



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2021 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONIO RUGGERI

**LO STATO COMATOSO IN CUI VERSA LA DEMOCRAZIA
RAPPRESENTATIVA E LE PALLIDE SPERANZE DI RISVEGLIO LEGATE
A NUOVE REGOLE E REGOLARITÀ DELLA POLITICA**

25 GENNAIO 2021

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonio Ruggeri

**Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa
e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica ***

ABSTRACT: *The study examines the origins of the crisis of representative democracy; it describes the principal manifestations and finally it questions the innovations in terms of both rules and regularity of politics suitable to remedy it. On this basis, it demonstrates the importance of the maximum distribution of sovereignty together with the maximum cooperation between multiple institutional centers (in particular, between legislators and judges).*

SOMMARIO: 1. I tre punti toccati dallo studio ora avviato. – 2. Acme e declino della rappresentanza negli ordinamenti di tradizioni liberali, in ispecie per il modo con cui si è venuta (e si viene) a comporre con il valore democratico e i valori restanti coi quali questo fa “sistema”. – 3. La scadente “qualità” della normazione, riguardata in prospettiva assiologicamente orientata, quale indice particolarmente eloquente ed attendibile delle complessive carenze della rappresentanza. – 4. All’affannosa ricerca dei possibili rimedi alla crisi della rappresentanza, al duplice piano delle *regole* (costituzionali e non) e delle *regolarità* della politica (in ispecie, gli interventi richiesti nella struttura e nelle dinamiche interne ai partiti, il nodo della interpretazione dell’art. 49 cost. a riguardo della natura della normazione, se etero- ovvero auto-prodotta, abilitata a far luogo alla disciplina dei partiti e la soluzione favorevole al congiunto ed equilibrato apporto dell’una e dell’altra specie di canoni). – 5. Per un modello connotato, nel “*tempo ordinario*”, dalla massima distribuzione della sovranità e dalla massima cooperazione tra plurimi centri istituzionali (e, segnatamente, tra legislatore e giudici) e, nel “*tempo straordinario*”, dalla concentrazione del potere in capo all’apparato centrale dello Stato (in ispecie al Governo). – 6. Le “catene” di normazione e giurisdizione, di cui si ha riscontro tanto al piano dei rapporti interordinamentali quanto a quello interno al singolo ordinamento dato, quale rimedio (seppur parziale) alla carente “qualità” della rappresentanza politica, e le torsioni dei ruoli istituzionali che, in occasione della formazione delle “catene” stesse, si rendono non di rado manifeste. – 7. Il declino della rappresentanza e il “dialogo” tra le Corti quale (parziale) rimedio alla sua crisi.

1. I tre punti toccati dallo studio ora avviato

La questione evocata dal titolo dato alla succinta riflessione che mi accingo a svolgere¹ parrebbe evocare uno scenario connotato da un barlume di speranza. Tengo subito ad avvertire che non è detto che le cose stiano davvero così, non essendo affatto sicuro che si diano in concreto le condizioni per raggiungere l’uscita dal tunnel né quanta sia la strada ancora da percorrere. Vedo invece con chiarezza gli ostacoli che si frappongono al conseguimento di quest’esito che – come si tenterà di mostrare – può aversi (forse, però, solo in parte) unicamente attraverso uno sforzo collettivo prodotto a plurimi piani di esperienza, in spirito di autentica, “leale cooperazione” ed all’insegna del valore di fedeltà alla Repubblica.

Toccherò con la massima rapidità tre punti, trattando dapprima delle origini del processo che ha portato allo stato attuale delle cose, passerò quindi a dire dei segni maggiormente evidenti che ne testimoniano ed accompagnano l’andamento e chiuderò interrogandomi a riguardo di ciò che possa farsi allo scopo di porre un argine alla deriva in atto. A quest’ultimo punto dedicherò la gran parte dello spazio ristretto di cui ora dispongo, sembrandomi opportuno ragionare soprattutto delle misure in concreto adottabili a finalità ricostruttiva.

* Contributo pubblicato ai sensi dell’art. 3, comma 12, del Regolamento della Rivista.

¹ ... e che riecheggia quello di un mio Editoriale a Federalismi.it, 22 novembre 2017: *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*; gli esiti ricostruttivi in esso rappresentati sono qui ripresi con non secondarie precisazioni e corposi adeguamenti ad una realtà in parte mutata, malgrado la corta distanza temporale intercorrente tra i due studi.

2. *Acme e declino della rappresentanza negli ordinamenti di tradizioni liberali, in specie per il modo con cui si è venuta (e si viene) a comporre con il valore democratico e i valori restanti coi quali questo fa “sistema”*

Primo punto.

Per una singolare nemesi storica l'avvio del processo in parola ha coinciso col momento stesso in cui la rappresentanza politica ha avuto la sua più genuina e saliente espressione, per effetto della democratizzazione della struttura statale conseguente alla estensione del suffragio, dapprima fortemente ristretto – come si sa – in base al censo e ad altri fattori discriminatori.

Senza risalire ancora indietro nel tempo, basti solo pensare che, proprio nel Paese che ha costituito la culla della democrazia parlamentare, il Regno Unito, ancora a fine Settecento solo il 4% della popolazione godeva del diritto di voto e che il suffragio universale fu raggiunto solo nel 1918 (per le donne pervenuto a compiuta maturazione nel 1928), a seguito di varie riforme (e, segnatamente, il *Reform Act* del 1832, che abbassò i requisiti di censo, e le leggi elettorali del 1867 e del 1884)².

Ora, com'è stato lucidamente avvertito da un'accreditata dottrina, nella lunga evoluzione storica della rappresentanza politica³ (a filo doppio – come si sa – legata a quella dei partiti⁴), in specie a partire dalla sua connotazione elitaria, la ristretta cerchia sociale da cui erano estratti i rappresentanti e la omogeneità degli interessi che li legavano ai rappresentati assicuravano un grado elevato di “rappresentatività” dei primi, intendendosi con ciò fare riferimento all'attitudine degli eletti a farsi

² Su questa vicenda, di recente, S. BONFIGLIO, *Dall'“influenza” regia a quella dei partiti politici. Elementi caratterizzanti l'evoluzione della forma di governo parlamentare del Regno Unito nel XVIII secolo*, in *Nomos*, 2/2018, 1 ss.

³ ... un'autentica, “costante ultramillenaria del pensiero politico”, come opportunamente ha ancora non molto tempo addietro rammentato un'accreditata dottrina (M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del “valore” di uno Stato concreto*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 880 ss., spec. 883 ss.). Riferimenti di ordine storico possono aversi da D. NOCILLA - L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII (1987), 543 ss., spec. 551 ss.; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano 1991; P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova 1995, 439 ss.; G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 20 ss. e, pure *ivi*, A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, 114 ss.; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Editoriale Scientifica, Napoli 1998, spec. il cap. I; E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001, cap. I; P. BRUNET, *Sulla rappresentanza*, Mucchi, Modena 2012, e G. AZZARITI, *Il rapporto partito-eletto: per un'interpretazione evolutiva dell'art. 67 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2013, 275 ss. Quanto poi alle teorie della rappresentanza, ne hanno ripercorso le più salienti espressioni C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Jovene, Napoli 1972, 308 ss.; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Giuffrè, Milano 1999, 537 ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Rimini 1999; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 45 ss. Per la distinzione tra “rappresentanza politica” e “rappresentanza in campo politico”, v. F. LANCHESTER, *Note sul concetto di rappresentanza in campo politico*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per G. Grottanelli de' Santi*, a cura di A. Pisaneschi e L. Violini, I, Giuffrè, Milano 2007, 33 ss., spec. 41 ss.

⁴ Su dottrine ed esperienze storiche dei partiti, per tutti, v. P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII (1982), 66 ss. Quanto, poi, specificamente alla loro evoluzione in Italia, nell'amplissima lett., G. GALLI, *I partiti politici in Italia (1861-1973)*, Utet, Torino 1975, e, dello stesso, *I partiti politici italiani (1943-1991). Dalla Resistenza all'Europa integrata*, Rizzoli, Milano 1991; T. DE FELICE, *Metamorfosi dei partiti dall'ultimo conflitto mondiale ad oggi*, Gangemi, Roma 1991; L. PARENTE, *I partiti politici nell'Italia repubblicana (1943-1992)*, ESI, Napoli 1996; F. LANCHESTER, *I partiti politici fra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, II, Giappichelli, Torino 2005, 467 ss.; S. COLARIZI, *Storia politica della Repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Laterza, Roma-Bari 2007; M. RIDOLFI, *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*, B. Mondadori, Milano 2008; L. MUSELLA, *Il potere della politica. Partiti e Stato in Italia (1945-2015)*, Carocci, Roma 2015; P. CARUSI, *I partiti politici italiani dall'unità ad oggi*, Studium, Roma 2015; AA.VV., *Storia dei partiti politici*, a cura di P. Pombeni, Il Mulino, Bologna 2016; P. IGNAZI, *I partiti in Italia dal 1945 al 2018*, Il Mulino, Bologna 2018.

genuini interpreti ed operatori al servizio degli interessi stessi⁵. Ovviamente, lo scotto elevatissimo e francamente insopportabile da pagare era dato dallo svilimento del valore democratico, per l'accezione ormai indiscussa in cui è inteso ed è fatto valere per effetto del carattere universale del suffragio⁶. Nello stesso momento in cui questa fondamentale conquista viene raggiunta, la rappresentanza esibisce le strutturali carenze e contraddizioni che al presente l'affliggono, particolarmente vistose se fatte oggetto di osservazione dalla prospettiva della rappresentatività dei rappresentanti⁷, in ispecie delle trasformazioni alle quali è andata soggetta per opera dei partiti⁸, nelle quali peraltro si rispecchiano ed emblematicamente esprimono generali carenze e contraddizioni della società⁹: connotati, questi, col tempo sempre più aggravatisi a seguito della trasformazione dello Stato da liberale in sociale e resi manifesti con singolare evidenza nella sede istituzionale in cui viene a formazione l'atto politico per eccellenza, la legge, al punto da indurre molti osservatori delle dinamiche della forma di governo a dubitare che il modello fatto proprio dal Costituente possa ancora avere lunga vita¹⁰.

⁵ In tema, tra gli altri, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Cedam, Padova 2000, e F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano 2006.

⁶ Sulle basi portanti della democrazia costituzionale è venuta – come si sa – a formarsi una messe imponente di scritti di vario segno che ne hanno illustrato i tratti maggiormente marcati ed espressivi. Una sua messa a punto teorica può, di recente, vedersi nei contributi su *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, che sono in [Nomos](#), 2/2018, nonché in F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 10/2018, 341 ss., e, dello stesso, *Constitutional Roots of Democracy*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2019, 7 gennaio 2020, 33 ss. Con specifico richiamo al pensiero di Rousseau, v., poi, G. AZZARITI, «È dell'uomo che devo parlare». *Rousseau e la democrazia costituzionale*, Mucchi, Modena 2020.

⁷ Ha ripetutamente, con penetranti rilievi, insistito sulla spinosa questione della “rappresentatività” dei rappresentanti T. MARTINES, che alle dinamiche del potere ha dedicato studi di fondamentale spessore teorico (dopo il suo ispirato *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano 1957, v., sempre tra gli scritti di respiro monografico, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano 1967; inoltre, *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-64, 23 ss.: tutti ora riprodotti in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano 2000, rispettivamente, 3 ss., 255 ss. e 239 ss.; e ancora *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1979, 5 ss., in *Opere*, cit., IV, *Libertà e altri temi*, 83 ss.).

Dello scarto tra rappresentanza e rappresentatività tratta, con varietà d'impostazione e svolgimenti, una nutrita schiera di studiosi (tra i quali, G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotta - P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli 2009, 1777 ss., e, più di recente, A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit., spec. ai capp. III e V, nel quale ultimo specificamente si tratta della distinzione tra rappresentanza in senso formale e r. in senso sostanziale). Su *responsiveness e accountability* dei rappresentanti, v., poi, A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in [Rivista AIC](#), 1/2020, 27 gennaio 2020, 93 ss.; inoltre, P. PICIACCHIA, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in [DPCE on line](#), 3/2020, 3193 ss., e, se si vuole, il mio [Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica](#), in questa [Rivista](#), 2016, 444 ss.

⁸ ... sulle cui più salienti manifestazioni ci s'intratterà di qui a breve.

⁹ Di una “crisi del rappresentato” ha, con opportuni rilievi, discorso M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon - F. Biondi, Giuffrè, Milano 2001, 109 ss., e, dello stesso, *La massima concentrazione del minimo potere. Governo e attività di governo nelle democrazie contemporanee*, in *Teoria pol.*, 2015, 113 ss., spec. 128. Ha, tra i molti altri, fatto richiamo a questa indicazione teorica G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in [Rivista AIC](#), 4/2018, 30 dicembre 2018, spec. 423 ss.

Un'accreditata dottrina [A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., 91, con richiamo ad una indicazione di I. Tinagli] ha, poi, ancora di recente, avvertito del rischio che “nella scelta elettorale si saldino l'incompetenza degli elettori con quella degli eletti, quasi come due facce della stessa medaglia”.

¹⁰ Emblematico il titolo, sia pure dubitativamente formulato, di una delle molte riflessioni dedicate da E. CUCCODORO al tema: “*Il sistema parlamentare è al tramonto?*”. *Letture costituzionali di talune rilevanti “funzioni” istituzionali*, in *Studi in onore di F. Modugno*, II, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, 1039 ss.; pure *ivi*, v., utilmente, A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, 1137 ss.

Durante la stagione liberale, la produzione legislativa restava circoscritta a pochi ambiti materiali, limitandosi peraltro unicamente alla regolazione di taluni rapporti sociali, conformemente alla ideologia del tempo ispirata – come si sa – al principio del *laissez faire* e, dunque, della massima promozione dell'autodeterminazione dei singoli.

L'affermazione, dapprima graduale e quindi viepiù accelerata, dello Stato interventista, specie a partire dalla fine della prima grande guerra, si è accompagnata ad una produzione legislativa sempre più estesa e capillare, volta a dare appagamento ad una fame insaziabile di norme – come la si è altrove chiamata¹¹ – nella quale emblematicamente si specchiava (e si specchia) una società internamente frastagliata, segnata da laceranti conflitti.

Davanti ad una domanda, col tempo fattasi imponente, di regolazione di bisogni diffusamente ed intensamente avvertiti in seno al corpo sociale, vistosa è apparsa l'incapacità dei rappresentanti di darvi appagamento in una misura complessivamente apprezzabile. Le aspettative rimaste senza risposta tendono, anzi, a crescere in modo esponenziale, acuendosi e mostrandosi sempre più pressanti con la venuta alla luce di plurime ed ingravescenti emergenze (da quella economica a quella climatica, la terroristica, la migratoria e, da ultimo, la sanitaria), a fronte delle quali si rende palese la difficoltà (e, non di rado, la impossibilità) del conseguimento di sintesi efficaci tra le aspettative medesime¹².

Le carenze della rappresentanza qui sommariamente evocate ripropongono in modo impellente talune vessate questioni riguardanti la relazione intercorrente tra la stessa e il valore democratico¹³: una relazione complessa che, pur avendo – come si sa – *ab antiquo* costituito oggetto di una mole imponente di studi di vario segno ed orientamento¹⁴, presenta a tutt'oggi numerosi profili bisognosi di essere esplorati come si conviene e sollecita in modo pressante ad adottare misure congrue allo scioglimento di alcuni nodi strutturali che frenano il lineare e fisiologico svolgimento delle dinamiche ordinamentali e sociali, quale quello della effettiva parità nella rappresentanza di genere¹⁵,

¹¹ ... nel mio *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rass. parl.*, 1/1999, 172 ss.

¹² Un solo esempio per tutti, tratto da esperienze ad oggi in via di svolgimento riguardanti l'emergenza da Covid-19 che ha comportato, e seguita a comportare, ripetuti e gravi sacrifici a carico dei diritti fondamentali della persona, in ispecie per taluni operatori economici, in nome del bene primario della salute e della stessa vita, specie delle persone maggiormente vulnerabili ed esposte.

¹³ Su di che, di recente, pertinenti rilievi negli studi di F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma 2019, spec. 35 ss., e F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 14 dicembre 2020, 517 ss. In prospettiva teorico-generale, sempre particolarmente istruttiva l'ampia ed articolata riflessione da tempo svolta da L. FERRAJOLI in numerosi studi (elencati nell'appendice a *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*², Editoriale Scientifica, Napoli 2017, ed in altri ancora venuti successivamente alla luce). Sulla vessata questione della legittimazione del potere, infine, Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine 2020.

¹⁴ Se n'è, ancora non molto tempo addietro, trattato in occasione del convegno dell'AIC svoltosi a Trento l'11 e 12 novembre 2016 su *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Jovene, Napoli 2017, subito seguito da quello di Modena del 10 e 11 novembre 2017, su *Democrazia, oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, ma spunti di largo interesse si rinvencono già nel convegno di Alessandria del 17 e 18 ottobre 2008 su *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli 2009. Più di recente, v. i contributi al convegno del Gruppo di Pisa del 4 e 5 giugno 2011 su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, i cui *Atti*, a cura di S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo, sono stati editi dalla Editoriale Scientifica di Napoli nel 2020.

¹⁵ Indicazioni e riferimenti in G. MOSCHELLA, *Cultura costituente, rappresentanza politica e legislazione sulla violenza di genere nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 maggio 2019; M. D'AMICO, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Cortina, Milano 2020, 75 ss., e, da ultimo, in G. SULPIZI, *Donne e rappresentanza politica: la prospettiva comparata per valorizzare la differenza di genere*, in questa *Rivista*, 2020/III, 723 ss. Si segnala, poi, in tema la ferma presa di posizione, con specifico riguardo alla dimensione regionale, de LE COSTITUZIONALISTE, *Il mancato adeguamento delle leggi elettorali regionali alle prescrizioni statali sulla parità di genere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 13 luglio 2020, 103 ss. A tal proposito, merita di essere rammentata la previsione, di cui all'art. 3, I c., della nuova legge statutaria per la Sicilia (l. n. 26 del 2020), significativamente approvata all'unanimità, nella quale si prevede che in seno alla Giunta regionale nessun genere possa essere rappresentato in misura inferiore a un terzo [a commento della legge, v. M. ARMANNO, *La nuova legge statutaria della Regione siciliana. Much ado about nothing?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2020, 1313 ss., spec. 1319 s.]. Per altre esperienze meritevoli di attenzione, v. L. TRUCCO, *Dal mar Ligure allo Ionio: norme elettorali "last minute" e rappresentanza di genere di "mezza*

emblematicamente espressiva della non piena parità di cui purtroppo si ha ad oggi riscontro¹⁶, o l'altro nodo, ancora più spinoso, della piena integrazione dei non cittadini e del riconoscimento di una condizione effettivamente non discriminata a loro danno in molti campi di esperienza¹⁷. Una relazione, dunque, quella che s'intrattiene tra democrazia e rappresentanza che si rinnova di continuo da sé medesima, per il fatto che entrambi i termini di cui si compone si sono storicamente atteggiati e seguitano ad atteggiarsi variamente nei singoli contesti entro i quali si sono svolte (e si svolgono) le loro più salienti vicende.

Senza che se ne possa ora fare oggetto di un esame adeguato, che richiederebbe uno spazio ben maggiore di quello qui disponibile, è sufficiente muovere da un dato attorno al quale si constata un diffuso e radicato consenso, secondo cui negli ordinamenti di tradizioni liberali, quale il nostro, democrazia e rappresentanza, per dottrina corrente, sono inscindibilmente legate l'una all'altra, fanno anzi tutt'uno, dal momento che la seconda è considerata un attributo identificante della prima. Non è, dunque, per mero accidente che usualmente si discorre della "democrazia rappresentativa" quale di uno dei "tipi" di democrazia, accanto alla diretta ed alla pluralista, anzi proprio quello maggiormente qualificante ed espressivo, se non pure il più maturo per l'aspetto temporale¹⁸. È poi pur vero che i "tipi" in parola si implicano e danno mutuo sostegno a vicenda, per un verso non essendo immaginabile un ordinamento di tradizioni liberali che non conosca espressioni pur sporadiche di democrazia diretta e, per un altro verso, la democrazia rappresentativa rinvenendo nei partiti ed in altri movimenti a questi per natura assimilabili i luoghi elettivi per la estrazione del personale politico, i partiti dunque confermandosi quale la cerniera che indissolubilmente lega e compone ad unità la democrazia pluralista e la rappresentativa.

Tutto ciò posto, è pur vero che il sintagma "democrazia rappresentativa" esprime una generale valenza apprezzabile in prospettiva formale-astratta, in tutti gli ordinamenti che la conoscono avendosene riscontro per il mero fatto della elezione dei rappresentanti dalla comunità organizzata,

estate", in [La democrazia italiana in equilibrio](#), in Liber amicorum per Pasquale Costanzo, V, Genova, Consulta OnLine, 2020, 531 ss. e, ora, con riferimento ad una spinosa vicenda avutasi in Puglia, S. BISSARO, *Parità di genere, autonomia regionale e potere sostitutivo del Governo ex art. 120, secondo comma, Cost.: alcune riflessioni a partire dal caso della Regione Puglia*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2021, 21 gennaio 2021, 44 ss.

Va, nondimeno, avvertito che – una volta di più – nella scarsa sensibilità dimostrata dalle istituzioni si rispecchia la non piena affermazione della parità di genere all'interno dei partiti, avvalorata per *tabulas* dalla circostanza che tra i maggiori di essi operanti sulla scena politica solo uno ha quale suo esponente di vertice una donna, G. Meloni. Assai istruttiva, poi, la circostanza per cui, ad oltre settant'anni dall'avvento della Repubblica, nessun Presidente della Repubblica è stato di sesso femminile, così come non lo è stato nessun Presidente del Consiglio, perlomeno a tutt'oggi.

¹⁶ Ha, ancora di recente, ripercorso le tappe salienti di questa vicenda M.G. RODOMONTE, *L'eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzioni di un principio a settant'anni dalla nascita della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2018.

La questione ora evocata, nondimeno, ha largo raggio e proietta la sua ombra anche in ambiti materiali di esperienza non toccati da questa indagine [ad es., per ciò che riguarda la magistratura, v., ora, B. PEZZINI, *Del CSM come sguardo e come volto delle questioni di genere nella magistratura*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 1/2021, 22 gennaio 2021, 74 ss.].

¹⁷ La svolta epocale, un'autentica rivoluzione copernicana, si avrebbe, a quest'ultimo riguardo, con l'affermazione del modello di "cittadinanza di residenza" a favore del quale – come si sa – una sensibile dottrina si è schierata da tempo, senza nondimeno esser riuscita ad oggi nell'intento di sciogliere alcuni risalenti crampi mentali che affliggono la cultura istituzionale dominante [in tema, di recente, l'approfondito studio monografico di A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; utili indicazioni anche da C. PANZERA, *Cittadinanza*, in *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, a cura dello stesso P. e di A. Rauti, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 95 ss.; ulteriori riferimenti in D. PORENA, *Le buone ragioni dello ius culturae: note a margine dell'ennesimo tentativo di revisione della legge sulla cittadinanza*, in [Rivista AIC](#), 4/2020, 15 ottobre 2020, 228 ss.].

¹⁸ In tema, per tutti, l'efficace affresco che è in T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, cit., e G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, a cura di L. Chieffi, Giappichelli, Torino 2006, 49 ss., nonché il contributo dello stesso G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, cit., 20 ss., e gli altri ancora che sono in *Riv. dir. cost.*, 1998, di L. ORNAGHI, *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'"inattualità" odierna della rappresentanza politica*, 3 ss.; V. ANGIOLINI, *Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, 57 ss.; A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*, cit., 114 ss.; P. ARDANT, *La rappresentanza e i partiti politici*, 157 ss.

restando nondimeno di cruciale rilievo il modo con cui la stessa ha luogo, secondo quanto si vedrà meglio a momenti. Il punto è però vedere come in concreto si atteggia¹⁹, quali i segni che lascia nel corpo dell'ordinamento e della società e, per ciò che è qui di specifico interesse, il ruolo che svolge al fine dell'inveramento della Costituzione (e, segnatamente, dei valori fondamentali in essa trascritti).

Ora, per l'aspetto adesso considerato, il sintagma può dimostrarsi un autentico ossimoro²⁰, racchiudendo in sé una contraddizione insanabile e lasciando, pertanto, un segno marcato non soltanto sulle dinamiche della forma di governo ma, più ancora, su quelle della forma di Stato, fortemente discoste dal figurino disegnato nella Carta²¹; e si tratta quindi di stabilire se ed in che modo vi si possa almeno in parte porre rimedio, accorciando la distanza che nell'esperienza separa i due termini di cui si compone.

Con specifico riguardo alla forma di governo parlamentare, nelle varie sue articolazioni ed espressioni del più recente passato e del presente, la più avvertita dottrina²² ne ha da tempo messo a nudo le contraddizioni interne. È pur vero che anche negli ordinamenti informati ad una forma di governo diversa non minori sono state (e sono) le lacerazioni interne al corpo sociale e le strutturali debolezze e complessive carenze delle strutture statali e della società sottostante²³, tant'è che da esse si sono storicamente alimentati i regimi autoritari di ieri e di oggi per farsi valere²⁴, nonché i movimenti d'ispirazione populista per crescere ed affermarsi in forme abnormi e suscettibili di produrre effetti incontrollabili²⁵, taluni dei quali non immediatamente percepibili al momento della

¹⁹ Indice eloquente, peraltro, del basso tasso effettivo di democrazia riscontrabile nel modo con cui la rappresentanza effettivamente s'incarna nelle assemblee elettive è dato dalla circostanza, sulla quale la più avvertita dottrina invita a fermare l'attenzione, per cui in Parlamento le decisioni relative a momenti cruciali della vita delle istituzioni repubblicane sono adottate senza che si svolga quel libero confronto che – come si sa – è alle origini stesse della nascita dell'organo (illuminanti, al riguardo, i dati illustrati da C.F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, 13/2019, 11 ss.).

²⁰ Lo ha, ancora di recente, rilevato, pur muovendo da premesse metodico-teoriche non coincidenti con quelle di qui, anche A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., 59 ss.

²¹ Specifica attenzione alle più salienti vicende della direzione politica è ora data da A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

²² Ancora T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, cit.

²³ Emblematica la complessiva vicenda della forma di Stato presidenziale, quale si è affermata negli Stati Uniti d'America – Paese che, come si dirà meglio a momenti, può emblematicamente addursi ad esempio di laceranti ed irrisolte contraddizioni sociali –, per non dire di come della stessa si è avuto (e si ha) riscontro in alcuni Paesi dell'America latina, in forme – com'è noto – assai spesso degenerare e complessivamente distorte.

²⁴ Ha, ancora di recente, fatto richiamo a questa vicenda C. PINELLI, *Forme di stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 19 maggio 2020, 285 ss.

²⁵ Non a caso, d'altronde, si è assistito, specie nel tempo a noi più vicino, ad un'autentica alluvione di scritti nei quali, con varietà di toni e di orientamenti, sono messe a nudo le gravi carenze della rappresentanza da cui si è alimentata la pianta del populismo [ex plurimis, v. S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza parlamentare. Dal divieto di mandato al mandato di partito*², University Press, Firenze 2004; G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, V, cit., 1991 ss.; pure *ivi*, A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, 2007 ss., e S. STAMMATI, *Qualche riflessione ulteriore su democrazia, rappresentanza e responsabilità. Dalla rappresentanza democratica alla rappresentanza "sbagliata"*, 2043 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano 2012, 11 ss.; R. DI MARIA, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenze del modello statunitense*, FrancoAngeli, Milano 2013; V. COCOZZA, *Popolo, popolazione, populismo*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, cit., 636 ss.; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 29 luglio 2017, e, dello stesso, *Degenerazioni della democrazia e lacune del linguaggio. Riflessioni a partire da Alberto Lucarelli*, *Populismi e rappresentanza democratica*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 2/2020; S. GAMBINO, in molti scritti, tra i quali *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Pol. dir.*, 2/2018, 169 ss., e *Popolo e democrazia (sotto scacco) fra partiti politici in crisi e populismi*, in *Dir. pubbl. eur., Rassegna online*, 1/2020, 1 ss.; AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, a cura di P. Bilancia, Giappichelli, Torino 2018; A. MORELLI, *Sovranità popolare e rappresentanza politica tra dicotomia e dialettica*, in *Dir. cost.*, 1/2018, 95 ss., e, dello stesso, *amplius, Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit.; P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino 2018; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018; P. GRAZIANO, *Neopopulismi. Perché sono destinati a durare*, Il Mulino, Bologna 2018; I. DIAMANTI - M. LAZAR, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Laterza, Roma-

Bari 2018; S. FELTRI, *Populismo sovrano*, Einaudi, Torino 2018; A. VOßKUHLE, *Populismo e democrazia*, in *Dir. pubbl.*, 3/2018, 785 ss.; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale*. In “dialogo” con Andreas Voßkuhle, in [Dirittifondamentali.it](#), 2/2018, 23 luglio 2018; A. SPADARO, in più scritti, tra i quali *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 17 settembre 2018; i contributi al Convegno su *Democrazia, oggi*, cit. (e, in particolare, quelli di M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, 3 ss.; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, 41 ss., e L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, 57 ss., nonché gli altri di V. PAZÉ, *Populismo: alla ricerca di una definizione*, 605 ss., e A. PERTICI, *La Costituzione italiana alla prova del populismo*, 621 ss.); P. COSTANZO, *La democrazia digitale (precauzioni per l’uso)*, in *Dir. pubbl.*, 1/2019, 71 ss.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, cit., 407 ss., spec. 423 ss., e, dello stesso, [Pluralismo e Limite \(al potere e per l’altro\): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo](#), in questa [Rivista](#), 2019/III, 481 ss.; Alf. MASTROPAOLO - Ant. MASTROPAOLO, *Sovranismi*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2019, 15 maggio 2019, 83 ss.; M. REVELLI, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Einaudi, Torino 2019; AA.VV., *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, a cura di G. Allegri - A. Sterpa - N. Viceconte, Editoriale Scientifica, Napoli 2019; G. MOSCHELLA, [Crisi della rappresentanza politica e deriva populista](#), in questa [Rivista](#), 2019/II, 20 maggio 2019, 249 ss. e, dello stesso, [L’incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche](#), in [Federalismi.it](#), 12/2019, 19 giugno 2019; G. MARTINICO, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in [Questione Giustizia](#), 1/2019, e, dello stesso, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Giappichelli, Torino 2019, spec. 113 ss., e *Fuoco e fiamme. Populismo, rivoluzione e potere costituente*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini - A. Cossiri - G. Di Cosimo - A. Guazzarotti - C. Mainardis, Giappichelli, Torino 2019, 99 ss.; pure *ivi*, G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, 297 ss.; F. VECCHIO, *Lo Stato costituzionale in pericolo: crisi della rappresentanza e istituzioni giudiziarie sotto attacco*, in AA.VV., *La sovranità in Europa*, a cura di M. Blancato e G. don Di Rosa, Quad. di Notabilis, giugno 2019, 33 ss.; T. FENUCCI, *Riflessioni sul populismo*, in [Federalismi.it](#), 14/2019, 17 luglio 2019; F. BILANCIA, *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in AA.VV., *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di F. Bassanini - F. Cerniglia - F. Pizzolato - A. Quadrio Curzio - L. Vandelli, Il Mulino, Bologna 2019, 35 ss.; M. BARBERIS, *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, 12/2019, 11 ss., nella stessa *Rivista*, A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, 13/2019, 129 ss.; L. MEZZETTI, *Corrosione e declino della democrazia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, num. spec. 2019, 421 ss.; M. BASSINI, *Rise of Populism and the Five Star Movement model: An Italian Case Study*, in *It. Journ. Public Law*, 1/2019, 302 ss.; C. FUSARO, *L’ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 26 agosto 2019; C.A. CIARALLI, *Riflessioni sulle nuove forme di rappresentanza e partecipazione al tempo della crisi dei partiti politici*, in *Pol. dir.*, 3/2019, 365 ss., spec. 383 ss.; i contributi che sono nel fasc. 3/2019 di *Dir. cost.*, dedicato a *I partiti politici*, a cura di S. Curreri; M. DONINI, *Populismo e ragione pubblica. Il post-illuminismo penale tra lex e ius*, Mucchi, Modena 2019; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, in [Diritti Comparati](#), 3/2019, 14 dicembre 2019, 57 ss.; R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, 4/2019, 789 ss.; i contributi alla tavola rotonda su *Rappresentanza politica e mandato imperativo*, svoltasi presso l’Università di Napoli “Federico II” il 14 ottobre 2019, di G. FERRINA CERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*; B. GUASTAFERRO, *Rappresentanza politica e mandato imperativo: riflessioni sull’elemento territoriale*, e D. MONE, *Crisi della rappresentanza politica e della democrazia parlamentare: il recall non sembra la soluzione*, tutti in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2020, 7 gennaio 2020, rispettivamente, 122 ss., 165 ss. e 178 ss., nonché, pure *ivi*, F. LANCHESTER, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, 4 febbraio 2020, 106 ss., e M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo di mandato*, 142 ss.; M. PANEBIANCO, *Aggiornamenti in tema di democrazia rappresentativa*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2020, 8 gennaio 2020, 42 ss.; E. DE MARCO, *Sovranismo e populismo vs integrazione sovranazionale*, in [Federalismi.it](#), 4/2020, 19 febbraio 2020; A. LUCARELLI, *Populismi e rappresentanza democratica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l’antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, cit., 517 ss.; N. URBINATI, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Il Mulino, Bologna 2020; AA.VV., *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, a cura di G. Delle Donne - G. Martinico - M. Monti - F. Pacini, Palgrave Macmillan, London 2020; AA.VV., *Vox populi. Populism as a Rhetorical and Democratic Challenge*, a cura di I. van der Geest - H. Jansen - B. Van Klink, Elgar, Cheltenham - Northampton 2020; AA.VV., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato?*, a cura di G. D’Ignazio, in [DPCE on line](#), 3/2020, 3863 ss., ed *ivi*, part., A. SPADARO, *Dalla “democrazia costituzionale” alla “democrazia illiberale” (populismo sovranista), fino alla “democrazia”, 3875 ss.*; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e “costituzionalismo”*, 3923 ss., e G. MARTINICO, *Contro l’uso populista dell’identità nazionale. Per una lettura “contestualizzata” dell’art. 4.2 TUE*, 3961 ss. Infine, M.F. DE TULLIO, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; F. RIMOLI, *Democrazia, populismo digitale e “neointermediazione” politica: i rischi del*

loro manifestazione e talora ingenuamente sottovalutati²⁶, specie laddove il connotato populista si è composto in una miscela esplosiva con quello nazionalista²⁷; ed è ancora sul terreno reso fertile dalle complessive mancanze della rappresentanza che hanno trovato spazio per affermarsi talune formazioni sociali di protesta, quale quella delle “sardine”²⁸, che nondimeno sembra aver smarrito lungo la via buona parte dello smalto iniziale.

Sta di fatto che, a riprova dello scarto vistoso che ad oggi tiene distanti, innaturalmente separati, i termini di cui si compone il sintagma in esame, è pur sempre da tenere presente che, per un verso, il valore democratico, nel non lineare, comunque sofferto, cammino compiuto per giungere allo stadio attuale di maturazione, ha disvelato (e viepiù disvela) le strutturali carenze della rappresentanza e *quodammodo* – come si è veduto – l’ha messa (e mette) in crisi, una crisi il cui superamento – come si viene dicendo – appare assai problematico ed incerto. Per un altro verso, tuttavia, è la rappresentanza, quale in concreto si inverte nell’esperienza, a mettere in crisi il valore democratico e, con esso, i valori restanti coi quali il primo fa “sistema”, a motivo della acclarata incapacità di darvi voce e consentirne l’affermazione in una misura complessivamente apprezzabile.

cittadino telematico, in [Costituzionalismo, Reti e Intelligenza Artificiale](#), in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, I, Genova, Consulta OnLine, 2020, 25 ss.; pure *ivi*, A. RANDAZZO, *Internet e democrazia: prime notazioni su tre possibili svolgimenti di un rapporto complesso*, 99 ss.; C. DE FIORES, *Recensione a Populismi e rappresentanza democratica*, di Alberto Lucarelli, *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2020, in [Osservatorio costituzionale](#), 1/2021, 5 gennaio 2021, 1 ss.; A. MORELLI, [Il virus populista: riflessioni su riduzionismo e antipluralismo nella politica contemporanea a partire dal volume “Populismi e rappresentanza democratica” di Alberto Lucarelli, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020](#), in questa [Rivista](#), 2021/I, recens., 1. Quanto, poi, all’intreccio tra populismo e giustizia, v., ora, F. VECCHIO, *Pericolo populista e riforma della giustizia. A proposito di alcune insoddisfacenti proposte di riforma dell’obbligatorietà dell’azione penale*, in [Rivista AIC](#), 1/2021, 12 gennaio 2021, 65 ss. Infine, se si vuole, anche il mio [“Forma di governo” e “sistema dei partiti”: due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?](#), in questa [Rivista](#), 2018/III, 599 ss.].

²⁶ Penso, ad es., per restare all’oggi, alla pagina nera scritta il giorno dell’epifania del 2021 negli Stati Uniti, che ha visto un gruppo di facinorosi suggestionati dalla inusitata presa di posizione del Presidente Trump, dichiaratosi indisponibile ad accettare il responso delle urne che ha sancito la sua mancata rielezione a beneficio di J. Biden, occupare la sede del Congresso; ciò che, nondimeno, non ha successivamente impedito ai membri di quest’ultimo di proclamare la elezione del *leader* democratico alla massima carica dello Stato. Ne è quindi seguito un animato confronto tra operatori e commentatori, specie in merito alla opportunità di attivare le procedure per la immediata rimozione del Presidente dalla carica, in base al 25° emendamento della Costituzione (che, però, presuppone una iniziativa in tal senso del Vicepresidente, dichiaratosi indisponibile), pur mancando dal triste episodio solo una manciata di giorni all’insediamento del nuovo Presidente, ovvero per l’*impeachment*, a favore del quale peraltro si sono espressi anche esponenti repubblicani del Congresso [nell’alluvione di scritti sulla vicenda, per tutti, v. F. BINDI, *Il requiem della democrazia americana*, in [lavoce.info](#), 8 gennaio 2021; L. VENTURA, *Democrazia in America?*, in [laCostituzione.info](#), 9 gennaio 2021, ed *ivi* pure A. MORELLI, *Non scomodiamo Voltaire a proposito di Trump e dei social*, 10 gennaio 2021; B. CARAVITA, *Davanti ad un mondo che cambia chi è più pericoloso tra Trump e Zuckerberg? Alla ricerca di una risposta che penetri nei meccanismi che governano la nostra vita in rete*, Editoriale, in [Federalismi.it](#), 1/2021, 13 gennaio 2021; E. GRANDE, *L’assalto a Capitol Hill nel prisma delle pieghe del diritto*, in [Questione Giustizia](#), 20 gennaio 2021. Sul trumpismo, di recente e per tutti, D.L. KRINER, *Trump, Populism and the Resilience of the American Constitutional System*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2020, 8 gennaio 2021, 44 ss.].

Il vero è che, anche in Paesi dalle solide tradizioni di liberal-democrazia, non può mai abbassarsi la guardia ma occorre restare costantemente vigili al fine di parare il rischio del rigurgito di un becero autoritarismo che può in ogni tempo risvegliarsi dal suo letargo, manifestandosi attraverso il volto arcigno di questo o quel capo di turno [sul rischio in parola e su alcune esperienze in cui se n’è avuto riscontro, v., per tutti, AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Napoli 2020, e AA.VV., *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato?*, cit.].

²⁷ Assai istruttiva la mutazione genetica della Lega, convertitasi da movimento territorialmente localizzato ed a dichiarata finalità separatista in movimento diffuso per l’intero territorio della Repubblica e nazionalista ad oltranza.

²⁸ ... di cui sono stati prontamente rilevati e con chiarezza illustrati i peculiari connotati (tra gli altri, v. M. BASSINI, *Rise of Populism and the Five Star Movement model: An Italian Case Study*, cit., 302 ss., e E. DE BLASIO - F. GIORGINO - M.F. MAZZÙ - G. ORSINA, *Sardine. Fenomenologia di un movimento di piazza*, Luiss University Press, Roma 2020; F. BORGONOVO, *Contro l’onda che sale. Perché le sardine e gli altri pesci lessi della sinistra sono un bluff*, Piemme, Milano 2020, e A. GARREFFA - R. MOROTTI - M. SANTORI, *Le sardine non esistono. Il racconto dei fondatori*, Einaudi, Torino 2020).

3. *La scadente “qualità” della normazione, riguardata in prospettiva assiologicamente orientata, quale indice particolarmente eloquente ed attendibile delle complessive carenze della rappresentanza*

Si viene così a toccare il secondo punto. Le complessive carenze della rappresentanza si rendono manifeste sotto plurimi aspetti, il più rilevante e grave dei quali è dato da una scadente “qualità” della normazione.

Il termine è usualmente riferito al *drafting*, alla misura in cui se ne ha corretto riscontro nella produzione corrente²⁹. È fuor di dubbio che il rispetto dei canoni stabiliti per una buona redazione dei testi di legge abbia centrale rilievo per l'appagamento dei più diffusi ed avvertiti bisogni. Non si dà tuttavia alcuna garanzia che, fermo il rispetto stesso, si realizzi l'obiettivo suddetto. Le tecniche di produzione giuridica sono infatti neutre e potrebbero anche risolversi in un complessivo pregiudizio per i bisogni suddetti e – ciò che più importa – in danni alle volte incalcolabili per la Costituzione e i suoi valori.

È per ciò che, per una tesi nella quale mi riconosco ormai da oltre quarant'anni³⁰, il giusto significato della “qualità” si coglie ed apprezza specificamente in prospettiva assiologicamente orientata, avuto cioè riguardo all'attitudine della normazione a dar voce ai valori costituzionali, in specie a dare l'ottimale appagamento, alle condizioni oggettive di contesto, ai diritti fondamentali, nel cui riconoscimento si rinviene, secondo la mirabile, pregnante indicazione dell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, il *quid proprium* di una Costituzione d'ispirazione liberale.

Ancora non molto tempo addietro, poi, una sensibile dottrina ha opportunamente sollecitato a riguardare alla rappresentanza ed alle sue più salienti espressioni dal punto di vista dei principi fondamentali dell'ordinamento³¹. Ed è proprio su questo terreno che – come si viene dicendo – si coglie uno degli indici esteriori maggiormente eloquenti ed attendibili (forse, proprio quello più rilevante di tutti) della crisi dei partiti che, a giudizio di molti, avrebbe addirittura portato alla loro dissoluzione o – com'è stato efficacemente detto³² – alla “liquefazione”, essendosi vistosamente affievolita (per non dire smarrita) la loro capacità di progettazione del complessivo sviluppo della società³³ e di darvi, quindi, coerente e lineare seguito sul terreno della produzione normativa³⁴. Altri studiosi³⁵ hanno, poi, fatto notare che i partiti non si sarebbero dissolti bensì trasformati; ed è questo

²⁹ Per tutti, E. ALBANESI, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*², Editoriale Scientifica, Napoli 2019, e L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

³⁰ ... a partire dal mio *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977, spec. 240 ss.

³¹ L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in Costituzionalismo.it, 3/2015, 15 febbraio 2016, 11 ss. e, più di recente, con specifica attenzione alla legge sul c.d. “taglio” dei parlamentari ma con notazioni di più ampio respiro, L. BUFFONI, *Il numero e la qualità nel governo rappresentativo e democratico*, in Forum di Quaderni costituzionali, 3/2020, 14 settembre 2020, 242 ss.

³² F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, a cura di A. Morelli e G. Moschella, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 67 ss.

³³ Ho particolarmente insistito sul punto di cruciale rilievo nel mio *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, cit.; è tornato di recente a discutere della spinosa questione A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, in Dirittifondamentali.it, 1/2020, 16 marzo 2020, 795 ss.

³⁴ Si assiste, dunque, al fenomeno di un soffocante “presentismo”: termine francamente brutto ma efficace, in uso presso gli studi di alcuni politologi, con il quale si fa riferimento ad una politica impostata unicamente sull'oggi (vi si richiama, tra gli altri, anche G. GEMMA, *Antipartitismo e qualità della politica*, cit., 301; v., inoltre, le analisi di P. MAIR, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016, e P. IGNAZI, *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Il Mulino, Bologna 2019).

³⁵ ... tra i quali, AA.VV., *Le trasformazioni dei partiti politici*, a cura di F. Raniolo, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004; AA.VV., *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, cit., ed *ivi*, part., A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, 163 ss., e, più di recente, S. CURRERI - G. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in Federalismi.it, 23/2018, 5 dicembre 2018, 1 ss., e S. BONFIGLIO, *Il partito politico come elemento di trasformazione della rappresentanza e delle istituzioni statali (Dalla tardiva legalizzazione dei partiti all'incorporazione autoritaria del partito unico)*, in Nomos, 2/2019, 1 ss. Un efficace quadro di sintesi delle più salienti trasformazioni registratesi nei partiti e nel sistema dagli stessi composto è in S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo*

– si è detto da un’accreditata dottrina³⁶ – il senso che va dunque assegnato alla formula “partitocrazia senza partiti”. Una tesi, questa, che, però, si scontra con il dato di fatto costituito dalla carente capacità di progettazione, di cui si è appena detto e nella quale è da rinvenire il tratto maggiormente marcato della complessiva (e complessa) identità dei partiti e che ne marca i più salienti sviluppi. La qual cosa, peraltro, si spiega con la scomparsa dei vecchi partiti caratterizzati da ispirazioni ideologiche da cui si alimentava il motore della macchina che a getto continuo sfornava le proposte concrete per la risoluzione dei più diffusi ed avvertiti bisogni sociali, traducendole in atti normativi ad esse conseguenti. Ed è amaro dover constatare che della capacità in parola si ha invece riscontro, sia pure in forme approssimative e con contenuti perlopiù frontalmente contrapposti all’etica pubblica repubblicana cui danno voce i valori costituzionali, principalmente (se non pure esclusivamente) in capo a partiti e movimenti a vocazione nazionalista ad oltranza, *proprio in quanto ideologicamente connotati*, mentre i partiti discendenti da quelli che hanno fatto la Resistenza ed edificato la Repubblica esibiscono – come si è rilevato – gravi e diffuse carenze al riguardo.

Ora, è da sperare che, aprendosi ancora di più al fattivo e fecondo apporto che può essere offerto *ab extra* da individui e gruppi esponenziali della società, esperti, ecc., in linea con una indicazione teorica altrove data ed ancora di recente ripresa da più d’uno studioso³⁷, i partiti possano ricevere nuova linfa vitale e vivificante, grazie alla quale siano messi in grado di rigenerarsi e recuperare almeno in parte la centralità di posto ad essi spettante nella società stessa (e, di riflesso, nelle istituzioni). Pochi ed insufficienti segni, tuttavia, ad oggi si vedono di quest’indirizzo che dovrebbe essere con fermezza e lungimiranza perseguito, nell’interesse degli stessi partiti (se vogliono sopravvivere) e dell’intera collettività che di essi non può fare a meno, salvo a ripiombare nelle tenebre di un soffocante autoritarismo.

Sta, dunque, qui una delle cause determinanti del vuoto qualitativo (assiologicamente inteso) della normazione del tempo presente.

Il fenomeno è assai più consistente e gravido di implicazioni di quanto pure possa risultare da alcuni indici esteriori che lo testimoniano, a partire da quello della invalidazione di questa o quella legge da parte del giudice costituzionale. Non si trascuri, infatti, che quest’esito, per un verso, molte volte non si ha per la elementare ragione che la Corte non è adita ovvero non è adita a modo, trovandosi pertanto obbligato il giudice a rigettare la questione portata alla sua cognizione perché malamente impostata (non in relazione al parametro giusto, non sufficientemente argomentata, ecc.). Ma poi sono anche da tenere presenti le molte leggi... *non fatte* ovvero complessivamente carenti senza per ciò stesso porsi in scoperto contrasto con il parametro costituzionale. Una questione, quest’ultima, nondimeno di ardua soluzione teorica e di non meno incerto pratico riscontro, dal momento che, anche a non accedere al punto di vista patrocinato da un’accreditata dottrina che vede nella Costituzione un “programma” di fini-valori da realizzare e nella legge lo strumento ordinario e necessario per la sua realizzazione³⁸, è sicuro che almeno alcune previsioni della Carta espressamente rimandano alla legge demandandole il compito di dare la regolazione di alcune materie, della quale tuttavia non si ha del tutto o in parte riscontro, mentre resta poi tutto da vedere, laddove la legge si abbia, se sia assicurata l’adeguatezza rispetto al fine e la complessiva conformità a Costituzione, in specie – per ciò che maggiormente importa – ai valori fondamentali in essa positivamente.

Sta di fatto che è proprio qui la radice da cui principalmente, se non pure esclusivamente, si alimenta uno squilibrio crescente e sempre più vistoso al piano dei rapporti istituzionali, che ha

sistema dei partiti, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., 9 ss.; pure *ivi*, utili indicazioni in molti contributi, tra i quali quello di sintesi di A. SAITTA, *I partiti politici*, 313 ss.; inoltre, I. LAGROTTA, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, in [Federalismi.it](https://www.dirittifondamentali.it), 21/2020, 8 luglio 2020, 204 ss. e, ora, con specifica attenzione al rapporto con i gruppi parlamentari, A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2021, 7 gennaio 2021, 12 ss.

³⁶ Tra gli altri, O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in [Nomos](https://www.dirittifondamentali.it), 3/2018, 1 ss., spec. 19 ss.

³⁷ Tra i quali, A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1/2018, 23 febbraio 2018, spec. 8 ss.

³⁸ Il riferimento – com’è chiaro – è a F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, I e II, Giuffrè, Milano 1970.

portato le domande sociali rimaste inappagate attraverso lo strumento legislativo a riversarsi in modo massiccio presso sedi diverse da quelle in cui prende corpo la rappresentanza politica, in ispecie presso quelle in cui si amministra giustizia, in tutte le sue forme ed espressioni (quale giustizia comune, costituzionale, sovranazionale).

Palese è, dunque, lo *stress* al quale è sottoposto il principio della separazione dei poteri, nelle peculiari forme in cui oggi si presenta; e, per ciò stesso, palese è la torsione cui risulta soggetta la Costituzione, nell'accezione tramandataci dai rivoluzionari francesi e mirabilmente scolpita nella formula, ad oggi gravida di particolare significato, di cui all'art. 16 della Dichiarazione del 1789, sopra già ad altro riguardo richiamata.

4. All'affannosa ricerca dei possibili rimedi alla crisi della rappresentanza, al duplice piano delle regole (costituzionali e non) e delle regolarità della politica (in ispecie, gli interventi richiesti nella struttura e nelle dinamiche interne ai partiti, il nodo della interpretazione dell'art. 49 cost. a riguardo della natura della normazione, se etero- ovvero auto-prodotta, abilitata a far luogo alla disciplina dei partiti e la soluzione favorevole al congiunto ed equilibrato apporto dell'una e dell'altra specie di canoni)

Non è di qui andare alla ricerca delle cause dei guasti di cui si ha oggi riscontro né occorre dedicarsi alla loro analitica illustrazione, a motivo della loro notorietà. Sono da tempo persuaso del fatto che alla base delle complessive torsioni cui il figurino costituzionale è andato (e va sempre di più) soggetto si dia un tasso diffuso in seno al personale politico di carente cultura istituzionale e, se posso esprimermi con cruda franchezza, in casi non sporadici di cultura *tout court*³⁹, di cui si hanno ormai quotidiane testimonianze dal tono e dai contenuti dei discorsi fatti anche da personaggi politici chiamati a ruoli e responsabilità istituzionali di primo piano. Non tocca ora dire quando sia iniziato il processo politico, fattosi col tempo viepiù accelerato e – temo – inarrestabile, che ha portato allo stato di cose che è sotto gli occhi di tutti. Giova piuttosto interrogarsi sugli argini che possono porsi al fine di contenere la deriva in atto, se non pure ad arrestarla del tutto.

La parte propositiva di questo succinto studio è, dunque, proprio quella di maggiore interesse, la più costruttiva e, però, anche la più scivolosa ed incerta, non essendo dato di prevedere quali scenari possano delinearsi anche nel prossimo futuro; ed è chiaro che le condizioni oggettive di contesto risultano fortemente condizionanti e non di rado penalizzanti, comunque il più delle volte decisive.

Sono da tempo convinto⁴⁰ che la ricerca dei possibili rimedi debba essere condotta al duplice piano delle *regole* (costituzionali e non) e delle *regolarità*, non solo – come si tenterà di mostrare – a quello delle une ovvero a quello delle altre⁴¹, specificamente laddove coinvolgono la struttura dei partiti e del sistema dagli stessi composto, le dinamiche interne a ciascun partito e di tutti assieme nelle loro mutue interrelazioni e, dunque, i rapporti tra i governanti e i governati in seno agli stessi partiti, rapporti che poi, naturalmente, si riflettono su quelli delle istituzioni tra di loro e con la comunità governata, con immediate conseguenze perciò sulla c.d. “forma di Stato”, per riprendere un'etichetta – come si sa – in uso, nondimeno a mia opinione bisognosa di non poche precisazioni⁴².

³⁹ ... solo in parte, per vero, giustificabile con le carenze di strutturazione interna dei partiti, cui in gran parte si deve il fatto che posti di tutto rilievo nelle istituzioni siano occupati da uomini imprestati alla politica ovvero da uomini non provvisti di un adeguato *cursum honorum* percorso in seno ai partiti ancora prima che nelle istituzioni.

⁴⁰ V., ad es., il mio *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2010, 30 novembre 2010, 1 ss.

⁴¹ Parziale, dunque, ai miei occhi appare la prospettiva adottata da quanti reputano che l'intervento riformatore debba spiegarsi unicamente in seno a questo o quell'ambito di esperienza (così, ad es., D. GALLIANI, *Cambiare le regolarità politiche per preservare le regole costituzionali*, in AA.VV., *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana* a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Giuffrè, Milano 2013, 211 ss.).

⁴² Interessanti notazioni volte al suo complessivo ripensamento, ora, in R. TONIATTI, *Il principio non-maggioritario quale garanzia della forma di Stato costituzionale di diritto in Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2020, 1155 ss.

Dico subito che, a mio modo di vedere, i maggiori e più incisivi interventi vanno effettuati nel corpo del sistema politico, facendo luogo allo svecchiamento di talune regolarità dimostrate palesemente inadeguate e che pertanto richiedono di essere in corposa misura corrette, mentre altre ancora vanno spazzate via senza rimpianto e rimpiazzate con altre maggiormente idonee allo scopo, già per ciò che riguarda la selezione dei dirigenti, la definizione delle candidature alle elezioni (un autentico *punctum crucis*, questo, di centrale rilievo nel quadro delle complessive vicende dei partiti e delle istituzioni governanti⁴³), il complessivo svolgimento dell'attività politica da parte delle formazioni sociali specificamente costituite a questo fine.

Si tratta, quindi, di stabilire come si possa (e debba) a ciò provvedere. Il nodo della questione sta nell'interpretazione dell'art. 49 della Carta che si reputi dotata di maggior credito, segnatamente per ciò che attiene a quel riferimento al "metodo democratico", in esso con linguaggio invero sibillino contenuto, che ha costituito un autentico *punctum crucis* della teoria costituzionale⁴⁴. È chiaro, infatti,

⁴³ Con specifico riguardo alle primarie, tra gli altri, v. P. PASSAGLIA, *Il segreto delle primarie*, in *Studi in onore di F. Modugno*, cit., III, 2477 ss.; AA.VV., *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, a cura di S. Gambino, Rubbettino, Soveria Mannelli 1995; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in Costituzionalismo.it, 2/2017, 25 settembre 2017, 45 ss.; E. ROSSI - L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. cost.*, 3/2009, 643 ss.; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, e U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., 229 ss. (sulla cui ricostruzione v. A. SAIITTA, *I partiti politici*, cit., 319 ss., dove tra l'altro si fa notare che una disciplina legislativa delle candidature potrebbe giovare a parare "il concreto rischio dello scivolamento verso l'autoreferenzialità delle élite alla guida dei partiti con la conseguente ulteriore disaffezione dei cittadini verso la politica e la delegittimazione delle istituzioni rappresentative": 322).

⁴⁴ In tema, *ex plurimis*, v. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici* (1949), ora in [Nomos](http://Nomos.it), 2/2015, spec. §§ 6 e 7, e, dello stesso, *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana* (1950), in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano 1972, 39 ss.; G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Ed. Ateneo, Roma 1950, spec. 133 ss.; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Comm. sist. Cost. it.*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, Barbera, Firenze 1950, 171 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova 1954, spec. 234 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *St. pol.*, 1960, spec. 272 ss., e, dello stesso, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, Firenze 1969, spec. 113 s.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 109 ss.; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla 'democrazia interna' dei partiti*, Cedam, Padova 1984; G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Giuffrè, Milano 1991, 168 ss.; G. PASQUINO, *sub art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Rapporti politici*, I, Zanichelli - Il Foro Italiano, Bologna-Roma 1992, 20 ss.; M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, I, *Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritaria (1943-1953)*, Cedam, Padova 1998, e, II, *Dal fallimento della "legge truffa" alla democrazia dell'alternanza*, Cedam, Padova 2003; E. ROSSI, *Partiti politici*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. Cassese, V, Giuffrè, Milano 2006, 4150 s., e, dello stesso, *La democrazia interna nei partiti politici*, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC.it), 1/2011, 18 gennaio 2011, 1 ss.; G. RIZZONI, *sub art. 49*, in *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Utet, Torino 2006, 990 ss.; AA.VV., *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Passigli, Firenze 2009, e, dello stesso M., *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 51 ss.; il mio *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, Editoriale a Federalismi.it, 24/2014, 24 dicembre 2014; G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, in *Trattato di diritto civile del Consiglio Nazionale del Notariato*, diretto da P. Perlingieri, ESI, Napoli 2016, e, dello stesso, *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in [ISSIRFA](http://ISSIRFA.it), maggio 2017; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in Forum di Quaderni costituzionali, 30 ottobre 2017, 5 ss.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Giappichelli, Torino 2017, e, dello stesso, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, cit., 81 ss.; S. GAMBINO, *Partiti politici e Parteienstaat*, cit., 208 ss.; A. GUSMAI, *Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica*, cit., 1 ss.; A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, FrancoAngeli, Milano 2018; C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in Costituzionalismo.it, 1/2018, 26 aprile 2018, spec. 234 ss. e 244 ss.; S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in [Nomos](http://Nomos.it), 3/2018, 1 ss.; nella stessa *Rivista*, M.R. MAGNOTTA, *Costituzione e diritto vivente dei partiti politici*, 2/2019, 1 ss., spec. 13 ss.; AA.VV., *Partiti politici e sistema ordinamentale*, a cura di G. Carapezza Figlia - G. Frezza - G. Rivosecchi, ESI, Napoli 2018; L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., spec. 33 ss.; M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Giuffrè, Milano 2019; G. PICCIRILLI, *I partiti in Parlamento e nelle istituzioni politiche*, in *Dir.*

che ove quest'ultimo si consideri, in linea con l'avviso di un'accreditata ma ormai risalente opinione⁴⁵, valevole unicamente per l'attività esterna, escludendosi che possa attenere alla struttura ed alle dinamiche interne ai partiti⁴⁶, ogni determinazione in merito ai punti sopra indicati resterebbe riservata all'autodeterminazione di ciascun partito. Un esito ricostruttivo, questo, ancora di recente visto con particolare favore da una sensibile dottrina⁴⁷, che però verosimilmente alimenterebbe in molti di noi un senso di frustrazione, sentendoci disarmati ed impotenti davanti a pratiche politiche largamente diffuse e profondamente radicate, espressive di un *trend* marcatamente deviante dal verso che invece dovrebbe esser intrapreso al fine di assicurare una sostanziale, tangibile "qualità" della rappresentanza politica, pur nella consapevolezza delle non lievi difficoltà di contesto che si frappongono ad uno spedito e lineare cammino verso la meta. Una "qualità" che ha il suo *prius* logico ed assiologico, la *condicio per quam*, proprio in dinamiche interne democraticamente connotate, secondo quanto peraltro era già stato lucidamente intuito in Assemblea Costituente⁴⁸ e, quindi, finemente teorizzato da un'accreditata dottrina⁴⁹ che ha, con dovizia di argomenti, rilevato come condizione per un libero e proficuo concorso dei partiti *inter se* e con altre formazioni sociali alla determinazione della politica nazionale sia proprio il carattere complessivamente democratico della loro organizzazione interna. Di qui, appunto, il bisogno di assoggettare i partiti a limiti risultanti da norme di legge variamente⁵⁰ abilitate ad intervenire sulle loro dinamiche interne⁵¹, senza nondimeno

cost., 3/2019, 91 ss.; T.F. GIUPPONI, *Trasparenza e «metodo democratico» nella più recente legislazione sui partiti politici. Un'attuazione indiretta dell'art. 49 Cost.?*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 10 ottobre 2019; I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., 189 ss.; A. SAIITA, *I partiti politici*, cit., 315 ss.; G. CANALE, *La democrazia interna ai partiti: un emblematico esempio di progresso apparente*, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., 347 ss.; I. LAGROTTA, *Quale riforma per i partiti? Riflessioni per un recupero di credibilità e di legittimazione per il sistema politico italiano*, cit., 209 ss., nonché, ora, G. DONATO, *La funzione costituzionale dei partiti e il sindacato del potere giudiziario*, Tesi di dottorato in Scienze Giuridiche, Università di Messina, XXXIII ciclo, spec. capp. II e IV.

Con specifico riguardo alla dimensione europea, della quale specificamente si dirà più avanti, tra gli altri, v. G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Pol. dir.*, 2010, 609 ss.; G. SAVOIA, *Democrazia interna ai partiti in Italia e nell'Unione Europea: discipline a confronto*, in [Federalismi.it](#), 6/2014, 19 marzo 2014; R. PERRONE, *Rafforzamento identitario dei partiti politici europei e democrazia nell'Unione: quali strumenti?*, in *Giur. cost.*, 2/2017, 929 ss., spec. 946 ss.; A. COSSIRI, *op. ult. cit.*, 159 ss. e 201 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l'Unione europea*, in AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, cit., 53 ss., spec. 62 ss.

⁴⁵ ... ma v., ancora di recente, E. GIANFRANCESCO, *op. et loc. ult. cit.* Altri riferimenti in N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., 290, in nt. 139.

⁴⁶ Più articolato, invece, l'avviso di recente manifestato in dottrina, secondo cui il "metodo democratico" per il versante interno non è dalla Carta imposto ma consentito (I. PELLIZZONE, *op. ult. cit.*, spec. 198 s.).

⁴⁷ C. DE FIORES, *op. et loc. ult. cit.*, che discorre della disciplina dei partiti con legge nei termini di "un rischioso trattamento terapeutico, le cui ricadute pregiudizievoli sul corpo dei partiti sarebbero certamente maggiori dei pochi benefici sortiti" (246).

⁴⁸ Frequente il richiamo al dibattito alla Costituente negli scritti in materia: tra gli altri, v. C.E. TRAVERSO, *Partiti politici e ordinamento costituzionale. Contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Giuffrè, Milano 1980, 127 ss.; G. PASQUINO, *sub art. 49*, cit., 7 ss.; G. RIZZONI, *sub art. 49*, cit., 983 s.; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale*, cit., 62 ss.; v., inoltre, ora, G. DONATO, *op. ult. cit.*, spec. cap. I.

⁴⁹ Per tutti, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 114 ss., ed lett. *ivi*, in nt. 323, e, ora, G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle*, cit., 57 ss. che opportunamente rileva essere la democrazia nei partiti "una vera e propria necessità costituzionale" (58).

⁵⁰ In relazione a quali ambiti ed in che misura è, poi, una questione ad oggi aperta a plurimi esiti ricostruttivi.

⁵¹ A riguardo della questione ora discussa, non riprendo qui l'idea, rappresentata anni addietro (nel mio *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., 8), di far luogo ad una disciplina con legge costituzionale, la cui adozione a mio modo di vedere è sollecitata dalla natura dell'oggetto che si situa al cuore della c.d. "materia" costituzionale, dalla disciplina in parola risultando fortemente condizionate le dinamiche complessive sia della forma di governo che della stessa forma di Stato. È poi superfluo dover rammentare che il ricorso alle procedure di cui all'art. 138 garantisce al meglio ogni partito nei riguardi degli altri, a partire ovviamente da quelli minori che potrebbero trovarsi esposti ad insidie subdolamente messe in atto da quelli maggiori, componenti la maggioranza di governo. È vero che si dà pur sempre la risorsa dell'appello al sindacato della Consulta che, nondimeno, chiamata a pronunziarsi sulla disciplina in parola, potrebbe andare incontro a remore non lievi per ciò che attiene all'eventuale caducazione della stessa.

che possa risultarne soffocata l'autodeterminazione⁵², norme il cui rilievo si avverte con specifico riguardo ai casi in cui vengano ad emersione situazioni soggettive degli iscritti costituzionalmente protette e, perciò, meritevoli di essere adeguatamente salvaguardate⁵³.

Ebbene, questa tesi può, a mia opinione⁵⁴, trovare accoglienza ove si convenga (come, a mia opinione, si deve), in premessa, a riguardo del fatto che le disposizioni sia della parte sostantiva che di quella organizzativa della Carta possono essere intese a modo unicamente alla luce degli enunciati espressivi dei valori fondamentali. È proprio così, infatti, che si coglie a pieno il carattere sistematico della Costituzione, nella sua più densa e qualificante espressione apprezzabile in prospettiva assiologicamente orientata. D'altronde, nei valori fondamentali (e nei principi che ne danno la prima e più genuina trascrizione grafica nella Carta) si rinviene – secondo dottrina e giurisprudenza corrente – il *quid proprium*, che dà l'essenza della Costituzione e proietta la propria luce non soltanto su ogni norma costituzionale ma sull'intero ordinamento che dai valori stessi si tiene, trae costantemente linfa e vigore e nel loro nome incessantemente si rinnova restando nondimeno pur sempre fedele a se stesso, nel segno di una continuità che solo da un fatto eversivo, costituente, può essere troncata.

Giusta questa premessa di ordine metodico-teorico, si tratta dunque di chiedersi quale soluzione ricostruttiva possa risultare la più idonea al conseguimento del fine di spezzare il cerchio perverso che ha fatto dei partiti – com'è stato ancora di recente rammentato da un'autorevole dottrina⁵⁵ – dei “centri di potere autoreferenziale”, sì da assicurare – fin dove possibile – l'ottimale “qualità”, nell'accezione sopra data, dell'attività politica da essi svolta, alle condizioni oggettive di contesto, e, di riflesso, la “qualità” della rappresentanza nell'accezione sopra indicata.

Non ho dubbi a riguardo del fatto che, rimettendosi per intero all'autodeterminazione dei partiti stessi quanto attiene alla loro struttura ed alle dinamiche interne, l'obiettivo non possa essere centrato, secondo quanto peraltro è avvalorato senza tema di smentita da una annosa, corposa e radicata esperienza. È pur vero, però, che neppure persuade al piano teorico, oltre ad essere frontalmente

Ad ogni buon conto, come dicevo, non insisto ora sulla proposta suddetta, consapevole che essa avrebbe ancora minori chances di quelle, pure ridotte al lumicino, di cui dispone la tesi corrente, favorevole all'adozione di una legge comune che regoli la materia, dotandosi dei connotati di cui si dirà a momenti.

⁵² Occorre, insomma, “legiferare con cautela”, come avvertono F. Di MASCIO e D.R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2015, 379 ss., spec. 393 ss., ed *ivi* numerosi riferimenti alle esperienze maturate presso altri Paesi; v., inoltre, F. CLEMENTI, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in Federalismi.it, 6/2015, 25 marzo 2015, 1 ss.

⁵³ Tranciante il giudizio di un'autorevole dottrina secondo cui “i partiti non offrono ai loro iscritti neppure le garanzie offerte ai loro soci da una società semplice o da un'associazione di boccioli” (L. FERRAJOLI, *Separare i partiti dallo Stato, riportare i partiti nella società*, in *Lo Stato*, 6/2016, 26). Vengono, nondimeno, al riguardo a porsi delicate questioni, da tempo animatamente discusse [indicazioni possono aversi da G. VECCHIO, *I partiti. Autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, cit., 117 ss.; C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e metodo democratico*, in *Rass. dir. civ.*, 3/2018, 873 ss.; N. PIGNATELLI, *op. ult. cit.*, 263 ss., nonché, ora, G. DONATO, *La funzione costituzionale dei partiti e il sindacato del potere giudiziario*, cit. Con riguardo a talune vicende che hanno alimentato un fitto dibattito, v., poi, E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e di Roma*, in [Osservatorio sulle fonti](http://Osservatorio.sullefonti.it), 3/2016, 1 ss., e G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, cit., 57 ss. Infine, con specifica attenzione alla salvaguardia delle posizioni soggettive dei parlamentari nei riguardi dei gruppi di appartenenza, v., da ultimo e per tutti, A. CIANCIO, *La garanzia del libero mandato parlamentare tra disciplina di gruppo e trasformazioni dei partiti*, cit., 12 ss.].

Si tenga, nondimeno, presente l'avvertenza fatta dalla più accreditata dottrina (T. MARTINES, *Formazioni sociali e libertà politiche*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova 1995, 135 ss., e ora in *Opere*, IV, cit., 201 ss.) in merito all'ingresso dei giudici all'interno dei partiti e delle formazioni sociali in genere, al fine di non intaccarne oltre misura l'autonomia.

⁵⁴ Nella tesi ora succintamente rappresentata mi riconosco ormai da molti anni; mi sono sforzato di argomentarla, con specifico riguardo ai rapporti tra le forze politiche ed alle vicende di ordine istituzionale che ne risultano più da presso condizionate, nel mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano 1990; ancora da ultimo, poi, vi ho fatto richiamo nel mio Crisi di governo, emergenza sanitaria, etica pubblica repubblicana, Editoriale, in questa Rivista, 2020, nonché, pure ivi, 2021, nell'altro mio Editoriale dal titolo [Il lascito della “pseudocrisi” di governo del Conte-bis](http://Il lascito della pseudocrisi di governo del Conte-bis).

⁵⁵ F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in Rivista AIC, 1/2020, 20 marzo 2020, 489.

contraria all'esperienza stessa, verso le cui più salienti tendenze e vicende l'interprete degli enunciati costituzionali non può comunque trattenersi dal volgere lo sguardo, la tesi opposta che vedrebbe soffocata o – peggio – azzerata l'autodeterminazione stessa a fronte di una onnipervasiva ed assorbente disciplina legislativa⁵⁶.

Giova, piuttosto, puntare sull'azione sinergica di canoni eteroprodotti e di quelli autoprodotti, di *regole legislative* e di *regolarità della politica*, alle prime spettando di fissare la disciplina di principio o, diciamo pure, la cornice entro cui le seconde possono quindi spiegarsi⁵⁷, in rispondenza dei peculiari caratteri di ciascuna formazione politica, delle sue tendenze e complessive esigenze⁵⁸. Una disciplina, quella fissata con legge, dunque, comunque ragionevolmente contenuta per puntualità di disposti ma auspicabilmente dotata di ampiezza di raggio⁵⁹, e tuttavia incisiva, per come io la vedo di carattere soprattutto “promozionale”⁶⁰, che comunque si spinga ora più ed ora meno entro i vari territori nei quali si articola e dispiega la normazione frutto di autonomia, in ragione dei peculiari connotati di ciascun oggetto riguardato, venendosi così a determinare un sistema a fisarmonica, duttile e mobile allo stesso tempo, in ragione degli specifici oggetti di disciplina. Si tratta, insomma, di trovare un punto di equilibrio tra l'una e l'altra specie di normazione⁶¹, tutte nondimeno rinvenendo un vincolo di scopo e la radice da cui si alimentano nel dovere di fedeltà alla Repubblica, nel suo fare tutt'uno con il dovere di solidarietà, che obbliga individui e formazioni sociali (a partire, appunto, da quelle aventi natura politica), oltre ovviamente a quanti hanno responsabilità istituzionali, ad operarsi per l'ottimale invero dei valori costituzionali, nel quale – come si viene dicendo – a conti fatti si rispecchia la “qualità” della rappresentanza politica, quale secondo modello dovrebbe essere, svolgersi, pervenire a compiuta maturazione.

Resta, nondimeno, provato che regole e regolarità si condizionano variamente a vicenda⁶², dal momento che è solo dalla loro armonica congiunzione che si può coltivare la speranza di centrare l'obiettivo avuto di mira. È chiaro, infatti, che regole malfatte (e, purtroppo, non sono mancate, anche con specifico riguardo al tema che ci occupa⁶³) finirebbero con il lasciare un segno negativo sulle

⁵⁶ Copiosa la letteratura, antica e recente, che avverte del bisogno indisponibile di assicurare comunque la salvaguardia dell'autonomia dei partiti [per tutti, A.I. ARENA, *Alcune brevissime riflessioni sui partiti politici*, cit., 801 s.].

⁵⁷ *Una legge-quadro per i partiti* è il titolo di una densa riflessione di E. CHELI che è in *Il Mulino*, 6/2011, 932 ss.

⁵⁸ Ha, ancora di recente, patrocinato l'adozione di una legge che fissi i “livelli essenziali” di democrazia nei partiti A.G. LANZAFAME, *L'organizzazione territoriale dei partiti: prassi, regole e dover essere costituzionale*, in AA.VV., *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, cit., spec. 398 ss., riprendendo una indicazione dallo stesso altrove data. Di “requisiti minimi” di democrazia interna stabiliti dalla legge ha discorso I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzioni dei partiti: quale democrazia interna?*, cit., 199.

⁵⁹ Fa il punto sulla vessata questione relativa all'adozione di una legge generale sui partiti E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., 1 ss.; in tema, ora, D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Giappichelli, Torino 2019.

⁶⁰ ... ad es., che premi anche con consistenti contributi finanziari (su di che, per tutti, S. LEONE, *La leva economica per spronare i partiti a candidare più donne: una misura efficace?*, in AA.VV., *Il finanziamento della politica*, a cura di G. Tarli Barbieri e F. Biondi, Editoriale Scientifica, Napoli 2016, 177 ss.) i partiti che maggiormente abbiano rinnovato il personale politico in occasione della formazione delle candidature o che valorizzino la parità di genere, l'apporto dei non cittadini alle dinamiche interne di partiti, ecc. (indicazioni nel mio *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, cit., 9 ss.). Una legge, quella adottata in attuazione dell'art. 49, che insomma si risolva – come efficacemente rileva N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, cit., 308 – in una “legge per i partiti” (testuale il c.v.o).

⁶¹ ... senza, nondimeno, far passare sotto silenzio la difficoltà, ancora da ultimo segnalata da un sensibile studioso, per il legislatore di varare “una normazione che risulti neutrale rispetto alle diverse *species* di partito politico” (G. DONATO, *La funzione costituzionale dei partiti e il sindacato del potere giudiziario*, cit., 181, che peraltro si dichiara dell'avviso che la normazione in parola si presenti “a maglie larghe”).

⁶² Questione che – come si sa – si pone in termini pressanti con specifico riguardo alla disciplina elettorale ma che, in realtà, possiede – come pure qui si fa, per taluni aspetti, notare – generale valenza [quanto al primo aspetto, si è giustamente rilevato che l'“asfissia democratica” dei partiti ha avuto la sua immediata, pernicioso ricaduta sulle innovazioni apportate ai meccanismi elettorali: A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10].

⁶³ Penso, ad es., a quelle misure che hanno portato all'effetto di una complessiva “deformazione” – com'è stata definita da una sensibile dottrina [M. DELLA MORTE, *Deformare e riformare. La torsione privatistica del campo rappresentativo*

regolarità chiamate a raccordarsi alle prime, e viceversa, regole buone vedrebbero fatalmente pregiudicati i loro effetti da cattive regolarità ad esse conseguenti: come i binari dei treni le une e le altre regole (in senso lato) hanno da saldarsi perfettamente a vicenda, altrimenti il deragliamentò è inevitabile.

5. *Per un modello connotato, nel “tempo ordinario”, dalla massima distribuzione della sovranità e dalla massima cooperazione tra plurimi centri istituzionali (e, segnatamente, tra legislatore e giudici) e, nel “tempo straordinario”, dalla concentrazione del potere in capo all’apparato centrale dello Stato (in ispecie al Governo)*

Al di là, poi, delle regole aventi per diretto e specifico oggetto le dinamiche interne ai partiti, altre ancora possono tornare utili allo scopo.

Molto di buono può, in primo luogo, attendersi da una mirata riforma elettorale, le cui implicazioni con le dinamiche suddette sono d’immediata evidenza e non richiedono pertanto di essere qui nuovamente rappresentate⁶⁴: una riforma – aggiungo – che, rivista dall’angolo visuale qui rilevante, dia comunque modo a ciascun elettore di esprimere le proprie preferenze all’interno di una lista di candidati, salvo poi a stabilire quale tra i molti meccanismi e le molte combinazioni dei sistemi elettorali sia da preferire⁶⁵. Per quanto, infatti, sia ugualmente da mettere in conto che, malgrado le preferenze, possano risultare elette persone meno attrezzate di altre al fine di un esercizio del *munus* apprezzabile per il profilo della “qualità”, a me pare che offrire comunque agli elettori una facoltà di scelta tra i candidati possa giovare maggiormente allo scopo.

Ci si deve inoltre chiedere se e quali innovazioni apportate alla Carta costituzionale possano rivelarsi serventi, in modo diretto o indiretto, nei riguardi della “qualità” della rappresentanza.

come esito e come processo, in Costituzionalismo.it, 2/2019, 18 novembre 2019, 117 ss., del quale v., già, *amplius*, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano 2012] – della rappresentanza. Si aggiungano, poi, gli interventi legislativi progettati e in parte già realizzati (in ispecie, con la legge che ha fatto luogo al “taglio” del numero dei parlamentari) che, pur non volgendosi specificamente alla disciplina dell’organizzazione interna dei partiti, hanno immediati (e, a mia opinione, gravemente nocivi) riflessi sulla stessa, come pure sulle dinamiche della forma di governo e della stessa forma di Stato. Penso, ad es., per tutti, alla inopinata proposta di abolire il divieto di mandato imperativo, restando nondimeno aperta la questione – su cui, ancora di recente, si è intrattenuta una sensibile dottrina [A.M. CITRIGNO - G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 22 settembre 2018] – relativa alla introduzione di eventuali temperamenti del principio in parola, rispettandone nondimeno il “nucleo duro” (indicazioni di vario segno possono poi aversi, in chiave comparata, dai contributi svolti nell’ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi” e componenti la Ricerca 2019 su “*Il divieto di mandato imperativo: un principio in discussione*, a cura di P. Caretti - M. Morisi - G. Tarli Barbieri, giugno 2019). Ed è purtroppo amaro dover constatare che dei provvedimenti sopra indicati (e di altri ancora per brevità non menzionati) una nutrita schiera di studiosi non ha mancato – come si sa – di denunciare i guasti dagli stessi discendenti, senza nondimeno ad oggi ricevere alcun ascolto da un legislatore sordo ad ogni richiamo volto a riportarne l’operato entro l’alveo costituzionale da cui è sensibilmente deviato.

Ora, avverso alcune delle novità in parola temo che l’auspicio della loro caducazione (in ispecie sotto la scure della Consulta) sia purtroppo destinato a restare sulla carta (così, in particolare, per ciò che concerne il “taglio” suddetto), mentre quanto ad altre non sembra fuori della realtà l’ipotesi che restino prive di seguito.

Come che sia di ciò, ad ogni buon conto, i rimedi avverso pratiche che vedano la luce in seno ai partiti e che si pongano in frontale opposizione nei riguardi del valore democratico e dei valori fondamentali restanti non fanno per vero difetto, quanto meno con riferimento ai casi in cui siano incise posizioni soggettive, sì da sollecitare quindi l’intervento riparatore dei giudici (su di che v., nuovamente, da ultimo, G. DONATO, *La funzione costituzionale dei partiti e il sindacato del potere giudiziario*, cit.).

⁶⁴ Sul rapporto tra i meccanismi elettorali e lo Stato costituzionale, per tutti, v. il corposo studio monografico di L. TRUCCO, *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino 2011; v., inoltre, utilmente, G. DELLEDONNE, *Legge elettorale e principi costituzionali in materia di partiti politici: un’interazione problematica*, in *Quad. cost.*, 4/2017, 801 ss.

⁶⁵ Non si dimentichi il saggio rilievo di un’autorevole dottrina secondo cui “il primo obiettivo di una buona riforma elettorale è la governabilità ma un obiettivo altrettanto importante è una buona selezione dei candidati” (A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit., 8).

In generale, va qui pure rinnovata l'avvertenza, già altrove ripetutamente fatta, a guardarsi dai sempre possibili usi distorti dello strumento apprestato dall'art. 138, tanto se meramente prospettati quanto (e più ancora) se portati a termine, per il tramite dei quali la Costituzione viene presentata agli occhi di una pubblica opinione in larga parte inconsapevole come un bersaglio da abbattere, ad essa imputandosi la responsabilità di guasti che invece hanno principalmente, se non pure esclusivamente, nel sistema politico e di quanti in esso operano con ruoli di primo piano la causa prima della loro esistenza. È pur vero, nondimeno, che, ancora una volta, anche le regole possono (e devono) fare la loro parte e – laddove sia ormai acclarato che hanno mancato l'obiettivo di dare un orientamento (se non pure un ordine) alle dinamiche politico-istituzionali – vanno dunque cambiate senza esitazione e rimpianto, sì da renderle maggiormente attrezzate ad arginare manifestazioni della politica debordanti dall'alveo costituzionale o, come che sia, inadeguate a far fronte ai più diffusi ed avvertiti bisogni emergenti dal corpo sociale⁶⁶.

Come si è fatto in altri luoghi notare⁶⁷, *la malizia del potere (aggiungo ora: specie ove si orienti verso obiettivi devianti dal solco costituzionale) si combatte anche, seppur ovviamente non solo, con la malizia della Costituzione*. È pur vero però che le regole sono esse stesse il frutto della politica, anzi proprio di alcune delle massime decisioni politiche; e, perciò, è tutta da verificare la sussistenza di una ferma volontà degli operatori di far luogo ad innovazioni positive da cui discendono limiti anche particolarmente consistenti alla loro azione. E, tuttavia, l'esperienza testimonia che, ricorrendone le condizioni complessive di contesto, di ciò si è avuto più volte (ed anche assai di recente) riscontro⁶⁸.

Per l'aspetto ora considerato, credo che sia necessario varare con urgenza una modifica della Carta che, in primo luogo, abbia di mira l'art. 94, commutando la maggioranza prevista per la concessione e la revoca della fiducia da semplice in assoluta. Una riforma, questa, che – come si è tentato di mostrare altrove⁶⁹ – può andar bene, per opposte ragioni, alle forze politiche degli opposti schieramenti; ed una riforma che proprio la vicenda alla quale abbiamo da ultimo assistito, che ha visto il Governo Conte incassare il voto favorevole della maggioranza relativa al Senato, per effetto dell'astensione dei parlamentari di Italia Viva, dimostra essere con pressante urgenza imposta⁷⁰. Lo è, per il fatto, di tutta evidenza, che, laddove il Governo dovesse seguitare a restare in carica senza godere dell'appoggio di una maggioranza stabile dei componenti entrambi i due rami del Parlamento,

⁶⁶ La posizione che reputo, dunque, maggiormente corretta e feconda è quella mediana tra il corno estremo del revisionismo (o – peggio – riformismo) costituzionale a tutti i costi e l'altro, opposto, della immutabilità della Carta, non già, ovviamente, al piano formale-astratto, nessuno contestando l'assoggettabilità della stessa ad eventuali innovazioni, bensì a quello sostanziale, alcuni autori facendosi portatori di una marcata vocazione al “congelamento” della Carta, quale uscita dalla penna del Costituente, frutto – a quanto pare – di una visione mitica o, diciamo pure, sacrale della stessa, quale documento privo di macchia alcuna e perfetto in sé e per sé (ha anni addietro efficacemente sintetizzato quest'orientamento R. BIN, *Cose serie, non riforme costituzionali!*, in *Quad. cost.*, 2/2013, 317 ss.).

⁶⁷ ... tra i quali, il mio *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in AA.VV., *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Cedam, Padova 2010, 19 ss., spec. 28.

⁶⁸ Basti solo pensare, da ultimo, al “taglio” dei parlamentari, introdotto da una legge di revisione costituzionale dall'oggetto apparentemente circoscritto e, però, come si è opportunamente rilevato in molti commenti, gravida d'implicazioni a largo raggio e che, perciò, richiederebbe una lunga serie di ulteriori interventi chirurgici mirati nel corpo costituzionale al fine di parare il rischio che possano discenderne effetti gravemente pregiudizievoli per alcuni interessi costituzionalmente protetti e, ancora più a fondo, per alcuni valori fondamentali dell'ordinamento.

Tengo qui a rinnovare, ancora una volta, il giudizio negativo già manifestato nei riguardi della novità in parola che, nondimeno, merita di essere qui nuovamente richiamata, dal momento che essa offre una rilevante testimonianza del fatto che i parlamentari che l'hanno varata erano, evidentemente, del tutto consapevoli che, in conseguenza della stessa, molti di loro non avrebbero verosimilmente trovato più posto nelle future assemblee parlamentari.

⁶⁹ ... nel mio *Il lascito della “pseudocrisi” di governo del Conte-bis*, cit.

⁷⁰ ... e tale, a mio modo di vedere, comunque sarebbe pur laddove dovesse aderirsi alla proposta, da ultimo con opportuni argomenti affacciata in un [Editoriale](#) (di P. COSTANZO), dal titolo [Quanto ci si può fidare di questa fiducia?](#), apparso in questa [Rivista](#), 2021, secondo cui gioverebbe, in prospettiva di riforma, riservare ad uno solo dei rami del Parlamento il potere di dare e togliere la fiducia, nel quadro di un complessivo rifacimento delle loro funzioni e del loro ruolo (una innovazione, questa, che – come si sa – si era in passato tentato senza successo di introdurre).

risulterebbe afflitto da una intrinseca debolezza che potrebbe frenarne o variamente condizionarne l'azione politica, tanto più in una congiuntura, quale quella presente, che richiede l'adozione di misure a getto continuo, a largo raggio e fortemente incisive, al fine di porre un qualche rimedio agli effetti devastanti prodotti dalla pandemia.

Non credo, ad ogni buon conto, che l'innamoramento che lega visceralmente molti di noi alla Carta e ai suoi valori ci renda ciechi al punto di non avvederci che, a distanza di ormai molti lustri dalla sua entrata in vigore, si rendano indispensabili ed urgenti ulteriori innovazioni a quelle già apportate. Lo stesso Titolo V, che – come si sa – è andato soggetto al suo sostanziale, integrale rifacimento, meriterebbe di essere nuovamente riformato, anche al fine qui specificamente rilevante, secondo quanto si dirà a momenti.

A mia opinione, buoni risultati possono ragionevolmente attendersi da alcune mirate innovazioni sia di rango costituzionale che ai piani sottostanti della piramide delle fonti, accomunate dal fine della *massima distribuzione possibile della sovranità tra plurimi centri istituzionali* (in ambito interno⁷¹ così come a quello delle relazioni interordinamentali⁷²) e della *massima cooperazione sia*

⁷¹ Così, per fare ora solo un esempio a mia opinione particolarmente istruttivo, al piano dei rapporti Stato-Regioni, gioverebbe puntare – come vado dicendo da tempo – ad un radicale rifacimento dell'impianto costituzionale, quale potrebbe aversi introducendo un meccanismo duttile di riparto di materie e funzioni ispirato alla "logica" di una *specialità diffusa*, dando modo ad ogni Regione di attingere da un serbatoio disposto al centro ogni competenza congeniale ai peculiari interessi emergenti dal proprio territorio, eccezion fatta ovviamente di quelle cui facciano capo interessi insuscettibili di essere attratti nell'orbita di discipline differenziate e bisognosi piuttosto di restare nella esclusiva cura dello Stato. Allo stesso tempo – è appena il caso qui di rilevare di passaggio – è necessario predisporre meccanismi prontamente azionabili ed efficaci di salvaguardia dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento, sì da consentire in ogni tempo allo Stato di intervenire a colmare inadempienze e, in genere, a rimediare a pratiche lesive dell'unità stessa, poste in essere dalla mano regionale. E, tuttavia, accenno qui di passaggio, non si trascuri il dato per cui l'unità in parola può trovarsi messa a rischio anche da atti dello stesso Stato che rechino un *vulnus* più o meno grave all'autonomia, che poi *per ciò stesso* si rifletta a carico della stessa unità. La qual cosa può considerarsi, a mia opinione, provata ove si convenga a riguardo del fatto che quest'ultima si fa ed incessantemente rinnova – secondo modello – proprio grazie alla promozione e salvaguardia, la massima consentita dalle condizioni oggettive di contesto, dell'autonomia medesima, non già con il suo svilimento e lo spegnimento [maggiori ragguagli sul punto, di cruciale rilievo, nei miei *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2020, 28 settembre 2020, 100 ss., e *Autonomia e unità-indivisibilità della Repubblica: il modello costituzionale alla prova dell'emergenza*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2020, 18 ottobre 2020, 132 ss.].

⁷² Assegno uno speciale significato allo spostamento di quote considerevoli della sovranità a beneficio della Comunità internazionale e di organizzazioni sovranazionali, a partire ovviamente dall'Unione europea [in relazione alla quale ultima un quadro di sintesi può vedersi in P. COSTANZO - L. MEZZETTI - A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*⁵, Giappichelli, Torino 2019, nonché ora in G. VOSA, *Il principio di essenzialità. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea*, FrancoAngeli, Milano 2020. De *La sovranità tra Costituzioni nazionali e Trattati europei* ha poi di recente discorso A. GUAZZAROTTI, in *DPCE on line*, 1/2020, 20 aprile 2020, 327 ss., mentre de *La sovranità penale tra Stato e Consiglio d'Europa* tratta un succoso saggio in forma monografica di A. BERNARDI, Jovene, Napoli 2019. Infine, *La sovranità oltre lo Stato* è il titolo di un denso studio di E. CANNIZZARO, Il Mulino, Bologna 2020]. E ciò, per il fatto che, demandandosi la disciplina di interessi di rilievo costituzionale a sedi di produzione giuridica disposte fuori delle mura domestiche, si rende possibile rimediare – pur se solo in parte – a talune carenze evidenziate entro queste ultime. È però appena il caso qui di rilevare, seppur di sfuggita, che ad una siffatta traslazione deve accompagnarsi la fissazione, in modo fermo, delle condizioni necessarie a far sì che l'azione dell'Unione sia costantemente ispirata alla reciproca solidarietà degli Stati che la compongono e votata alla salvaguardia del patrimonio dei valori che stanno a base dello Stato di diritto [su di che può, se si vuole, vedersi il mio *Stato di diritto sovranazionale e Stato di diritto interno: simul stabunt vel simul cadent*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3/2020, 15 novembre 2020, 10 ss.; ha, di recente, molto insistito, con opportuni rilievi, sulla solidarietà tra i Paesi membri dell'Unione, anche F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 3 dicembre 2020, 456 ss.].

Convengo, poi, con l'avviso manifestato da una sensibile dottrina (C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, cit., 211 ss.) a riguardo del fatto che il futuro dei partiti politici non può essere ricercato nello Stato-nazione, sempre pronto a riemergere (anche con tratti particolarmente marcati ed inquietanti), ma in Europa, non nascondendomi tuttavia allo stesso tempo quanto sia arduo centrare quest'obiettivo, anche per la miopia e la refrattarietà degli stessi partiti a perseguire in modo fermo questo disegno. Faccio, dunque, mia la conclusione cui perviene, al termine del suo argomentato studio, la dottrina ora richiamata, laddove rileva il bisogno di "un'Europa pesante, con un assetto politico pesante (democraticamente

interorganica che intersoggettiva nell'esercizio delle pubbliche funzioni. Per l'uno e per l'altro verso può, infatti, centrarsi l'obiettivo della distribuzione del potere (e delle responsabilità) in forme tali da dar modo a ciascuna sede istituzionale di controllare il (e, fin dove possibile, rimediare al) distorto operato delle altre, sì da ovviare a talune strutturali carenze della normazione e, in genere, delle pubbliche funzioni (in specie di quella giurisdizionale), nel loro farsi diritto vivente.

È di cruciale rilievo per l'ottimale funzionalità del modello qui tratteggiato unicamente nei suoi lineamenti essenziali che il sistema cui esso si riferisce risulti dotato di una struttura solida e flessibile allo stesso tempo, di modo che in situazioni di fisiologico svolgimento delle relazioni istituzionali, quali si hanno nel "tempo ordinario" – come lo si è altrove chiamato – si tenga ferma la massima distribuzione della sovranità suddetta, ammettendosi nondimeno, *per esplicita previsione costituzionale*⁷³, la eventualità che in situazioni di emergenza (caratterizzanti il "tempo straordinario") quote significative di sovranità si spostino in capo all'apparato centrale dello Stato (e, segnatamente, al Governo ed ai suoi componenti⁷⁴) a presidio della identità e continuità dell'ordinamento nel tempo messa a rischio da eventi eccezionali di inusitata gravità, vale a dire a garanzia proprio di quel modello di distribuzione massima della sovranità che, una volta tornato lo stato di quiete (il "tempo ordinario"), dà la cifra identificante dell'ordinamento stesso.

La distribuzione del potere, nondimeno, non dovrebbe tradursi, così come invece non poche volte si è avuto e tende anzi viepiù ad aversi, nella confusione dei ruoli e delle relative responsabilità (che, poi, a conti fatti, portano ad una "non responsabilità", seppur solo di tipo diffuso⁷⁵, che, per ragioni varie di ordine politico-istituzionale, non ha – come si sa – avuto modo di spiegarsi in apprezzabile misura). La qual cosa, tuttavia, non equivale a riproporre antichi schemi teorici ispirati ad una rigida separazione dei ruoli stessi che, al di là di pur legittime riserve che allo stesso piano teorico sollevano, sono decisamente rigettati da un contesto refrattario ad accoglierli e *quodammodo* metabolizzarli.

legittimato), con partiti transnazionali pesanti" (251), consapevole del fatto che in tal modo si potrà (almeno in parte) ovviare a talune carenze di cui si ha da noi specificamente riscontro. Avverto, però, ancora una volta, che una cruda e disincantata osservazione della realtà obbliga a riconoscere che taluni fattori degenerativi propri della forma-partito in genere e, perciò, dell'istituto della rappresentanza *ut sic*, pur nelle sue varie espressioni in contesti istituzionali ad ogni modo diversi, potranno ugualmente riprodursi, seppur con connotati verosimilmente meno vistosi ed incisivi [utili indicazioni a riguardo delle prospettive della democrazia rappresentativa in ambito eurounitario sono state di recente offerte da AA.VV., *Parlamenti e democrazia in Europa. Federalismi asimmetrici e integrazione differenziata*, a cura di C. Fasone - N. Lupo - A. Vauchez, Il Mulino, Bologna 2020; cfr., inoltre, G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza politica, dinamiche sovranazionali, nazionalismi. Notazioni a partire da un recente volume*, in *Diritti Comparati*, 2/2020, 1 ss., spec. 19 ss.].

⁷³ Una previsione che in atto non c'è e che – come si è tentato di argomentare altrove [in specie, nel mio *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Stato di diritto Emergenza Tecnologia* (a cura di G. De Minico e M. Villone), Genova, Consulta OnLine, 2020, 196 ss.] – è urgente, a mia opinione, introdurre nella Carta allo scopo opportunamente novellata. E così, ove si fosse avuta, ci sarebbe forse stato risparmiato lo spettacolo assai poco edificante costituito da animate (e, per vero, talora scomposte) controversie tra esponenti del Governo (a partire dal Presidente del Consiglio) e Presidenti di Regioni e Sindaci, così come di questi ultimi *inter se*, aventi ad oggetto la delimitazione delle rispettive sfere di competenza.

È, ad ogni buon conto, appena il caso di esplicitare che la soluzione qui patrocinata non autorizza il Governo (e i suoi componenti) ad attrarre a sé ogni decisione in merito alla gestione dell'emergenza, come pure a riempirla di ogni possibile contenuto, restando pur sempre ogni determinazione al riguardo soggetta al consueto controllo secondo ragionevolezza, nella sua specifica espressione della congruità delle misure adottate rispetto alla situazione di fatto sulla quale sono destinate ad operare. Che, poi, si diano le condizioni oggettive di contesto che consentano un efficace esercizio del controllo stesso (e la conseguente, eventuale caducazione delle misure varate per far fronte all'emergenza) è, ovviamente, tutto un altro discorso che deve, di tutta evidenza, farsi in altro luogo.

⁷⁴ ... rafforzandosi, allo stesso tempo, con le opportune innovazioni ai regolamenti camerati, il ruolo d'indirizzo e controllo del Parlamento, per un verso, e, forse più ancora (data la celerità dei tempi richiesti per l'adozione delle misure necessarie a far fronte all'emergenza), del Presidente della Repubblica. Quanto al primo versante, il punto è variamente rimarcato in dottrina [per tutti, G. RIVOSACCHI, *Divisione dei poteri, relazioni tra Stato e Regioni e ruolo del Parlamento ai tempi del coronavirus*, in *Diritti Regionali*, 3/2020, 30 dicembre 2020, 637 ss., spec. 648 ss.]; quanto al secondo, può, se si vuole, vedersi il mio scritto da ultimo richiamato.

⁷⁵ ... nei limiti in cui si riesca davvero a tenere fino in fondo distinta dalla responsabilità istituzionale: una distinzione giudicata "arrischiata" da un'avvertita dottrina (V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, cit., 57 ss., spec. 60 ss.).

Il giusto mezzo tra la *confusione* e la *separazione* dei ruoli è dato dalla loro *distinzione*, accompagnata da una fitta, costante e feconda cooperazione sia interorganica che intersoggettiva; e il modo migliore per assicurarla è, a mio modo di vedere, quello stesso che si ha tra i produttori di norme espressive, rispettivamente, di *principi* e di *regole*, in vista del complessivo appagamento di diritti e interessi in genere quale non potrebbe altrimenti aversi né solo dai primi né solo dalle seconde.

Si è poc'anzi veduto che la soluzione interpretativa dell'art. 49 maggiormente conducente ai valori nel loro fare "sistema" è quella che si affida ad un apporto equilibrato della *produzione normativa eteroprodotta* e di quella *autoprodotta* avente ad oggetto la struttura e le dinamiche interne dei partiti, all'una spettando di fissare una disciplina essenziale, *per principia*, ed all'altra quella minuta e dettagliata, diversa da una formazione politica all'altra e congeniale ai peculiari connotati di ciascuna di esse.

Ebbene, analogamente, anche il rapporto tra la legislazione (e il c.d. "diritto politico" in genere) e la giurisdizione⁷⁶, specie laddove aventi ad oggetto i diritti fondamentali, per un suo fisiologico ed efficace svolgimento⁷⁷, dovrebbe ispirarsi allo schema suddetto che vede anteposta la disciplina di cornice, *per principia*, tipicamente rimessa alla legge ed agli altri atti espressivi di "diritto politico", ed invece demandata quella di dettaglio al diritto di giurisprudenziale fattura, in ciascuna delle sue plurime articolazioni ed espressioni ed in tutte assieme, quali si hanno per mano delle Corti europee, del giudice costituzionale, dei giudici comuni in genere⁷⁸.

Certo, la tipizzazione dei ruoli che corre lungo il crinale principio-regola risulta alquanto fragile, nient'affatto suscettibile di cogliersi appieno, con sicurezza, al piano teorico e comunque è assai ardua da preservare nel corso di pratiche esperienze attraversate da un moto interno incessante e gravate da plurime tensioni e contraddizioni. D'altro canto, anche in seno al variegato "insieme" della

⁷⁶ ... delle cui varie ed articolate movenze si discute – come si sa – animatamente da tempo [interessanti spunti ricostruttivi sono stati, non molto tempo addietro, offerti da M. LUCIANI, *Diritto giurisprudenziale, limiti dell'interpretazione e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 12/2019, 345 ss., nonché dai contributi di AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il diritto giurisprudenziale*, a cura di V. Messerini - R. Romboli - E. Rossi - A. Sperti - R. Tarchi, University Press, Pisa 2020, ed *ivi* il mio [Diritto giurisprudenziale e diritto politico: questioni aperte e soluzioni precarie](#), già in questa [Rivista](#), 2019/III, 707 ss.].

⁷⁷ ... idoneo, perciò, a far fronte alle formidabili prove cui è sottoposto, specie nella presente congiuntura storica gravata – come si diceva – da plurime ed ingravescenti emergenze.

⁷⁸ In questo modello, che vuole una legislazione essenziale e duttile seguita da una "delega" ai giudici per la produzione di regole non meramente applicative [come, invece, patrocinato da un'accreditata dottrina: spec., M. LUCIANI, in più scritti, tra i quali *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in [Rivista AIC](#), 3/2012, 3 luglio 2012, spec. al § 4, ma *passim* e, pure *ivi*, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, 4/2014, 10 ottobre 2014, nonché *Ermeneutica costituzionale e "massima attuazione della Costituzione"*, in AA.VV., *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale nel decennio 2006-2016*, a cura di P. Perlingieri e S. Giova, ESI, Napoli 2018, 37 ss., spec. 43 ss.] bensì attuative dei principi fissati dalla prima, caratterizzanti le operazioni di bilanciamento in concreto richieste dalle singole vicende processuali, si riconosce una nutrita schiera di studiosi [ex plurimis, A. D'ALOIA, *Giudice e legge nelle dinamiche del biodiritto*, in [Biolaw Journal](#), 1/2016, 105 ss.; P. VERONESI, *Rights on the move: come cambiano i diritti costituzionali (e le loro interpretazioni)*, in [Biolaw Journal](#), 2/2018, 77 ss.; nella stessa *Rivista*, M. PICCINNI, *Biodiritto tra regole e principi. Uno sguardo «critico» sulla l. n. 219/2017 in dialogo con Stefano Rodotà*, 1/2018, spec. 12 ss.; R.G. CONTI, [La legge 22 dicembre 2017, n. 219 in una prospettiva civilistica: che cosa resta dell'art. 5 del codice civile?](#), in questa [Rivista](#), 2018/I, spec. 235 ss. e, dello stesso, *Bioetica e biodiritto. Nuove frontiere*, in [Giustizia Insieme](#), 28 gennaio 2019, e *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana? Relazione di cura, DAT e "congedo dalla vita" dopo la l. 219/2017*, Aracne, Roma 2019; A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018, spec. 170 s.; G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, cit., 407 ss., spec. 431; L. CHIEFFI, *Il diritto all'autodeterminazione terapeutica. Origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Giappichelli, Torino 2019, 90 ss.; A. AMATO, *Giudice comune europeo e applicazione diretta della Carta dei diritti fondamentali dell'UE: Corte di giustizia e Corte costituzionale a confronto*, in *Giur. cost.*, 1/2020, spec. 464 ss. Dal mio canto, ne ho patrocinato l'accoglimento in più scritti, tra i quali *Procreazione medicalmente assistita e Costituzione: lineamenti metodico-teorici di un modello ispirato ai valori di dignità e vita*, in AA.VV., *La procreazione medicalmente assistita. Bilancio di un'esperienza, problemi e prospettive*, a cura di S. Agosta - G. D'Amico - L. D'Andrea, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 257 ss., nonché in [Federalismi.it](#), 10/2016, 11 maggio 2016, spec. al § 2.4, e *Rapporti interordinamentali e rapporti interistituzionali in circolo (scenari, disfunzioni, rimedi)*, in [Freedom, Security & Justice: European Legal Studies](#), 2/2019, 15 luglio 2019, 35 ss., spec. 49 ss.].

legislazione si danno non pochi casi di successione e di raccordo di leggi di principio e di leggi di dettaglio⁷⁹, senza che poi sia agevole nei fatti stabilire se vi siano stati (e in che misura si siano avuti) scostamenti dal modello ed indebite invasioni di campo. Non si trascuri, ad ogni buon conto, la circostanza per cui ogni riscontro in seno alla legislazione risulta soggetto a spinte e contropunte di vario segno e di varia intensità dovute alla natura frequentemente mutevole degli interessi rispettivamente demandati alla cura di questo o quell'ente; e l'accertamento della natura o della dimensione degli interessi stessi è – come si sa – assai impegnativo, dal momento che prende forma su un terreno scivoloso, poco illuminato dagli enunciati costituzionali che lo riguardano, connotati da un linguaggio estremamente sibillino, per non dire in più punti della trama dagli stessi composta in tutto e per tutto oscuro. E, tuttavia, una qualche capacità di delimitazione dell'area materiale entro la quale va condotta la ricerca dei significati astrattamente possibili degli enunciati stessi si ha pur sempre, se si conviene che non fanno comunque difetto i segni, ora più ora meno marcati, lasciati dalla scrittura costituzionale, la Carta non esibendo mai – checché ne abbia detto un'autorevole dottrina⁸⁰ – pagine “bianche”, nella stretta accezione del termine.

6. Le “catene” di normazione e giurisdizione, di cui si ha riscontro tanto al piano dei rapporti interordinamentali quanto a quello interno al singolo ordinamento dato, quale rimedio (seppur parziale) alla carente “qualità” della rappresentanza politica, e le torsioni dei ruoli istituzionali che, in occasione della formazione delle “catene” stesse, si rendono non di rado manifeste

Questo schema – come si viene dicendo – possiede, a mia opinione, generale valenza e tende anzi viepiù ad affermarsi e diffondersi per ogni dove, specie nel presente contesto in cui non si danno, se non raramente, oggetti della normazione bisognosi di trattamento esclusivo in seno ad un ordinamento dato, che dunque si perfezioni nel “chiuso” dello stesso. Si danno, di contro, oggetti che, per essere disciplinati a modo, richiedono la produzione di uno sforzo formidabile, che supera le sole forze pure del più attrezzato dei “sovrani”, quale può aversi attraverso un lavoro di squadra, compiuto in spirito di autentica, “leale cooperazione”, distribuito tra più ordinamenti e, per uno stesso ordinamento, a più livelli istituzionali, coinvolgendo dunque la Comunità internazionale, organizzazioni sovranazionali (a partire, ovviamente, dall'Unione europea) e, in ambito interno, plurimi operatori istituzionali, in sede centrale come pure in ambito locale.

Vengono in tal modo a formarsi – come si è tentato di mostrare in altri luoghi⁸¹ – delle “catene” normative, ora più ed ora meno lunghe in relazione ai peculiari oggetti della loro disciplina, che attraversano gli ordinamenti, distribuendosi e diffondendosi quindi fino ad abbracciare aree materiali anche particolarmente vaste. “Catene” che – come si è veduto – vedono coinvolti nella opera assai ardua della loro formazione anche i giudici, cui è anzi rimesso un compito di particolare impegno, specie laddove debba svolgersi sul terreno sul quale maturano le esperienze dei nuovi diritti (ancora di più, poi, di quelli riguardanti le vicende d'inizio e fine-vita, che obbligano a complesse e sofferte mediazioni tra plurimi interessi meritevoli di tutela⁸²).

⁷⁹ Esemplarmente, come si sa, nelle materie di potestà ripartita tra Stato e Regioni.

⁸⁰ Il riferimento è ad un noto pensiero di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, III, 3 ss., spec. 39, espresso con specifico riguardo al catalogo delle materie di competenza regionale e quindi ripreso e variamente adattato a plurime fattispecie ed esperienze da più autori.

⁸¹ ... tra i quali il mio *Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali, teoria della Costituzione*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 1/2008, spec. 10 ss.

⁸² Indicazioni, nella vastissima lett., per tutti, in S. AGOSTA, *Procreazione medicalmente assistita e dignità dell'embrione*, Aracne, Roma 2020, e *Disposizioni di trattamento e dignità del paziente*, Aracne, Roma 2020, nonché, con specifico riguardo alle prime, in V. TIGANO, *I limiti dell'intervento penale nel settore dei diritti riproduttivi*, Giappichelli, Torino 2019, e, quanto alle seconde, in C. IANNELLO, *Salute e libertà. Il fondamentale diritto all'autodeterminazione individuale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2020.

Ora, è chiaro che il coinvolgimento di plurimi operatori istituzionali non per ciò rende più agevole il compito di ciascuno di essi che, anzi, ne risulta viepiù complicato, nella consapevolezza che, venendo meno anche solo uno degli anelli della “catena”, fatalmente la stessa si renderebbe inservibile allo scopo o, comunque, ne risulterebbe in maggiore o minore misura pregiudicato il comune obiettivo avuto di mira. E, tuttavia, l’esperienza ci consegna numerosi esempi di “supplenza”, alle volte esercitata in modo per vero forzoso, dell’uno verso l’altro operatore, al fine di porre rimedio ad omissioni o a cattivi esercizi di funzioni vitali per l’appagamento di interessi costituzionalmente meritevoli di tutela e, in genere, per l’affermazione dei valori costituzionali.

Non ho dubbi a riguardo del fatto che, nella gran parte dei casi in cui se ne ha riscontro (se non pure di tutti...), la radice da cui le torsioni dei ruoli si alimentano è data proprio dalle acclerate e gravi carenze complessive esibite dalla rappresentanza politica. La vicenda – come si è veduto – ha risalenti ascendenze, e però proprio nel tempo a noi più vicino ha preso una piega assai pericolosa ed inquietante, avendo la tendenza di cui ora si discorre subito una inusitata (anche rispetto ad un recente passato) accelerazione e manifestandosi in forme abnormi.

Si pensi solo al fenomeno assai noto delle manipolazioni dei testi di legge ad opera della giurisprudenza costituzionale, in ispecie ad alcune delle sue espressioni nelle quali l’attributo e, direi, la carica della “normatività” appaiono particolarmente vistosi⁸³, ma non si trascurino neppure le manipolazioni di frequente operate dai giudici comuni, seppure assai problematicamente intercettabili, per via d’interpretazione, specie a mezzo della c.d. interpretazione conforme.

Ebbene, è chiaro che del fenomeno in parola non si sarebbe avuta traccia alcuna (e, comunque, non nella accentuata misura di cui si è avuto, e si ha, riscontro) laddove la legislazione fosse stata fatta, e seguitasse a farsi, a modo. Purtroppo, è storia antica quanto l’uomo che, laddove si riscontra un vuoto di potere, lì vi è pur sempre chi è pronto ad occuparlo, anche se è doveroso riconoscere che la “supplenza” in parola – come la stessa Corte ha in modo stizzito rilevato per bocca del suo Presidente *pro tempore*, G. Zagrebelsky⁸⁴ – non è stata di certo né “richiesta” né “gradita”⁸⁵. Questa vicenda si è, però, di recente presentata con un andamento alquanto singolare, discutibile (e, invero, è animatamente discusso) e, a mia opinione, preoccupante, essendosi manifestata (e manifestandosi) a mezzo di tecniche decisorie fortemente penalizzanti per la discrezionalità del legislatore⁸⁶,

⁸³ Il carattere sostanzialmente “normativo” di alcune specie di decisioni della Corte costituzionale è rilevato – come si sa – da tempo dalla più avvertita dottrina (per tutti, G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Cedam, Padova 1985, 755 ss.); con gli anni, però, ha assunto forme viepiù vistose e discusse, agevolato e *quodammodo* veicolato dal fiorire di tecniche decisorie sempre più varie ed incisive, delle quali la punta più elevata si è, forse, avuta con *Cappato*, secondo quanto si dirà meglio a momenti.

⁸⁴ ... in occasione dell’annuale Conferenza stampa relativa al 2004.

⁸⁵ In tema è fiorita – come si sa – una messe copiosa di scritti di vario segno (per una recente messa a punto, per tutti, M. RUOTOLO, *Corte costituzionale e legislatore*, in *Dir. soc.*, 1/2020, 53 ss.).

⁸⁶ ... peraltro già in più occasioni soggetta ad un *pressing* soffocante [riferimenti in A. SPADARO, *I limiti “strutturali” del sindacato di costituzionalità: le principali cause di inammissibilità della q.l.c.*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 26 novembre 2019, 154 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, cap. II degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, a cura dello stesso R., Giappichelli, Torino 2020, 104 ss.; D. MARTIRE, *Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate: il fine giustifica i mezzi? Note a margine della sentenza n. 113 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2020, 3 novembre 2020. Non a caso, d’altronde, una sensibile dottrina (D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, 101 ss.) ha rilevato il superamento delle “rime obbligate”, originariamente fatte valere dalla giurisprudenza, e la loro sostituzione ad opera dei “versi sciolti”, nel mentre un accreditato studioso e giudice costituzionale, F. MODUGNO, *Le novità della giurisprudenza costituzionale*, in *Lo Stato*, 14/2020, 101 ss., spec. 115, ha discusso di un “progressivo commiato dal teorema delle ‘rime obbligate’”. Tra i molti altri che ne hanno di recente trattato, v. C. PADULA, *A mo’ di premessa: realtà e mito nella creatività procedurale della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Una nuova stagione creativa della Corte costituzionale?*, a cura dello stesso C. Padula, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, 19 ss., e, pure *ivi*, M. RUOTOLO, *L’evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell’ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale*, 243 ss., e G. D’AMICO, *Il volto giuridico delle scelte di fine vita. Brevi note a proposito della “creatività” delle decisioni della Corte sul c.d. caso Cappato*, 311 ss.; v., ancora, di M. RUOTOLO, *Oltre le “rime obbligate”?*, intervento al Seminario *Un riaccostamento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*,

sottoposta ad uno *stress* continuo, crescente e, in alcuni casi, per vero insopportabile. La punta più elevata di questo *trend* si è da ultimo avuta – come si sa – con *Cappato*, che ha portato alla invenzione di una inusuale (e, a mia opinione temeraria) tecnica decisoria realizzata in due tempi, per effetto della quale la discrezionalità in parola è stata, a conti fatti, azzerata⁸⁷. Una tecnica cui, ad oggi, è stato dato seguito una sola volta⁸⁸, peraltro contraddetta in circostanze per più versi analoghe⁸⁹, che dunque avrebbero potuto sollecitare un trattamento non differenziato che però l'oscillante e talora pilatesca giurisprudenza costituzionale non ha ritenuto di doverle riservare.

Ora, a mio modo di vedere, la giustificazione della “supplenza” riferita al bisogno di non lasciare sguarnito di tutela un diritto che risulterebbe gravemente e persino per intero sacrificato non riesce a “coprire” una manovra “politico-normativa” – ché di questo, piaccia o no, a conti fatti si tratta⁹⁰ – pur abilmente posta in essere dalla Consulta per rimediare alle perduranti carenze della rappresentanza. Una giustificazione, dunque, che non regge, se in via generale si conviene a riguardo del fatto che, una volta spazzato via il principio della separazione dei poteri, pur nei limiti in cui può considerarsi servito e tenuto faticosamente in piedi dal limite del rispetto della discrezionalità del legislatore, fatalmente gli stessi diritti fondamentali finiscono, prima o poi, con l'esserne pregiudicati. Un esito obbligato – ne va dato atto – dal momento che, come si è osservato altrove, priva di una delle sue due gambe, la Costituzione non solo non può camminare spedita nel suo cammino senza fine ma neppure sta in piedi, esattamente così come un essere umano che con una sola gamba e privo di stampelle può tutt'al più fare qualche saltello per poi cadere a terra.

Di contro, un moderato ed opportunamente orientato interventismo dei giudici, in linea con il modello sopra indicato, giova, a un tempo, ai diritti (e, in genere, agli interessi costituzionalmente protetti) e – per ciò che è qui di specifico interesse – alla rappresentanza politica i cui prodotti normativi possono ricevere congruo svolgimento grazie all'“attuazione” mirata, in ragione dei casi, ad essi data in occasione delle singole vicende processuali⁹¹. D'altro canto, per quanto – come si è venuti dicendo – forme abnormi di “supplenza” giudiziaria siano comunque da deprecare, è pur vero che da esse possono venire suggestioni ed indicazioni per la normazione a venire, risolvendosi pertanto in un sussidio per la rappresentanza politica.

Legislazione e giurisdizione – si sa – si dispongono in circolo, variamente condizionandosi a vicenda; e il circolo può essere ora vizioso ed ora virtuoso, non solo l'uno o l'altro, restandone

svoltosi il 13 novembre 2020, in corso di stampa in [Federalismi.it](#); inoltre, G. SILVESTRI, *Del rendere giustizia costituzionale*, in [Questione Giustizia](#), 13 novembre 2020].

⁸⁷ Ma v. la diversa lettura ancora da ultimo riproposta da M. RUOTOLO, *op. et loc. ult. cit.*

⁸⁸ [Ord. n. 132 del 2020](#), sulla quale, tra le altre, la mia nota, dal titolo [Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato \(nota minima a margine di Corte cost. n. 132 del 2020\)](#), in questa [Rivista](#), 2020/II, 399 s., nonché i commenti di R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 3/2020, 4 agosto 2020, 103 ss.; R. ROMBOLI, *Il nuovo tipo di decisione in due tempi ed il superamento delle «rime obbligate»: la Corte costituzionale non terza, ma unica camera dei diritti fondamentali?*, in *Foro it.*, 9/2020, I, 2565; A. MAZZOLA, *Decide che deciderà! La Corte costituzionale torna a adoperare la tecnica inaugurata con il “caso Cappato”*, in questa [Rivista](#), 2020/III, 545 ss.; M. CUNIBERTI, *La pena detentiva per la diffamazione tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo: l'ordinanza della Corte costituzionale n. 132 del 2020*, in [Osservatorio costituzionale](#), 5/2020, 121 ss.; F. PERCHINUNNO, *Riflessioni a prima lettura sull'ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 27/2020, 7 ottobre 2020, 206 ss.; M. PICCHI, *Un nuovo richiamo allo spirito di leale collaborazione istituzionale nel rispetto dei limiti delle reciproche attribuzioni: brevi riflessioni a margine dell'ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio sulle fonti](#), 3/2020, 1411 ss.

⁸⁹ Mi riferisco, in particolare, alla vicenda di cui a [Corte cost. sent. n. 230 del 2020](#) (un richiamo ad un mio pensiero al riguardo può vedersi in N. ZANON, *I rapporti tra la Corte costituzionale e il legislatore alla luce di alcune recenti tendenze giurisprudenziali*, intervento al Seminario *Un riaccentramento del giudizio costituzionale? I nuovi spazi del giudice delle leggi, tra Corti europee e giudici comuni*, cit., § 5).

⁹⁰ E, invero, non mi pare che si possa altrimenti qualificarla, perlomeno ove si abbia a cuore di dare una fedele rappresentazione dell'accaduto.

⁹¹ Emblematica, al riguardo, l'esperienza formatasi in relazione alle pronunzie additive di principio della Consulta o alle decisioni-pilota della Corte EDU.

demandata la qualificazione all'esperienza, nel suo incessante divenire e nelle forme assai varie in cui si manifesta.

Il modello qui pure vagheggiato non è, dunque, né quello di uno "Stato legislativo", ingenuamente inteso ed ispirato a schemi un tempo invalsi ma ormai chiaramente non più riproponibili, né l'altro di uno "Stato giurisdizionale", quale per la critica strumentale, approssimativa e francamente rozza, si sarebbe a giudizio di molti ormai affermato, ma l'altro ancora di uno "Stato legislativo e giurisdizionale" assieme, vale a dire di una legislazione "forte" accompagnata e sorretta da una giurisdizione parimenti "forte", in ciascuna delle sue articolazioni e in tutte assieme. Poi, può ben darsi, ovviamente, che si abbiano occasionali scostamenti da questa indicazione metodico-teorica in un senso o nell'altro, testimoniati da singole vicende processuali. Cionondimeno, in un ordinamento ipergarantista, quale il nostro, si danno pur sempre i rimedi idonei a reprimerne – fin dove possibile – le manifestazioni (in specie, l'invalidazione delle leggi e il meccanismo delle impugnazioni per le sentenze ma, più ancora – come si dirà subito appresso – il "dialogo" tra le Corti).

7. Il declino della rappresentanza e il "dialogo" tra le Corti quale (parziale) rimedio alla sua crisi

È giunto il momento di tirare le fila del discorso svolto e trarne alcune finali conclusioni, specificamente vevoli per il futuro che è ormai alle porte.

Il nodo della rappresentanza – come si è veduto – avvolge non soltanto il sistema istituzionale ma, ancora prima (e di più), la stessa Costituzione e lo Stato che da essa prende il nome, condiziona il mantenimento dell'una e dell'altro, per il modo con cui li abbiamo conosciuti alla luce delle indicazioni, assiologicamente pregnanti, consegnateci dai rivoluzionari francesi e poste a base dell'edificio ordinamentale d'ispirazione liberale.

Ora, possiamo pensare – come si è parimenti veduto – ad innovazioni anche di rango costituzionale, riguardanti la struttura stessa della sede in cui elettivamente trova posto la rappresentanza politica, quale quella che vuole incardinata nella seconda Camera⁹² esponenti delle Regioni e delle autonomie territoriali in genere⁹³. Dobbiamo, tuttavia, avere chiaro che in tal modo si potrà, forse, centrare l'obiettivo di un migliore appagamento del pubblico interesse ma che è pur sempre incombente il rischio della moltiplicazione del male, esattamente come il virus da Covid-19

⁹² ... ma anche in sedi diverse, quale la Conferenza Stato-Regioni, della quale – come si sa – si è ripetutamente proposto l'esplicito richiamo nella Costituzione allo scopo opportunamente novellata [v., ora, il progetto di legge A.S. 1825 e, in dottrina, tra gli altri, M. ESPOSITO, *Supremazia statale e autonomia differenziata: l'equilibrio possibile*, 18 giugno 2020; F. BILANCIA, 23 giugno 2020, senza titolo; M. VILLONE, *Della introduzione di una supremacy clause nell'art. 117 della Costituzione*, tutti in *Astrid* D. DE LUNGO, *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e clausola di supremazia: alcuni temi e problemi del (non?) nuovo progetto di riforma costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2020, 829 ss.; inoltre, il dossier predisposto dall'Ufficio studi del Senato, dal titolo *Costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze e introduzione della clausola di supremazia statale*, a cura di L. Fucito e M. Frati, giugno 2020, n. 259].

Da una prospettiva di più ampio respiro, sulle più salienti esperienze della cooperazione Stato-Regioni, v. R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2018; F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Jovene, Napoli 2018; E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantista e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 10 luglio 2019, 193 ss.; B. GUASTAFERRO, *Autonomia sovranità rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e Regno Unito*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano 2020, spec. 107 ss.; A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 227 ss.

⁹³ Copiosa – come si sa – la letteratura a riguardo della presenza in Parlamento di esponenti delle autonomie territoriali [riferimenti, di recente, in D.E. TOSI, *La rappresentanza territoriale nel sistema parlamentare italiano dal disegno del Costituente al presente processo di riforma: quali prospettive dopo il referendum?*, in *Federalismi.it*, 26/2020, 23 settembre 2020, 166 ss.].

che si riproduce senza sosta, causando in tutto il mondo non poca inquietudine e sofferenza⁹⁴. Senza risposta, infatti, rimane l'interrogativo seguente: chi mai può garantire che i rappresentanti delle Regioni (e di altri enti territoriali), una volta che avranno trovato posto in Parlamento, non esibiranno il *deficit* di rappresentatività che è ad oggi in quest'ultimo vistoso? Tanto più poi – può aggiungersi – se si considerano le forti remore e resistenze manifestate dall'apparato centrale dei partiti a riconoscere margini consistenti, apprezzabili, all'autodeterminazione delle loro ramificazioni periferiche, nella qual cosa – com'è da tempo segnalato dalla più avvertita dottrina⁹⁵ – è da rinvenire la causa prima dello svilimento dell'autonomia politica delle autonomie territoriali (a partire dalle Regioni). E, tuttavia, il fatto stesso di portare queste ultime al centro, incardinandole nella struttura dell'apparato centrale dello Stato (e, segnatamente, nella seconda Camera), offre una garanzia di primario rilievo per un efficace coordinamento delle attività di direzione politica svolte in sede centrale come pure in periferia. Tanto più avvertito questo bisogno, poi, in presenza di emergenze di singolare gravità, quale quella sanitaria in atto, laddove si è toccato con mano quanto fosse evidente lo scollamento degli indirizzi⁹⁶.

Forse, una cruda e disincantata osservazione della realtà che ci circonda, obbliga a riconoscere che il declino della rappresentanza, in sede centrale così come in ambito locale, è inarrestabile, al pari di un male inguaribile che, diffondendosi in un organismo vivente, porta prima o poi allo spegnimento della vita, un male i cui effetti possono essere solo (fin dove possibile...) arginati o ritardati ma, appunto, non rimossi, sradicati una volta per tutte.

Come insegna la teoria dei vasi comunicanti, un liquido che trapassa da un contenitore all'altro rimane sempre lo stesso nella sua complessiva consistenza. Nel caso nostro, l'affievolimento e il graduale spegnimento del "diritto politico" porta naturalmente ad un graduale accrescimento del "diritto giurisprudenziale": le due forme di "diritto" (in senso oggettivo-normativo) ad oggi caratterizzanti l'esperienza giuridica, ad ogni piano o livello in cui prende forma e si rende manifesta.

Si rende, dunque, necessario mettere in campo risorse efficaci a presidio della certezza del diritto che, secondo un insegnamento risalente ad Aristotele ed ininterrottamente trasmesso fino ai giorni nostri, si accompagna alla (e si tiene dalla) produzione di norme generali ed astratte⁹⁷.

In realtà, come si è tentato di mostrare altrove, la certezza del diritto, in un ordinamento di tradizioni liberali, ha teorico e pratico senso unicamente in quanto si converta e risolva in *certezza dei diritti costituzionali*, vale a dire nella effettività della loro tutela. Una tutela che – come si diceva poc'anzi – richiede lo sforzo congiunto di giudici e legislatore, non solo degli uni in innaturale "supplenza" dell'altro né però di quest'ultimo che reputi di poter fare a meno del sussidio di quelli. A loro volta, i giudici – come pure si è fatto notare – sono sollecitati dai casi maggiormente spinosi

⁹⁴ Riferimenti e indicazioni in merito al rapporto tra rappresentanza, sistema dei partiti e autonomie territoriali possono aversi da R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., 239 ss. e, più di recente, *amplius*, da AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di C. Buzzacchi - A. Morelli - F. Pizzolato, Giuffrè, Milano 2016; quanto poi alla rappresentanza nella dimensione regionale, v., almeno, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli 2010.

⁹⁵ In tema, v., già, la densa e lungimirante riflessione di E. CONTI, *Partiti politici e autonomie regionali*, in *Dem. e dir.*, 1967, 147 ss.; particolarmente istruttivi, poi, gli esiti dello studio svolto da AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, Giuffrè, Milano 1988, ed *ivi*, part., T. MARTINES, *L' "intreccio delle politiche" tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, 1 ss., ora anche in ID., *Opere*, cit., III, 919 ss., sul cui pensiero, v. L. D'ANDREA, *Autonomie territoriali e sistema dei partiti nel pensiero di Temistocle Martines*, in *Diritti Regionali*, 3/2016, 20 agosto 2016, 680 ss. Fa ora il punto sulla spinosa questione A.G. LANZAFAME, *L'organizzazione territoriale dei partiti: prassi, regole e dover essere costituzionale*, cit., 387 ss.

⁹⁶ Francamente avvilente – come si è già accennato – lo spettacolo cui si è dovuto assistere, e si seguita ad assistere, nella gestione della pandemia, segnata da decreti del Presidente del Consiglio e da ordinanze dei Presidenti di Regione e dei Sindaci non di rado in reciproco, sostanziale contrasto, con grave disorientamento per una comunità fortemente provata dal dilagare incontenibile del virus.

⁹⁷ Sulla certezza del diritto, riferimenti da ultimo nel mio *Le clausole generali in diritto costituzionale: risorsa o problema?*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2020, 3 dicembre 2020, 512 ss., spec. 534 ss. *Adde*: F. DONATI, *Tutela dei diritti e certezza del diritto*, in *Lo Stato*, 14/2020, 49 ss.

ed impegnativi a collaborare paritariamente tra di loro, ancora una volta solo grazie alla “leale cooperazione” di tutti essendo possibile centrare l’obiettivo dell’ottimale appagamento dei diritti e, in genere, dei beni della vita evocati in campo dai casi, per le complessive e specifiche esigenze di ciascuno di essi.

Soccorre al riguardo il c.d. “dialogo” tra le Corti (termine immaginifico, efficace come lo sono in genere le metafore⁹⁸, e nondimeno bisognoso di essere ancora come si conviene spiegato), grazie al quale si ha modo di assicurare la stabilizzazione e, allo stesso tempo, il rinnovamento degli orientamenti giurisprudenziali. Il “dialogo”, infatti, è una risorsa preziosa, imperdibile, di cui ad oggi si dispone al fine di fugare, per quanto possibile, il rischio che una sola Corte che reputi di poter somministrare in sovrana solitudine le proprie verità di diritto costituzionale si commuti – si è detto in altri luoghi – in un potere costituente permanente.

E, invero, il fatto stesso che, in relazione ad una vicenda processuale data, le Corti si trovino obbligate a confrontarsi a vicenda, nella ricerca non di rado sofferta della più persuasiva ed appagante risposta alla domanda di giustizia emergente dal caso, spiana già solo per ciò la via in vista del raggiungimento della meta della ottimale soluzione del caso stesso, in ragione dei suoi complessivi connotati. Insomma, è il controllo reciproco che, al piano culturale, le Corti si fanno per il tramite del “dialogo” in parola che allontana, se non pure scongiura del tutto, il rischio di una produzione autocratica del diritto.

Certo, tutto ciò non risolve la micidiale questione qui trattata del recupero della rappresentanza politica, perlomeno in una misura complessivamente apprezzabile, una questione che dunque – come si è veduto – resta ad oggi in attesa di essere in qualche modo risolta, proprio perché non sciolti rimangono i nodi che legano i partiti al loro interno e ne frenano o, come che sia, variamente condizionano il movimento⁹⁹. Può, però, costituire un rimedio, pur nei limiti ai quali va incontro la giurisdizione in ciascuna delle sue espressioni ed in tutte assieme, alle strutturali carenze del “diritto politico” e delle sedi istituzionali preposte alla sua produzione, al fine di dare un qualche ristoro ai diritti, appagando la sete di giustizia da essi costantemente ed in misura crescente avvertita, e con esso ad una Costituzione che attende ancora oggi, ad oltre settant’anni dalla sua nascita, di potersi rispecchiare fedelmente nell’esperienza, quanto meno di riconoscersi in essa in alcuni dei suoi tratti maggiormente marcati ed espressivi.

⁹⁸ Ne mettono in rilievo le enormi potenzialità A. MORELLI - O. POLLICINO, *Le metafore della rete. Linguaggio figurato, judicial frame e tutela dei diritti fondamentali nel cyberspazio: modelli a confronto*, in [Rivista AIC](#), 1/2018, 19 marzo 2018.

⁹⁹ I partiti, infatti, come si è, ancora di recente, opportunamente rilevato costituiscono, a un tempo, una “risorsa” ma sono anche un “problema” per la democrazia [O. MASSARI, *Partiti e parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*, in [Nomos](#), 3/2017, 7; nella stessa *Rivista*, v., inoltre, utilmente, G. VECCHIO, *Crisi dei partiti e crisi del pluralismo*, 1 ss.].