



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2021

**Rappresentanza, antipolitica,  
taglio dei parlamentari.  
Una riforma contro il popolo**

di Francesco Raffaello De Martino

EDITORIALE SCIENTIFICA

# RAPPRESENTANZA, ANTIPOLITICA, TAGLIO DEI PARLAMENTARI. UNA RIFORMA CONTRO IL POPOLO

*di Francesco Raffaello De Martino*

Professore associato in Diritto costituzionale

Università degli Studi del Molise

SOMMARIO: 1. PREMESSA. RAPPRESENTANZA E ANTIPOLITICA: UN CORTO CIRCUITO; 2. RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI E COMPRESIONE DELLA RAPPRESENTANZA; 3. LA CRISI DEL PARLAMENTARISMO COME CRISI DEMOCRATICA. INSTABILITÀ ECONOMICO-SOCIALE, DECLINO DEI PARTITI, GOVERNABILITÀ; 4. LEGITTIMAZIONE PARTITICA, PARTECIPAZIONE POLITICA, SISTEMA ELETTORALE; 5. CONCLUSIONI. MENO DEMOCRAZIA.

## 1. Premessa. Rappresentanza e antipolitica: un corto circuito

Quando cominciò la storia della rappresentanza politica nessuno avrebbe potuto ipotizzare la sua condizione di crisi odierna<sup>1</sup>. Come si sa, è una storia complessa e articolata in cui si sono alternate fasi e vicende anche molto diverse da quelle dei tempi più recenti, caratterizzati da un processo di erosione costante e inesorabile, forse irreversibile, dei suoi connotati di fondo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, pp. 20 ss., ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, Napoli, 2020, pp. 221 ss., spec. pp. 227 ss.; D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXXVIII, Milano, 1987, pp. 543 ss., spec. pp. 551 ss., in cui l'origine della rappresentanza politica si fa risalire ai parlamenti medievali.

<sup>2</sup> Cfr., A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa. Dal medioevo all'età contemporanea*, Bologna, 2007, p. 240 ss., spec. pp. 243, 244, in cui l'Autore esamina i caratteri delle Cortes spagnole che costituiscono il primo modello di assemblee rappresentative, segnalando, tuttavia, che il loro peso istituzionale andò via via diminuendo. Infatti, solo dopo alcuni secoli, con Maria e Guglielmo d'Orange nel 1688, l'anno della "gloriosa rivoluzione", al Parlamento inglese furono riconosciute alcune prerogative fondamentali contenute nel *Bill of Rights* del 1689. Sicché, fu da quel momento che in Inghilterra nacque «...quel regime di effettiva distinzione tra il potere legislativo, il potere esecutivo e il potere giudiziario ... che segna il superamento dell'assolutismo e sta alla base del moderno costituzionalismo».

Lo studio che segue non si soffermerà sui caratteri teorici e sulle peculiarità di tale istituto<sup>3</sup> relegato oramai in una posizione marginale, non solo nel dibattito scientifico, ma soprattutto nelle iniziative di riforma costituzionale degli ultimi vent'anni, che avrebbero potuto ridimensionare ulteriormente<sup>4</sup>, e se possibile, il ruolo e le funzioni dell'Assemblea rappresentativa<sup>5</sup>. Più precisamente, questo lavoro, prendendo spunto dalla recente revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari, esaminerà alcuni problemi aperti della rappresentanza politica anche alla luce di un certo pensiero riformatore.

La condizione di crisi e di debolezza del Parlamento è un fenomeno risalente<sup>6</sup>, legato a numerose cause, ed acuito da un indirizzo assai consolidato diretto a privilegiare le sedi esecutive a discapito di quelle rappresentative<sup>7</sup>, in cui i processi decisionali risultano per loro natura più lenti e articolati<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Per questi aspetti si veda I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017; G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei tra Otto e Novecento*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, I, pp. 537 ss., in cui l'Autore esamina le teorie della rappresentanza nel costituzionalismo antico e moderno. Il tema è strettamente legato a quello della responsabilità politica, si veda, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; ID., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1998; ID., *Responsabilità politica e responsabilità giuridica*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 3, 2012, p. 333; G. PITRUZZELLA, *Responsabilità politica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1997; P. CARETTI, *Responsabilità politica*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, Roma, 1991.

<sup>4</sup> Si allude alle riforme costituzionali fallite del 2006 e del 2016.

<sup>5</sup> Come si sa il ridimensionamento del Parlamento è un problema risalente dovuto a numerose cause. A titolo esemplificativo si possono richiamare alcuni fenomeni assai noti che incidono sulle funzioni e sul ruolo del Parlamento come il diritto europeo, l'uso sempre più massiccio dei *referendum*, il ricorso abnorme ai poteri normativi del governo, l'incapacità di elaborazione di una legislazione organica su materie decisive, a non considerare le tecniche di redazione e di revisione repentina dei testi legislativi che rendono il sistema delle fonti assai precario e incoerente.

<sup>6</sup> Si veda, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; nonché C. F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, 2018.

<sup>7</sup> Il problema è segnalato da tempo dalla dottrina, M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Governo e Parlamento davanti alla Corte costituzionale: tendenze recenti*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, pp. 1151 ss.; M. CARTABIA, *Introduzione. Il Governo "signore delle fonti"?*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Milano, 2011, pp. IX ss.

<sup>8</sup> Tale andamento appare anche più marcato nelle Regioni e nei Comuni in cui,

Tuttavia, più recentemente, si è diffusa l'opinione che il Parlamento sia ormai diventato un organo superfluo, soprattutto perché costituito da persone inoperose di cui bisognerebbe finanche fare a meno. Queste posizioni sono piuttosto ricorrenti nello scontro politico, producendo l'effetto di sminuire ancor di più le già logore ragioni della rappresentanza politica e dell'Istituzione parlamentare<sup>9</sup>.

D'altra parte, ad osservare più da vicino le dinamiche del sistema politico, e pur dovendo evidenziare che taluni fenomeni involutivi sembrano essere gli effetti e non la causa della crisi (*infra*), appare piuttosto chiaro che le più recenti tendenze antipolitiche affliggano ancor di più lo stato di salute della partecipazione, della rappresentanza e della democrazia parlamentare<sup>10</sup>.

L'antipolitica, infatti, amplifica e strumentalizza, talvolta anche grazie ai mezzi di informazione, i sentimenti di accentuata ed emotiva reazione popolare agli indistinti mali della politica giudicata inconcludente, velleitaria, lontana dalle istanze della collettività; spesso arroccata su sé stessa alla ricerca di equilibri instabili, a loro volta frutto della

---

come evidenziò prontamente L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in AA.Vv., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., p. 108, all'indomani dell'introduzione dell'elezione diretta nell'ordinamento locale e regionale, «Le recenti leggi sul sindaco e sul presidente della Regione hanno creato una situazione alquanto singolare. Il sindaco può scegliere gli assessori tra gli estranei al consiglio, ed anche il vice-sindaco può essere scelto al di fuori del consiglio comunale. Inoltre, si ha la sensazione che l'esecutivo solo conti davvero, a discapito del consiglio. Sicché oggi è divenuto difficile trovare candidati disposti a competere per la carica di consigliere comunale, provinciale, regionale».

<sup>9</sup> La letteratura è vastissima, si veda G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., pp. 221 ss.; AA.Vv. *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. ZANON, F. BIONDI, Milano, 2001; A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2008, p. 853; L. CARLASSARE, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, *Quaderno* n. 13, 2002, pp. 63 ss. Più recentemente, F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista Aic*, n.4, 2020.

<sup>10</sup> Si veda, M. PROSPERO, *L'antipolitica come professione. Un'interpretazione della crisi della Seconda Repubblica*, Milano, 2021; G. PASQUINO, *Antipolitica*, in *Enciclopedia italiana*, IX Appendice, 2015; P. IGNAZI, *La crisi della politica in Italia*, in *Enciclopedia Treccani*, 2009; G. AZZARITI, *I rischi dell'«antipolitica» tra legge elettorale e referendum*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2007, p. 2; A. MASTROPAOLO, *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Torino, 2005; ID., *Antipolitica. All'origine della crisi italiana*, Napoli, 2000.

mancanza di una visione chiara dei problemi e dei loro rimedi<sup>11</sup>. Tale fenomeno esprime forme di contestazione generalizzata del sistema rappresentativo dirette a disprezzare e a discreditare, mediante argomenti incerti e pretestuosi, l'attività politica come tale e, soprattutto, quella svolta nelle aule parlamentari<sup>12</sup>. Queste critiche, invero, spesso confondono e sovrappongono (talora artatamente) questioni tra loro assai distinte: come, ad esempio, la capacità rappresentativa, il ruolo e la posizione dei partiti, dei parlamentari e del Parlamento nel sistema democratico rappresentativo, in uno con le funzioni e i compiti che la Costituzione assegna loro<sup>13</sup>.

Non può essere revocato in dubbio che la progressiva erosione di taluni requisiti e precondizioni dell'attività politica, come la crisi delle ideologie politiche e dei partiti di massa, i fenomeni di corruzione partitica, la selezione e la qualità dei rappresentanti, nonché l'incapacità del sistema politico di dare risposte alle pressanti richieste di protezione provenienti da fasce eterogenee della popolazione (solo per richiamare alcuni problemi), ha favorito l'affermazione di un ceto rappresentativo non all'altezza dei propri compiti ed il consolidamento di una critica generalizzata alla politica, talvolta anche legittima<sup>14</sup>.

Tuttavia, in alcune sue manifestazioni, tale disapprovazione ha espresso ed esprime una vera e propria fuga dalla politica<sup>15</sup> e, più in generale, dalla democrazia parlamentare, alimentando, ormai da decenni, la disaffezione e il disinteresse di larghe parti della comunità dalla cosa pubblica con il risultato di deprimere non solo la partecipazione politi-

---

<sup>11</sup> Non da ora la dottrina insiste su questi problemi, si veda A. DI GIOVINE, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., pp. 65 ss.

<sup>12</sup> La polemica antipolitica si dirige, *mutatis mutandis*, anche contro i consigli regionali ed i consigli comunali. Peraltro, nei sistemi locali l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, avendo ormai eclissato il ruolo delle assemblee elettive, sembra aver aggravato la crisi della rappresentanza politica regionale e comunale. Sulle diverse cause della crisi dei consigli regionali si veda, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 308 ss.; nonché C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, p. 1778 ss.

<sup>13</sup> Anche qui la letteratura è molto vasta, si veda C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti postdemocratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2018, p. 215.

<sup>14</sup> Cfr., C. DE FIORES, op.ult.cit., spec. pp. 226 ss., in cui vi è una critica serrata ai partiti odierni.

<sup>15</sup> In tema, G. PASQUINO, *Le parole della politica*, Bologna, 2010.

ca ma, soprattutto, la determinazione popolare della politica nazionale e locale per il tramite dei partiti<sup>16</sup>, come dimostra il crescente tasso di astensionismo dal voto<sup>17</sup>, confermato largamente nelle elezioni amministrative dell'ottobre 2021<sup>18</sup>.

Inutile dire che tali problemi avrebbero dovuto indurre i partiti, almeno dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso<sup>19</sup>, a promuovere una serie di iniziative di riforma in grado di mitigare gli effetti dirimenti dello scollamento generalizzato tra società e Istituzioni politiche, suscettibili di alterare la legittimazione delle Assemblee rappresentative e, in definitiva, la natura stessa del regime democratico<sup>20</sup>. Invero, come aveva chiarito Ferrara verso la fine degli anni Novanta, era «... del tutto evidente che la quantità e la qualità della democrazia nei regimi rappresentativi si misura in base alla forza politica ed all'autenticità o almeno credibilità della rappresentanza»<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Nel senso chiarito da G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, 1973, p. 35.

<sup>17</sup> Sulle molteplici cause di questo fenomeno si veda, F. MUSELLA, *Voto di protesta, astensionismo e voice (populi)*, in *Il Mulino*, n. 2, 2018, pp. 49 ss.; più in generale, D. TUORTO, *Apatia o protesta? L'astensionismo elettorale in Italia*, Bologna, 2006; P. CORBETTA, D. TUORTO, *L'astensionismo elettorale in Italia: trasformazioni culturali o smobilitazione dei partiti?*, in *Polis*, n. 2, 2004, pp. 287 ss.

<sup>18</sup> Infatti, al primo turno (3-4 ottobre 2021) la percentuale di votanti su base nazionale è stata di circa il 54%, mentre al secondo turno (17-18 ottobre 2021) i votanti si sono ridotti a circa il 43%.

<sup>19</sup> In realtà il fenomeno risale alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso come è stato chiarito da S. ROKKAN, S. LIPSET, *Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction*, in ID., *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*, New York, 1967. Tuttavia, in Italia, è dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso che il problema della riforma delle Istituzioni rappresentative entra nell'agenda politica.

<sup>20</sup> Come si sa, tra le riforme interne poste in essere più recentemente da alcuni partiti politici vi è stata l'introduzione delle primarie per la selezione delle candidature. Tuttavia, tale istituto non sembra aver favorito i risultati desiderati. Si veda, R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017; L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2016; F.R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2013.

<sup>21</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica*, cit., p. 248. In tema, M. VOLPI, *Dalla politica come militanza alla politica come professione: la selezione del personale politico in Italia*, in AA.VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, a cura di M. CAVINO, L. CONTE, Napoli, 2017, p. 29 ss., spec. p. 31, in cui l'Autore riconduce l'inizio della crisi politica italiana agli anni Settanta e Ottanta del secolo scorso, precisando che

Dal canto loro i partiti decisero di intraprendere la strategia più ambiziosa delle riforme costituzionali di ampia portata, inizialmente istituendo la Commissione bicamerale presieduta dall'on.le Bozzi<sup>22</sup>, e in seguito approvando la legge costituzionale n.1 del 1993, che non concluse i suoi lavori a causa della fine anticipata della XI legislatura<sup>23</sup>. Nonostante l'insuccesso di quelle iniziative, anche nella nuova fase maggioritaria, si portò avanti la politica delle riforme costituzionali con l'approvazione della legge costituzionale n.1 del 1997. Tuttavia, pure quel progetto fallì. Analogamente, le successive proposte di revisione organica hanno condotto a risultati insoddisfacenti, se si considera che quelle più significative del 2006 e del 2016 sono state puntualmente respinte dal corpo elettorale, rimarcando ancor di più la spaccatura tra il Paese e il ceto politico che aveva approvato quelle riforme.

D'altra parte, più recentemente, taluni partiti e movimenti populisti hanno fatto ricorso ad una propaganda che soffia proprio sul fuoco dell'antipolitica per cui è improbabile confidare, almeno per loro, in una capacità e in una volontà di autoriforma interna. Non di meno, appare corretta la prospettiva di una disciplina legislativa di rango ordinario in grado di definire talune regole quadro applicabili a tutti i partiti, suscettibile di indurre comportamenti virtuosi al fine di migliorare, perlomeno, la qualità della rappresentanza<sup>24</sup>. In tal caso, tuttavia, rileva un paradosso

---

il craxismo fu il primo e più importante fenomeno di personalizzazione della politica non controbilanciato «...da solide strutture partitiche e istituzionali».

<sup>22</sup> I lavori della commissione sono esaminati criticamente da G. FERRARA, *Le risultanze della commissione Bozzi: un giudizio*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 1985, pp. 7 ss. In tema, G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, volume II, Padova, 1985, p. 915, spec. p. 927, in cui fu rimarcato il «paradosso della riforma costituzionale», per evidenziare il corto circuito tra la crisi del sistema politico e la disgregazione dei partiti promotori delle iniziative di riforma che, per l'appunto, richiedono la massima legittimazione e compattezza delle forze politiche.

<sup>23</sup> Sia consentito rinviare a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, pp. 62 ss.; nonché C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art.138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1993, p. 1541 ss.

<sup>24</sup> Peraltro, F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, Torino, 2020, p. 123, manifesta condivisibili dubbi sull'introduzione di una disciplina legislativa sui partiti perché, oltre a forzare la loro autonomia associativa sancita dagli articoli 18 e 49 della Costituzione in relazione all'individuazione delle norme interne, «... rischia di produrre regole che affiderebbero alla magistratura la decisione dei conflitti interni, spolitizzandoli».

insormontabile perché dovrebbero essere i partiti stessi, attraverso l'approvazione di una legge, ad imbrigliarsi in una normativa in grado di limitare la loro libertà di manovra. Sicché, il rinnovamento del sistema politico potrebbe non passare per una simile soluzione.

Vero è che il regime democratico rappresentativo non si regge solo sui numeri<sup>25</sup>, dovendosi caratterizzare anche per la qualità della sua componente politico-parlamentare<sup>26</sup>. Vale a dire che in Parlamento dovrebbero entrare, dopo aver compiuto il cd. *cursus honorum*, personalità dall'elevato spessore politico-culturale all'altezza della complessità dei problemi odierni, scelte opportunamente nei più vari ambiti, al fine di dare il proprio contributo per l'avanzamento delle condizioni della comunità politica. In altre parole, bisognerebbe inaugurare pratiche virtuose attraverso la funzione decisiva di selezione dei rappresentanti<sup>27</sup> che, tuttavia, rivela uno dei lasciti più gravosi generati dalla scomparsa del partito di massa del Novecento<sup>28</sup>.

Tale ultima attività, infatti, appare ormai dismessa in ragione di logiche e di prassi che non rispettano, neanche lontanamente, la pur minima e necessaria selezione. Invero, come evidenziato da De Fiore, «Oggi i partiti più che selezionare, al loro interno, la classe dirigente, tendono ad essere essi stessi selezionati, ma dall'esterno, rivelandosi quanto mai permeabili a scalate e condizionamenti esogeni. Un esito destabilizzante, in questi anni scientemente favorito dagli incalzanti processi di personalizzazione della politica»<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Questo profilo è stato rimarcato da A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, pp. 183 ss.

<sup>26</sup> Su questa concezione della rappresentanza politica, che affonda le sue radici nel pensiero liberale, si veda D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., pp. 560, 561.

<sup>27</sup> Su questi aspetti è d'obbligo richiamare il pensiero di G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello Stato*, trad. it. a cura di M. PETROZIELLO, Milano, 1921, p. 150 ss., che elaborò una teoria della rappresentanza politica intesa come "rapporto di collegamento costante" tra corpo elettorale e parlamentari. Come si sa, la rappresentanza politica, concepita come funzione di selezione della classe politica, ha le sue radici nello stato liberale ottocentesco. In particolare, P. COSTA, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, n. 3, 2004, p. 372, chiarisce che «... La rappresentanza non è un ponte: è un momento interno allo Stato, ne è una componente e un'articolazione funzionale; è uno strumento che lo Stato moderno liberamente adotta considerandolo idoneo ad un preciso scopo: la designazione dei 'capaci', la selezione (agevolata dalla competizione elettorale) della classe politica».

<sup>28</sup> M. VOLPI, *op. ult. cit.*, p. 35.

<sup>29</sup> C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, p. 228.

In altri termini, la scelta dei rappresentati dovrebbe orientare la composizione delle liste dei candidati ai seggi, tale da porre le premesse per favorire la creazione di una classe politica all'altezza dei propri compiti, in grado di rappresentare adeguatamente gli interessi di cui è l'espressione<sup>30</sup>. Evidentemente, non mediante la formazione di un'élite<sup>31</sup>, che sarebbe il segno di un falso rapporto rappresentativo, ma piuttosto attraverso la realizzazione delle condizioni utili a rilanciare la legittimazione politica dei luoghi della rappresentanza, in cui possano operare personalità capaci di interpretare e rappresentare al meglio le istanze della comunità politica -porzione di popolo - rappresentata, favorendo l'avanzamento del Paese entro le coordinate, e secondo la pluralità di fini, delle disposizioni costituzionali.

Tuttavia, la crisi, se non il rovesciamento, delle esigenze di rinnovamento degli strumenti di selezione della rappresentanza, in uno con la capacità dei partiti di interpretare e di rappresentare le complesse domande sociali di mutamento, appare ad un tempo una delle cause e degli effetti dell'antipolitica che, come un fiume in piena, sembra travolgere ogni iniziativa razionale di rinnovamento del sistema politico e, paradossalmente, ispirare la recente revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (*infra*).

Peraltro, la propaganda politica fondata sul discredito delle Istituzioni rappresentative non è nuova perché, per alcuni profili, sembra risalire agli esordi del Parlamento repubblicano, oggetto di critiche impietose da parte di un orientamento antiparlamentare ben radicato. Invero, sembrano evidenti certe analogie con le posizioni del *Fronte dell'Uomo qualunque*<sup>32</sup>: un movimento, come è noto, nato sulla polemica contro i partiti e l'anticomunismo che nel 1946, strumentalizzando la sfiducia verso i partiti, espressa in particolar modo da una parte dei ceti medi del centro-sud, ottenne un rilevante risultato elettorale entrando anche in Assemblea costituente.

---

<sup>30</sup> Il problema della selezione e della qualità del personale politico è assai ampio e discusso, si veda, a solo titolo esemplificativo, l'*Introduzione* di N. BOBBIO a G. MOSCA, *La classe politica*, Bari, 1994.

<sup>31</sup> Il dibattito sul punto è come noto vastissimo, si deve a R. MICHELS, *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Torino, 1912, una delle prime e più compiute teorizzazioni del tema.

<sup>32</sup> Le loro tesi sono esposte nel volume di G. GIANNINI, *La Folla*, Roma, 1945, che di quel movimento fu leader e fondatore. Si veda C.M. LOMARTIRE, *Il qualunqueista. Guglielmo Giannini e l'antipolitica*, Milano, 2008.

Nell'epoca dell'apogeo dei partiti di massa<sup>33</sup> quel movimento non avrebbe potuto durare a lungo e, infatti, dopo il 1948 scomparve. Tuttavia, non sono svaniti i sentimenti di antipolitica e di antiparlamentarismo di cui fu portatore il *qualunquismo*, presentando, altresì, numerose contiguità con il precedente ventennio fascista<sup>34</sup>. Non di meno, pur non volendo indugiare sul punto, la sottocultura espressa da quel movimento è latente e radicata in taluni strati sociali, presentando elementi di contatto con i populismi odierni. Questi ultimi infatti, soprattutto per tornaconti elettoralistici, hanno avuto buon gioco ad alimentare analoghe forme di antipolitica nelle fasi più acute di crisi economica e sociale del Paese, trascurando le ricadute destabilizzanti sulle istituzioni rappresentative tali da produrre effetti svantaggiosi anche contro loro stessi che, in quelle medesime Istituzioni, sono pur sempre chiamati ad operare.

## 2. Riduzione del numero dei parlamentari e compressione della rappresentanza

Vero è che l'antipolitica, insieme con il populismo<sup>35</sup> di varia matrice e natura<sup>36</sup>, ha sferrato un duro colpo alla rappresentanza parlamentare, ispirando la modifica di ben tre disposizioni costituzionali che hanno

<sup>33</sup> P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019, p. 148, in cui si evidenzia che in quegli anni, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, «... Il partito non solo riguadagnava il proprio ruolo centrale nei sistemi politici, ma acquisiva l'aura di strumento indispensabile per realizzare una società davvero aperta e pluralista».

<sup>34</sup> P. IGNAZI, *La crisi della politica in Italia*, cit., p. 1 ss., in cui si evidenzia che «In Italia il sentimento antipolitico e antipartitico ha una lunga storia. Lo si può rintracciare fin dagli anni Venti del secolo scorso con Giuseppe Prezzolini come riferimento principe, nel suo rifiuto di 'prender parte' al momento dello scontro tra socialisti e fascisti e della successiva instaurazione del regime imposta da questi ultimi...».

<sup>35</sup> La letteratura è molto vasta si veda A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020; M. REVELLI, *Populismo 2.0*, Torino, 2017; E. LACLAU, *On Populist Reason*, 2005, traduzione italiana a cura di D. TARIZZO, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008.

<sup>36</sup> Il populismo, infatti, non presenta una dimensione univoca, ma si afferma in differenti modelli politico-culturali. Si veda, F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, n. 10, 2018, p. 342.

ridimensionato la composizione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Come è noto, infatti, mediante il referendum costituzionale del settembre 2020 è stata approvata la revisione degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in cui il numero dei deputati è stato portato da seicentotrenta a quattrocento e quello dei senatori da trecentoquindici a duecento. Analogamente, i senatori a vita saranno al massimo cinque: il Capo dello Stato, cioè, è stato spogliato di quest'attribuzione nella misura in cui nel Senato siano già presenti cinque senatori a vita. Il ridimensionamento interessa anche la rappresentanza estera: i deputati passano da dodici a otto e i senatori da sei a quattro.

La dottrina ha espresso posizioni differenziate sulla riforma, segnalando numerosi aspetti problematici<sup>37</sup>.

Appare utile evidenziare che, pur nella diversità di opinioni, non pochi Autori hanno rimarcato sia l'errore di prospettiva da cui muo-

<sup>37</sup> Per le diverse posizioni espresse dalla dottrina si veda, G. ZAGREBEKLSKY, *Referendum, se la Costituzione resta nascosta dietro una diatriba tutta politica*, in *La Repubblica*, 22 agosto 2020; V. ONIDA, *Con il taglio le Camere potranno funzionare meglio anche senza correttivi*, in *La Repubblica*, 24 agosto 2020; G. FERRARA, *Con Rodotà difendevamo il Parlamento, oggi vogliono affossarlo*, in *Il Manifesto*, 25 agosto 2020; G. SILVESTRI, *Dico no al taglio dei parlamentari perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, in *La Repubblica*, 8 settembre 2020; A. PERTICI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le questioni aperte sulla rappresentanza e sul buon funzionamento delle camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020; N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 3, 2020; A. ALGOSTINO, *Contro la riduzione del numero dei parlamentari in nome del pluralismo e del conflitto*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020; V. BALDINI, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative*, in *Dirittifondamentali.it*, n.2, 2020; M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali o consapevole ricerca di una marginalizzazione della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari ovvero la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *Federalismi.it*, n.10, 2020; F. BIONDI DAL MONTE, *La riduzione del numero dei parlamentari: contenuto, obiettivi e iter della riforma*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari, più democrazia?*, Pisa, 2020, pp. 37 ss.; G. CERRINA FERONI, *Si può far finta che tutto sia come prima? Le ragioni di un NO al referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2020; A. MORELLI, *Il taglio dei parlamentari: fin dove può arrivare l'ottimismo della volontà*, in *Lacostituzione.info*, 6 settembre 2020; M. VOLPI, *La riduzione del numero dei parlamentari*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2020; M. LUCIANI, *Audizione Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati*, 27 marzo 2019, in *Camera.it*; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2019, p. 377.

veva la riduzione del numero dei parlamentari perché motivata da una sorta di punizione contro la «casta»<sup>38</sup>; sia l'esigenza di un suo necessario completamento attraverso la modifica dei regolamenti parlamentari e l'approvazione di una nuova legge elettorale<sup>39</sup>.

L'argomento prevalente dei promotori della revisione faceva leva sull'opportunità di ridurre la composizione numerica del Parlamento al fine di contenere i costi della politica e, allo stesso tempo, per rilanciare l'Istituzione parlamentare perché, a loro dire, la diminuzione del numero dei parlamentari, favorendo anche la scelta più attenta del personale politico-parlamentare, migliorerà i lavori dell'Aula<sup>40</sup>.

Tale ultimo aspetto, secondo un'autorevole dottrina, porterà benefici al Parlamento perché «...potrebbe funzionare meglio se si coglie questa occasione per mettere mano a tanti aspetti dei regolamenti e delle prassi parlamentari. Oggi le Camere non funzionano bene, con dibattiti spesso ripetitivi in cui, invece di dialogare e confrontarsi seriamente sul merito delle proposte, ci si dedica per lo più a polemizzare con gli avversari politici...»<sup>41</sup>. Tale Autore evidenzia un aspetto incontrovertibile che spesso caratterizza i dibattiti parlamentari, talvolta finanche inconcludenti. Tuttavia, la propensione alla polemica nonché la mancanza di dialogo e di confronto serio tra i parlamentari appare un problema legato prevalentemente all'involuzione culturale delle forze politiche più che alla composizione numerica delle Camere. Pertanto, il loro ridimensionamento non sembra poter produrre effetti benefici nella condivisibile direzione invocata dalla dottrina richiamata. La

---

<sup>38</sup> N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., p. 327.

<sup>39</sup> E. CHELI, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, p. 697; L. GIANNITI, N. LUPO, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari sui Regolamenti di Senato e Camera*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, pp. 559 ss.

<sup>40</sup> La riduzione del numero dei parlamentari era stato inserito nel *Contratto per il governo del cambiamento* sottoscritto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega nord, in cui si affermava che «Occorre partire dalla drastica riduzione del numero dei parlamentari: 400 deputati e 200 senatori. In tal modo, sarà più agevole organizzare i lavori delle Camere e diverrà più efficiente l'iter di approvazione delle leggi ... Sarà in tal modo possibile conseguire anche ingenti riduzioni di spesa poiché il numero complessivo dei senatori e dei deputati risulterà quasi dimezzato». Tale documento si può consultare [qui](#), p. 35.

<sup>41</sup> V. ONIDA, *Con il taglio le Camere potranno funzionare meglio anche senza correttivi*, cit., p. 1.

migliore selezione dei parlamentari, infatti, non è legata alla composizione numerica delle Camere ma piuttosto a strumenti di selezione della classe politica che, come accennato più sopra, i partiti trascurano da tempo. Inoltre, bisogna evidenziare altresì che una revisione costituzionale non autosufficiente, che rinvia cioè ai necessari interventi sui regolamenti parlamentari e all'approvazione di una nuova legge elettorale, rischia di produrre effetti dannosi, in questo caso sul Parlamento e sulla rappresentanza politica.

Ancora, l'argomento spesso richiamato della necessaria riduzione dei costi della politica appare destituito di fondamento, e anche pericoloso. Anzitutto perché la democrazia parlamentare non si può misurare sui suoi costi, peraltro irrilevanti se rapportati alla spesa pubblica del Paese<sup>42</sup>; ma anche perché riducendo la spesa per il funzionamento delle Istituzioni politiche si deprime la democrazia stessa; essa, infatti, in nessun Paese di democrazia stabilizzata è stata mai associata alla logica aziendalista dell'equilibrio di bilancio.

D'altra parte, il ridimensionamento del numero dei parlamentari, a meno che non sia portata a termine la complessiva opera di riforma<sup>43</sup>, può comportare l'involutione ulteriore della selezione dei parlamentari, evocando prassi di un passato inglorioso. Si ricorderà, infatti, che almeno dagli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso le liste dei partiti, in molte circostanze anche in una parte della sinistra, furono elaborate tenendo conto soprattutto del bacino elettorale, e dunque della quantità di voti, che ciascun candidato era in grado di 'portare' al partito. I mezzi necessari (spesso discutibili) per guadagnare i consensi passarono in secondo piano, tanto è vero che Enrico Berlinguer nel 1981,

---

<sup>42</sup> In tema I. ROBERTI, *Il contenimento della spesa pubblica come presupposto delle più recenti revisioni costituzionali*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2021. Nonché, B. CARAVITA DI TORITTO, *Audizione*, in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame delle proposte di legge costituzionale C. 1585 cost., approvata dal Senato, e C. 1172 cost., D'Uva, recanti «modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari» e della proposta C. 1616, approvata dal Senato, recante «disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari»*, resoconto stenografico, 3 aprile 2019, in *Camera.it*, in cui si osserva che «una riduzione del numero dei parlamentari di un terzo non significa riduzione di un terzo delle spese di funzionamento delle due Camere».

<sup>43</sup> I ritardi nel completamento della revisione con i necessari interventi di «contorno» sono evidenziati da M. DELLA MORTE, *La riduzione dei parlamentari: l'incerto destino di una riforma senza progetto*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2021, pp. 177 ss., spec. p. 178.

in un duro atto di accusa contro quei partiti, pose il problema della *Questione morale*<sup>44</sup> che aveva ormai da tempo investito la vita pubblica italiana<sup>45</sup>. Vale a dire, una serie di prassi distorte che condussero ad una forte diffusione del clientelismo e, nella fase più avanzata di quel periodo, alle indagini della magistratura sul finanziamento illecito ai partiti che provocarono la fine di alcuni partiti fondatori della Repubblica, come il PSI e la DC.

Quell'epoca costituì il culmine di una fase storica esaurita, segnata, altresì, da uno scadimento grave della vita politica, con ricadute letali sulla rappresentanza politica retta dal partito di massa: fino a quel momento inteso come strumento che «... 'rende presente' alla sua parte di popolo un modello di società e di vita (e di azione politica tesa a raggiungerli) come realtà possibili, desiderabili, per i quali vale la pena operare»<sup>46</sup>.

Sicché, se quei partiti commisero l'errore di non dare più il buon esempio, attraverso il perseguimento di fini desiderabili ed assunti nell'interesse della parte di popolo che rappresentavano, gli effetti non potevano non produrre serie conseguenze in termini di crollo della partecipazione, di disaffezione dalla vita politica e, dunque, di instabilità del sistema politico in uno con la crisi della rappresentanza. Non è un caso, pertanto, che dopo le elezioni del 1994 si affermò una classe politica nuova, promotrice della logica aziendale del capo nella vita

---

<sup>44</sup> E. BERLINGUER, *Intervista a Eugenio Scalfari*, in *La Repubblica*, 28 luglio 1981, in cui denunciò che «La questione morale, nell'Italia d'oggi, fa tutt'uno con l'occupazione dello stato da parte dei partiti governativi e delle loro correnti, fa tutt'uno con la guerra per bande, fa tutt'uno con la concezione della politica e con i metodi di governo di costoro, che vanno semplicemente abbandonati e superati. Ecco perché dico che la questione morale è il centro del problema italiano. Ecco perché gli altri partiti possono provare d'essere forze di serio rinnovamento soltanto se aggrediscono in pieno la questione morale andando alle sue cause politiche...Se si continua in questo modo, in Italia la democrazia rischia di restringersi, non di allargarsi e svilupparsi; rischia di soffocare in una palude». In tema, M. DOGLIANI, *La questione morale a fondamento della politica*, in *Critica marxista*, n. 2, 2014, pp. 30 ss.

<sup>45</sup> L'origine di una tale degenerazione fu individuata agli inizi della Repubblica, e con molta lucidità, da G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 6, 1951, pt. 1, p. 18 ss., egli infatti fu tra i primi studiosi a denunciare alcune discutibili pratiche poste in essere dai partiti, soprattutto di governo, in quella fase storico-politica.

<sup>46</sup> M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, pp. 880 ss., spec. p. 888.

democratica; una mentalità che, dopo un decennio, avrà un riconoscimento formale con la fallita riforma costituzionale del 2005.

Bisogna evidenziare, inoltre, che la riduzione del numero dei parlamentari altera i caratteri autentici della rappresentanza anche perché la disciplina elettorale vigente impedisce l'autonomia dei singoli candidati dal *leader* di partito che li ha selezionati ed inseriti nelle liste elettorali<sup>47</sup>. Nel senso che il sistema delle liste bloccate<sup>48</sup>, operante in relazione all'attribuzione dei seggi per la quota proporzionale<sup>49</sup>, pone il problema dell'elezione di un Parlamento in parte composto «... da soli fiduciari del Primo ministro...scelti in quanto di comprovata fedeltà, vale a dire di assoluta assenza di autonomia ed indipendenza di giudizio rispetto al capo»<sup>50</sup>. Tali considerazioni, formulate in relazione alla

<sup>47</sup> M. DELLA MORTE, *op. ult. cit.*, p. 184, qualifica la legge n. 165 del 2017 come prodotto di «incultura». Nonché, G. FERRI, *I sistemi elettorali delle camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017.

<sup>48</sup> Tale meccanismo è ora ridimensionato rispetto a quello previsto dalla legge n.270 del 2005 dichiarato incostituzionale con la sentenza n.1 del 2014. Analogamente, la successiva legge n.52 del 2015 è stata dichiarata in parte incostituzionale con la sentenza n.35 del 2017. Tale decisione ha infatti stabilito l'illegittimità della disposizione sul turno di ballottaggio e della disposizione che permetteva al capolista eletto in più di un collegio di individuare a suo piacimento quello di elezione. In tema, M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n.1, 2017; E. ROSSI, *Il sistema misto "capolista bloccato - preferenze" nell'Italicum, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n.1, 2017, spec. pp. 7, 8; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; S. TROILO, *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forumcostituzionale*, 27 giugno 2017, spec. p. 4.

<sup>49</sup> In particolare, il 61% dei seggi sono assegnati mediante liste di candidati in numero da due a quattro; inoltre l'elettore esprime un solo voto per la lista proporzionale del collegio plurinominale e per il candidato del collegio uninominale eletto mediante il sistema maggioritario. Ancora, il voto di preferenza non è previsto, per cui i seggi della quota proporzionale saranno assegnati secondo l'ordine di lista stabilito dal partito. In senso critico su queste specifiche previsioni e, più in generale, sulla nuova legge elettorale si veda L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2018; G. AZZARITI, *Rosatellum, legge bugiarda*, in *Il manifesto*, 17 ottobre 2017; A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2017.

<sup>50</sup> F. BILANCIA, *Legalità, legittimità e parità di chances nell'accesso al potere politico*, in *Costituzionalismo.it*, n.1, 2006, p. 1, 2. Analogamente, C. DE FIORES, *Sulla rap-*

legge n.270 del 2005, sono ancora attuali perché quegli aspetti distorti della rappresentanza permangono anche nella legge elettorale vigente.

Invero, la fedeltà al capo costituisce tuttora la preconditione per la selezione dei candidati, comportando il difetto di favorire le candidature di personalità che non rappresentano gli interessi della Nazione<sup>51</sup>, come sancito dall'articolo 67 della Costituzione, ma piuttosto le indicazioni del *leader* che li ha scelti<sup>52</sup>. In altre parole, il problema prevalente appare l'effetto di sistema determinato dal rapporto che vale a configurare il vincolo tra i singoli parlamentari e il *leader* di partito che ne ha decretato la candidatura, nella misura in cui tale legame mortifica la posizione e l'attività svolta dal parlamentare, al quale è affidato il compito decisivo di comporre autonomamente gli interessi di cui è portatore (cioè quelli del collegio e del partito che rappresenta) con l'interesse generale del Paese espresso dall'Assemblea<sup>53</sup>.

Tale condizione si riflette, più in generale, sulla funzione parlamentare, tanto è vero che secondo Azzariti il parlamentare è ormai «... espressione di un ceto che si è via via chiuso... opera entro società disgregate, perde progressivamente i suoi legami con la comunità di appartenenza... svolge il suo mandato in base ad una legittimazione che si consegue esclusivamente nell'ambito di un gruppo organizzato cui è unidirezionalmente legato»<sup>54</sup>.

---

*presentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in AA.VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, cit., pp. 65, 66, in cui l'Autore evidenzia che nel sistema maggioritario italiano si era «... eletti con il preciso mandato di assecondare le esigenze della 'democrazia governante', più che le ragioni della rappresentanza».

<sup>51</sup> Cfr., C. DE FIORES, *op. ult. cit.*, pp. 56, 57, in cui, aderendo al pensiero di G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione della democrazia*, Milano, 1989, p. 93, sostiene che l'idea di *Nazione* contenuta nell'articolo 67 della Costituzione sembra «... alludere a una dimensione aperta e inclusiva sul piano politico e sociale, ma anche temporale», nel senso che «... chi è stato politicamente legittimato a rappresentare la nazione deve guardare oltre il popolo 'attuale' e 'vivente'. Deve prendersi cura del passato ... ma deve anche guardare avanti e impegnarsi ad assicurare alla nazione e alle sue future generazioni un avvenire dignitoso».

<sup>52</sup> Si veda, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma, 2021, p. 74 ss.

<sup>53</sup> Sul punto ancora valido l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, 1967, ora in ID., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 207 ss.

<sup>54</sup> G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, p. 76.

Si può ancora aggiungere che la compressione della rappresentanza politica *tout court* risalta, vieppiù, a causa della riduzione lineare del numero dei parlamentari rispetto alla sotto rappresentazione di numerose realtà territoriali che, come è noto, subiranno il ridimensionamento della loro presenza in Senato. Anche per tali ragioni, ci sarà il rischio di alterare sia la funzionalità dell'Organo sia il ruolo di seconda Camera eletta «su base regionale», determinando evidenti regressioni non solo della natura bicamerale del Parlamento<sup>55</sup> ma, soprattutto, dell'efficienza complessiva dei suoi lavori<sup>56</sup>. Un esito paradossale perché, come si sa, quasi tutte le forze politiche si professano autonomiste, enfatizzando le esigenze dell'autonomia regionale e locale.

D'altra parte, la legge costituzionale n. 1 del 2021, abrogando la previsione relativa all'elettorato attivo per il Senato, ha eliminato una ulteriore ragione di differenziazione tra le due Camere.

Infatti, tale modifica, apparentemente di scarso rilievo, rivela l'intento di uniformare la rappresentanza delle due Camere secondo una prospettiva che qualche Autore giudica contraria all'ispirazione del bicameralismo propria del parlamentarismo nostrano<sup>57</sup>. Invero, l'in-

---

<sup>55</sup> M. BELLETTI, *Miopia istituzionale nella strategia delle riforme costituzionali, o consapevole ricerca di una "marginalizzazione" della rappresentanza parlamentare? Le conseguenze della riduzione del numero dei parlamentari, ovvero, la strada verso l'introduzione di un sistema monocamerale*, in *Federalismi.it*, 15 aprile 2020, p. 9, evidenzia che «I parlamentari, infatti, saranno maggiormente impegnati nelle diverse Commissioni, forse quasi impossibilitati a svolgere attività istruttoria in seno al Senato, che non potrà che limitarsi ad accettare o rifiutare le scelte operate dalla Camera dei deputati, in ragione dell'esiguo numero di senatori e dell'invariato numero delle Commissioni».

<sup>56</sup> G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma parziale (fin troppo)*, in E. ROSSI (a cura di), *Meno parlamentari più democrazia?*, cit., pp. 212 ss., spec. p. 215, che denuncia i rischi di funzionalità dell'Organo. Analogamente, L. VIOLINI, *Il meglio è nemico del bene? Brevi note per andare a votare con consapevolezza*, ivi, p. 272, segnala che la riduzione dei parlamentari non migliorerà la funzionalità dell'Organo perché «... le lungaggini procedurali rimarranno invariate, se non peggioreranno per l'aumento del carico di lavoro parlamentare ...». In senso contrario, G. CERRINA FERONI, *Riduzione del numero dei parlamentari e applicabilità delle leggi elettorali (audizione presso la Commissione Affari Costituzionali)*, in *Osservatorio Aic*, n. 3, 2019, p. 5 sostiene che «La riduzione del numero dei deputati e senatori contribuirebbe, oggi, a conferire maggiore prestigio e autorevolezza ai due rami del Parlamento, rafforzandone il ruolo».

<sup>57</sup> Cfr., M. PLUTINO, *Il voto ai diciottenni al Senato? Una mela avvelenata*, in *Huffpost*, 15 ottobre 2021, in cui si rimarca la natura demagogica della revisione che in realtà «consiste in uno sfregio alla dignità del Parlamento e della rappresentanza. Mai

tendimento di equiparare la Camera e il Senato sembra sconfessare l'aspettativa, ormai quarantennale, di una parte consistente della dottrina che auspica la trasformazione del Senato in Camera delle regioni<sup>58</sup>.

Tuttavia, secondo un altro orientamento dottrinale, tale modifica appare opportuna perché elimina «quell'anomalia per la quale oggi i cittadini italiani più giovani, coloro che hanno un'età tra i 18 e i 24 anni, dispongono in sostanza di 'mezzo voto'»<sup>59</sup>. Inoltre, compiendo un passo successivo nella direzione dell'equiparazione delle due Camere, questa revisione avrebbe dato seguito al «monito conclusivo della sentenza n.35 del 2017»<sup>60</sup> in cui la Corte costituzionale ha dichiarato che «... l'esito del referendum ex art. 138 Cost. del 4 dicembre 2016 ha confermato un assetto costituzionale basato sulla parità di posizione e funzioni delle due Camere elettive. In tale contesto, la Costituzione, se non impone al legislatore di introdurre, per i due rami del Parlamento, sistemi elettorali identici, tuttavia esige che, al fine di non compromettere il corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, i sistemi adottati, pur se differenti, non ostacolino, all'esito delle elezioni, la formazione di maggioranze parlamentari omogenee»<sup>61</sup>.

A ben riflettere, il tenore di queste ultime affermazioni della Corte costituzionale non sembra motivare e giustificare l'intervento di modifica dell'articolo 58 della Costituzione, ma semmai l'introduzione di un sistema elettorale tale da favorire la formazione di maggioranze politiche coese. Inoltre, appare alquanto improprio motivare la revisione di una disposizione costituzionale sulla base di un monito rivolto al legislatore, anche perché se l'obiettivo della modifica costituzionale era l'equiparazione delle due Camere si sarebbe dovuto chiarire al corpo elettorale il suo significato autentico.

Al riguardo è utile ricordare che il disegno di legge di revisione costituzionale AC n.2452 del 16 gennaio 1985<sup>62</sup> a firma degli On.li Ferrara, Rodotà e altri, impropriamente richiamato come precedente

---

si è visto al mondo un intervento di rimaneggiamento del numero dei parlamentari a cui non corrisponda un ripensamento delle funzioni».

<sup>58</sup> Questo aspetto è segnalato da ultimo da A. GIGLIOTTI, *Il voto ai diciottenni per il Senato: un compromesso al Ribasso*, in *lacostituzione.info*, 12 luglio 2021, pp. 3, 4.

<sup>59</sup> N. LUPO, *Il dopo-referendum/1. Una micro-revisione costituzionale da rispettare e da attuare*, in *il Mulino*, n. 6, 2020, p. 1083.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Cfr., sentenza n. 35 del 2017, parte 15.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>62</sup> Il testo si può consultare [qui](#).

idoneo a giustificare la riduzione del numero dei parlamentari, aveva proposto, secondo una consolidata posizione della sinistra, la riforma ‘unicamerale’ del Parlamento e del sistema delle fonti legislative, nonché l’introduzione del *referendum* propositivo insieme ad altre rilevanti modifiche. Nella relazione illustrativa di quel progetto erano stati richiamati i presupposti culturali e politici che avevano ispirato i suoi promotori. Il Relatore, in particolare, aveva evidenziato l’opportunità di una ristrutturazione del Parlamento sia per favorire una sua maggiore legittimazione sia, più al fondo, per la «... necessità politica ed anche storica della rifondazione e dello sviluppo della democrazia italiana»<sup>63</sup>.

Infatti, come ha ricordato Gianni Ferrara, che elaborò il testo di quel disegno di legge, «Era una proposta molto avanzata e completa, mirava a introdurre una nuova categoria di leggi – le leggi ‘organiche’ – a scrivere nella Costituzione l’opzione per la legge proporzionale, a porre dei limiti alla decretazione di urgenza e a estendere il controllo parlamentare sulla politica estera del governo. Come si vede era una proposta ‘per’ il parlamento e non ‘contro’ il parlamento come quella che abbiamo davanti adesso...»<sup>64</sup>. Cioè, una revisione articolata e complessa della Costituzione assai diversa da quella approvata con il referendum del settembre 2020 e dalla legge costituzionale n.1 del 2021.

Questi ultimi argomenti dimostrano, ancor di più, che il ridimensionamento del Parlamento, così come pensato dai riformatori odierni, è un intervento poco meditato, nella migliore delle ipotesi frutto di pressapochismo politico, se non di una confusione di idee mista ad un sentimento indistinto di antipolitica che, questa volta, ha individuato come bersaglio principale la Costituzione e il Parlamento repubblicano: ovvero, ad un tempo, il simbolo e il luogo della democrazia rappresentativa.

Appare opportuno evidenziare che buona parte della dottrina, sia gli studiosi favorevoli alla revisione sia quelli contrari, sostiene che la riforma non può esaurirsi esclusivamente nella riduzione del numero dei parlamentari, nel senso che i rimedi idonei a correggerne i limiti

<sup>63</sup> Cfr., Relazione illustrativa, consultabile [qui](#), cit., p. 2.

<sup>64</sup> Si veda il testo integrale dell’intervista a G. FERRARA in *Il Manifesto*, 26 agosto 2020.

consistano nell'adozione di una nuova legge elettorale e nella modifica dei regolamenti parlamentari<sup>65</sup>.

A tale proposito occorre evidenziare che la logica maggioritaria affermata dopo il 1993 ha favorito alcune modifiche dei regolamenti parlamentari che hanno accentuato il peso del Governo in Parlamento, secondo una tendenza diretta a ridimensionare la posizione costituzionale dell'Aula rappresentativa. L'idea, cioè, che chi vince si prende tutto, senza lasciar alcun margine ai perdenti, ha ispirato alcune modifiche regolamentari: reprimendo il conflitto e le dinamiche politico-parlamentari, oltre che sociali. Viceversa, certe degenerazioni del regime parlamentare come la prassi dei maxiemendamenti, il ricorso frequente alla proposizione della questione di fiducia, nonché l'abuso del decreto legge, avrebbero dovuto consigliare l'introduzione di soluzioni utili a migliorare la dialettica parlamentare e, più in generale, i lavori dell'Aula. Sicché, la riduzione dei parlamentari si direbbe l'evoluzione coerente della logica riformista maggioritaria, che non ha certo portato benefici al sistema politico-costituzionale. Inoltre, si può aggiungere che, a distanza di due anni circa dall'approvazione della revisione, non c'è stato alcun intervento di riforma dei regolamenti parlamentari e della legge elettorale<sup>66</sup>.

Vero è che bisogna dubitare sia delle virtù taumaturgiche delle disposizioni in materia elettorale, regolamentare e talvolta anche costituzionale<sup>67</sup>; sia della loro capacità di conformare il funzionamento delle Istituzioni politiche. Spesso, infatti, accade il contrario. Vale a dire che sono i comportamenti concreti degli uomini – ovvero una certa applicazione o anche disapplicazione di una disposizione – ad influenzare ed a plasmare i delicati e complessi meccanismi costituzionali che, ad

---

<sup>65</sup> In tal senso ad esempio si veda N. LUPO, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, cit., pp. 328, 329.

<sup>66</sup> Secondo recenti iniziative la Camera ed il Senato dovrebbero discutere ed approvare alcune modifiche dei regolamenti parlamentari. In particolare tali revisioni dovrebbero riguardare: la modifica dei *quorum* e delle soglie numeriche di composizione degli organismi previsti dal Regolamento, la riduzione delle Commissioni permanenti ed una diversa regolamentazione del Gruppo Misto. Per un costante aggiornamento dei lavori delle Camere si veda, F. FABBRIZZI, G. PICCIRILLI, *Osservatorio parlamentare sulle riforme istituzionali conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari (aggiornato al 19/01/22)*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2021.

<sup>67</sup> Si veda, A. D'ATENA, *La produzione normativa tra rappresentanza e consenso nella riflessione di Esposito, Crisafulli e Paladin*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004.

un certo livello dell'ordinamento, si reggono sulle prassi e sull'adesione spontanea delle forze politiche<sup>68</sup>.

Pertanto, è agevole immaginare che quando la riforma entrerà in vigore determinerà concrete ricadute negative sul funzionamento del Parlamento; ma, soprattutto, la riduzione dei parlamentari provocherà un deperimento ulteriore del suo ruolo, secondo una tendenza antiparlamentare che si è consolidata negli ultimi venticinque anni almeno di storia repubblicana<sup>69</sup>.

### 3. La crisi del parlamentarismo come crisi democratica. Instabilità economico-sociale, declino dei partiti, governabilità

Le cause della condizione di sofferenza del sistema parlamentare sono molteplici, e queste note non consentono di indugiare sul punto.

Certo è che una delle ragioni principali dell'annosa crisi del regime politico italiano che si riflette sul declino della rappresentanza politica e, più in generale, sul ruolo dell'Istituzione parlamentare<sup>70</sup> è, analogamente ad altri sistemi di democrazia stabilizzata, la scomparsa dei par-

<sup>68</sup> Il riferimento è alle convenzioni costituzionali (G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972; ID., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1997, pp. 499 ss.), ovvero regole non assistite da sanzioni giuridiche e tantomeno azionabili davanti al giudice costituzionale, frutto dell'accordo tra le forze politiche al fine di favorire l'applicazione delle disposizioni costituzionali soprattutto in materia di forma di governo. Come è noto, le norme costituzionali in materia si intrecciano con le disposizioni di rango ordinario della legge elettorale, capaci di influenzarle significativamente. Su quest'ultimo tema la letteratura è molto vasta almeno a partire dal classico studio di M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, 1950. Come si sa, le tesi di Duverger sono state oggetto di numerose critiche e studi successivi, si veda D. W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1967; A. LIJPHART, *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*, second edition, New Haven, 2012, pp. 130 ss.; G. SARTORI, *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, 1982.

<sup>69</sup> Cfr., diffusamente C.F. FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, cit., pp. 377 ss., in cui si esaminano analiticamente anche le diverse cause della crisi del parlamentarismo italiano.

<sup>70</sup> G. AZZARITI, *La trappola: a proposito del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari*, Editoriale, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n.1, 2020; C.F., FERRAJOLI, *Rappresentanza politica e responsabilità*, cit., p. 127, spec. p. 178; M. Dogliani, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2017; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

titi di massa del novecento<sup>71</sup>, insieme alla loro capacità di conformare il funzionamento delle Istituzioni politiche<sup>72</sup>. Come si sa, infatti, i partiti politici sono ormai delle macchine assai diverse rispetto a quelle del passato perché hanno dismesso sia la funzione fondamentale di formazione e di selezione dei quadri dirigenti, sia la capacità di elaborare indirizzi programmatici utili a definire la propria visione del mondo<sup>73</sup>, in grado di orientare l'indirizzo politico di governo entro i tempi della legislatura.

Inoltre, come ha chiarito Dogliani, è scomparsa la funzione stessa di mediazione svolta dalla politica ai vari livelli di decisione «perché quel *corpus* teorico viene in larga misura, nel discorso pubblico di oggi non solo respinto, ma dileggiato»<sup>74</sup>. Si pensi, ad esempio, al frequente ricorso da parte di molti attori politici al termine *inciucio*<sup>75</sup>, utilizzato in modo dispregiativo per indicare intrighi o intese sottobanco tra i partiti anche quando, in realtà, si sta perseguendo un tentativo legittimo di accordo, di compromesso o di mediazione tra le diverse posizioni. Cосicché, non è un caso che molte iniziative, anche di revisione costituzionale, si rivelino pasticciate e, come tali, inutili se non finanche dannose.

D'altra parte, la crisi dei partiti è all'origine dell'incapacità di rappresentare e di attivare, loro tramite, un rapporto virtuoso tra i cittadini e le Istituzioni democratiche<sup>76</sup>. Tanto è vero che il vuoto rappresen-

<sup>71</sup> P. IGNAZI, *La lunga storia e l'incerto futuro del partito politico*, in *il Mulino*, n.2, 2008, pp. 205 ss.; più recentemente ID., *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, cit., *passim*; O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, n. 3, 2018. Diversamente, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2017, p. 13, sostiene che «Sarebbe un errore ritenere che tale patto sia venuto meno trascurando di considerare quanto nel profondo esso innervi la forma di Stato italiana come 'democrazia dei partiti' o dando credito agli attestati di 'fine dei partiti' periodicamente redatti al cospetto del degenerare dei comportamenti dei loro gruppi dirigenti...».

<sup>72</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XIX, Milano, 1970, ristampa 1985, spec. pp. 11 ss.

<sup>73</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., p. 53, in cui si rimarca che i partiti hanno perso «la loro vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso alla politica».

<sup>74</sup> M. DOGLIANI, *op. ult. cit.*, p. 13.

<sup>75</sup> Ivi, p. 5.

<sup>76</sup> Su questa specifica funzione del partito politico si veda K. HESSE, *La posizione costituzionale dei partiti politici nello Stato moderno*, a cura di G. GRASSO, Seregno, 2012.

tativo odierno è ormai un campo sconfinato dove operano indisturbati l'antipolitica e il populismo<sup>77</sup>, entrambi portatori della tesi secondo la quale per migliorare e per favorire il rinnovamento delle Istituzioni politiche sia necessario ridimensionarle, esattamente com'è accaduto con la riduzione del numero dei parlamentari<sup>78</sup>. Non solo, secondo tali orientamenti sarebbe preferibile ricorrere in modo massiccio alla democrazia diretta, quasi a voler accantonare definitivamente la democrazia rappresentativa<sup>79</sup> con i suoi corollari<sup>80</sup>.

A ben riflettere, il susseguirsi delle crisi economiche, il progressivo impoverimento del ceto medio<sup>81</sup>, nonché le mancate risposte delle forze politiche alle domande di miglioramento delle condizioni di vita provenienti anche dai ceti meno abbienti, ha fiaccato severamente le ragioni dei partiti tradizionali e della rappresentanza parlamentare<sup>82</sup>. Cosicché, gli argomenti trasversali del populismo si sono insinuati

<sup>77</sup> Sul punto, N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e a Del Savio e Mameli*, in *Micromega*, n.2, 2014; Id., *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Harvard University Press, 2019.

<sup>78</sup> La critica alle istituzioni rappresentative, ovvero il loro ridimensionamento, è un aspetto dell'identità populista, cfr., M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2018, p. 9, in cui si precisa che «Oggetto di critica è in definitiva la asfittica democrazia 'meramente procedurale', sganciata dai valori e dai contenuti che danno sostanza alla sovranità popolare, cui soltanto la 'viva voce' del popolo potrebbe restituire vitalità».

<sup>79</sup> Il tema rinvia, evidentemente, alla crisi della partecipazione e alle forme di una sua rivisitazione, si veda, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza versus partecipazione. L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

<sup>80</sup> Gli effetti di tale accantonamento secondo F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, cit., p. 348, hanno portato «... alla lotta per la conquista del potere, un potere essenzialmente radicato nell'istituzione 'Governo'. Una lotta per la conquista del potere che ha condotto ad una radicalizzazione del linguaggio politico che ha lentamente, nell'arco di qualche decennio, lasciato il posto ad un diffuso atteggiamento di contrapposizione di grandi masse di cittadini verso le istituzioni politiche, i partiti, l'establishment ...».

<sup>81</sup> Si veda, F. BILANCIA, *The Constitutional Dimension Of Democracy Within A Democratic Society*, in *Italian Journal Of Public Law*, Vol. 11, n. 1, 2019, pp. 8 ss., spec. pp. 17, 18.

<sup>82</sup> Più in generale, sulla crisi del governo rappresentativo e la democrazia, si veda, B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo* (1995), traduzione italiana, Bologna, 2010, pp. 215 ss., spec. p. 264, in cui si sostiene, in antitesi alle tesi di Marx e di Schumpeter, che il governo rappresentativo è un «sistema misto o equilibrato» nel senso di un «meccanismo complesso che assembla parti democratiche e parti non democratiche».

agevolmente nello scontento popolare<sup>83</sup>, assumendo strumentalmente come causa della regressione economica e sociale l'Assemblea rappresentativa; mentre è proprio l'Assemblea parlamentare la sede esclusiva in cui il popolo, nella sua generalità, realizza l'unità politica grazie all'azione di mediazione delle forze politiche che lo rappresentano. Sicché, la riduzione del numero dei parlamentari, secondo la prospettiva richiamata, assume le sembianze di una riforma contro il popolo perché riduce la sua consistenza in Parlamento.

La mentalità che ha ispirato la revisione costituzionale in esame non è accettabile, perché confonde assai grossolanamente i termini della questione. Difatti, non c'è relazione tra la migliore efficienza e la capacità rappresentativa del Parlamento (e dei partiti) ed il suo ridimensionamento, semmai è necessario l'opposto: vale a dire, rifondare i partiti e rilanciare i luoghi della democrazia rappresentativa – nazionale, regionale e locale – soprattutto mediante un rinnovamento politico e culturale in grado di assicurare la qualità del ceto politico<sup>84</sup>.

Non di meno, nell'ordinamento italiano si è consolidata un'opposizione culturale ai partiti e alla politica che ha compiuto un salto di qualità notevole: essa è ormai una lotta senza quartiere contro la rappresentanza politica<sup>85</sup> e la Costituzione.

Come si sa, infatti, almeno da venticinque anni si discute invano di revisioni di ampia portata<sup>86</sup>, cioè a carattere organico se non totali (puntualmente respinte dal corpo elettorale), che dovrebbero o avreb-

---

<sup>83</sup> Si veda L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2018, pp. 520, 521, in cui l'Autore, interrogandosi sul successo dei vari populismi, evidenzia che le cause della crisi sono ascrivibili ad un «...ribaltamento prodottosi del rapporto tra politica ed economia. Questo rapporto si è capovolto, anche a causa dell'asimmetria tra il carattere globale dell'economia e della finanza e il carattere ancora statale e locale della politica e dell'orizzonte dei partiti: un'asimmetria, peraltro, generata dalla stessa politica e dalle sue 'riforme' liberiste, come la liberalizzazione della circolazione dei capitali e la privatizzazione delle banche, non più distinte tra banche di risparmio e banche d'affari».

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 522

<sup>85</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Rappresentanza, governo e mediazione politica*, cit., p. 5, in cui si evidenzia che «...è tuttora in corso una ferocissima guerra contro lo stato democratico, inteso come 'altro' rispetto al mercato, e che uno degli strumenti di questa guerra è la martellante campagna contro la rappresentanza pluralistica e la (conseguente) mediazione politica, presentata – sui mezzi di comunicazione dominanti – come una attività deteriore ...».

<sup>86</sup> Sia consentito il rinvio a F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, cit., pp. 170 ss.

bero dovuto rinnovare il sistema politico, soprattutto attraverso un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e il ridimensionamento del Parlamento<sup>87</sup>. L'attuazione della Costituzione, che si ebbe tra gli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso grazie all'azione di numerosi attori del sistema politico, ha dunque ceduto il passo al suo superamento, mettendo da canto le riforme in molti settori dell'ordinamento. Queste ultime, peraltro, potrebbero essere introdotte più agevolmente attraverso la legislazione ordinaria. Come se la contemporaneità non presentasse altre gravi incognite da affrontare che non la revisione della Costituzione. Si pensi, solo per fare pochi esempi, ai problemi posti dalle disuguaglianze, dalla povertà, dall'immigrazione, dalla crisi ambientale, dalla sanità, dall'istruzione, dai diritti sociali e civili e via discorrendo.

A ben riflettere, pertanto, il problema prioritario riguarda la validità della Costituzione<sup>88</sup>. Vale a dire, l'opera pervicace di svalutazione del suo impianto fondamentale posta in essere dai principali partiti politici italiani. Tali iniziative di riforma a carattere palinogenetico della Costituzione, bocciate ripetutamente e clamorosamente, hanno bloccato il Paese ed arenato il dibattito sulle riforme istituzionali ad almeno quarant'anni or sono<sup>89</sup>.

Cosicché, le riforme organiche mancate e il dibattito permanente sulla revisione costituzionale hanno delegittimato la Costituzione e, soprattutto, aspetto che mi pare decisivo, contribuito a determinare una regressione del regime parlamentare retto dai partiti in essa delineato. Invero, le ragioni del parlamentarismo costituiscono il bersaglio principale dei riformatori di ieri e di oggi in nome di una maggiore ef-

---

<sup>87</sup> Il riferimento è alla fallita revisione organica della Costituzione proposta dal Governo Berlusconi nel 2005; nonché alla revisione costituzionale proposta dal Governo Renzi, e respinta dal corpo elettorale il 4 dicembre 2016.

<sup>88</sup> Nel senso teorizzato da H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, traduzione italiana a cura di M.G. Losano, Torino, 1985, p. 7, ove si osserva che «una norma perde la sua validità quando essa non viene più osservata oppure quando non osservata, non viene più effettivamente applicata».

<sup>89</sup> Come si sa fu l'on.le B. Craxi a lanciare l'idea di una *Grande riforma* delle Istituzioni che mirava essenzialmente al rafforzamento dei poteri del Primo ministro. Tale rafforzamento, dopo alcuni anni, si sperimentò prima nei comuni, mediante l'elezione diretta dei sindaci, e poi nelle regioni, attraverso l'elezione diretta dei presidenti. Queste discipline, come accennato più sopra, hanno causato molteplici problemi alla rappresentanza politica regionale e locale, con la crisi di ruolo dei consigli comunali e dei consigli regionali.

ficienza ed immediatezza di comando della sede esecutiva. Una deriva decisionista che, è utile ribadire, ha prodotto la verticalizzazione della rappresentanza e la concentrazione del potere nelle mani del Capo del governo, assecondando il mito della governabilità, del direttismo, contro l'inconcludenza e la lentezza della rappresentanza parlamentare che, tuttavia, è la sede naturale del consenso autentico ove si legittima l'esercizio del potere politico che promana dal popolo.

Nonostante le disposizioni costituzionali sulla forma di governo siano formalmente in vigore e dotate della loro prescrittività<sup>90</sup>, in realtà si sono malamente svuotate di contenuto. Analogamente, la lotta per la conquista del potere si è spostata sul versante delle modifiche alla legge elettorale, inteso come strumentale a quell'obiettivo. Tali interventi di modifica testimoniano uno scontro politico permanente per l'egemonia di Governo, snaturando il rapporto rappresentativo tra rappresentati e rappresentati in uno con la libertà, la genuinità e il pluralismo del voto.

Gli effetti prodotti sono evidenti: l'emersione e il consolidamento di una cultura politica autoritaria e la sfigurazione della rappresentanza politica. Un terreno fertile per la fortuna dei vari movimenti populisti e antisistema, che non a caso sono stati i principali promotori della riforma costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Tuttavia, sembra trattarsi di un terreno soggetto a smottamenti, in grado di alterare repentinamente e pericolosamente sia la stabilità dell'ordinamento e del sistema politico sia la capacità rappresentativa di quei movimenti che, fondati su istanze prive una visione chiara e di ampio respiro, sembrano sgretolarsi sotto i colpi della loro stessa propaganda antiparlamentare e antipartitica.

#### 4. Legittimazione partitica, partecipazione politica, sistema elettorale

Appare evidente che uno dei problemi principali da affrontare per arrestare la crisi della rappresentanza è quello di rifondare la politica e i partiti nella società, restituendo al Parlamento la centralità perdu-

---

<sup>90</sup> Sulle disposizioni costituzionali sulla forma di governo si veda M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume III, Annali, Milano, 2010, spec. pp. 553 ss.

ta<sup>91</sup>. Non sarà solo attraverso la modifica della legge elettorale, o dei regolamenti parlamentari, che si realizzerà questo risultato e sarebbe ingenuo confidare esclusivamente in questi interventi. Difatti, sembra piuttosto necessario insistere su alcune precondizioni imprescindibili perché il sistema politico costituzionale possa uscire dalla fase di stallo in cui versa da decenni. Vale a dire, l'elaborazione di proposte politiche e di indirizzi culturali che favoriscano sia l'emersione di nuove forme di partecipazione sia la formazione di un nuovo ceto politico rappresentativo, in grado di avviare il risanamento del sistema democratico entro le coordinate prescritte dalla Costituzione.

Vero è che per spiegare la crisi odierna bisogna risalire al periodo in cui fu invertita bruscamente la rotta della rappresentanza politica decidendo, attraverso operazioni di ingegneria istituzionale assai dubbie, di sostituire il regime elettorale proporzionale con il sistema maggioritario<sup>92</sup>. Mediante quelle soluzioni si realizzò concretamente la logica della governabilità, cioè la scelta di far prevalere le ragioni della stabilità di governo e del decisionismo politico sulle ragioni della rappresentanza espressa dalla capacità rappresentativa dei partiti, in quel periodo, peraltro, già in crisi da alcuni lustri<sup>93</sup>. Il cambio di paradigma, forse involontariamente, incrinò ulteriormente lo stato di salute dei partiti, rafforzando l'ambizione di alcune forze politiche di governare senza molti intoppi al fine di avere le mani libere sulle scelte politiche decisive del Paese.

In realtà, quella strategia favorì la riemersione di una strisciante cultura politica maggioritaria tendente ad escludere le minoranze dalle deliberazioni assembleari. Una cultura che in passato aveva portato all'approvazione della legge n.148 del 1953. Come si sa, era una

---

<sup>91</sup> In tema, da ultimo, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., pp. 58 ss.

<sup>92</sup> Si veda G. AZZARITI (a cura di), *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, Torino, 2005.

<sup>93</sup> Cfr., C. DE FIORES, *Questione democratica e rappresentanza politica nel crocevia degli anni Novanta*, in *Democrazia e diritto*, n.3, 2021, p. 191 ss., spec. p. 194, in cui evidenzia che il sistema politico-partitico era in crisi già agli inizi degli anni Novanta e la «...dissoluzione per via giudiziaria del vecchio sistema politico ha costituito semmai l'epilogo di quella crisi, la sua manifestazione più appariscente ed esteriore. Di converso, la crisi dei partiti è stata innanzitutto crisi di egemonia e crisi di rappresentanza. E la corruzione è stata il delittuoso (ma anche vano) tentativo di compensare l'inarrestabile emorragia di consenso sociale attraverso le pratiche clientelari, le tangenti, il voto di scambio».

disciplina elaborata al fine di impedire in punto di principio la collaborazione di governo tra i partiti antagonisti in sede elettorale che, non a caso, fu approvata con un colpo di mano della maggioranza centrista<sup>94</sup>. Il corpo elettorale, tuttavia, la respinse in occasione della sua prima applicazione, quando la coalizione di centro non raggiunse la maggioranza assoluta dei voti necessari per ottenere il premio di maggioranza<sup>95</sup>.

È verosimile che la modifica del sistema elettorale nel 1993 assecondò la mutazione del rapporto, incardinato nel Parlamento per il tramite dei partiti<sup>96</sup>, tra rappresentanti e rappresentati, rimpiazzandolo con la relazione diretta tra i cittadini e il Capo del governo, semplificando assai maldestramente i connotati di fondo del regime democratico<sup>97</sup>. È noto che gli artefici di quella strategia furono inizialmente i promotori del referendum sulla preferenza unica del 1991<sup>98</sup>, cui seguì il referendum sulla legge elettorale del Senato del 1993<sup>99</sup>. Ben presto, tuttavia, anche la maggior parte dei partiti sostenne quelle soluzioni perché, secondo alcuni, in quel periodo «... La necessità prioritaria del sistema italiano era quella di sbloccare la democrazia e favorire un meccanismo di competizione per il governo tale da promuovere un

---

<sup>94</sup> La cd. legge truffa fu approvata con il ricorso, da parte del Governo De Gasperi, alla questione di fiducia in un clima di aspra contrapposizione in Parlamento e nel Paese. Le forzature di quella legge furono fermamente denunciate dai capi della sinistra comunista e socialista anche durante il dibattito parlamentare sulla questione di fiducia, con gli interventi di Togliatti, Nenni, De Martino ed altri autorevoli esponenti del movimento operaio. Si veda, F. DE MARTINO, *Contro l'attentato ai poteri del Parlamento. Discorso pronunciato alla Camera dei Deputati nella seduta del 15 gennaio 1953*, Roma, 1953.

<sup>95</sup> Si veda, G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 56.

<sup>96</sup> Cfr., C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in AA.VV., *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, cit., pp. 51 ss., spec. pp. 59, 60, 61.

<sup>97</sup> Sul punto, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., pp. 58 ss., spec. pp. 67, 68, 69, 70.

<sup>98</sup> Come si sa il referendum del 9 giugno 1991 sull'abrogazione della preferenza plurima alla Camera ottenne una larghissima maggioranza (il 95% dei votanti), con un'affluenza alle urne altrettanto alta (il 62% dei votanti).

<sup>99</sup> Anche in questo caso il referendum del 18 e 19 aprile del 1993 sull'abrogazione di alcune parti della legge elettorale del Senato registrò un'altissima partecipazione (77% dei votanti) e il voto favorevole dell'82% degli elettori.

ricambio delle classi dirigenti. La legge maggioritaria ... era una buona legge e aiutò l'evoluzione verso un bipolarismo di tipo europeo...»<sup>100</sup>.

Tuttavia, è noto che quelle scelte alla prova dei fatti non hanno favorito né la stabilità di governo, né il rafforzamento del Parlamento; e tantomeno l'allineamento con i sistemi politici europei più avanzati, ma semmai una deriva decisionista e una caduta verticale della partecipazione.

Tali soluzioni normative hanno contribuito a deteriorare il regime politico costituzionale, favorendo la scomparsa di ogni relazione virtuosa tra gli elettori e gli eletti<sup>101</sup>. Analogamente, quella disciplina, insieme alla cultura politica che l'aveva ispirata, ha reso più agevole l'avanzata dei populistici odierni, legati a filo doppio all'antipolitica di cui furono espressione i movimenti referendari di quel periodo. Sicché, le scelte compiute in quella fase storica si sono rivelate esiziali, innescando un nuovo corso politico che costituisce una delle cause originarie dei mali odierni della rappresentanza politica.

Evidentemente, quelle idee trovarono dei sostenitori in una parte autorevole della dottrina che incoraggiò l'approvazione della nuova legge elettorale<sup>102</sup>, anche perché si era al culmine di un'epoca storica in cui i partiti fondatori della Repubblica avevano ormai esaurito la loro forza propulsiva<sup>103</sup> e, da parte di alcuni, si temeva una deriva autoritaria. Tuttavia, le soluzioni elaborate non realizzarono i risultati preconizzati, ma avviarono un processo irreversibile di destrutturazione partitica

<sup>100</sup> M. D'ALEMA, *Una donna per il Quirinale*, in *Huffpost*, 26.11.21, (anticipazione *Huffpost* dell'editoriale a cura di Massimo D'Alema per il n. 6/2021 di *Italianieuropei*).

<sup>101</sup> Peralto, a distanza di venticinque anni da quelle scelte si riconosce (M. D'ALEMA, *op. ult. cit.*, p. 1) che «... L'illusione che con il voto i cittadini «eleggono il Governo» è diventato un grottesco inganno dato che da oramai quindici anni non è mai accaduto che i governi siano stati espressione diretta del risultato elettorale. Aggiungo che questo sistema, determinando la scelta dall'alto di parlamentari che non hanno pressoché nessun rapporto con i loro territori, da un lato ha favorito fenomeni di proporzioni inedite di trasformismo; dall'altro ha determinato un distacco mai così profondo tra i cittadini e il parlamento ...».

<sup>102</sup> Si pensi, ad esempio, al *Comitato per le riforme democratiche* che vide la partecipazione di M.S. Giannini; nonché l'impegno diretto di A. Barbera nel Comitato promotore dei referendum elettorali del 1991 e del 1993. Si veda, A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003.

<sup>103</sup> Le cause della crisi del sistema politico partitico furono diverse: la caduta del muro di Berlino, la fine delle ideologie politiche, le inchieste della magistratura sul finanziamento illecito ai partiti, il distacco tra società e politica. In tema, P. IGNAZI, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Roma-Bari, 2002.

e di tramonto della partecipazione, con ricadute assai serie sulla qualità della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare.

Invero, non può essere revocato in dubbio che la sostituzione dei partiti con la forma *leaderistica* del potere sia stata una delle cause più significative della crisi dello modello rappresentativo<sup>104</sup>. Tale crisi, infatti, si è consolidata anche grazie alle riforme elettorali dell'era maggioritaria, ed oltre, dove si prevede l'indicazione del capo della coalizione di governo che sarà poi nominato Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>105</sup>.

D'altra parte, in quella medesima fase furono approvate sia la legge n.81 del 1993 sia la legge costituzionale n.1 del 1999<sup>106</sup> – sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo comunale e regionale – che realizzarono formalmente il modello che si voleva introdurre anche per la riforma dei rapporti tra il Parlamento e il Governo. Quelle normative, infatti, rappresentarono bene il cambio di paradigma politico-culturale che, come è noto, si impose con la riforma costituzionale del 2005, contestata dalla stragrande maggioranza della dottrina<sup>107</sup> e bocciata dal corpo elettorale.

Vero è che la concezione personale del potere, ovvero la sua verticalizzazione, in cui il capo della coalizione di governo attrae su di sé ogni istanza e conflitto collettivo, ha indotto una serie di mutamenti e di degenerazioni del sistema politico, originariamente strutturato sulla pluralità di partiti forti e autorevoli, capace di scalzare i luoghi della mediazione dei conflitti sociali e politici: ovvero il Parlamento, i Consigli regionali e i Consigli comunali, che a diversi livelli esprimono la sede autentica della rappresentanza politica nazionale, regionale e locale.

---

<sup>104</sup> Per le implicazioni costituzionali di questo processo si veda C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti postdemocratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., p. 6 ss.; nonché L. TRUCCO, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, cit., pp. 21 ss.

<sup>105</sup> Questa soluzione normativa produce l'effetto di un'elezione diretta mistificata nella forma, in quanto il capo del Governo è "solo" indicato dai cittadini ma non direttamente e formalmente eletto. Questo *escamotage* ha consentito di aggirare l'articolo 92, II comma, della Costituzione che assegna al Presidente della Repubblica il potere di nomina del Primo Ministro.

<sup>106</sup> Cfr., A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2003.

<sup>107</sup> Criticamente, G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005.

Va da sé che un sistema simile, soprattutto durante le severe fasi di crisi economica e sociale vissute dal Paese negli ultimi anni, non poteva non evolvere verso una democrazia *leaderistica* dei capi (popolo) oltre quella governante o immediata, in cui appare semplificato, banalizzato e, dunque, mistificato, il rapporto assai complesso tra i poteri costituiti e la comunità, conducendo il Paese verso forme primitive e inaffidabili di relazione diretta tra i cittadini ed il potere politico: cioè, un regime a tendenza plebiscitaria in contrasto con il sistema democratico-rappresentativo disciplinato dalla Costituzione repubblicana<sup>108</sup>.

In altri termini, i mutamenti indotti nel sistema politico da una certa cultura politica maggioritaria, e dalla sua logica di personalizzazione e di verticalizzazione del potere politico, hanno prodotto guasti di rilevante portata sulle Istituzioni rappresentative e sull'efficienza dei processi deliberativi assembleari, determinando altresì scompensi e sovrapposizioni degli strumenti decisionali come dimostra, esemplarmente, la gestione della pandemia<sup>109</sup> e il caos normativo determinato dall'eccesso di ruolo degli esecutivi<sup>110</sup>.

Non di meno, come insegna Ferrara, «La verità è che il nostro ordinamento ha istituzionalizzato il principio proporzionalistico, non quello maggioritario. Non solo – e sarebbe di per sé già decisivo – perché la proporzionale ispira il sistema elettorale, ma perché questa scelta non è stata adottata soltanto sulla base di una predilezione dottrinale. E' stata imposta, infatti, da una necessità istituzionale connessa alle ragioni storiche del nostro ordinamento ed alla situazione strutturale della società»<sup>111</sup>.

<sup>108</sup> La bibliografia è molto vasta, si veda E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria dello Stato costituzionale democratico*, (1958), Torino, 1994, spec. p. 73.

<sup>109</sup> Si veda F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, pp. 333 ss., spec. p. 334, in cui si sottolinea che «La più evidente carenza nelle modalità di gestione della crisi è senz'altro rappresentata dai difetti di funzionamento dei moduli di coordinamento tra i diversi livelli di governo, pur in presenza di adeguate disposizioni normative di riferimento».

<sup>110</sup> Non pochi osservatori hanno evidenziato che durante l'emergenza causata dalla pandemia l'Esecutivo, mediante il ricorso massiccio ai Dpcm, ha saltato a piè pari il Parlamento alterando l'equilibrio dei poteri costituzionali. Inoltre, le ordinanze del Presidente della Regione hanno escluso del tutto il Consiglio regionale dalle decisioni, rimarcando ulteriormente la grave crisi di rappresentanza anche negli ordinamenti regionali.

<sup>111</sup> G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, cit., p. 52.

Tali indicazioni sono di notevole rilievo ed attualità, soprattutto perché invitano a porre l'attenzione sulle condizioni concrete della società e del sistema politico che, specialmente nella fase più recente, evidenziano una domanda crescente di partecipazione politica. A ben riflettere, infatti, l'astensionismo degli ultimi anni rappresenta sia una contestazione assai radicale che talvolta degenera nell'antipolitica, ma, allo stesso tempo, sembra rivelare la volontà del corpo elettorale di riconoscersi in altre politiche e in altri partiti. Proprio per queste ragioni è necessario elaborare una nuova disciplina elettorale tale da favorire l'identificazione autentica degli elettori con i rappresentanti, riproducendo in Parlamento la società come essa è nella realtà oggettiva: ovvero, attraversata da conflitti, contrapposizioni, visioni antitetiche ma, talvolta, anche convergenti.

Il sistema elettorale proporzionale, pertanto, potrebbe assecondare, assai meglio di altri sistemi, quell'esigenza, confermandosi come una scelta ineludibile. A tale proposito, è utile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 che, dichiarando l'illegittimità costituzionale delle liste bloccate e del premio di maggioranza previste dalla legge n. 270 del 2005<sup>112</sup>, ha stabilito il principio per cui la disciplina elettorale non può determinare «una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto... tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente»<sup>113</sup>. Sicché, il Giudice costituzionale, pur evidenziando che la Costituzione non ha introdotto nell'ordinamento in modo esplicito il principio proporzionale<sup>114</sup>, ha chiarito che tale regime, oltre ad essere presupposto nell'architettura costituzionale<sup>115</sup>, assicura più degli altri l'autenticità del rapporto rappresentativo e l'eguaglianza del voto.

---

<sup>112</sup> Cfr., punto 3.1 e punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>113</sup> Cfr., AA.VV., *Dibattito sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 dichiarativa dell'incostituzionalità di talune disposizioni della l. n. 270 del 2005*, in *Osservatorio Aic*, luglio 2014; nonché I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, cit., pp. 43 ss.

<sup>114</sup> In tema, appare ancora rilevante l'insegnamento di C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 849 ss.

<sup>115</sup> Si veda il punto 3.1 della sentenza n.1 del 2014, in cui la Corte costituzionale richiama l'ordine del giorno votato in Assemblea costituente in cui si approvava il

Come più sopra evidenziato, le cause dei problemi richiamati sono molteplici e lo spazio di queste note non consente di andare oltre. Sia solo consentito richiamare l'opera di Kelsen e di un classico del pensiero giuridico-filosofico moderno<sup>116</sup> che costituisce il fondamento delle sue teorie sulla natura della democrazia e del compromesso parlamentare, giudicati come due elementi inscindibilmente connessi perché capaci di realizzare la forma più avanzata di mediazione del conflitto politico. In quella ricostruzione, al fine di assicurare la democraticità del sistema<sup>117</sup>, risultava altrettanto centrale l'azione e la vitalità di partiti autenticamente rappresentativi<sup>118</sup>; principalmente perché la loro debolezza avrebbe potuto favorire le condizioni per l'accentramento autoritario del potere, falsificando, altresì, le istanze popolari e le aspettative di avanzamento del sistema politico-costituzionale.

Alla luce dell'involuzione del parlamentarismo nostrano e dello stato di salute precario della democrazia rappresentativa, è comprovata non solo la fondatezza e la strettissima attualità delle teorie di Kelsen ma, soprattutto, la fallacia di quelle ipotesi ricostruttive che, al fine di superare lo stato di crisi dei sistemi politici costituzionali contemporanei, suggeriscono strade opposte e alternative alla democrazia rappresentativa.

## 5. Conclusioni. Meno democrazia

Al fondo dei problemi esaminati nelle pagine precedenti appare, nella sua notevole complessità, la questione della crisi dello Stato e,

---

sistema elettorale proporzionale. Come si sa, infatti, il 23 settembre del 1947 l'Assemblea Costituente approvò l'ordine del giorno Giolitti che presentava il seguente tenore «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale».

<sup>116</sup> Cfr., H. KELSEN, *Il problema del Parlamento*, in *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982, p. 171. Sull'opera di Kelsen la bibliografia è sconfinata, si veda L. FERRAJOLI, *La logica del diritto. Dieci aporie nell'opera di Hans Kelsen*, Roma-Bari, 2016; M. BARBERIS, *Introduzione*, in H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1998, p. 7 ss.

<sup>117</sup> Si veda, A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura, A. Morelli, Milano, 2015, p. 87 ss., spec. p. 95 ss.

<sup>118</sup> Si veda, H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, cit., p. 55.

più in generale, della democrazia<sup>119</sup>. Evidentemente, il tema merita una trattazione autonoma. Tuttavia, in ordine ai problemi esaminati finora, è possibile richiamare alcune ipotesi ricostruttive che esaminano il problema secondo chiavi di lettura piuttosto distanti.

Invero, la *controdemocrazia*<sup>120</sup> teorizza le peculiari funzioni che danno corpo ad un fenomeno assai somigliante all'antipolitica. Vale a dire, una forma di partecipazione posta in essere dalla cd. società civile che non mira a rovesciare la democrazia ma, piuttosto, a completarla attraverso un'attività di sorveglianza e di stimolo delle Istituzioni<sup>121</sup>. Più in particolare la cd. *democrazia di sorveglianza* si declina in un'attività di vigilanza, di denuncia e di verifica del potere politico, nel senso che «I cittadini hanno cominciato a mettere sempre più sistematicamente alla prova la competenza dei loro governanti; a valutare costantemente il risultato delle loro azioni...»<sup>122</sup>. Di modo che, la sfiducia generalizzata nella politica assumerebbe, per tale via, un significato virtuoso suscettibile di rivitalizzare l'interesse dei cittadini per l'attività politica. Pertanto, taluni fenomeni richiamati più sopra rivelerebbero l'espressione nuova e mutevole della democrazia contemporanea esaminata e sistematizzata alla luce di una «teoria realista della democrazia»<sup>123</sup>, rappresentando, altresì, l'occasione per trasmettere impulsi vitali alle Istituzioni politiche.

Difatti, secondo il pensiero di Rosanvallon «La 'controdemocrazia' è costituita dall'insieme delle attività che non mirano ad associare il cittadino all'esercizio del potere, ma a organizzare il suo controllo su chi governa ... Naturalmente queste attività possono essere molteplici, a cominciare da quelle di sorveglianza, notazione e convalida delle procedure democratiche ... i cui attori possono essere le associazioni, la stampa o anche i singoli cittadini su internet»<sup>124</sup>. Pertanto, talune pratiche, piuttosto distanti dalle tradizionali forme di partecipazione

<sup>119</sup> Cfr., M. LUCIANI, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, in *Rivista di filosofia del diritto*, n. 2, 2019, pp. 349 ss., spec. p. 372, 373; ID., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 124 ss., spec. p. 160 ss.; G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., pp. 253 ss.

<sup>120</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, II edizione italiana, Roma, 2017.

<sup>121</sup> P. ROSANVALLON, op.ult.cit., pp. 43 ss.

<sup>122</sup> P. ROSANVALLON, op.ult.cit., p. 61.

<sup>123</sup> P. ROSANVALLON, op.ult.cit., p. 240.

<sup>124</sup> Cfr., l'intervista curata da F. GAMBARO a P. ROSANVALLON, in *la Repubblica*, 15 dicembre 2008, consultabile *qui*.

democratica, rivelerebbero la propensione del cittadino a intervenire indirettamente nella vita pubblica perché «Proprio esprimendo il suo scetticismo e il suo smarrimento afferma infatti la sua forte presenza nello spazio pubblico»<sup>125</sup>.

Tuttavia, si rimarca anche l'ambiguità delle pratiche *controdemocratiche* poiché «... Se da un lato, infatti, queste possono essere utili a rafforzare la democrazia, stimolandola positivamente; dall'altro, possono anche indebolirla, alimentando l'antipolitica...»<sup>126</sup>. Quest'ultima, infatti, «... rende il potere sempre più distante e quindi intoccabile. La sua critica radicale non produce un'appropriazione sociale, ma una situazione in cui i cittadini sono sempre più espropriati dei procedimenti democratici...»<sup>127</sup>. L'Autore, ancora, avverte che il populismo e l'antipolitica possono «innescare un pericoloso meccanismo di disgregazione del tessuto democratico...»<sup>128</sup>, giacché «... chi critica i partiti ritiene che la società civile possa essere autosufficiente, ma è un'illusione pensare che la democrazia possa ridursi alla sola società civile. La democrazia è sempre un faccia a faccia tra governo e società, tra decisioni e consenso»<sup>129</sup>.

Nel dibattito politico interno, tali caratteri della democrazia si direbbero desueti se non pretermessi, anche in ragione della prassi consolidata di ricercare e di compiacere gli impulsi momentanei del corpo elettorale mediante l'inseguimento dei sondaggi di opinione, soprattutto al fine di consolidare la propria posizione elettorale. Viceversa, l'interpretazione più accorta delle tendenze in atto, utile ad indirizzare correttamente le trasformazioni sociali, appare un'attività controproducente, se non dannosa, rispetto all'obiettivo preminente di aumentare di qualche punto percentuale l'indice di gradimento elettorale.

Osservando l'evoluzione del sistema politico-costituzionale si ha l'impressione che la *controdemocrazia* ha, ad un tempo, contribuito a svuotare di senso la democrazia rappresentativa e ad allontanare il

<sup>125</sup> P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, cit., p. 145.

<sup>126</sup> Si veda l'intervista curata da F. GAMBARO A P. ROSANVALLON, cit., p. 1.

<sup>127</sup> *Ibidem*. Infatti, secondo il pensiero di P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, cit., pp. 206, 207, il populismo esprime «...una patologia della sorveglianza e della vigilanza», nel senso che i movimenti populistici «... incarnano una specie di sicofantia moderna, portata al suo punto estremo di contraddizione».

<sup>128</sup> Cfr., l'intervista curata da F. GAMBARO A P. ROSANVALLON, cit., p. 1.

<sup>129</sup> *Ibidem*.

popolo dal potere reale; favorendo l'avanzata di movimenti politici e di orientamenti culturali ispirati all'autoritarismo plebiscitario che, come tale, altera i caratteri autentici della democrazia rappresentativa. I fenomeni innescati da tale processo, inoltre, hanno consolidato ulteriormente la tendenza a trasferire lo scettro di comando dalle mani del popolo<sup>130</sup> in sedi alternative ai partiti e al Parlamento, assecondando altresì l'avanzata dei cd. poteri forti e l'erosione ancor più evidente della democrazia, secondo una tendenza che dall'esterno aveva incrinato da tempo i connotati di fondo della sovranità statale<sup>131</sup>. La crisi dello stato, cioè, si direbbe irreversibile perché le risposte che avrebbe dovuto dare la politica a quei problemi si sono rivelate inadeguate, facendo peggiorare oltremodo la sua condizione di salute. In altre parole, ad una crisi democratica dovuta originariamente a fattori esterni si sono aggiunti fattori interni, tali da aggravare inesorabilmente i problemi<sup>132</sup>.

Il ridimensionamento della rappresentanza parlamentare non è la risposta ai problemi posti dalla crisi della democrazia rappresentativa, viceversa, sembrerebbe l'aspetto definitivo della crisi; che procede di pari passo con l'espansione del ruolo e della posizione dell'esecutivo, reso abnorme dalla consolidata prassi della nomina dei cd. governi *tecnocratici*<sup>133</sup> – sprovvisti, cioè, della legittimazione democratica – quando, per l'appunto, il sistema politico è in stallo e avvitato nelle logiche deteriori richiamate.

Secondo alcuni l'origine del dibattito sul rinnovamento delle Isti-

---

<sup>130</sup> L'origine di questa immagine si deve a L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, (1958), con prefazione di S. RODOTÀ, Milano, 1998.

<sup>131</sup> Cfr., M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit., p. 125, in cui si evidenziava che «... i fattori della crisi si situano oggi al di fuori di esso (lo stato), ricollegandosi all'impetuoso sviluppo dei fenomeni di globalizzazione di istituzioni internazionali o sovranazionali che erodono progressivamente lo spazio residuo della sovranità statale», parentesi non testuali.

<sup>132</sup> Si veda M. LUCIANI, *Dal chaos all'ordine e ritorno*, cit., pp. 372, 373, in cui si chiarisce che la crisi della statualità, indotta dai fenomeni della globalizzazione, esprime ad un tempo la crisi della capacità ordinante della Costituzione e del principio democratico.

<sup>133</sup> Cfr., C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 44, in cui si precisa che «I governi tecnocratici sono un effetto indotto dalla crisi del *politico* e dal contestuale sopravvento del primato dell'economia. Si tratta di governi che traggono la loro forza politica e simbolica dall'ideologia techno-finanziaria così come plasmata, nel corso del tempo, dall'ordine neoliberale...».

tuzioni politiche scaturì dal *Rapporto della Commissione Trilaterale del 1977* in cui, non a caso, era stato evidenziato che la lentezza dei processi decisionali «attanaglia le democrazie avanzate, vittime del sovraccarico di domande e di partecipanti sui sistemi decisionali e bisognose quindi di una drastica cura in chiave di riduzione della complessità sociale (anche) a livello istituzionale»<sup>134</sup>. Questo documento, come ha chiarito Ferrara, rappresentava il seguito ideologico della riforma degli accordi di Bretton Woods del 1971<sup>135</sup>, in cui il sistema dei cambi fissi era stato sostituito con quello dei cambi flessibili. Infatti, la *Commissione Trilaterale* aveva teorizzato «l'eccesso delle domande della democrazia e della necessità di ridurle stante l'impossibilità del sistema di soddisfarle»<sup>136</sup>. In seguito, come si sa, sin dai tempi della *Grande riforma*, entrò nell'agenda politica il tema delle riforme costituzionali in cui si affermò l'idea della governabilità, del presidenzialismo<sup>137</sup>, cioè dell'accentramento del potere nelle mani del Capo del Governo, contro la rappresentanza parlamentare giudicata come la causa dei mali del ritardo delle Istituzioni politiche.

A distanza di alcuni decenni quella prospettiva sinistra si è compiuta definitivamente e formalmente. Ma non solo, perché il vuoto della politica ha prodotto l'affermazione di dinamiche ordinamentali che prescindono dalla legittimazione democratica dei luoghi in cui maturano le decisioni politiche, in nome di una logica di perenne emergenza (ora economica, ora sociale, ora pandemica) che sembrerebbe giustificare qualsiasi decisione, purché retta dall'ideologia dominante: ovverossia, la prevalenza del mercato e dell'economia finanziaria sulle istanze poste dai diritti sociali e dall'uguaglianza sostanziale, cioè dalla democrazia<sup>138</sup>.

Vero è che la crisi democratica degli ultimi anni è stata anzitutto una crisi politica e sociale, causata dal ridimensionamento dello stato

<sup>134</sup> Come richiamato in A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Democrazia e diritto*, n. 2, 2004, p. 24, nt. 9.

<sup>135</sup> Cfr., G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionali-smo.it*, n. 1, 2005, p. 8.

<sup>136</sup> G. FERRARA, *op. ult. cit.*, p. 8.

<sup>137</sup> Si veda G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Torino, 2000, p. 466, in cui si precisa che il presidenzialismo, fino a quel momento, era stato l'obiettivo della destra politica ma in seguito «...ha fatto breccia» anche nel campo della sinistra.

<sup>138</sup> G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., p. 257.

sociale e dalle aspettative frustrate di miglioramento di una parte consistente ed eterogenea della società, che ha dovuto sopportare il peso della carenza di adeguate ed efficienti politiche in grado di rispondere alle domande di protezione provenienti da numerose fasce sociali.

Agli inizi del Novecento Georg Jellinek si chiese dove avrebbe portato il cambiamento, posto che è sui Parlamenti che «... sorgono i due unici poteri naturali e indistruttibili dello Stato: Governo e popolo, in cui risiede il cambiamento costituzionale principale della storia attuale...»<sup>139</sup>. Si direbbe, pertanto, che la storia ha risposto in modo affatto rassicurante, realizzando una serie di mutamenti che il grande pensatore tedesco non avrebbe potuto immaginare.

A ben riflettere, l'unica via per uscire dalla crisi è quella di rilanciare le ragioni del Parlamento e della democrazia rappresentativa, anche contro gli equivoci prodotti dalla retorica della democrazia diretta<sup>140</sup>. Tale opera richiede la rifondazione culturale della società che muova dalla presenza di partiti forti e autorevoli<sup>141</sup>; nonché dalla centralità della politica contraddistinta da una propria visione del mondo, suscettibile di conformare un modello di società entro le coordinate prescritte dalle disposizioni costituzionali sull'uguaglianza e sui diritti dell'individuo, singolo e associato<sup>142</sup>. Una simile opera potrebbe favorire le premesse per un rapporto virtuoso tra i cittadini e le Istituzioni politiche, assecondando anche la selezione migliore della classe politica, contro le degenerazioni del parlamentarismo e i detrattori della democrazia rappresentativa.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il contributo esamina alcuni problemi della rappresentanza politica e della

<sup>139</sup> G. JELLINEK, *Mutamento e riforma costituzionale*, traduzione parziale dal tedesco a cura di M. Carducci, Lecce, 2004, p. 71.

<sup>140</sup> F. PALLANTE, *Contro la democrazia diretta*, cit., spec. pp. 121 ss.

<sup>141</sup> Si veda, L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, cit., pp. 66 ss.

<sup>142</sup> G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., pp. 119 ss.

sua crisi alla luce della revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari. Secondo l'Autore il taglio dei parlamentari non è la soluzione ai problemi della crisi della rappresentanza e del parlamentarismo. Tale riforma, piuttosto, muovendo da una visione ideologica antipolitica e populista sembra assumere i toni di una modificazione costituzionale contro il popolo e la democrazia rappresentativa.

EN

The paper examines some problems of political representation and its crisis in the light of the constitutional revision on the reductions of parliamentarians. According to the author, the reduction in the number of parliamentarians is not the solution to the problems of the crisis of representation and parliamentarism. Rather, this reform, moving from an anti-political and populist ideological vision, seems to take on the tones of a constitutional modification against the people and representative democracy.



# *Costituzionalismo.it*

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

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

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