revisione costituzionale. La strategia delle riforme, che da decenni segna senza soluzione di continuità il dibattito politico-istituzionale, si nutre di molteplici fattori, tra i quali, senza dubbio, quello concernente la fragilità partitica, rappresentandone per certi versi l'effetto, per altri versi la causa. L'effetto in quanto, come ha da tempo segnalato la dottrina, la crisi dell'ideologia politica è direttamente collegabile all'esaltazione del «pragmatismo della quotidianità», sostenuto da un sistema politico che se ne alimenta continuamente e nel cui ambito la continua esigenza di riformare segnala un grave disagio<sup>57</sup>.

La «ossessiva volontà di riforma o di riforma della riforma» che, come si è accennato nel paragrafo precedente, caratterizza da anni il dibattito politico, ha avuto al centro la Costituzione, da decenni oggetto di pervicaci tentativi di revisioni più o meno organici, più o meno rispettosi dei procedimenti che la stessa Carta prescrive per la sua riforma, più o meno divisivi, più o meno condivisi, più o meno apprezzabili, più o meno criticabili<sup>58</sup>.

L'avvicinarsi di proposte, molto diverse tra loro, rende evidente che da decenni il *tempo della politica* sia stato indebitamente accomunato al *tempo della Costituzione*, la quale, tuttavia, contro ogni previsione, ha sinora resistito. Il fallimento (politico) dei tentativi di revisione organica previsti, in deroga all'art. 138 Cost., dalle costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997 ed il naufragio (in virtù del pronunciamento negativo del popolo italiano) di quelli condotti nel corso della XIV legislatura (Governo Berlusconi) e della XVII legislatura (Governo Renzi), dimostrano, tuttavia, che, in ottica politica, la lotta per la Costituzione è progressivamente divenuta una disputa per la riforma della

---

<sup>56</sup> Cfr. N. IRTI, *La tenaglia. In difesa dell'ideologia politica*, Roma-Bari, 2008, 6.

<sup>57</sup> Cfr. N. IRTI, *op.cit.*, 7.

<sup>58</sup> Cfr. N. IRTI, *op.cit.*, 14.

Costituzione, al fine di piegare il testo (di per sé un limite) alle esigenze di una politica piegata alle ragioni (e, come si è detto, alle opportunità offerte dalla *democrazia del pubblico*)<sup>59</sup>.

Quanto appena detto aiuta a comprendere i motivi dello scetticismo in precedenza mostrato circa presunte virtù salvifiche di ipotetici cambiamenti della legge elettorale.

Le attuali strategie *della politica* paiono, infatti, incentrate principalmente sulla riforma esplicita e implicita della Costituzione. La formula *a Costituzione invariata* che pure ha caratterizzato per anni riforme legislative destinate, nell'intenzione dei proponenti, a modernizzare istituti previsti dalla Carta, non pare, oggi, godere di sufficiente credito. Quanto si vuole, infatti, è giungere a revisioni esplicite della Costituzione nella parte in cui esprime il *favor* per la democrazia parlamentare e rappresentativa, evidentemente (con le aporie di cui si è detto) ritenuta non più rispondente alle necessità caratterizzanti la realtà fattuale che, tuttavia, incontra nella Carta un ostacolo insormontabile.

Fulgido esempio di quanto appena sostenuto è rappresentato dal c.d. *Pacchetto* presentato dal Ministro Fraccaro, simbolicamente titolare del Ministero denominato per i rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta nel primo Governo Conte in carica nella XVIII legislatura. Le proposte in quella sede contemplate di natura costituzionale: *a*) riduzione del numero dei parlamentari; *b*) introduzione del *referendum* propositivo; *c*) modifiche dell'elettorato attivo e passivo per l'elezione al Senato della Repubblica; *d*) abrogazione delle disposizioni costituzionali sul CNEL e quelle progettate a contorno, di natura ordinaria; *e*) disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari; *f*) semplificazione per la raccolta delle firme per la presentazione delle liste elettorali, rivelano, nell'insieme, la volontà di trasformare l'ordinamento repubblicano nel segno della critica alla rappresentanza repubblicana.

---

<sup>59</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"*, cit., 65, che opportunamente osserva che: «La sola esistenza di un testo costituzionale [...] delimita le possibili strategie degli attori politici e regala una preziosa riserva di legittimazione a tutti coloro che vogliono difendere la Costituzione, preservandone la forza precettiva. I pluridecennali tentativi di «grande riforma» della nostra Costituzione non si spiegherebbero se il testo fosse irrilevante: che interesse vi sarebbe, infatti, a cambiarlo?».

La prima delle menzionate riforme, quella relativa alla riduzione del numero dei parlamentari, segna, simbolicamente, un passaggio culturale importantissimo, rivelandosi indicativa di una nuova filosofia costituzionale<sup>60</sup>.

Al riguardo, tuttavia, si segnalano una costante e una novità. La costante concerne il fatto che la discussione concernente l'opportunità di addivenire a rivedere il numero dei parlamentari risale ad antica data, rappresentando elemento comune a tutte le principali ipotesi di riforma organica presentate e discusse negli ultimi decenni<sup>61</sup>. Dalla Commis-

---

<sup>60</sup> Il progetto approvato dalla Camera in seconda deliberazione nella giornata dell'8 ottobre 2019, a maggioranza molto ampia, contempla una significativa riduzione del numero dei parlamentari, modificando gli articoli 56 e 57 della Costituzione. A seguito della riforma, i deputati calano da 630 a 400 (i 12 eletti nella circoscrizione estero scendono a 8); i senatori, da 315 a 200 (i 6 eletti nella circoscrizione estero diventano 4). In merito ai senatori a vita, di cui all'art. 59 della Costituzione, il progetto statuisce che il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non possa essere superiore a cinque.

<sup>61</sup> Senza pretesa di esaustività pare utile ricordare che la riduzione del numero dei parlamentari, con diverse soluzioni, è stata oggetto di specifiche proposte sia nell'ambito della Commissione Bozzi, operante nel corso della IX legislatura che prevedeva, in una prima ipotesi, la soluzione di 1 deputato ogni 110 mila abitanti o frazione superiore a 55 mila e 1 senatore per ogni 200 mila abitanti o frazione superiore a 100 mila (calcolo da effettuare nell'ambito di ciascuna regione ed in una seconda ipotesi 480-500 deputati e 240-250 senatori. La Commissione De Mita – Iotti, operante nel corso della XI legislatura, prevedeva, come quella attuale, una riforma rivolta a ridurre il numero dei parlamentari in 400 (camera) e 200 (senato; La Bicamerale D'Alema (XIII legislatura), in aderenza alle proposte di riforma interessanti il Senato, prevedeva 400-500 deputati e una composizione mista del Senato (200 elettivi più 200 rappresentanti di regioni ed enti locali; la riforma predisposta dal Governo Berlusconi, nel corso della XIV legislatura, prevedeva 518 deputati, più tre deputati a vita (oltre agli ex Presidenti della Repubblica) e 252 senatori; la c.d. Bozza Violante, predisposta nel corso della XV legislatura, approvata il 17 ottobre 2007 dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati e naufragata per la fine anticipata della legislatura contemplava 512 deputati e 186 senatori; La riforma Renzi-Boschi prevedeva, in armonia con il progetto di riforma radicale del Senato, 630 deputati e 100 senatori. Il punto di partenza del disegno è rappresentato dal rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari” (19).

Altri spunti si desumono dalla Relazione finale e dalla documentazione elaborata della Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello (XVII legislatura) – *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013. Dal lavoro della Commissione non è scaturito alcun articolato. Si riportano, ad ogni modo, alcuni passaggi particolarmente significativi di questo documento in merito al tema della riduzione dei parlamentari. Nella *Relazione Finale* può leggersi quanto segue: «Il numero dei componenti della Camera dei

sione Bozzi (IX Legislatura) alla Riforma Renzi-Boschi (XVII Legislatura) la riduzione dei parlamentari è sempre stata oggetto di valutazione e discussione, con presupposti di contesto ed esiti auspicati, tuttavia, molto diversi.

A ciò si aggiunga che in tutti i casi in cui in passato se ne è parlato, tale opzione è sempre stata valutata nella cornice (ben più ampia) delle trasformazioni della forma di Stato e della forma di governo, in un quadro politico caratterizzato, come è normale che sia, da idee contrapposte circa strumenti e procedure idonei a garantire l'effettività del nesso rappresentanza/governabilità.

Oggi, al contrario, la riduzione è pensata asimmetricamente e fuori contesto, proponendosi, dunque, come strumento di restringimento degli spazi rappresentativi *tout court*, in quanto tale funzionale a consolidare una disinvolta dis-intermediazione, fattore chiave di un più ampio processo di deformazione.

In tal senso, peraltro, va letta la deprecabile scelta comunicativa – cui si è in precedenza accennato – di motivarne le ragioni in virtù di un risparmio di spesa (ancora enfatizzata nella stessa *homepage* del Dipartimento per le riforme istituzionali), che effettivamente, per molte ragioni, appare sorretta dalla ragion populista. La posta in gioco effettiva

---

deputati è stabilito in Costituzione. Nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia. In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea. Il Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, istituito dal Presidente della Repubblica, propone di passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei: un deputato ogni 125.000 abitanti. Ne deriverebbe un numero complessivo di 480 deputati. Se si intendesse comunque seguire il criterio più restrittivo, si potrebbe usare il parametro spagnolo e quindi proporre una Camera di 450 deputati; si noti a questo proposito che la Spagna ha un'estensione territoriale di 504.645 km<sup>2</sup> a fronte dei 301.338 km<sup>2</sup> dell'Italia. 8. Il numero dei Senatori, proprio per la specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti. Potrebbero perciò essere presi in considerazione, con gli opportuni adattamenti, i criteri esposti nel progetto di riforma approvato nella XV Legislatura, senza voti contrari, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera. La Commissione ritiene che il numero complessivo dei senatori non dovrebbe essere inferiore a 150, né superiore a 200.» (37 ss.)

è, al contrario, l'affermazione di una determinata visione del Parlamento, dei rapporti politici e della rappresentanza, valutata, come si è detto, quale ostacolo alla realizzazione compiuta della transizione privatistica della politica<sup>62</sup>.

Le inammissibili «divaricazioni tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare», segnalate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014, non sembra siano state tenute nel giusto conto dai proponenti della riforma, che, infatti, produce l'effetto di incrementarle, incidendo, tra le altre cose, sul complesso delle funzioni parlamentari (legislativa, ispettiva, di controllo)<sup>63</sup>.

Così come contemplata, la riduzione impatta, infatti, per entrambi i versi (quantitativo e qualitativo) sul rapporto unità/pluralità che segna l'azione del Parlamento in una democrazia compiuta, realizzando un risparmio tanto sbandierato quanto modesto<sup>64</sup>. Non va dimenticato, in-

---

<sup>62</sup> Paradigmatica, in tal senso, la lettera del punto 20 del c.d. *Contratto del Governo per il cambiamento*, tramite il quale si giustifica la riduzione del numero dei parlamentari: «in tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi, senza intaccare in alcun modo il principio supremo della rappresentanza, poiché resterebbe ferma l'elezione diretta a suffragio universale da parte del popolo per entrambi i rami del Parlamento senza comprometterne le funzioni. Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato».

<sup>63</sup> Per una disamina analitica della riforma cfr. A. ALGOSTINO, *Perché ridurre il numero dei parlamentari è contro la democrazia*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 9/2019, secondo la quale quantitativamente la riforma: «aumenta la distanza fra rappresentato e rappresentante: non vi sarebbe più un deputato ogni 96.000 abitanti c.a., bensì uno ogni 151.200 c.a. Il riverbero sulla qualità della rappresentanza è evidente, con una diminuzione della possibilità per il cittadino di veder eleggere un "proprio" rappresentante, abbassando il grado di potenziale identificazione del rappresentato con il rappresentante; si restringono le possibilità di scelta e si comprime l'angolo visuale della lente che specchia la realtà e la complessità della società»; qualitativamente in quanto la revisione agirebbe nel senso del rafforzamento della logica maggioritaria, e, in termini complementari, del detrimento del pluralismo. Condivisibili considerazioni critiche anche in S. CURRERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: non è tutto oro quel che luccica...*, in *Lacostituzione.info*, 27 marzo 2019.

<sup>64</sup> Come evidenziato dall'Osservatorio per i conti pubblici operante nell'Università Cattolica di Milano, il risparmio netto generato dall'approvazione di questa riforma sarà molto

fatti, che la rappresentanza è una condizione complessa, segnata da elementi di diverso ordine, tra i quali, ad esempio, «la specifica fiducia verso la persona del rappresentante, e soprattutto la presenza pluralistica nella società di diverse opinioni e ideologie, di interessi contrapposti, che dell'unità politica danno interpretazioni diverse», entrambe frustrate dal progetto approvato dalle Camere<sup>65</sup>.

Stupisce, infine, che la riforma costituzionale sia stata avallata, nel corso dell'ultima lettura alla Camera, da forze politiche presenti in Parlamento (PD; LEU) dichiaratesi esplicitamente contrarie alla stessa nelle precedenti tre letture. Se sul piano squisitamente tattico, il diverso atteggiamento pare motivato dalla loro partecipazione al secondo Governo Conte, costituitosi a seguito della crisi del precedente Governo gialloverde a guida Lega Nord-M5S, addirittura inverosimile ritenere che il radicale mutamento di opinione si spieghi nella prospettiva dell'inserimento di correttivi *funzionali* all'operatività del sistema, come si desume dal Comunicato sottoscritto in data 7 ottobre 2019 dai Capigruppo di maggioranza nell'imminenza del voto finale della Camera sul progetto di riforma<sup>66</sup>.

Tra di essi, infatti, figurano misure certamente condivisibili, ma di taglio squisitamente politico, di difficile realizzazione, disomogenee e più volte discusse, senza esito, concernenti la legge elettorale, i regolamenti parlamentari e la stessa Costituzione, di incerta qualificazione tecnica e giuridica ed ancor più ipotetica praticabilità, quali l'introduzione del voto a data certa, il ripensamento della base regionale per l'elezione del Senato, il ruolo ed il numero dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, la limitazione del ricorso alla decretazione d'urgenza e l'utilizzo della questione di fiducia.

---

più basso (285 milioni a legislatura o 57 milioni annui) e pari soltanto allo 0,007 per cento della spesa pubblica italiana, *cfr. Osservatoriocpi.unicatt.it*.

<sup>65</sup> Cfr. C. GALLI, *La legge elettorale, ed oltre*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2013, 3.

<sup>66</sup> La scelta di appoggiare la riforma dal parte degli esponenti del PD e di LEU implicitamente avalla il deprecabile uso "congiunturale" della Costituzione stigmatizzato dalla dottrina già in occasione della formazione del primo governo Conte Cfr. A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 6/2018.

Ipotesi, come si vede, dal peso specifico assai diverso che, in alcuni casi (ad esempio, la potenziale introduzione del voto a data certa), evocano soluzioni già proposte in precedenti tentativi di revisione ed espressamente respinte dal popolo italiano tramite il *referendum*<sup>67</sup>.

In tal senso, l'introduzione di misure di questo genere a valle della riduzione del numero dei parlamentari rappresenterebbe un modo surrettizio di aggirare la volontà popolare, senza il rispetto delle garanzie procedurali garantite dalla Costituzione per il tramite dell'art. 138 Cost, tramutando, al contempo, la riduzione dei parlamentari in una riforma giustificativa di altre riforme, secondo un'inversione metodologica senza precedenti.

Lo stesso ripensamento della legge elettorale in senso proporzionale, pur auspicata da parte della dottrina in via utile a dirimere i problemi di rappresentatività conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari, rischierebbe di divenire, in tale contesto, elemento non valutato consapevolmente<sup>68</sup>. A riprova di quanto appena detto, basti pensare che sul punto non mancano opinioni diverse, rivolte a ritenere la riduzione pienamente compatibile con il sistema maggioritario, con sistemi imperniati sull'attribuzione di premi di coalizione, nonché iniziative di un certo peso politico, finalizzate a risolvere (ancora una volta) la questione elettorale per il tramite della via referendaria<sup>69</sup>.

## 9. Il *referendum* propositivo

Un cedimento ancora più evidente alle ragioni della privatizzazione del campo rappresentativo emerge dalle proposte contenute nel Contratto del c.d. Governo del cambiamento in tema di iniziativa legislativa

---

<sup>67</sup> Sul voto a data certa nella riforma Renzi-Boschi, cfr., R. DICKMANN, *Alcune considerazioni sull'istituto del "voto a data certa"*, in *Federalismi.it*, 6, 2016; A. CARMINATI, *Do ut des? Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza in cambio dell'introduzione in Costituzione del voto "a data certa"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO, *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranza e timori*, Torino, 2016, 270 ss.

<sup>68</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, o cit., 4.

<sup>69</sup> Ci si riferisce al quesito depositato dalla Lega Nord sulla base delle richieste approvate dai Consigli regionali del Piemonte, della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, del Veneto, della Sardegna, dell'Abruzzo, della Liguria e della Basilicata, rivolto ad abrogare la quota proporzionale della Legge elettorale vigente c.d. *Rosatellum* ter.

popolare rafforzata e *referendum* propositivo, già approvata in prima lettura alla Camera ed attualmente all'esame del Senato<sup>70</sup>.

Come può leggersi nel sito del Dipartimento per le riforme istituzionali, la proposta di legge costituzionale modifica l'articolo 71 della Costituzione introducendo nuovi commi dopo il secondo. In particolare, si prevede che l'iniziativa legislativa popolare, qualora supportata da almeno cinquecentomila elettori, sia sottoposta a *referendum* popolare se, entro diciotto mesi, le Camere non la approvino. Le Camere possono naturalmente approvare la proposta con ogni modificazione che esse ritengano. Se le modifiche non sono *meramente formali*, tuttavia, il testo presentato dai promotori è ugualmente sottoposto al voto, salvo che essi non vi rinuncino. Se gli elettori lo approvano, è promulgato il testo presentato dai promotori. Altrimenti è promulgato il testo approvato dalle Camere. Il *referendum* si può tenere solo se la Corte costituzionale lo giudica ammissibile<sup>71</sup>.

Sul punto è necessaria una premessa: la proposta di revisione dell'art. 71 Cost., singolarmente valutata, potrebbe essere letta come riflesso della volontà di rivitalizzare un istituto di democrazia partecipativa consapevolmente declassato dalle forze politiche, nel corso dell'intera esperienza repubblicana, a strumento poco più che simbolico, restituendogli la dignità desumibile dalle parole spese in Assemblea costituente da Costantino Mortati, che annoverava l'iniziativa popolare delle leggi (assieme al *referendum*) tra gli strumenti deputati a garantire la rappresentatività delle Camere<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup>La proposta di legge costituzionale A.S. 1089 "*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*" è stata approvata in prima deliberazione dalla Camera il 21 febbraio 2019 - Prima lettura alla Camera A.C. n. 1173 con modifiche significative rispetto all'originaria formulazione dei diversi progetti presentati nel mese di settembre 2018., successivamente assorbiti in A. C. n. 1173

<sup>71</sup> Cfr. anche Il Dossier n. 72/2 del 6 marzo 2019 dei Servizi studi delle Camere "Iniziativa legislativa popolare e referendum-A.S.1089" - *Note sul disegno di legge approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati*.

<sup>72</sup> Sul punto cfr. V. DE SANTIS, *Iniziativa popolare indiretta e referendum propositivo: resoconto e qualche riflessione a margine della proposta di revisione dell'art. 71 della Costituzione A.C. n. 1173 XVIII Legislatura*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 3/2018; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un'analisi costi-benefici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2019; I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *Federalismi.it*, n. 10/2019; M. BELLETTI, *I rischi di sbilanciamento e di contrapposizione tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa nel ddl AS n. 1089, di riforma costituzionale, recante Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, *ibidem*. Espresso il

Se considerata nel novero delle altre riforme progettate (riduzione dei parlamentari; attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost.; introduzione del vincolo di mandato), l'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta – che si affiancherebbe e non sostituirebbe la tradizionale iniziativa legislativa popolare – suggerisce, tuttavia, una diversa interpretazione, presentandosi come strumento ancora una volta diretto a ridimensionare il ruolo del Parlamento. Come nell'ipotesi – prima considerata – della riduzione dei parlamentari, anche in questo caso ci si trova dinanzi ad un istituto pienamente inserito nella tradizione riformista italiana e già operante (con risultati francamente deludenti) in ambito regionale e locale<sup>73</sup>.

Molto significative, peraltro, le suggestioni derivanti dal diritto comparato (USA, a livello di singoli Stati, e Confederazione elvetica per tutte), per quanto tra loro disomogenee e caratterizzate da notevolissime differenze di contesto<sup>74</sup>. Già all'epoca della Commissione Bozzi e successivamente all'epoca della Bicamerale D'Alema, operante nel corso della XIII Legislatura (l. cost. n. 1 del 1997), l'introduzione di una iniziativa popolare rinforzata rappresentò, per molti, un auspicio e una possibilità, diretta, come può desumersi dai dibattiti dell'epoca, a bilanciare le innovazioni previste in tema di forma di governo incentrate sul rafforzamento dell'Esecutivo e, nel caso della Bicamerale, dello stesso Presidente della Repubblica<sup>75</sup>.

La stessa riforma Renzi-Boschi, nell'ultima stesura, contemplava espressamente l'istituto, prevedendo l'ipotesi di introdurre, con legge costituzionale, il *referendum* propositivo, il *referendum* d'indirizzo e altre forme, non meglio specificate, di consultazione, anche delle formazioni sociali. In tutte le proposte segnalate, l'istituto aveva la fun-

---

richiamo a Mortati da parte di A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, in *AIC, Democrazia, oggi*, Atti del XXXII Convegno annuale, Modena 10-11 novembre 2017, Napoli, 2018, 637.

<sup>73</sup> Si segnalano, al riguardo, le previsioni degli Statuti del Lazio e della Campania (artt. 62 e 15). Si vedano anche le disposizioni nel corso del tempo introdotte dalla Valle d'Aosta e dalla Province autonome di Trento e Bolzano.

<sup>74</sup> Cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 471 ss.

<sup>75</sup> Per una disamina analitica delle prospettive e dei rischi della popolare iniziative cfr., per tutti, l'accurata riflessione di M. LUCIANI, *Art. 75, La formazione delle leggi, I, 2. Il referendum*, Bologna – Roma, 2005, spec. 204 ss.

zione di arricchire il catalogo degli strumenti partecipativi a disposizione dei cittadini, compensando le trasformazioni contestualmente operate nel solco della c.d. democrazia decidente<sup>76</sup>.

In piena continuità con quanto riscontrabile in passato, anche nel caso della proposta attualmente all'attenzione del Senato, l'eventuale introduzione in Costituzione dell'iniziativa popolare indiretta sconta diversi pro e contro. Senza indugiare, in questa sede, sui profili tecnici della proposta, oggetto di attenzione da parte della dottrina che, anche tramite audizioni rese nel corso dei diversi passaggi parlamentari, non ha mancato di segnalare problemi e prospettive connesse alla potenziale introduzione dell'istituto in Costituzione (ruolo della Corte; quorum referendario; rinvio a legge attuativa da approvarsi a maggioranza assoluta; ruolo e funzione dialettica dei promotori; rapporto con il *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. ecc.), interessa maggiormente segnalare che l'integrazione partecipativa cui esso tenderebbe avrebbe quale termine di riferimento una rappresentanza debilitata, per le ragioni che ho sinteticamente provato a spiegare<sup>77</sup>.

Il potenziale riflesso sull'equilibrio del rapporto tra rappresentanza e partecipazione che qualifica il nostro ordinamento costituzionale è indiscutibile: se una rappresentanza forte è garanzia di effettività della partecipazione democratica, una rappresentanza destrutturata rischia di subire ulteriori scossoni ad opera di strumenti che, come dimostra ampiamente l'esperienza comparata, si prestano a rischi altissimi di manipolazione da parte di minoranze organizzate e, ipotesi verosimile, a ragioni supportate economicamente da *stakeholder* pronti ad approfittare della situazione<sup>78</sup>. Qualora un sistema rappresentativo, insomma, presenti, per diverse cause, un deficit di legittimazione e conseguente responsabilità, un sistema di partiti fragile e destrutturato, nonché, si ag-

---

<sup>76</sup> Secondo un indirizzo consolidato nel campo delle riforme. Si veda, ad esempio, la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionale nominata dal Governo Letta che espressamente sanciva la necessità di compensare l'accresciuto potere del Governo mediante un rafforzamento degli istituti di partecipazione.

<sup>77</sup> Le audizioni di diversi ed illustri esponenti della dottrina costituzionalistica sono consultabili al sito del Dipartimento per le riforme istituzionali.

<sup>78</sup> Per una panoramica relativa all'esperienza statunitense cfr. T. CRONIN, *Direct democracy. The politics of initiative, referendums and recall*, Harvard, 1999.

giunga, condizioni estrinseche di debolezza (corruzione; deficit di bilancio ecc.), l'introduzione di strumenti di partecipazione intensa potrebbe risultare una minaccia più che una risorsa.

Il rischio di contribuire a minare ulteriormente il sistema partitico, di alimentare un pericoloso «*anti-minority climate*», di potenziale manipolazione del consenso, di incremento della partecipazione selettiva, appaiono, quindi, effettivamente legittimati, confermando che il rimedio al populismo imperante non risiede nell'incrementare gli strumenti di partecipazione, quanto, al contrario, nel lavorare per restituire dignità all'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo<sup>79</sup>.

Ripristinare forme trasparenti di finanziamento pubblico ai partiti, mettere in sicurezza la Costituzione, aumentando le maggioranze previste dall'art. 138, disporre interventi puntuali per garantire l'utilizzo corretto dei decreti legge e dei decreti legislativi, costituzionalizzare le regole, ormai praticamente desuete previste dalla legge n. 400 del 1988, dirimere i problemi connessi ad un'attuazione disinvolta dell'art. 116, terzo comma, Cost., rappresentano, in tale ultimo senso, correttivi minimi e necessari per guardare con rinnovato ottimismo al futuro della nostra Carta e del nostro Parlamento.

---

<sup>79</sup> Secondo la definizione di F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000. Cfr., ad esempio, in relazione all'esperienza statunitense, le interessanti osservazioni di D.C. LEWIS, *Minority rights policies under direct democracy institutions in the U.S. States*, in *State Politics and Policy Quarterly*, 11, 2011, 198 ss. Di diverso avviso A. PERTICI, *o cit.*, 637, secondo il quale la valorizzazione di alcuni strumenti partecipativi, tra i quali quello in esame «parrebbe la chiave per ridurre le numerose spinte populiste che si sono registrate, con la più varia provenienza, da ormai molti anni».



# *Costituzionalismo.it*

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

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

**Adriana APOSTOLI**

**Paolo CARETTI**

**Lorenza CARLASSARE**

**Elisabetta CATELANI**

**Pietro CIARLO**

**Claudio DE FIORES**

**Michele DELLA MORTE**

**Alfonso DI GIOVINE**

**Mario DOGLIANI**

**Marco RUOTOLO**

**Aldo SANDULLI**

**Dian SCHEFOLD**

**Massimo VILLONE**

**Mauro VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

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

Gaetano **BUCCI**, Roberto

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

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

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

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

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

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

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

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

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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