

LE RIFORME COSTITUZIONALI ALL'ESAME DEL PARLAMENTO

di

FULCO LANCHESTER¹

Sommario:1- Introduzione;2- I fenomeni di cambiamento strutturale e la loro influenza;3-Le conseguenze;4- Le radici della attuale situazione italiana;5-Il contesto attuale;6-Le riforme in discussione;7-Il disconoscimento della rappresentanza;8-Ritornare alle radici;9-Conclusioni.

1. Introduzione

Dopo il fallito referendum costituzionale confermativo del dicembre 2016 e le elezioni del 2018, si è ricominciato a parlare di innovazioni costituzionali. Gli interventi prospettati si sono inseriti nell'ambito del cosiddetto *contratto* stipulato nel maggio del 2018, evidenziando la peculiarità dell'alleanza giallo-verde, ma hanno prodotto conseguenze anche dopo la costituzione del Governo Conte 2, dove lo stesso è stato riqualificato in *accordo*, in un contesto profondamente differente ma accomunato dalla straordinarietà della situazione.

Al paragrafo 19 del *contratto originario* era stato, infatti, prospettato tra l'altro:

a) l'introduzione dell'iniziativa legislativa popolare "rinforzata" (art. 71 Cost.); b) la riduzione del quorum referendario (art. 75 Cost.); c) la riduzione del numero dei parlamentari (artt. 56 e 57 Cost.). Nel momento in cui sono impostate queste note risultano in discussione numerosi progetti di legge costituzionali volti ad incidere sulle conseguenze dell'unica riforma adottata dalle Camere (la riduzione del numero dei parlamentari), sulla maggioranza per l'approvazione delle leggi elettorali, sulla capacità elettorale attiva e passiva.²

¹ Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato (Università di Roma "La Sapienza")

² Mi riferisco a: 1- Disegno di legge costituzionale n.1440 approvato in prima lettura il 31 luglio 2019 alla Camera dei deputati *Modifica all'articolo 58 della Costituzione, in materia di elettorato per l'elezione del Senato della Repubblica*; a Proposta di legge costituzionale d'iniziativa della deputata Sandra Savino: *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione in materia di rappresentanza parlamentare delle minoranze linguistiche*, presentata il 14 febbraio 2019; Proposta di legge costituzionale d'iniziativa del deputato Sisto: *Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero dei componenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica* presentata il 4 ottobre 2019; Camera dei Deputati N. 295; Proposta di legge costituzionale d'iniziativa dei deputati Meloni e altri: *Modifiche agli articoli 31, 56, 58 e 84 della Costituzione*,

Prima di affrontare brevemente la logica sottostante al contratto e alle proposte successive, sulla cui capacità di successo parlamentare esistono molti dubbi derivanti dal peculiare contesto politico in cui sono nate, è – a mio avviso – opportuno ribadire il tema generale dello sviluppo e dell’involutione degli ordinamenti democratici nei paesi industrializzati del secondo dopoguerra.

È, infatti, preliminare individuare le tendenze di fondo che caratterizzano i fenomeni nazionali e le peculiarità degli stessi nel contesto comparatistico al fine di individuare la situazione *storico-spirituale* dell’argomento.

2. I fenomeni di cambiamento strutturale e la loro influenza

Pierre Martin, sulla base di un’ampia letteratura già ricordata in precedenza e sviluppatasi dall’ultimo decennio del secolo scorso (ad es. Pomeranz, Maddison, Arrighi, Fukuyama, Diamond, Plattner), sostiene che i sistemi politici democratici occidentali siano in declino³. Un simile fenomeno, a suo avviso, può essere verificato sulla base di tre fenomeni quantificabili:

- a) un indebolimento delle grandi famiglie politiche che hanno caratterizzato i sistemi politici occidentali (ed in particolare europei) dal secondo dopoguerra (socialdemocratici, popolari e conservatori di destra), con il conseguente aumento della instabilità governativa;
- b) una riduzione della partecipazione politico-elettorale (astensionismo dal voto e nel voto), che rende le decisioni politiche e gli stessi governi meno legittimi;
- c) un aumento della volatilità elettorale (ovvero la percentuale aggregata di elettori che da un’elezione all’altra ha mutato preferenza di voto), fenomeno che rende l’attività politica più difficile e imprevedibile per gli spostamenti repentini nel consenso.

Questi tre fattori sarebbero originati:

- a) dal declino della crescita economica negli ordinamenti sviluppati, che ha ridotto la capacità dei governi di intervenire nell’economia e nel sociale;
- b) dal consumismo e dall’antiburocratismo che si collegano alla proliferazione normativa;
- c) dalla formazione di un ceto politico burocratizzato e globalizzato che risulta lontano da formazione e interessi degli elettori.

Approfondendo le tesi di Martin, ritengo sia necessario evidenziare che le origini di simili fenomeni non sono tanto e solo riconducibili alle modificazioni tecnologiche dell’era post industriale, quanto allo spostamento degli assi geopolitici, che- come si è visto- ha condotto all’abbandono del cosiddetto asse

concernenti la partecipazione dei giovani alla vita economica, sociale, culturale e politica della nazione nonché i requisiti di età per l’elezione alle cariche di Presidente della Repubblica e di membro del Parlamento, presentata il 23 marzo 2018; Proposta di legge costituzionale d’iniziativa dei deputati Fornaro e altri Modifiche agli articoli 57 e 83 della Costituzione, in materia di base territoriale per l’elezione del Senato della Repubblica e di riduzione del numero dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica, presentata il 6 novembre 2019.

³v. P.MARTIN, *Crise mondiale et systèmes partisans*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018.

dell'Atlantico che per circa cinque secoli aveva caratterizzato la fase di sviluppo politico ed economico euro-americano, con l'individuazione del cosiddetto *Asian Pivot* sino-americano del secolo XXI.⁴

In queste note non è possibile articolare nuovamente una dinamica che ha portato dall'asse del Mediterraneo all'asse dell'Atlantico tra la fine del XV e la prima metà del secolo XX, né certificare l'implosione della centralità europea avvenuta con la fine del I conflitto mondiale proprio un secolo fa⁵. È invece necessario piuttosto evidenziare ciò che è successo alla fine del ciclo post-bellico dei cosiddetti *30 gloriosi*.

In estrema sintesi si può dire che:

- a) nel 1973 la prima crisi petrolifera, preceduta dalla fine del sistema di Bretton Woods nel 1971, favorì l'inizio di riqualificazione dei rapporti economici globali, incidendo da un lato sullo Stato sociale e dall'altro sulla rappresentanza fiduciaria nell'ambito degli ordinamenti nazionali occidentali. Le crisi del debito e dello Stato sociale vennero accompagnate dalla vittoria del neo-liberismo thatcheriano e reaganiano e poi dall'espansione dei partiti radicali e ecologisti. Durante gli anni Ottanta si verificò l'implosione dei sistemi di socialismo reale ed il rafforzarsi della spinta liberista che nel tempo ha portato all'acme la tendenza all'ineguaglianza sottolineata da Piketty⁶, alle tensioni nei confronti del modello europeo, oramai privo dell'ombrello e della spinta della superpotenza statunitense.
- b) In un simile contesto, che fece affermare già prima del 2008 sul *Rollback* dell'espansione democratica⁷, la crisi del 2008 ha attivato il sentimento *antiélite*, cosicché dal 2010 si sono evidenziate tre ulteriori difficoltà a livello globale, causate in primo luogo dalla persistenza del terrorismo islamico, dalla differenziata dinamica demografica con la conseguente pressione migratoria, e dalla sempre maggiore emergenza derivante dai cambiamenti climatici.

3. Le conseguenze

C'è, a questo, da chiedersi quali siano le conseguenze di questi fenomeni. Al posto delle tradizionali fratture, messe in evidenza a suo tempo dalle analisi di Lipset e di Rokkan (tra centro-periferia, città-campagna; laici- clericali; imprenditori-prestatori d'opera)⁸ sono subentrati altri *cleavages* concentrati su identità-cosmopolitismo e altromondismo-liberali, che hanno comportato: a) il ridimensionamento dei partiti delle famiglie socialdemocratica e popolare/conservatrice; l'aumento della destra radicale; e la rilevanza delle fratture fra liberali libero scambisti ,ecologisti e sovranisti.

⁴ v. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione e europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.

⁵ Si v. questo E. GENTILE, *Ascesa e declino dell'Europa nel mondo: 1898-1918*, Milano, Garzanti, 2018,.

⁶ v. T. PIKETTY, *Capitale e diseguaglianze*, Milano, Bompiani, 2017.

⁷ v. L. DIAMOND, *The Democratic Rollback*, in *Foreign Affairs*, 2008, march.

⁸ v. S.M. LIPSET-S.ROKKAN(eds), *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives*, New York : The Free press ; London : Collier-Macmillan,1967.

I dati forniti da Martin sulla dinamica del PIL per periodi significativi (dal secondo dopoguerra ad oggi) risultano esaustivi e di grande perspicuità, offrendo la possibilità di valutare in maniera comparata la dinamica che negli ultimi decenni ha caratterizzato i differenti ordinamenti occidentali ed evidenziando, soprattutto, la gravità e la persistenza della crisi economica italiana.

In maniera molto concreta la Signora Merkel alla *Münchener Sicherheitskonferenz* alcuni anni fa sintetizzò i problemi che si ponevano di fronte alle élites tradizionali europee, citando i numeri 7, 25, 52. L'Europa aveva allora il 7% della popolazione mondiale, produceva il 25% del PIL globale e investiva il 52% della spesa sociale. Da parte sua Francis Fukuyama sostenne, invece, che in questa situazione la sinistra europea non poteva fare altro che una politica di destra addolcita⁹.

In questa situazione, in rapido movimento, gli ombrelli sociali esistenti in Europa sono differenziati, ma in particolare sono diversi i risultati economici di una crisi, che – per quanto riguarda i tradizionali paesi industrializzati – ha visto un decremento degli stessi di circa 8% del PIL, mentre Giappone ed Italia sono stati soggetti ad una perdita circa doppia (pur con incisive differenze per quanto riguarda il debito pubblico).

4. *Le radici della attuale situazione italiana*

Se questo è il contesto globale ed europeo, è opportuno ricordare ancora una volta – in modo sintetico – l'evoluzione italiana della storia della Costituzione repubblicana nell'ambito della storia costituzionale italiana (faccio riferimento alla distinzione introdotta a suo tempo da Leopoldo Elia).

All'interno dello schema generale in precedenza evidenziato, il nostro ordinamento risulta caratterizzato da una dinamica costituzionale che lo vede, sin dalla sua formazione, disomogeneo e caratterizzato da profonde fratture territoriali, sociali, economiche e religiose.

La presenza di formazioni partitiche antisistema ha evidenziato la necessità di realizzare alleanze e coalizioni centripete sin dal *connubio cavourriano* degli anni Cinquanta del secolo XIX, per poi trasferirsi nel periodo trasformistico degli anni Ottanta, in corrispondenza con la prima grande riforma elettorale del 1881¹⁰. Queste costanti sono rilevabili anche dopo l'adozione del suffragio universale maschile. Alle spalle del regime autoritario a tendenza totalitaria una simile necessità si è trasferita nel nuovo sistema politico-costituzionale repubblicano. Durante il periodo costituzionale transitorio il costituzionalista Costantino Mortati, già nell'ambito della Commissione Forti, evidenziò la necessità di un *compromesso*

⁹ v. F. FUKUYAMA, *The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?*, in *Foreign Affairs*, 2012, january-february.

¹⁰ v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967.

efficiente tra i soggetti politicamente rilevanti presenti nell'arena.¹¹ Egli aveva sottolineato, già alla fine del 1944, in una lettera a Scelba in possesso oggi della Fondazione Galizia, anche le caratteristiche di continuità istituzionale nell'ambito dello sviluppo dello Stato moderno del periodo post-fascista. Aumento dei poteri dell'Esecutivo, riduzione di quelli delle Assemblee parlamentari e incremento degli strumenti di democrazia diretta avrebbero dovuto costituire per Mortati la prospettiva di sviluppo.¹² Ma l'eterogeneità dei soggetti in questione *confermarono* le costanti della storia costituzionale italiana con l'impossibilità di istituire accanto ad una Costituzione basata su valori forti, una forma di governo ed un tipo di Stato efficienti.

Lo sviluppo della storia della Costituzione repubblicana può dunque essere sintetizzato in 5 macro-fasi politicamente significative.

La prima fase (1948-1993) è stata caratterizzata dal bipartitismo imperfetto tra forze che avevano fondato l'assetto costituzionale. Tra il 1948 e il 1993 cinque periodi hanno accompagnato la speranza di uno sviluppo e di una convergenza che normalizzassero il sistema (1948-53: centrismo degasperiano; 1954-1960: crisi del centrismo; 1960-1968 alleanza di centro sinistra; 1969-1979: crisi del centro-sinistra ed equilibri più avanzati; 1979- 1993: ritorno al centro-sinistra e crisi di regime).

La crisi di regime del 1993 fece entrare il sistema politico-costituzionale nella fase del cosiddetto bipolarismo imperfetto (1994 Berlusconi-Lega: la prima alternanza; 1994-1995: Dini; 1996-2001: Prodi-D'Alema-Amato; 2001-2005: Berlusconi; 2006-2008: Prodi; 2008-2011: Berlusconi), caratterizzata dall'alternarsi di formazioni coalizionali e dal tentativo di introdurre innovazioni istituzionali che rilegittimassero il patto costituzionale. Il fallimento della Commissione Speroni, della Commissione D'Alema e del progetto Berlusconi e il successo difensivo della riforma del 2001 evidenziarono l'impossibilità di normalizzare il sistema e aprirono, in coincidenza con la crisi economica del 2008, al suo commissariamento da parte degli organi di controllo-garanzia interno ed esterni nel 2011 (Governi Monti e Letta).

Il periodo 2014-2018 è stato, invece, caratterizzato dal cosiddetto *bipersonalismo imperfetto* con il fallimento delle ipotesi innovatrici, dopo lo sciogliersi del patto Renzi-Berlusconi, certificato dal referendum del 4 dicembre 2016. Gli avvenimenti successivi, dopo il Governo Gentiloni e le elezioni del marzo 2018, ci hanno portato al periodo del *bipopulismo di Governo*, caratterizzato dall'alleanza inusuale tra due formazioni prima considerate ai margini del sistema, seguito dal cambiamento emergenziale delle alleanze nell'agosto 2019.

5. Il contesto attuale

L'attuale fase è invero totalmente nuova e il citato *contratto* di Governo su cui si

¹¹ Sulla posizione di Mortati in questo periodo v. ora F. Lanchester, *Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale*, premessa alla riedizione di C. MORTATI (a cura di), *La legislazione elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946 (ora Milano, Giuffrè, 2020).

¹² v. la lettera in Archivio Mortati in Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà.

è fondata la prima parte della XVIII legislatura non può esser infatti assimilato alla fattispecie dell'*accordo* alla tedesca, già esplicito in Italia da Piero Alberto Capotosti nel volume del 1975 su *Accordi di governo*¹³. Una simile affermazione sembrerebbe in contrasto con il riferimento all'accordo che sta alla base del Governo Conte 2, che ha mutato significativamente la dizione *contratto* in *accordo* di coalizione. Gli accordi di coalizione della prima fase della storia della costituzione repubblicana furono in effetti il prodotto di forze differenti, che però si inserivano nell'area pro-sistema che delimitava l'arena, mentre la parte preponderante delle stesse forze considerate antisistema facevano parte del cosiddetto *arco costituzionale*. Il contratto del *bipopulismo* di Governo che ha caratterizzato dal 2018 all'agosto 2019 la prima formazione presieduta da Giuseppe Conte era invece il frutto di due forze con radici antisistema, ma profondamente differenti e con finalità sostanzialmente divergenti. Il M5S rappresenta, infatti, il populismo tradizionale che si oppone alle inefficienze della politica; la Lega invece il *nazional-populismo*, con radici e strutturazione comparabili a quelle di altre forze presenti soprattutto nei paesi dell'Europa centro-orientale. Il M5S contro la *casta* propone la democrazia diretta, ma la stessa viene poi veicolata su una piattaforma informatica di natura privatistica, gestita in maniera verticistica e senza reale organizzazione nel Paese. La Lega ha, invece, nazionalizzato il proprio profilo, mantenendo da un lato il carattere plebiscitario-carismatico della propria *leadership*, dall'altro utilizzando il patrimonio organizzativo pregresso di altre formazioni. Consapevoli di questa natura differenziata i contraenti avevano dunque stipulato un *contratto*, che individua le finalità e proceduralizza l'attività della coalizione. L'esperienza di quasi un anno di Governo giallo-verde ha evidenziato la fragilità della costruzione e la difficoltà di una concorrenza di non agevole regolazione¹⁴, che nel caso del successivo accordo giallo-rosso si sono attenuate, ma non sono affatto scomparse. La crisi del M5S e l'emergenza di un'alleanza impensabile spiegano la persistenza, anche se faticosa, di accordi molto labili e cangianti.

Viene confermata la persistente carenza di regole decisionali efficienti nel sistema. Nel caso del contratto del 2018 ciò era palese ed addirittura messo per iscritto all'interno dello stesso. Il Comitato di conciliazione e la regola della deliberazione nello stesso con la maggioranza dei due terzi confermava infatti un giudizio espresso da Giuseppe Di Palma nel 1977¹⁵. Si trattava in effetti di una formalizzazione inutile, non solo perché inapplicabile formalmente ma anche perché simili questioni vengono decise dai rapporti di forza e dagli interessi coalizionali.

D'altro canto anche l'accordo coalizionale del Governo Conte 2 non può essere assimilato allo schema tedesco riprodotto da Capotosti, per la eterogeneità della coalizione di governo. Alla stessa partecipano infatti non soltanto forze antisistema tradizionale come il M5S in via di riqualificazione, ma anche formazioni su base

¹³ v. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo*, Milano, Giuffrè, 1975.

¹⁴ v. S. CASSESE, *Il Governo un anno dopo*, in *Corriere della sera*, 20 maggio 2019

¹⁵ v. G. DI PALMA, *Surviving without Governing: the Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977.

personale (Italia viva di Renzi), che rendono problematico il perseguimento di un coerente programma coalizionale.

La situazione italiana è peculiare e si spiega con la dinamica del consenso (elettorale e virtuale) e la sua volatilità, che evidenziano una situazione emergenziale, capace di giustificare la strategia del rinvio di un ritorno anticipato alle urne.

In questa prospettiva proprio l'opera di David Altman ¹⁶ ci suggerisce che di fronte alla delegittimazione delle istituzioni rappresentative segnalate da Martin, le strategie debbano essere differenziate e possano condensarsi in interventi multipli che vanno, appunto, dal rafforzamento dei poteri dell'esecutivo con tendenze plebiscitarie fino alla democrazia deliberativa o diretta. Solo un mix regolato in maniera pubblicistica può, però, controllare che le stesse non facciano riapparire i fantasmi dimenticati del passato.

6. *Le riforme in discussione*

Per quanto riguarda il settore delle principali riforme costituzionali ipotizzate in questa legislatura, come si è detto, bisogna fare riferimento al paragrafo 19 del *contratto*, individuandone i caposaldi, perché gli stessi pesano anche sull'*accordo* successivo.:

Essi sono:

- a. Prima di tutto drastica riduzione del numero dei parlamentari per rendere più efficiente il procedimento legislativo e ridurre la spesa pubblica;
- b. l'introduzione di forme di vincolo di mandato sulla scorta dell'art. 160 della Costituzione portoghese o l'art. 21 del Regolamento della Camera dei deputati spagnola;
- c. interventi volti a favorire la democrazia diretta, cancellando il quorum strutturale, introducendo il referendum propositivo, un nuovo tipo di iniziativa popolare rinforzata; intervenendo – infine – sulle fondazioni collegate ai partiti politici.

Ulteriori interventi prospettati erano, appunto, da un lato il regionalismo differenziato; un nuovo statuto per Roma capitale; interventi nel settore della semplificazione normativa e il superamento dell'equilibrio di bilancio.

Alcune di queste proposte istituzionali presentate e in discussione parevano e paiono conflittuali rispetto alle linee di fondo della Costituzione repubblicana, ma soprattutto evidenziano l'alternatività coalizionale delle stesse.

Nel complesso esse esprimevano ed esprimono tuttora in modo palese la sfiducia nei confronti della rappresentanza e la tendenza a rafforzare pericolosamente o la partitocrazia senza partiti già individuata negli anni Novanta ¹⁷, o un personalismo plebiscitario senza alcun freno.

¹⁶ . v. D. ALTMAN, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Cambridge, UP, 2019.

¹⁷ v. G. RIPPA in *Quaderni radicali*, n. 105/2010 (v. anche <https://www.radioradicale.it/scheda/306807/presentazione-del-numero-105-speciale-luglio-2010-della-rivista-quaderni-radicali>)

In primo luogo l’iniziativa legislativa popolare, il referendum obbligatorio con diminuzione del quorum e il *taglio del numero* dei parlamentari si sposano con l’indirizzo dell’antipolitica e la propensione formale per la democrazia diretta. Invece di integrare la democrazia rappresentativa essi sembrano svuotarla da un lato verso gli strumenti di intervento diretto del corpo elettorale, dall’altro certificando l’irrilevanza della rappresentanza parlamentare. I primi due provvedimenti sono rimasti in *stand by*, ma la riduzione dei parlamentari ha proseguito il suo corso fino ad arrivare al referendum confermativo che avrebbe dovuto tenersi il 29 marzo 2020.

Il regionalismo differenziato corrisponde invece – come si diceva- alla riforma del titolo V della Cost. (2001), ma con effetti che potrebbero essere convergenti con le idee di Gianfranco Miglio degli anni Novanta¹⁸.

Simili proposte evidenziano la multifattorialità degli interventi possibili ricordati da Altman¹⁹, ma non esimono dal considerare la natura dei soggetti che li propongono e gli effetti devianti degli stessi. Si badi bene gli strumenti di democrazia deliberativa precedono la decisione, mentre gli strumenti di democrazia diretta possono essere frutto della iniziativa del Corpo elettorale (*Citizen Initiated Mechanism of Direct Democracy*) o originati dalle istituzioni stesse.

Di qui la valutazione non positiva sia per quanto riguarda il ddl approvato sulla iniziativa legislativa rinforzata; sia quello sulla riduzione del numero dei parlamentari.

Il disegno di legge di integrazione modifica dell’art. 71 Cost. introduce una procedura ‘rinforzata’ di iniziativa legislativa popolare, ossia tale da concludersi (al verificarsi di alcune condizioni di ammissibilità) con lo svolgimento di una consultazione referendaria qualora l’iniziativa in questione sia sorretta da un numero di sottoscrizioni di almeno 500.000 elettori. In questo specifico caso si prevede una vulnerazione della esclusiva potestà legislativa del Parlamento.

La risultante di un lavoro di mediazione parlamentare ha prodotto un progetto in cui il Parlamento può:

- o ‘ratificare’ il progetto di legge popolare, entro diciotto mesi dalla sua presentazione, avviandolo verso la promulgazione (ma nulla si prevede circa il rinvio del Presidente della Repubblica ai sensi dell’articolo 74 della Cost.);
- o modificarlo in modo “non meramente formale”, cosicché i “promotori” della proposta possono o accettare la deliberazione parlamentare o attivare il referendum sulla stessa. Il rigetto attraverso votazione della iniziativa popolare (o il non raggiungimento del quorum strutturale) dà via libera alla promulgazione del disegno di legge approntato dal Parlamento.

Il progetto in esame modifica significativamente il quarto comma dell’articolo 75 della Cost., relativo al quorum strutturale in cui viene richiesta la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, abbassandolo ad un quarto, cosicché la volontà popolare diretta potrebbe prevalere su quella parlamentare (ma anche avere

¹⁸ v. G. MIGLIO, A. BARBERA, *Federalismo pro e contro*, Milano, Mondadori, 1996.

¹⁹ v. D. ALTMAN, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, cit, p.5.

una forza abrogativa nel caso di referendum di cui all'art. 75 Cost.) con il consenso di poco più del 12,5% del Corpo elettorale.

È evidente che potrebbe prospettarsi un acuto conflitto tra la rappresentanza parlamentare e l'azione delle minoranze organizzate al di fuori delle istituzioni. È vero che il progetto modifica anche la legge cost. n. 1 del 1953, con l'attribuzione alla Corte costituzionale della competenza su un giudizio – di ammissibilità dell'eventuale referendum derivante dall'iniziativa legislativa rinforzata, tenta di inserire nel circuito l'organo di garanzia esterno Corte costituzionale (dopo aver escluso quello interno Presidente della Repubblica), ma ciò finisce per caricare di ulteriori responsabilità politiche la Consulta, dopo aver svilito il Parlamento.

Se poi si esamina il secondo intervento (ovvero quello relativo alla diminuzione dei rappresentanti), le perplessità aumentano e si precisano. Mentre la iniziativa legislativa rinforzata apparentemente richiama proposte già operate alla Costituente nella prospettiva dell'integrazione degli istituti di democrazia diretta con quelli rappresentativi, il secondo provvedimento conferma la palese sfiducia nei confronti della rappresentanza.

In primo luogo, perché la riduzione incisiva del numero dei parlamentari non tiene conto della necessità di rivitalizzare il rapporto con l'elettorato e disconosce l'apporto dei parlamentari al lavoro legislativo e di controllo. In secondo luogo, perché la riduzione del 36% dei componenti dei due collegi parlamentari eleva implicitamente la selettività del meccanismo elettorale, riducendo la rappresentatività ma anche alzando la soglia implicita di rappresentanza.

Per quanto riguarda l'aspetto della rappresentatività, dai dati raccolti nella Tab.n.3 l'incremento di più del 50% del rapporto abitanti per seggio in entrambe le Camere risulta un salto di qualità(negativo) rispetto a tutti gli altri ordinamenti europei. Ne consegue che nel silenzio si prefigura una ulteriore modifica del sistema elettorale in senso stretto, confermando il segnalato *ipercinetismo* in materia dell'ultimo quarto di secolo²⁰. La stessa legge 51 del 27 maggio 2019 ,introdotta per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali esistenti nel caso il procedimento di revisione costituzionale del numero dei parlamentari dovesse andare a buon fine, provocherebbe – ove non si intervenisse, la istituzione di collegi uninominali di eccessive dimensioni, in particolare per il Senato della Repubblica.²¹

Infine, è necessario ribadire che l'intervento di riduzione dei parlamentari, unico ad aver passato l'ostacolo della approvazione parlamentare ed in attesa di referendum confermativo ai sensi dell'art.138 Cost, giustifica l'operazione con parametri economici(riduzione dei costi), richiamando l'inutilità sostanziale della rappresentanza e confermando come la contrapposizione con i cittadini aventi diritto al voto possa essere orchestrata in termini demagogici, che non considerano

²⁰ v. F. Lanchester, *L'ipercinetismo pericoloso e inconcludente*, in *Rassegna parlamentare*, 2017, n. 3, pp. 721ss.

²¹ v.-., per questo la proposta di legge di revisione costituzionale Fornaro degli artt. 57 e 83 n.2238, che opportunamente tenta di rimediare agli effetti negativi della drastica riduzione dei parlamentari per quanto riguarda il Senato, ma che tuttavia incide solo parzialmente sull'art. 57 Cost.,ponendo problemi di coerenza con la complessiva struttura del *tipo di Stato*.

neppure il problema della efficienza strutturale delle Camere, ribadita ancora di recente dalla stessa Corte costituzionale (v.sent. .239/2018)²².

7-Il disconoscimento della rappresentanza

L'ipercinetismo elettorale ed istituzionale compulsivo descritto in precedenza disconosce l'importanza della rappresentanza e delle tecniche della stessa e rischia di stravolgere ancor più il disegno istituzionale della Costituzione repubblicana . E' vero che bisogna riconoscere la crisi pericolosa della *democrazia elettorale* "tout court" come la immaginavano i teorizzatori della seconda ondata di democratizzazione, ma senza soluzioni che la indeboliscano ancora di più. Anzi- a mio avviso- bisogna ritornare a fornirle consistenza e spessore al fine di non farla collassare ulteriormente.

I *cleavages*, su cui tutta la generazione dei politologi e dei costituzionalisti degli ultimi 50 anni hanno basato la prospettiva per valutare la stabilità democratica degli ordinamenti rappresentativi oggi , sono oramai superati, in favore di altre fratture(nord – sud tra continenti; globalisti e difensori delle frontiere nazionali a cui apparentemente si connette la sovranità popolare)²³. La sfiducia nei confronti delle *élites* globalizzate e delle burocrazie dell'integrazione sta provocando -nell'era della informatizzazione- individualizzazione- disinteresse e volatilità, elementi che forniscono opportunità alla nascita di movimenti di protesta di tipo populista, ma anche di crolli del modello democratico-rappresentativo.

In questa specifica dimensione il saggio recente di Massimo L. Salvadori ²⁴) ci ricorda che i partiti organizzativi di massa erano formazioni di *integrazione* con intenti pedagogici, fondati sulla necessità di rappresentare masse subalterne in luoghi determinati e persistenti (fabbriche, proprietà fondiarie, amministrazioni). L'idea di Mény di dichiarare *forse* irrecuperabile la situazione della democrazia rappresentativa a favore di quella illiberale di tipo plebiscitario (Putin, Orbán, Erdoğan) è- invece- significativa del pessimismo crescente.²⁵ Così come lo è anche l'intervista di Federico Rampini a Daniel A. Bell sul modello burocratico partitico cinese, che sarebbe caratterizzato da elettività alla base e meritocrazia al vertice²⁶.

D'altro canto il recente volume di Piero Ignazi per quanto riguarda i partiti concentra la propria attenzione sia sulla partecipazione che su quella

²² v. F.LANCHESTER, *La soglia di esclusione tra government e governance*, in "Giurisprudenza costituzionale", 2018, n.6, pp.2743 ss.

²³ v. su questo A. WEALE, *Il mito della volontà popolare*, Roma, Luiss U.P., 2020, passim.

²⁴ v. M. L. SALVADORI, *Le ingannevoli sirene. La sinistra tra populismi, sovranismi e partiti liquidi*, Roma, Donzelli, 2019.

²⁵ v. Y.MÉNY, *Popolo ma non troppo : il malinteso democratico*, Bologna, Il Mulino, 2019.

²⁶ v. F. RAMPINI, *Perché vince il modello cinese*, in *Repubblica* 27 agosto 2019 ,anche sulla base delle suggestioni del volume di D. A. BELL, *Il modello Cina: meritocrazia politica e limiti della democrazia*, Roma, Luiss U.P., 2019.

strategica della democrazia infrapartitica²⁷. Il taglio è differente da quello del volume di Martin, ma è evidente che si converge sulla tematica affrontata da quest'ultimo. Ignazi è più istituzionale, mentre il primo è più attento ai temi della globalizzazione e della integrazione sovranazionale. Martin soprattutto ci ricorda ancora una volta come sia diminuita la partecipazione dal voto e nel voto (con conseguenze anche per le iscrizioni ai partiti), ma soprattutto come sia aumentata la volatilità dell'adesione elettorale e partitica.

Due osservazioni. Le motivazioni del voto suggerite più di trent'anni fa da Corbetta-Parisi²⁸ costituiscono oramai storia, ma pare superata anche l'impostazione degli scienziati politici che trascurava la democrazia interna ai partiti o quella dei teorici liberali che facevano riferimento all'individualismo oligarchico. La stessa esaltazione della disintermediazione della volontà popolare attraverso la rete rischia di negare i presupposti del costituzionalismo come. In sostanza il voto di appartenenza pare ai minimi, quello di opinione e di interesse ai massimi in un ambito di liquefazione delle appartenenze. Oggi, superato il bipopulismo di governo, il voto di appartenenza è quello personalistico di Salvini, mentre il caso Conte evidenzia l'autonomizzazione del potere esecutivo nei momenti di indecisione drammatica.

Quanto detto in precedenza evidenzia, a mio parere, che è necessario ripercorrere la storia costituzionale degli ordinamenti rappresentativi per sottolineare costanti e per recuperare anche problemi che spesso vengono presupposti o trascurati ovvero il problema della importanza determinante delle *votazioni pubblicistiche per gli ordinamenti democratici* ed in particolare del sistema elettorale in senso stretto.²⁹

Il che vuol dire – se è vero ciò che si è affermato prima – che negli ordinamenti democratico-rappresentativi costitutive sono le votazioni elettive, mentre quelle deliberative costituiscono un elemento integrativo. Di qui l'affermazione che anche se la società è cambiata e con loro i partiti, questi ultimi mantengono una funzione indefettibile ovvero quella elettorale ed è su questa che bisogna prestare necessaria attenzione.

La Costituzione repubblicana certifica il ruolo nodale degli elettori e dei cittadini organizzati in partiti nell'ambito del circuito democratico che dall'art.1 si svolge attraverso gli artt.2,3 primo comma,48,49,56,57 e penetra all'interno delle istituzioni parlamentari e di governo.

I partiti sono associazioni privatistiche che esplicano funzioni precipue di tipo pubblicistico che le distinguono da altri tipi di associazioni di cui all'art. 18 della Cost. La principale e distintiva è quella relativa alla presentazione di candidati a cariche pubbliche, che viene lasciata alla

²⁷ v. P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 2019.

²⁸ v. P. CORBETTA-A. PARISI, *Struttura e tipologia delle elezioni in Italia : 1946-1983*, Bologna, Istituto Cattaneo, 1983.

²⁹ v. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico*, cit., passim

determinazione autonoma dei singoli cittadini organizzati in partiti, pur rientrando nell'ambito della legislazione elettorale. Da questa constatazione che viene conclamata anche da Sartori³⁰ per cui i partiti hanno una sola funzione indefettibile, ovvero quella di presentare candidati a cariche pubbliche, si evidenzia la peculiarità di una situazione di mancanza assoluta di regolazione del procedimento di individuazione dei candidati e di tutela del diritto degli iscritti in materia. Qualunque sia la natura del partito nelle legislazioni positive (associazioni riconosciute pubblicisticamente o espressione dell'autonomia della società civile) questa funzione è quella che distingue i partiti da altri tipi di associazioni (sociali, economiche, religiose).

La regolazione pubblicistica del partito politico degli ordinamenti democratici di massa si connette con il tema della legislazione elettorale ed in particolare con quella del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno. Selezione dei candidati per la contesa interpartitica, finanziamento e rimborso delle spese elettorali si incrociano con le altre funzioni di articolazione, riduzione ed espressione della domanda politica.

Come è noto, un sistema dei partiti sufficientemente strutturato sceglie il sistema elettorale sulla base di interessi partigiani all'interno dei limiti della forma di Stato. Il fatto che dal 1993 si siano mutati sei volte evidenzia la gravità di una situazione che ha provveduto a decostruire anche molti paletti della legislazione elettorale di contorno (v. Tab.n.3). Ci si può chiedere perché non si sia intervenuti in materia: la spiegazione deriva dalla dinamica della storia della Costituzione repubblicana e dalla storia costituzionale italiana.

8-Ritornare alle radici

E qui risulta opportuno mettere in evidenza che--- al di là delle paure--- è necessario ripescare le suggestioni che in periodo costituente vennero proposte in materia. Nel 1945 Costantino Mortati non ebbe alcun dubbio nel schierarsi per la *rappresentanza organica*, accompagnando ad essa ovviamente l'*obbligatorietà* della partecipazione alle votazioni pubblicistiche.³¹ I temi del sistema elettorale in senso stretto e del procedimento pubblicistico anche in ambito infrapartitico vennero da lui ribaditi alla Assemblea costituente, ma – al pari della sua posizione in tema di democrazia diretta- molto ridotti dal *compromesso tra le maggiori forze politiche del periodo, vincolate dai rapporti di forza interni ed internazionali*. Di questa tensione verso la regolazione della legislazione elettorale di contorno, di cui facevano parte le attività

³⁰ v. G.SARTORI, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis*, Cambridge, U.P., 1976.

³¹ V. su questo la premessa di F. LANCHESTER alla ristampa del volumetto di C.MORTATI (a cura di), *La legge elettorale cecoslovacca*, Firenze, Sansoni, 1946 in pubblicazione nella Collana dell'Archivio di Storia costituzionale e Teoria della Costituzione, Milano, Giuffrè, 2020.

pubblicisticamente rilevanti del partito politico, è testimonianza il saggio che Mortati produsse per la Fuci e che rappresenta una significativa sintesi della sua posizione.³²

Negli anni successivi la posizione di Mortati muterà in relazione prima in relazione al congelamento del patto costituzionale, poi nel riconoscimento che l'applicazione dello stesso passava principalmente dalla convergenza tra le maggiori formazioni presenti nel sistema. Per quanto riguarda in maniera specifica il tema della regolazione pubblicistica dei partiti, egli si piegherà ai timori che una disciplina *pubblicistica* dell'ordinamento interno dei partiti (anche in versione minimale) potesse portare a pericoli di intervento del potere esecutivo. Di questi timori è rappresentativa la pubblica abiura delle sue precedenti posizioni effettuata nel 1958³³ al Convegno annuale dei giuristi cattolici nel periodo difficile dello scongelamento costituzionale post-1955. Successivamente, Mortati – coinvolto durante gli anni Sessanta nel movimento di attivazione dell'opinione pubblica – sarà sempre più critico verso i fenomeni di ossificazione del circuito democratico che nel corso dell'esperienza del centro-sinistra rinfocolò la polemica antipartitocratica.

Le severe espressioni del 1969 sullo stato del sistema politico-costituzionale e la partecipazione con altri giuristi al dibattito sulle riforme istituzionali³⁴, portarono nel 1975 Mortati a pensare che il sistema si fosse omogeneizzato a sufficienza per sopportare il passaggio anche ad un sistema elettorale in senso stretto di tipo maggioritario. Mortati si espresse in questo senso nella voce art.1 del Commentario Branca (1975)³⁵ in momento la grande scissione del sistema politico-costituzionale sembrava superata dall'onda del primo terremoto che scosse il sistema politico costituzionale italiano (1976). Il terremoto delle consultazioni regionali del 15 giugno 1975 e poi le elezioni politiche del 1976 potevano infatti illudere sul cambiamento e la normalizzazione imminente. L'anno successivo Mortati venne colpito da un grave impedimento fisico che lo accompagnerà fino alla morte nel 1985. Nel 1977 iniziò invece il periodo più tragico degli anni di piombo che per un decennio caratterizzò l'ordinamento politico-costituzionale italiano. Nel 1974 proprio la L. 195 sul finanziamento pubblico e il rimborso delle spese elettorali aveva evidenziato le caratteristiche malate di una normativa che rispondeva, da un lato, ad esigenze positive, ma, dall'altro, impediva qualsiasi controllo dietro lo schermo degli *interna corporis* parlamentari. Le critiche al finanziamento legale integrativo e non sostitutivo di quello occulto furono subito numerose. Il referendum abrogativo di quella

³² V.C.MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in Quaderni di Ricerca, s. l., 1949, ora in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2015, n.2

³³ v.AA.VV., *Convegno nazionale di Studio dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani sui I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, Studium, 1959.

³⁴ V. F.LANCHESTER, *Nota introduttiva*, a .C.MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, cit.

³⁵ V.C.MORTATI, *Art.1*, in *Commentario della Costituzione Branca*, Bologna, Zanichelli, 1975.

normativa proposto nel 1978 dai radicali non ebbe successo, mentre quello del 1993 riuscì nel suo intento. L'osservazione di Giuliano Amato (1993) che l'abrogazione della parte pubblicistica del finanziamento ai partiti e il successo del referendum per l'abrogazione della parte proporzionalistica del sistema elettorale del Senato fossero sintomo di una vera e propria crisi di regime venne certificata dalla difficoltà di riallineamento dei soggetti posti alla base dell'ordinamento politico costituzionale. I soggetti partiti che avevano caratterizzato la prima fase della storia della Costituzione repubblicana erano scomparsi o si erano trasformati, con effetti destabilizzanti. La sensazione dell'avanzare di una vera e propria piorrea costituzionale venne confermata dal tentativo di Dossetti di esternalizzare a Montevoglio i valori costituzionali (1994), evidenziando i timori di coloro che avevano sperato in un veloce riallineamento del sistema.

Il già accennato ipercinetismo elettorale italiano che ha caratterizzato gli ultimi venticinque anni certifica la situazione difficilissima del sistema politico- costituzionale italiano messo sotto scacco più di altri ordinamenti dai processi di spostamento degli assi geopolitici, dall'indebolimento delle famiglie politiche tradizionali, dall'aumento dell'astensionismo nel voto e dal voto e dalla volatilità dello stesso. Non esiste infatti altro ordinamento europeo, anche orientale, che abbia cambiato in maniera così intensa la normativa in oggetto³⁶.

In questa prospettiva è da dubitare che costruzioni teorico-pratiche come quella della *rappresentanza organica* possano essere congruenti con la nuova situazione di una società liquida, ma è invece certo che la triplice prospettiva di regolazione pubblicistica delle attività rilevanti dei partiti in campo elettorale per quanto riguarda la selezione dei candidati, una necessaria attenzione alla legislazione elettorale di contorno ed un rafforzamento dell'intervento diretto del Corpo elettorale evidenzino l'attualità profonda dell'ispirazione della concezione mortatiana in materia.

Di fronte al nodo complesso della situazione politico-costituzionale caratterizzata nell'ultimo biennio dall'avvento del Governo giallo-verde del bipopulismo di governo e poi dalla costituzione del Governo giallo-rosso, presieduto dal medesimo Presidente del Consiglio si è aperta nuovamente la questione elettorale nell'ambito di un ipercinetismo oramai di tipo compulsivo. L'anno scorso, dopo l'approvazione in prima lettura della legge costituzionale di modifica degli artt. 56 e 57 della Cost., con la riduzione del 36% del numero dei parlamentari delle due Camere, era chiara la necessità di modificare la *legge Rosato* che nel 2017 aveva dovuto prendere atto della sentenza 17 di quello stesso anno della Corte costituzionale nei confronti del cosiddetto *Italicum* approvato nel 2015 in previsione della *grande riforma renziana*, respinta dal referendum confermativo del 4 dicembre 2016. La

³⁶ v. M. GALLAGHER – P. MITCHELL, *Dimensions of Variation in Electoral Systems*, in *Handbook of Electoral Systems*, New York, Oxford University Press, 2018, pp.23 ss.

legge Rosato è in sostanza il risultato difensivo di un Governo che rinunciava ad incidere sui nodi della problematica elettorale, per garantire sostanzialmente il controllo delle candidature e degli eletti agli apparati di potere.

Dopo la crisi dell'agosto 2019 e la costituzione della nuova formazione di Governo, al progetto di nuovo sistema elettorale previsto dagli accordi di coalizione si è contrapposta una duplice strategia referendaria. La prima per abrogare la parte proporzionalista della legge Rosato, trasformando il sistema elettorale in maggioritario ad un turno solo con un'opera di manipolazione intensa, che a metà di gennaio 2020 è caduta sotto la mannaia del giudizio di inammissibilità della Corte costituzionale. D'altro canto, la richiesta di referendum confermativo per la legge costituzionale sulla riduzione dei parlamentari mantiene ancora più aperto il dibattito sul nuovo sistema di trasformazione dei voti in seggi, che dovrebbe essere di tipo speculare con soglie di esclusione nazionale e diritto di tribuna.

La regolazione pubblicistica del partito politico degli ordinamenti democratici di massa si connette con il tema della legislazione elettorale ed in particolare con quella del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno. Selezione dei candidati per la contesa interpartitica, finanziamento e rimborso delle spese elettorali si incrociano con le altre funzioni di articolazione, riduzione ed espressione della domanda politica.

7. Conclusioni

Come si diceva, le innovazioni costituzionali prese in considerazione in queste pagine e le altre che formalmente sono state annunciate sulla base del *contratto* o che sono rimaste in vita sulla base del nuovo *accordo* sembrano adeguate alla fase di incertezza rilevante della corrente legislatura, ma pericolose per la persistenza dello *Stato costituzionale rappresentativo*. Si è evidenziata una apparente convergenza di due strategie di *antipolitica rappresentativa*, che ha coinvolto, non soltanto le formazioni considerate antisistema, ma anche forze eredi della tradizione politica post-bellica. Per un certo tempo simili proposte possono convivere sulla base di una reciproca e calcolata concessione, ma risulta anche altissima l'incertezza sulla conclusione del processo innovativo, vulnerato dalla distanza ideologica e dal capovolgimento dei rapporti di forza infracoalizionali, derivante dalle recenti elezioni europee e regionali.

In un simile contesto, dove la via d'uscita pare essere quella dell'emergenza per non decidere, sembra, infine, significativo che continui a venire trascurato il tema strategico della democrazia infrapartitica e della regolazione dei costi della politica, che potrebbero invece rivitalizzare il circuito democratico, all'interno di una prospettiva che cerchi di evitare il concretizzarsi degli *incubi di Weimar*.³⁷

³⁷ V. F. LANCHESTER, *L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar*, in *Historia constitucional*, 2019: La

