

## Aggiornamenti in tema di democrazia rappresentativa.

di

Mario Panebianco\*

**SOMMARIO:** 1. In margine ad un recente contributo sui paradossi della democrazia – rappresentativa -. 2. Sovranità popolare e crisi di governo. Il popolo rischia di rimanere separato dal suo Governo? 3. La legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari. 4. In vece di una conclusione. Un futuro irregolare per la democrazia rappresentativa.

### *1. In margine ad un recente contributo sui paradossi della democrazia – rappresentativa*

Il tema della sovranità popolare nella democrazia rappresentativa mantiene la sua centralità nel dibattito giuridico. A fronte della incalzante difficoltà italiana dei processi rappresentativi e di democrazia di base, del distacco sempre crescente tra classe politica, istituzioni e popolo, a fronte, volendo, del quasi-inveramento della nota profezia schmittiana di Parlamento come apparato vuoto che va avanti per inerzia, risalta un tono preoccupato della riflessione, un sottofondo di allarme e tensione radicato<sup>1</sup>. Tanto accade in un momento in cui, invece, in Gran Bretagna è

---

\* Professore associato in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> Recentemente: F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in F.BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, Bologna, 2019, p. 145 ss; F. BILANCIA, *Democrazia, interessi economici e Costituzioni*, in F.BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CRZIO, L. VANDELLI (a cura di), op. ult. cit., p. 33 ss - L'Autore riprende il ragionamento di Dogliani – *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 14 ss. - per cui “alla situazione odierna, di disprezzo/ dileggio della rappresentanza, siamo giunti perché coloro che si attendevano quel buon esempio sono rimasti delusi e frustrati dal cattivo esempio”. Difficile trovare espressioni più adeguate – sostiene Bilancia - per spiegare la crisi dei processi rappresentativi, il distacco, per non dire la rottura, tra classe politica e comunità civile. Al fondo sta l'idea che l'attuale cedimento del sistema istituzionale e delle dinamiche rappresentative sia maturato per una caduta prodottasi dall'alto prima che dal basso, una crisi del rappresentante, ancora una volta un tradimento delle élites. Riesce difficile prescindere da

stato il popolo con il *referendum* del 23 giugno 2016 ad innescare il recesso dall'Unione europea ed – in questo preciso solco - è stato il Parlamento a dettarne tempi e modi, in un caso costituzionale epocale.

La più recente esperienze italiana offre tre aggiornamenti, a vario modo generatori di una situazione di ulteriore tensione per la sovranità popolare a traverso la democrazia rappresentativa. Il primo è in un breve e controverso contributo “teorico” sui “paradossi” della democrazia<sup>2</sup> emersi nell’era della rivoluzione digitale. Il contesto della riflessione è un dilemma culturale tra le abitudini consolidate e le nuove opportunità proposte dalla rete e dalle tecnologie

---

questo dato storico-materiale: l’assenza di una classe politica consapevole del proprio ruolo. È questo dato che, in premessa, produce quale effetto di trascinamento, il grave cedimento dei processi di mediazione politica, la crisi della rappresentanza e la deriva populista. Tra gli elementi strutturali della funzione rappresentativa, infatti, sta anche la necessità di “costruire” la rappresentanza. [...] La classe politica di oggi, in assenza di una vera e propria classe dirigente emergente dalla società stessa, ha perso la capacità di tenere insieme legalità e democrazia, di contenere la volontà popolare nel quadro costituzionale e nel sistema istituzionale, per una qualificazione giuridica della sovranità popolare. Manca del tutto ogni capacità di costruire una mediazione efficace tra mandato elettorale e funzione rappresentativa. L’attuale sfida culturale, prima ancora che politica, è mossa al contrario dalla necessità di *Reassessing the People in the Constitution*, laddove la sfida consiste nel recuperare la via per una ricostruzione di una relazione di reciproca legittimazione tra i cittadini, il popolo e la Costituzione. È indispensabile trovare il modo di costruire una forte, stabile, alleanza tra popolo e democrazia costituzionale, al fine di recuperare per la Costituzione stessa un rinnovato fondamento di legittimazione politica. A seguito della caduta del sistema dei partiti politici del secondo dopoguerra, vera forza materiale della democrazia costituzionale, è indispensabile ricostruire la via per un’efficace partecipazione politica dei cittadini, immaginando nuove forme per rendere effettivo tale coinvolgimento, ricomponendo un’adeguata atmosfera democratica nelle società del contemporaneo.” –; M. CARTABIA, *Nelle forme e nei limiti della Costituzione*, Testo provvisorio della Relazione tenuta in occasione della Presentazione del Rapporto annuale dell’Associazione Italiadecide “Democrazia degli interessi e interessi della democrazia. Migliorare la qualità della decisione pubblica”, Roma, 25 marzo 2019; S. CASSESE, *La democrazia ed i suoi limiti*, Milano, 2017; C. FUSARO, *L’ascesa del populismo in Europa. Italia, la terra promessa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 26 agosto 2019, p. 11 -, a conclusione di alcune riflessioni sulla diversa tematica del populismo, si conclude che la questione è, ancora, come garantire la limitazione del potere, è che, nel rapporto fra intelligenza ed ignoranza, tale ultima “oggi non è affatto timida; al contrario, è arrogante, aggressiva e audace, è senza scrupoli, è capace di utilizzare gli strumenti potenti e non regolamentati della tecnologia digitale e ormai dell’intelligenza artificiale: come affrontare questa realtà è una sfida e una grande questione costituzionale del nostro tempo. Speriamo di non essere troppo in ritardo”.

Inoltre, G. MOSCHELLA, *L’incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2019, 19 giugno 2019; G. SILVESTRI, *Corte costituzionale, sovranità popolare e “tirannia della maggioranza”*, in *www.questionegiustizia.it*, n. 1/2019 p. 22 ss.

<sup>2</sup> D. CASALEGGIO, *I sette paradossi della democrazia, a sbagliare non è mai chi vota*, in *Corriere della sera*, 17 settembre 2019.

esponenziali, le quali incontrovertibilmente semplificano e razionalizzano diversi servizi e processi di cittadinanza.

Il paradosso iniziale è quello del “secondo incomodo”, per cui “il rappresentato dovrebbe decidere sempre, salvo quando lo può fare solo il suo rappresentante”. Invece, accade spesso il contrario. Quando è possibile, è importante che siano i rappresentati a poter decidere, anche “gli iscritti di una comunità”.

I paradossi successivi sono: quello del “luddista con lo *smartphone*”, in virtù del quale il *medium* è il messaggio quando si comunica, mentre è un mero strumento al momento della partecipazione, con la necessità di andare oltre le più vecchie tecnologie “per quanto riguarda il voto e la partecipazione alla vita della propria comunità”; quello – il terzo - del “delegante a sua insaputa”, contro il modello dei partiti chiusi e scarsamente rappresentativi rispetto ai movimenti più inclusivi ed orizzontali che “danno il potere di decidere agli stessi iscritti sui temi importanti”; quello – il quarto - del “decisore muto”, in virtù del quale ci si preoccupa più che chi vota “sbagli” a votare che non di spiegargli le ragioni delle scelte che si propongono; quello – il quinto - “dell’allenatore che si credeva attaccante”, per cui l’intelligenza di una comunità decide il meglio per il futuro laddove gli esperti possono spiegare il tema e l’impatto delle decisioni sul contesto, ma la decisione ultima “deve essere la comunità a prenderla, se è possibile”.

Secondo il sesto paradosso del “partecipante sovversivo”, invece, ascoltare i cittadini fuori dal voto istituzionale collide con il rispetto delle istituzioni. Il settimo ed ultimo è il paradosso del “diverso che unisce” secondo cui “una comunità che vota si unisce anche se ha opinioni diverse. Una comunità che non fa votare si divide e allontana chi la pensa diversamente. [...] Una comunità unita può cambiare le cose, una divisa può al massimo gridare i propri pensieri. [...] La cittadinanza digitale in realtà porta una nuova dimensione di partecipazione alla vita della propria comunità. Ci saranno limiti che dovremmo immaginare, ma anche strumenti che dovremmo costruire e nuovi diritti che dovremmo affermare per permettere, senza discriminazioni, a tutti di partecipare per poter condividere il loro valore”.

Restare ancorati alle tradizioni trascurando le menzionate occasioni determinerebbe, dunque, sette paradossi democratici, o incongruenze. Il breve saggio individua i difetti della democrazia sanabili attraverso la “democrazia digitale” su ampia scala. Ovviamente, la democrazia che è in “crisi” è quella rappresentativa, costituzionale, mentre la prospettiva proposta è iperdemocratica, intende cambiare radicalmente i concetti di rappresentanza e responsabilità, intende introdurre una democrazia dei rappresentati, non dei rappresentanti. Può dirsi che è coerente, in un ragionamento basato sulla logica formale. Può convenirsi sul fatto che ognuno deve poter essere in grado di decidere per se stesso, votando direttamente se i mezzi tecnologici glielo permettono, accettando i propri sbagli individuali. Può anche convenirsi in ordine al fatto “ci si preoccupa più che chi voti “sbagli” a votare che non di spiegargli le nostre ragioni”. Tuttavia, tale prospettiva non considera che la partecipazione dell’uomo alla vita pubblica mediante le votazioni non è affatto rigorosamente logico-matematica, razionale, spiegabile e predicibile, ma può essere umorale non razionale, ambigua. Dunque, necessita, al pari del governo della comunità politica, di elementi di mediazione, di contrappesi. Il potere non può essere il prodotto di una “equazione matematica” o di una votazione assunta a maggioranza, ma può esserlo di mediazioni, garantite fino ad oggi, pur con contraddizioni ed opacità, dalla democrazia rappresentativa argine rispetto a degenerazioni illiberali.

I paradossi non sono sorprendenti, sono ragionamenti dovuti ad equivoci ed illusioni, solo in apparenza veri. Il menzionato contributo si segnala per un capovolgimento del rapporto fra fini e strumenti, nel senso che gli strumenti, ideologizzati, vengono prima del fine della democrazia, per rimpiazzare i processi democratici costruiti in tanti decenni di evoluzione sociale.

Ma vi è di più, al di là del fatto che si ripetono argomenti noti: la democrazia diretta, il voto elettronico, il popolo succube delle élite, la polemica contro gli esperti-tecnici e la partitocrazia. Le argomentazioni sono complesse, nel loro insieme mettono in discussione la democrazia rappresentativa come forma politica inevitabilmente superabile, la funzione sostanziale del Parlamento – come fatto

tecnico cui al più compete il garantire che il volere dei cittadini venga tradotto in atti concreti e coerenti -. Ciò avviene eliminando le ragioni del conflitto sociale, della possibilità di organizzare nella società la rappresentanza delle ragioni del conflitto. In ossequio ad una logica binaria, cioè del sì o del no, della tradizione e dell'innovazione, senza approfondimento e confronto e senza una possibile sintesi mediana, ovvero senza il diritto di discutere senza decidere – o decidere di non decidere ad opera dei parlamentari - vanno in secondo piano le contraddizioni e la loro possibile mediazione nell'azione politica e nelle relative decisioni. La complessità del sistema, l'integrazione sociale, la dimensione del diritto di opposizione e l'estensione dello stesso a tutta la popolazione, la derubricazione dell'esposizione dei punti di conflitto e della loro mediazione in progetti differenti che trovano, se possibile, punti di incontro, escono tutti forzatamente semplificati dalla maggioranza dei voti espressi via *web*, le cui regole, forme, controlli e limiti sono almeno incerti, al pari della intelligenza collettiva a base digitale, dell'umanità interconnessa che ha un valore tendente all'infinito, diverso dalla logica per cui "uno vale uno".

Invero, entrando in punta di piedi nel dibattito teorico, la democrazia implica un *demos* unificato che agisce per governare se stesso su un determinato territorio. E "l'autogoverno implica l'autocostituzione". Ma in che modo il *demos* si è autocostituito e in base a quale autorità? Si tratta di un paradosso che la teoria democratica ha riconosciuto sin dai tempi di Rousseau<sup>3</sup>. Eppure, riprendendo Dahl<sup>4</sup>, il problema di decidere su "chi legittimamente costituisce 'il popolo' [...] e ha perciò il diritto di governare se stesso [...] è stato quasi totalmente trascurato da tutti i grandi filosofi politici che hanno scritto sulla democrazia". Eppure il problema – variamente definibile, fra diritto e politica, anche come il problema dell'unità e dei fondatori, il paradosso democratico, della sovranità popolare, della legittimità democratica - resta quanto mai attuale. Invero, la democrazia digitale

---

<sup>3</sup> J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Roma-Bari, 1997, p. 61.

<sup>4</sup> R. DAHL, *After the Revolution? Authority in a Good Society* (1970), New Haven, 1990, p. 60-66; ID, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1997.

non fornisce adeguato contributo anche al modo in cui il *demos* si è autocostruito e in base a quale autorità. Ciò è di per sé un paradosso, in uno al mancato accenno alle istituzioni sovranazionali da democratizzare digitalmente, ai nuovi diritti politici e civili a fronte di – rischi di - diseguaglianze sociali crescenti.

La democrazia digitale è ritenuta capace di generare una partecipazione piena, priva, cioè, di utilizzazioni improprie o strumentali. Ciò appare del tutto apodittico in ordine all'uso privato dei dati assunti dall'elettore al momento del suo voto. La democrazia digitale sostituisce gli individui al *demos*, ma può esistere una democrazia senza di esso? La democrazia in questione ritiene che i soggetti esclusivi siano tutti i singoli di una totalità sociale. Se, tuttavia, si ha a che fare solo con questi, bisognerebbe conferire ad ognuno la capacità di affermare la questione da decidere. Si determinerebbe uno schema anomalo, cioè una indefinita quantità di soggetti e un indefinito numero di temi da decidere. L'alternativa consiste nel togliere a ciascuno quella capacità, attribuendo la decisione sul tema ad un soggetto esterno, per cui la riduzione della volontà di tutti al decisore estraneo implica l'esclusione di chi non ha votato. Poiché ognuno esprime una differente volontà il cui contenuto è collettivo, si avrà o una riduzione ad una medesima volontà collettiva o la eliminazione dell'opinione di minoranza.

Non appare chiara la distinzione, non secondaria, tra delegati e rappresentanti. Nel pensiero di Rousseau, il rappresentante è colui che agisce autonomamente, interpretando la volontà del rappresentato, esercitando un mandato libero. Delegato - "commissario" - è, invece, chi opera quale semplice portavoce della volontà popolare. Ciò disarticola la distinzione tra democrazia diretta e rappresentativa. Cardine di tutti i moderni sistemi costituzionali è quest'ultima nozione di democrazia, com'è anche sancito nell'art. 67 della Costituzione italiana, che parla dell'assenza di vincolo di mandato. Sicché, primo, quinto e sesto paradosso si risolvono, si sciolgono: il primo, perché l'intervento del rappresentante non può che essere la regola e quello del rappresentato l'eccezione; il quinto perché i cittadini non sono chiamati a decidere direttamente nemmeno nelle questioni tecniche; il sesto, perché non c'è – in teoria – contrasto tra istituzioni

e partiti: al contrario, i partiti, se non ridotti a meri strumenti d'azione del *leader*, sono lo snodo necessario a tenere insieme società ed istituzioni. La mera conta dei voti non produce necessariamente decisioni democratiche; ridurre la politica a matematica significa che la democrazia diretta espone ciascun cittadino al rischio del dominio di una maggioranza contrapposta, cioè l'opposto dell'autogoverno auspicato.

Il che vale a risolvere pure gli altri "paradossi". Il secondo, perché l'uso "privato" dell'informatica è lontano dai processi decisionali democratici; il terzo, in quanto è molto disputato che l'informatica incrementi la partecipazione; il quarto, perché la critica non è secondaria ma è l'essenza della democrazia, che è sostanza delle decisioni prese ma anche forma delle stesse. Il settimo, in quanto intervenire in disaccordo con la maggioranza quando ogni decisione è ridotta alla mera somma dei favorevoli e dei contrari significa delineare una democrazia apparente.

Tutti i menzionati difetti della democrazia reale si attagliano pure alla democrazia digitale: dalla partecipazione alle decisioni fino alle conoscenze per decidere in maniera informata e consapevole. La democrazia digitale non è un nuovo genere di democrazia bensì uno strumento per realizzare un'*agorà* integrale mediante la rete, sostanzialmente una formulazione verbale, che sembra ignorare che i problemi tecnici ed i problemi politici ed economici sono ben diversi. Uno strumento che, allorquando applicato all'intera cittadinanza, potrebbe certo risolvere problemi tecnici limitati, ma non surrogare le scelte inerenti l'indirizzo generale, politico ed economico, di un parlamento mediante il Governo.

Certo, i centri decisionali sono caratterizzati da logiche difficilmente sottoponibili al controllo pubblico, la democrazia cessa di esistere sulla soglia dei posti dove si assumono le decisioni più importanti sull'economia, per cui non serve più una dittatura per esercitare il potere. Certo, la rappresentanza presenta numerosi difetti. Eppure, la democrazia parlamentare permette di dare voce a tutte le istanze della società, tutela le minoranze, definisce un almeno minimo sistema di controlli pubblici. Ma la semplice delega, in luogo della rappresentanza, è un sistema indimostrato nei suoi profili migliorativi.

Il rapporto tra eletto ed elettore non è disintermediato: il mediatore unico è una piattaforma digitale. Non è chiaro se i voti producono scelte o no, ovvero se rischiano di servire a ratificare decisioni prese dai dirigenti. La “base” conferma la decisione del *leader*, che consolida il proprio potere ed al contempo ha il “compito” di dare esecuzione meccanica alla volontà della base, senza responsabilità.

In definitiva, *l'homo videns* di Sartori non intendeva, mediante il suo strumento tecnico di riferimento, creare una democrazia *videns*. Invece, *l'homo digitalis*, in simbiosi con le tecnologie, avanza una radicale critica alla democrazia rappresentativa e ne propone un'altra, alternativa, che, come visto, ha non meno difetti rispetto a quelli criticati. Si è in presenza di una *vox populi* senza mediazione, che critica una *vox populi* apparente all'interno di un sistema che consente al popolo di votare, ma che concentra altrove il potere reale, come se la sovranità popolare fosse diventata un'illusione ovvero un sintagma ineffettivo?

## *2. Sovranità popolare e crisi di governo. Il popolo rischia di rimanere separato dal suo Governo?*

Anche a tale risposta può contribuire l'esperienza della formazione del secondo Governo della XVIII Legislatura.

Come è noto, il primo Esecutivo, due mesi dopo le elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo del giugno 2019 nelle quali i rapporti di forza fra le forze di maggioranza si erano capovolti, ha rassegnato le proprie dimissioni, innescando una procedura che ha portato alla creazione, nel mese di settembre, di un secondo Governo. Esso è presieduto dallo stesso Presidente del Consiglio, ma sostenuto da un'altra maggioranza parlamentare i cui principali sostenitori, contrapposti anche essi fra loro durante la campagna elettorale, non sono più il primo ed il terzo gruppo parlamentare, bensì il primo ed il secondo. Si è determinato un rovesciamento di alleanze come manifestatesi non durante le elezioni politiche del marzo 2018, all'esito delle quali non vi fu volontà alcuna della maggioranza degli elettori di promuovere una certa maggioranza di governo e non scaturì nessuna maggioranza, ma in Parlamento. Nessuna contraddizione di alcun voto popolare.



Si tratta di un esito non nuovo nella storia repubblicana - da ultimo, pur nella diversità dell'esperienza, nel 1995 con il Governo Dini che, come Ministro, faceva parte del precedente Esecutivo fatto cadere dopo pochi mesi di attività -, disputabile in ottica prettamente politica sotto il profilo della opportunità, ma senza dubbio costituzionalmente legittimo. Ciò perchè in una forma di governo parlamentare le alleanze politiche che votano la fiducia ai Governi si formano in Parlamento a prescindere dalle leggi elettorali.

Inoltre, come è parimenti noto, ogni Presidente della Repubblica tende ad esercitare fino in fondo i suoi poteri di stimolo, persuasione ed influenza sulle forze politiche rappresentate in Parlamento onde utilizzare lo strumento dello scioglimento delle Camere non in ossequio alle indagini demoscopiche ovvero alle legittime aspettative particolari di *leader* e partiti politici, ma solo come *extrema ratio*, soprattutto quando non si è giunti neanche alla metà della legislatura.

Anche per tale motivo l'auspicio da parte di alcune forze politiche in ordine all'utilizzo delle indicate prerogative del Capo dello Stato per ripristinare, in quel particolare frangente, la sovranità popolare mediante elezioni anticipate pare improprio, o addirittura "una strumentalizzazione del popolo, la cui sovranità trova nelle istituzioni parlamentari il tramite privilegiato per l'inveramento del disegno costituzionale. Ed è lì, nelle Camere, che occorre trovare una sintesi ed un punto di equilibrio tra l'aspirazione a farsi giudicare dagli elettori e la necessità di portare avanti una legislatura [...]"<sup>5</sup>.

Pur potendosi condividere questa posizione, rimane sul tavolo la riflessione mortatiana - che nel periodo in analisi è stata utilizzata in maniera impropria perché decontestualizzata rispetto alla più generale riflessione dell'Autore ed al tempo in cui essa è stata manifestata - sulla necessità di una permanente consonanza tra rappresentanza politica e orientamenti popolari, di cui il Presidente della Repubblica dovrebbe farsi garante. Si intende dire che, analizzando le ultime tre legislature le formazioni dei Governi presieduti da Monti, Letta, Renzi,

---

<sup>5</sup> Q. CAMERLENGO, *La forma di governo parlamentare nella transizione dal primo al secondo esecutivo Conte: verso un ritorno alla normalità costituzionale?*, in *www.osservatorioaic.it*, n. 5/2019, 10 settembre 2019, p. 14

Gentiloni e Conte sono sempre non pienamente o esattamente aderenti alla citata consonanza con i generali, ma non generici, orientamenti popolari. Nessun elettore avrebbe potuto immaginare o prevedere quei particolari esiti – cioè quei Presidenti e quelle maggioranze -, a nessun elettore sono stati presentati come ipotesi o possibilità quegli esiti, quelle fluidità o addirittura irregolarità politiche. Ciò è avvenuto con continuità e per un considerevole lasso di tempo, come regola.

Se sotto il profilo delle istituzioni tutte le richiamate esperienze di formazione degli Esecutivi sono costituzionalmente più che legittime, sotto il profilo del popolo la questione pare in parte differente e non liquidabile argomentando in ordine al fatto che in una forma di governo parlamentare l'Esecutivo si forma nelle Camere. Acquisizione non controversa è che una democrazia vale se vale la sua Costituzione e che tale ultima vale se è continuamente condivisa, riconosciuta come norma fondamentale e sorretta dal popolo che si identifica in quei fondamenti, in quei principi e nelle soluzioni ivi contenute. Ciò significa pure che se il popolo fa fatica a comprendere ovvero è messo nelle condizioni di non comprendere con maggiore chiarezza ciò che accade nei procedimenti di formazione del Governo, se il popolo, a torto o a ragione, percepisce una consolidata estraneità rispetto alla formazione dei Governi, ovvero, addirittura, di essere “apparentemente” sovrano, separato dal “suo” Governo, allora si appalesa il rischio, a suo modo “sistemico”, di un più ampio solco con le istituzioni. Se è vero, come è vero, che il diritto costituzionale è innanzitutto il diritto dei governati più che dei governanti, bisogna valutare con grande ponderazione il rischio di una sovranità popolare “apparente”, nel senso che gli elettori non si identificano pienamente in un tratto non marginale della forma di governo.

Si può discutere sulla relativizzazione e sulla smentita in fatto della sovranità popolare sotto il profilo giuridico e politico – sia consentito solo affermare l'assenza di convincenti surrogati funzionali della sovranità e dello Stato stesso -, sull'esercizio distorto della sovranità che incide sulla titolarità della stessa. Ma se non si mette mano a quello che Bilancia, come già detto, ha definito come *reassessing the People in the Constitution*, cioè la ricostruzione di una relazione di

reciproca legittimazione tra i cittadini, il popolo e la Costituzione – dunque anche *reassessing the Constitution in the People* -, si rischia che quanto oggi è ancora giuridicamente opponibile in ordine alla “provocazione” politica, non marginale, del popolo separato dal suo Governo e dalle sue istituzioni dell’indirizzo politico, in futuro non potrà essere opponibile o comprensibile allo stesso modo, o con la medesima efficacia o capacità persuasiva.

### ***3. La legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari.***

La terza esperienza meritevole di attenzione è il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante “Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari” – GU n. 240 del 12 ottobre 2019 - relativa alla riduzione a quattrocento deputati e duecento senatori, i primi in proporzione di uno per centocinquantomila elettori circa – da novantaseimila circa -, i senatori in proporzione di uno per trecentoduemila circa – da centottantomila circa -.

Si tratta di una revisione puntuale che, proprio in quanto tale, paradossalmente ha generato - condivisibili - critiche in ordine alla sua “incompletezza”<sup>6</sup>. La citata riduzione numerica non è censurabile se non per il modo in cui è stata fatta e perché non introduce un nuovo equilibrio costituzionale ma si limita a “ridurre” il precedente. Si è scelta la strada più semplice, ma meno efficace per risollevare le sorti della democrazia parlamentare. E’ stata presentata all’opinione pubblica con l’infelice logica del taglio, della casta e dei costi, ma non risolve il problema dei rapporti tra classe politica e popolo. Senza l’introduzione di garanzie e contrappesi, un cambiamento in astratto lodevole potrebbe rivelarsi inutile e, alla fine, addirittura controproducente. Modificare alcuni articoli senza preoccuparsi dei

---

<sup>6</sup> Per un primo articolato commento: F. CLEMENTI, *Sulla proposta costituzionale di riduzione del numero dei parlamentari: non sempre “less is more”*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n. 2/2019; G. TARLI BARBIERI, *La riduzione del numero dei parlamentari: una riforma opportuna? (ricordando Paolo Carrozza)*, in *le Regioni*, n. 2/2019, p. 375 ss.

passi successivi significherebbe stravolgere un equilibrio costituzionale che spesso si è rivelato un argine contro le spinte più controverse e discutibili.

Certo, bisogna chiedersi perché ridurre il numero dei parlamentari sia diventato così facile. Dipende anche dalla perdita progressiva di ruolo e di identità del potere legislativo. Il problema è di rafforzare la democrazia parlamentare evitando che la riduzione diventi una tappa della sua ulteriore delegittimazione, tale da allargare ancora il menzionato solco fra sistema politico-istituzionale e popolo.

La presa d'atto dei rischi del testo approvato dalle Camere è palese in un documento del 7 ottobre 2019 – denominato “Gli impegni dei Capigruppo di maggioranza in tema di riforme della Costituzione, delle leggi elettorali di Camera e Senato e dei Regolamenti parlamentari” - in cui i Capigruppo assumono impegni da iniziare a concretizzare, con le altre forze parlamentari, entro il 2019.

Il primo impegno è nel senso che “la riduzione del numero dei parlamentari incide sul funzionamento delle leggi elettorali di Camera e Senato, aggravandone alcuni aspetti problematici, con riguardo alla rappresentanza sia delle forze politiche sia delle diverse comunità territoriali. Conseguentemente, ci impegniamo a presentare entro il mese di dicembre un progetto di nuova legge elettorale per Camera e Senato al fine di garantire più efficacemente il pluralismo politico e territoriale, la parità di genere e il rigoroso rispetto dei principi della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di tutela delle minoranze linguistiche”.

I successivi impegni vertono l'abbassamento dell'età per il voto al Senato per equiparare i requisiti di elettorato attivo e passivo di Camera e Senato, la modifica del principio della base regionale per l'elezione del Senato e il riequilibrio del “peso dei delegati regionali che integrano il Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica, a partire dall'elezione successiva a quella delle nuove Camere in composizione ridotta”, la modifica dei regolamenti parlamentari vigenti “così da adeguarli in modo efficiente al nuovo numero dei parlamentari, garantendo in entrambi i rami del Parlamento alle minoranze linguistiche di potere costituire gruppi o componenti autonome. Nel contempo tale riforma è essenziale per valorizzare il ruolo del Parlamento con interventi tesi ad armonizzare il

funzionamento delle due Camere e limitare in maniera strutturale il ricorso alla decretazione d'urgenza e alla questione di fiducia<sup>7</sup>. In particolare si tratta di intervenire anche sulla disciplina del procedimento legislativo allo scopo di dare certezza di tempi alle iniziative del Governo e più in generale ai procedimenti parlamentari, coniugando la celerità dell'esame parlamentare con i diritti delle minoranze".

L'ultimo impegno è "per dare piena attuazione al punto 10 del Programma di governo", per avviare un percorso aperto ed inclusivo "volto anche a definire possibili interventi costituzionali, tra cui quelli relativi alla struttura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Governo e alla valorizzazione delle Camere e delle Regioni per un'attuazione ordinata e tempestiva dell'autonomia differenziata".

In prospettiva costituzionalistica si conferma un *trend* "congiunturale" di revisione costituzionale, non smentito da una maggioranza parlamentare così ampia "solo" nell'ultimissimo passaggio parlamentare. La legge in questione è sostanzialmente una componente, che nasce parziale, di una politica di riforma tutta da definire e che ha come unico profilo di certezza l'appartenenza alla non convincente esperienza della storia delle revisioni costituzionali organiche. Dal documento dei Capigruppo emerge che le forze di maggioranza sono consapevoli dell'incompletezza della revisione appena approvata, il che corrobora la tesi di una riforma con motivazione sbagliata<sup>8</sup>, e si impegnano nell'opera di revisione organica della Parte II della Carta repubblicana e di approvazione della legge elettorale.

Tale ultima, la più costituzionale delle leggi ordinarie, rischia di essere oggetto di un conflitto fra iniziative legislative tale da arricchire, se possibile, l'ipercinetismo che ha caratterizzato negli ultimi lustri la materia. Infatti, il 30 settembre 2019 è iniziato l'iter del *referendum* abrogativo della legge elettorale vigente, in ragione della richiesta da parte di otto Consigli regionali, nel senso dell'abrogazione della

---

<sup>7</sup> La prassi e le consuetudini del governare per decreto, anche attraverso la clausola "salvo intese" e attraverso la questione di fiducia, nonché la marginalizzazione dell'organo parlamentare, sono la cifra del sistema delle fonti e della forma di governo pure nella XVIII Legislatura. Sul punto, da ultimo, F. MEOLA, *Governare per decreto. Sistema delle fonti e forma di governo alla ricerca della rappresentanza perduta*, in *www.rivistaic.it*, 23 settembre 2019, p. 613 ss.

<sup>8</sup> N. LUPU, *Una riforma giusta con la motivazione sbagliata*, in *www.rivistailmulino.it*, 14 ottobre 2019.

quota proporzionale. Il risultato tutto da verificare, sarebbe, per la prima volta nella storia repubblicana, una legge interamente maggioritaria. Ma, in caso di un *iter* parallelo fra il *referendum* ed un disegno di legge parlamentare tendente ad una opposta correzione di tipo proporzionale, si profilerebbe anche un ulteriore ingresso della Corte costituzionale nel fuoco più vivo di siffatta "lotta" per la legge elettorale, nella deformalizzazione in atto della legalità costituzionale, nella pervasiva vischiosità della politica nazionale<sup>9</sup>.

**4. In vece di una conclusione. Un futuro irregolare per la democrazia rappresentativa.**

Un'adeguata riflessione dovrebbe espandersi lungo sentieri di analisi ampi e complessi: la non conformità della prassi post democratica al modello costituzionale di democrazia e la fase discendente della parabola democratica caratterizzata dall'abbandono degli ideali ma non delle forme democratiche<sup>10</sup>; il rendimento delle istituzioni rappresentative e della democrazia costituzionale; la disintermediazione politica e le sue ricadute sulla democrazia rappresentativa; le conseguenze sulla democrazia e sulla nozione della stessa nella teoria più recente ed attuale. Un approccio normativo non consente conclusioni se non parziali e attinte dalla logica del costituzionalismo politico.

I tre aggiornamenti oggetto del presente studio sono certo diversi fra loro poiché il primo ragiona apertamente in termini di superamento della democrazia rappresentativa mediante i parlamenti, il secondo – quello "sovranista" – forza la sovranità popolare nelle forme e nei limiti della Costituzione, il terzo riduce in maniera diretta la rappresentanza parlamentare senza tuttavia introdurre "ancora" un completo e convincente equilibrio costituzionale "alternativo". Eppure, pur provenendo da culture che coprono gran parte del recente ed attuale arco parlamentare, sia consentito sostenere che i tre diversissimi aggiornamenti si segnalano per una caratteristica comune, cioè l'incertezza del loro fine ultimo quale

---

<sup>9</sup> A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *www. costituzionalismo.it*, 1 ottobre 2019.

<sup>10</sup> C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003.

conseguenza dell'incertezza - e della scarsa fiducia - della sottesa cultura costituzionale della rappresentanza. Un profondo ed inatteso mutamento di scenario.

*dirittifondamentali.it*