

## POPOLO E DEMOCRAZIA (SOTTO SCACCO), FRA PARTITI POLITICI IN CRISI E POPULISMI\*.

di Silvio Gambino \*\*

**Sommario.** 1. Alcune premesse a mo' di indice delle tematiche oggetto di analisi. – 2. Stato pluralista e di democrazia partecipativa, (crisi dello) Stato di partiti. – 3. Democrazia sotto assedio, fra crisi dei partiti politici e populismi. – 4. La formazione del Governo Conte fra razionalizzazione costituzionale (debole), sregolatezza dei partiti politici e ruolo (cangiante) del Presidente della Repubblica nella forma di Governo. – 5. Crisi della sovranità, democrazia rappresentativa e sfida populista: 'transito indolore' verso una politica senza sovranità?

1

### 1. Alcune premesse a mo' di indice delle tematiche oggetto di analisi.

Come si potrà agevolmente convenire, il titolo assegnato a questo intervento evidenzia una originalità molto prossima allo zero. Come appare in qualche modo inevitabile in un dibattito pubblico su temi tanto complessi, pertanto, l'approccio non può che essere prevalentemente descrittivo, ancorché in tale riflessione non possano almeno lambirsi le tematiche teoriche (politico-istituzionali) che ne costituiscono lo sfondo. Da tempo ormai il tema dei partiti, delle loro origini e della relativa affermazione negli Stati contemporanei nonché del loro rapporto con la società e con le istituzioni (statali e territoriali) risulta oggetto di una vasta letteratura i cui volumi potrebbero riempire intere biblioteche. Da anni, molti studiosi se ne sono occupati nella loro ricerca scientifica producendo risultati soddisfacenti in molti casi e delusione in altri per non essere riusciti a cogliere profili che apparivano centrali e alla base della stessa crisi della loro rappresentatività, aggravatasi con il trascorrere del tempo in modo grave e (forse) irreversibile. Da almeno un decennio, tale crisi si pone come un tema centrale all'origine di discutibili analisi di antiparlamentarismo (teorico) e di prassi di antipolitica, in breve dell'odierno populismo (di cui più correttamente occorrerebbe parlare al plurale) che, nel Paese (ancorché in forme e con

---

\* *Sottoposto a referaggio.* Riflessioni a lettura del libro di Yves Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico* (Bologna, 2019). Nel testo riprendo alcune osservazioni messe a punto per un Seminario organizzato dall'Università di Messina (20 aprile 2020).

\*\* Professore Emerito di Diritto pubblico comparato – Università della Calabria.

intensità diverse da altre esperienze nazionali di *democrazia illiberale*), è dato ora cogliere, prevalentemente, come contestazione (formale e pratica) della rappresentanza politica, e con essa dei partiti politici, in favore di forme di democrazia diretta da parte di eterogenei movimenti sociali e politici, invero poco o affatto organizzati (ma che, a ben cogliere, costituiscono veri e propri partiti e, se possibile, ancora più sregolati rispetto a quelli che essi individuano solitamente come bersaglio principale delle loro critiche).

In un simile quadro di fondo, la riflessione che segue prende le mosse, in particolare, dalla ricca e stimolante ricerca svolta (di recente) da Yves Mény sul *popolo* e sul *diritto di parlare in nome del popolo, di tutto il popolo*, per come lo stesso Autore riepiloga efficacemente la sua ricerca in tema di vecchie e nuove forme e di problematiche della rappresentanza politica. Si tratta di una riflessione che ha potuto trarre linfa da ben note e apprezzate competenze storiche, politologiche e giuridiche dello studioso, che gli hanno consentito di poter affrontare con esiti argomentati e convincenti il complesso tema oggetto del suo studio attingendo alla storia costituzionale e alla evoluzione giuridica delle forme di organizzazione politica della democrazia, non trascurando gli stessi fallimenti che questa forma di *governo del popolo da parte del popolo*, inclusiva della legittimazione delle forme di esercizio del potere, ha dovuto registrare nel corso della sua bisecolare evoluzione dalle gracili formule della liberal-democrazia originaria fino alla più evoluta democrazia sociale contemporanea. La discussione promossa dallo studioso d'oltr'alpe (ben noto anche nel nostro Paese per aver ricoperto rilevanti incarichi in istituzioni scientifiche europee nonché nelle sedi accademiche di Firenze, Pisa e Roma) consente di potersi accostare con informata consapevolezza teorica alle tematiche complesse affrontate nel volume, per il cui approfondimento, invero, nessuna competenza potrebbe ritenersi veramente esaustiva, imponendosi a tal fine confronti e discussione nella opinione pubblica allargata e nella ricerca scientifica.

Intrecciandosi con le tematiche del contrasto della crisi economica e, ancora prima, con quelle dell'impatto della globalizzazione dell'economia sugli assetti democratici nei Paesi della *vecchia* e della *nuova* Europa post-1989, e nelle cosiddette *democrazie illiberali*<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Interventi al Convegno “*Democrazie illiberali in prospettiva comparata: una nuova forma di Stato?*” organizzato dai proff. G. D'Ignazio e A.M. Russo (Università della Calabria, 4 dicembre 2019), ora pubblicati in *DPCE online*, 2020; L. Morlino, F. Raniolo, “Neopopulismo y calidad de la democracia”, in *Estancias. Revista de Investigación en Derecho y Ciencias Sociales*, 2019, n. 1; F. Raniolo, *Democrazie sotto stress e tendenze illiberali*, in *Paradoxa*, 3/2019.

acute riflessioni sono state già proposte nel dibattito scientifico europeo (ma non solo), tanto nell'ambito delle discipline storico-politologiche quanto in quelle giuridico-pubblicistiche<sup>2</sup>. Senza voler fare torto alle prime – nelle quali trova collocazione ideale il volume sul quale ora si riflette –, senza incertezze, dovremmo osservare come l'interrogativo sulle forme e la qualità della democrazia rappresentativa, la *fiction représentative*<sup>3</sup> e la sua stessa *accountability* (come oggi la definirebbero i politologi) – pur senza negarne la centralità nella teoria democratica e costituzionale moderna – non costituisca comunque un tema di (mera o prevalente) attualità nella vita democratica e istituzionale contemporanea. La più attenta dottrina costituzionalistica (ma un interesse approfondito sul punto era già osservabile nelle risalenti analisi della filosofia politica inglese e di quella francese) se ne era già fatta carico, con una ricerca che era divenuta importante e originale nella stessa prospettiva del rinnovamento metodologico della scienza giuridica, nell'immediato dopoguerra (ma, in realtà, lo era già stata nell'ultimo quinquennio del regime fascista, prima della sua implosione), integrando in tale indagine, al contempo, tanto uno sforzo volto alla deformalizzazione della metodologia giuridica classica<sup>4</sup> quanto – e in modo conseguente – una rilettura innovativa delle forme di governo e della forma di Stato, in modo strettamente integrato con il ruolo svolto in esse da quel peculiare soggetto comunitario, in parte privato e in parte anche pubblico (come osserverà più tardi la dottrina costituzionalistica più avvertita), costituito dal partito politico (sia come singolo sia, nel loro insieme, come sistema di partiti). Un (innovativo e originale) soggetto comunitario – quest'ultimo – la cui esistenza, se non può dirsi ormai storicamente conclusa (secondo una ricorrente tesi pessimista), versa attualmente in uno stato di grave crisi, che si riflette nella svalutazione delle sue funzioni di concorso partecipativo alla determinazione della politica nazionale e pertanto nelle rilevanti funzioni rappresentative

---

<sup>2</sup> *E multis*, P. Stancati (a cura di), *Rappresentare chi e che cosa nel terzo millennio. Crisi, vicende e trasformazioni del mandato elettorale*, Roma, 2015; G. Moschella, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*.

<sup>3</sup> Come la coglieva già Hans Kelsen nel suo *Democrazia e cultura*, Bologna, 1956.

<sup>4</sup> Fra gli altri, S. Bartole, *Costituzione materiale e ragionamento giuridico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986; L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enc. del dir.*; M. Galizia, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio giuridico*, 1963; C. Mortati, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*; M. Nigro, *Costituzione ed effettività costituzionale*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1969. Sul punto, più di recente, cfr. anche A. Ruggeri, *Comparazione giuridica e certezza del diritto costituzionale*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, XIX, Studi dell'anno 2015*, Torino, 2016; A. Morelli, *Comparazione e ipotesi scientifiche: appunti per uno studio sulle forme di governo*, in *federalismi.it*, n. 1/2017; S. Gambino, *"Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale"*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015.

richieste costituzionalmente (nel quadro dello Stato pluralista, partecipativo e *di partiti*). Da tale fase storico-politica in poi, nello studio dei governi parlamentari, così, il diritto costituzionale non ha potuto più prescindere nella sua analisi dai partiti politici, come parimenti non ha potuto prescindere lo studio della stessa forma di Stato, per la cui legittimazione democratica e per il cui funzionamento la Costituzione repubblicana ha sancito l'integrazione del diritto di voto attribuito in modo universale a tutti i cittadini, con il concorso partecipativo dei partiti politici nella determinazione della politica nazionale, unitamente alle altre formule costituzionalmente disciplinate come, fra l'altro e in modo non esclusivo, il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare.

Nel riflettere sulle categorie e sui temi ai quali ora l'Autore invita con un'analisi pregnante di teoria politica, di storia istituzionale e di cultura costituzionale, nella prospettiva evolutiva richiamata in precedenza, potremo richiamare tali tematiche nei loro termini essenziali osservando come – a partire dall'immediato dopoguerra –, accanto ad un cospicuo apporto di studi politologici e sociologici sui partiti politici, siano stati davvero pochi gli studi costituzionalistici che, nelle loro indagini sulla forma di Stato contemporaneo e le forme di governo (e delle relative problematiche di funzionamento), si siano sottratti alla considerazione degli stretti rapporti esistenti fra quadro costituzionale e sua concreta traduzione nella realtà, confermando in tal modo un approccio meramente formale alle problematiche del diritto costituzionale. A tanto li aveva sollecitati l'integrazione nella indagine degli stessi sistemi elettorali utilizzati e del relativo impatto sulla qualità rappresentativa e sulla funzionalità del Parlamento, anche a partire dal numero di soggetti partitici in esso presenti ed operanti, dalla capacità di selezione della *leadership* e dalla concreta loro conformazione alle regole costituzionali della democraticità interna. Una base multipartitica (più o meno) *esasperata*<sup>5</sup>, in tale prospettiva, ha accompagnato (e condizionato nel suo concreto funzionamento) la forma di governo parlamentare sperimentata nel Paese nel secondo dopoguerra, a partire dal figurino costituzionale (pluralista e partecipativo) che ne aveva disegnato l'Assemblea costituente. Una forma di governo parlamentare – quest'ultima – che i costituenti repubblicani impegnati nella scrittura delle nuove regole costituzionali avevano voluto intenzionalmente *debole* in ragione di un evidente *metus tiramni* che l'avversione nei confronti del regime fascista aveva fatto sedimentare nella loro cultura e nella relativa ideologia politica.

---

<sup>5</sup> L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XIX.

Così, si ha l'impressione, se non perfino la certezza che, dopo più di settant'anni di vigenza nel Paese (e nei diversi ordinamenti europei) del costituzionalismo (razionalizzato e sociale, nelle forme evolute connotate dalla previsione di principi e di diritti fondamentali significativamente innovativi rispetto alle previsioni accolte nella originaria liberal-democrazia, nonché da disposizioni costituzionali garantistiche nella organizzazione delle forme e delle procedure di legittimazione democratica), si imponga in sede scientifica (e naturalmente in sede politica) una riflessione approfondita volta a monitorare la qualità e lo stesso rendimento della democrazia rappresentativa e con essa le problematiche di effettività delle presenti forme della democrazia costituzionale (in Italia e nelle democrazie pluraliste contemporanee)<sup>6</sup>.

D'altra parte – ma non si può qui ampliare eccessivamente l'analisi (a rischio, nello spazio ragionevolmente breve consentito, di non riuscire a trovare una formula di chiusura) – è da tempo che, nei più diversi ambiti della ricerca scientifica, gli studiosi portatori delle più variegata competenze si interrogano sulle stesse sorti della democrazia, prefigurandone talora esiti problematici, tanto che assumano le forme (apparentemente meno appariscenti) della *democrazia illiberale*, tanto che si dispongano perfino a guardare con interesse alla affermazione di riediti, tragici, *principi di supremazia del capo*. Una elencazione di simili approcci sarebbe inevitabilmente incompleta e per questa ragione viene qui omessa, salvo a richiamare – unitamente al già richiamato studio di Yves Mény (e alle sue analisi in tema disponibili nei libri specialistici e nelle riviste di ambito costituzionalistico, politologico e storico) – almeno alcuni fra i tanti titoli, che sembrano avere in comune titolazioni in forma interrogativa e dubbiosa<sup>7</sup>. Ampliando l'orizzonte metodologico della ricerca, in una più recente analisi quali-quantitativa<sup>8</sup>, il gruppo di analisti cui si deve la redazione del Rapporto si è prefisso di misurare le *performances* della democrazia e il relativo stato di crisi a livello planetario, includendo fra le esperienze analizzate lo stesso caso italiano, che appare perdere molti punti nella graduatoria rispetto agli *standard* medi di democraticità di riferimento.

<sup>6</sup> A. Spadaro, *Su alcuni rischi, forse mortali, della democrazia costituzionale contemporanea. Prime considerazioni*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

<sup>7</sup> A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di una invenzione imperfetta*, Torino, 2016; S. Levitsky e D. Ziblatt, *Come muoiono le democrazie*, Roma-Bari, 2019, preceduta da un lucido saggio politologico intitolato “*La sfida populista e i suoi rimedi*”.

<sup>8</sup> M.S. Natale, *Democrazia in retromarcia. Così l'autoritarismo avanza nel mondo (e in Italia)*, in *Il Corriere della sera*, 1/3/2020.

Nell'accostarsi ai temi ampi e complessi affrontati da Mény nel suo volume, in un tentativo di predisporre un ideale *indice* delle analisi su cui si vorrà in seguito ritornare (sia pure in modo essenziale), rientra in primo luogo l'approccio seguito nell'evoluzione che, muovendo dalla teoria liberaldemocratica, ha portato, nei due secoli di sperimentazione storico-politica che ha fatto seguito alla *Déclaration* del 1789, al costituzionalismo liberaldemocratico prima e a quello sociale in seguito. Accostandosi al tema da una prospettiva storico-politica, l'Autore non può che evidenziare (lo fa in modo particolarmente argomentato nel capitolo V) come, a ben cogliere, quello fra liberalismo e democrazia, sia stato un *matrimonio travagliato*. Un percorso – quest'ultimo – che, con riguardo alla tematica specifica che funge da pista privilegiata nella sua ricerca, approda, come si sottolinea nei capitoli introduttivi del libro, a riconoscere il processo evolutivo che maggiormente rileva ai fini teorico-costituzionali e di teoria politica – quello che muove dalla sovranità nazionale per approdare alla sovranità popolare – una sovranità che, in ogni caso, risulta *regolata*, come si fa efficacemente osservare e come hanno appropriatamente previsto le costituzioni del secondo dopoguerra (“il popolo è sì sovrano, ma regolato”, p. 33). Così, è nella formulazione dell'originario modello di democrazia liberale (colto dalla migliore dottrina, senza inutili infingimenti, come *democrazia borghese*, come “Stato borghese”<sup>9</sup>), privo dei diritti politici di voto e di partecipazione alla formazione della volontà dello Stato, con la previsione del suffragio ristretto a quote minimali del corpo sociale (in ragione del censo e del reddito), che si annidavano non poche delle ragioni che avevano portato la quasi totalità dei Paesi europei (con la sola eccezione del Regno Unito), a partire dagli anni '30 fino agli anni '50 del secolo scorso, ad *abbracciare i dittatori*, una formula espressiva solo in apparenza enfatica – quest'ultima – volta a evidenziare la profonda insoddisfazione dei corpi sociali nel corso di quegli anni che li aveva portati a dare diffuso (se non anche pieno) consenso a formule di *rivoluzione dall'alto* (di *governo dall'alto*), tanto che si trattasse della forma di Stato socialista (Lenin, nel 1917), tanto che si trattasse della forma di Stato totalitario del fascismo (Mussolini, 1919), tanto che si trattasse della forma di Stato nazional-socialista (Hitler, 1934).

Nella evoluzione delle forme costituzionali dello Stato contemporaneo, dopo la *parentesi* totalitaria e violenta del fascismo, così, si possono comprendere le ragioni che hanno portato il costituzionalismo del secondo dopoguerra a cambiare *in profondità* le proprie

---

<sup>9</sup> G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975.

categorie interpretative e di regolazione dei rapporti fra Stato e società. Molti Stati hanno proceduto in questo senso, l'Italia fra questi. Non a torto la sua Costituzione – senza voler accreditare formule di tipo enfatico – è stata da molti proposta e colta come *la più bella del mondo*. In tale quadro, l'originario modello liberale dello Stato di diritto si arricchisce e si perfeziona trasformandosi in Stato costituzionale di diritto, mediante l'integrazione al proprio interno di un catalogo di principi e di diritti fondamentali ricco e variegato ma, al contempo, istituendo giudici *ad hoc* (corti costituzionali) competenti a sindacare l'eventuale ingiustizia delle leggi e prevedendo principi irrinunciabili in tema di cambiamento costituzionale, al quale, in ogni caso, sono sottratte la materia dei principi e dei diritti fondamentali sanciti costituzionalmente, e con essi la disciplina della forma repubblicana (artt. 138 e 139 Cost.).

La democrazia costituzionale contemporanea, e quella italiana per quanto ora soprattutto rileva, come si può osservare, ha tratto insegnamento dal fallimento traumatico della democrazia registrata nel *ventennio fascista* e a questo fine ha deciso di prevedere, sancendoli nella Carta costituzionale, un insieme di libertà e di diritti, fra i quali, in particolare, rileva (ora) richiamare il suffragio universale (le donne, tuttavia, ne potranno fruire solo a partire dal 1946 nel voto sul referendum istituzionale) e la libertà di associazione in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.). Diritto di voto, libertà di associazione in partiti e *metodo democratico* da farsi valere nella loro vita interna, in tal senso, costituiscono pilastri irrinunciabili di un modello di associazionismo partecipativo e di legittimazione democratica della volontà dello Stato voluto innovativamente dai costituenti repubblicani per superare le risalenti formule totalitarie e accentrate del regime fascista che lo aveva connotato, unitamente a principi e a formule assolutamente innovative di *democrazia progressiva* che la dottrina costituzionale ha potuto inquadrare con le terminologie del *costituzionalismo sociale* e dello *Stato sociale*<sup>10</sup>.

Da qui la centralità dello strumentario partecipativo costituito dai partiti politici (come singoli e come sistema di partiti), su cui si vorrà ritornare nel seguito di questa analisi anche al fine di sottolineare come sia appunto la mancata attuazione dei principi di democrazia interna ai partiti (nel settantennio di vigenza della Costituzione repubblicana) a costituire

---

<sup>10</sup> Fra gli altri, S. Gambino, *Stato e diritti sociali. Fra costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli, 2009; AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015.

manifestazione di un processo di autonomizzazione degli stessi dal corpo sociale che si è accompagnato con il venir meno della responsabilità rappresentativa e più in generale con la stessa perdita (o comunque con la rilevante dequotazione) delle fondamentali funzioni di rappresentanza politica e di intermediazione (fra gruppi sociali e Stato).

Senza poterla ora dimostrare in modo compiuto, pertanto, la tesi che qui si vuole ipotizzare assume che è principalmente sui partiti politici, e nel loro complesso sul *sistema dei partiti*, che ricade la responsabilità politica e istituzionale della mancata attuazione della previsione costituzionale in tema di *democrazia interna*, da cui è scaturita la convinzione diffusa circa la ragionevolezza della tesi di una loro chiusura autoreferenziale rispetto agli interessi sociali che richiedevano adeguata rappresentanza politica, ponendosi in tal modo all'origine di atteggiamenti di critica e di rifiuto nei loro confronti, in ragione del venire meno del loro ruolo di intermediazione e di rappresentanza politica. Invero, sul punto occorrerebbe introdurre una precisazione importante ma lo faremo con meri accenni. Si vuole dire cioè che la mancanza di interesse e di disponibilità delle forze partitiche a conformarsi al (più volte richiamato) vincolo costituzionale della democrazia interna sorprende in modo più significativo se si ha riguardo ai partiti della sinistra (conformati fin dalle loro origini come *partiti di combattimento*) e al (nuovo) partito dei cattolici, la DC, in quanto, durante la fase pre-costituente e quella costituente, le forze politico-partitiche liberali non avevano manifestato sensibilità idonea a cogliere la necessità di una simile attuazione costituzionale (ma si tratta, come si vede, di un tema di discussione e non certo di affermazioni che non temano controrepliche). Che tale critica, che si è accompagnata nel tempo con la ricerca di forme di democrazia alternative a quella rappresentativa-parlamentare, sia successivamente approdata nel configurare un modello politico legittimato dal richiamo alla teoria costituzionale della democrazia diretta è questione che costituisce da tempo oggetto di discussione e di vaglio critico e che impone di non sottacere la critica radicale (*materialiter* rivoluzionaria) presente in un simile atteggiamento, imponendo pertanto di cogliere il contrasto fra le forme di democrazia praticate e la loro sostenibilità rispetto al «metodo democratico» preteso dalla (più volte richiamata) disposizione costituzionale (art. 49 Cost.).

Le formule di coordinamento interno seguite dai (nuovi) movimenti sociali e politici nei quali gli stessi si sono fin qui organizzati sono da almeno un decennio approdate, pur nella loro eterogeneità di ispirazioni ideali e politiche, in una loro riunificazione, in modo

piuttosto indistinto e confuso, sotto la terminologia del populismo (ancorché spesso declinato al plurale, come si è già osservato, dovendosene cogliere le più significative differenziazioni nel mondo rappresentativo della destra e in quelle stesse del centro-sinistra). Si tratta di verificare – come terzo profilo di analisi – se una simile prospettiva dei populismi costituisca una mera manifestazione della crisi della democrazia rappresentativa o se, al contrario, non abbia già posto le premesse ideali e organizzative di un processo irreversibile, senza ritorno, di crisi e di ripensamento *funditus* della democrazia parlamentare; in modo inevitabile, una simile lettura alluderebbe ad un seguito, al momento non decifrabile né prevedibile, di rottura della stessa (presente) forma di Stato democratico e sociale. Anche con riguardo ad un simile scenario, si impone un ricorso molto più sostenuto di quanto fin qui non si è ritenuto di poter fare al giudice civile e al giudice costituzionale perché, di volta in volta, possa sancire l'eventuale violazione, rispettivamente, del principio di legalità e di quello di costituzionalità.

In questa ultima prospettiva sarà anche necessario operare una qualche pur breve incursione sull'apporto del processo di integrazione europea e sulle stesse previsioni di politiche europee di *austerità* (ora comunque, positivamente, sospese nel quadro della grave crisi sistemica in atto determinata dalla pandemia da coronavirus), che hanno comportato evidenti processi di regressione dei diritti fondamentali (sociali ma non solo). Alcune recenti pronunce del Giudice delle leggi (fra le altre, in particolare, da ultimo, la sent. 275/2016) hanno avviato un convincente *revirement* giurisprudenziale, argomentando un coraggioso ripensamento di risalenti letture costituzionali che la crisi economica aveva orientato verso uno sbilanciamento a favore del bene della finanza pubblica e a detrimento della protezione dei diritti fondamentali (soprattutto sociali), che ora, appunto, vengono qualificati come costituzionalmente *irrinunciabili* dal Giudice delle leggi<sup>11</sup>.

In un quadro come quello disegnato, senza voler inseguire ruoli inappropriati alla ricerca costituzionale, si potrebbe almeno osservare che la democrazia rappresentativa non sembra godere di buona salute; a partire da tale affermazione (invero apodittica nella sua formulazione), tuttavia, non è dato certo immaginare che, allo stato, siano riconoscibili al

---

<sup>11</sup> Fra gli altri, cfr. anche i nostri *Costituzionalismo, integrazione europea e crisi economica: presente e futuro dei diritti sociali*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1/2019; *Passato e futuro dell'Unione: i diritti fondamentali fra Trattati e Costituzioni nazionali*, in M. Mascia e F. Velo (a cura di), *L'Unione Economica Europea: aspetti economici, sociali e istituzionali*, Bari, 2016; *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid Rassegna*, 5/2015.

di fuori di essa spazi politici idonei ad assicurare quell'*acquis* che è stato fin qui assicurato dal patrimonio costituzionale ed europeo, l'uno e l'altro consolidati da una prassi risalente ancorché richiedano più adeguati e congrui processi di attuazione. In un simile scenario, il problema del populismo è dunque un problema aperto (dal punto di vista politico e costituzionale, per limitarci ai profili ora oggetto di interesse)<sup>12</sup>. Nelle more che a partire dallo stesso possa eventualmente emergere una più convincente teorizzazione, che si possa proporre come idonea a guidare processi di cambiamento politico-costituzionale, rimane che la Costituzione nella sua concreta formulazione chiede di trovare compiuta attuazione in ognuna delle sue disposizioni. In tale prospettiva, una regolazione dei partiti che risulti rispettosa della loro autonomia privata ma che al contempo non ne disconosca l'evidente ruolo (quasi) pubblicistico svolto dagli stessi costituisce un passaggio centrale nell'ottica del tentativo (forse *in extremis*) di restituire loro quella credibilità e quella responsabilità sulla quale da tempo essi sembrano non poter più fare affidamento. Al contempo, per la società ciò comporterebbe di poter ancora contare sulla loro indispensabile funzione di intermediazione e di rappresentanza politica senza essere consegnata ad una confusionaria rappresentazione di bisogni senza che essi possano divenire oggetto di mediazione/decisione parlamentare e quindi di responsabile e competente governo degli stessi. Il tempo potrà dire quale delle due opzioni avrà avuto ragione.

---

<sup>12</sup> Nell'ampia bibliografia in tema, cfr. almeno A. Spadaro, *Costituzionalismo versus populismo. Sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee*, in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009; G.U. Rescigno, *Populismo (presunto, asserito, proclamato) e diritto costituzionale in Italia*, in *Ragion Pratica*, 2019, n. 52; G. Moschella, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta online*, 2019, II; Id., *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it* (19 giugno 2019); A. Morelli, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta online*, 2018, I; G. Allegri, A. Sterpa e N. Viceconte, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, 2019; *Percorsi costituzionali ("Rappresentanza senza populismi")*, num. spec. 1/2017; Y. Mény e Y. Surel, *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004; G. Martinico, *Il diritto costituzionale come speranza*, Torino, 2019; G. Martinico, *Fra mimetismo e parassitismo. Brevi considerazioni a proposito del complesso rapporto fra populismo e costituzionalismo*, in *Questione giustizia*, n. 1/2019; L. Morlino e F. Raniolo, *Neopopulismo y calidad de la democracia*, in *Estancias*, n. 1/2019; F. Bassanini, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019; Y. Mounk, *Popolo vs democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, 2018; N. Urbinati, *Io, il popolo. Come il populismo trasforma la democrazia*, Bologna, 2019; I. Diamanti e M. Lazar, *Popolocrazia. Le metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, 2018; M. Revelli, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino, 2019; M. Tarchi, *Italia populista. Dal qualunquismo a Beppe Grillo*, Bologna, 2018; G. Orsina, *Democrazia del narcisismo. Breve storia dell'antipolitica*, Venezia, 2018; A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, 2016; S. Levitsky e D. Ziblatt, *Come muoiono le democrazie*, Bari-Roma, 2018; P. Rosanvallon, *Le siècle du populisme*, Paris, 2020; M. Lalatta Costerbosa, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma, 2014.

## 2. Stato pluralista e di democrazia partecipativa, (crisi dello) Stato di partiti.

Nell'accostarsi ad un tema tanto complesso quanto sfuggente e ambiguo nei suoi perimetri definitivi e descrittivi come quello dei populismi (che implica la crisi della democrazia rappresentativa ma non si esaurisce in essa), per come si è già osservato in precedenza, appare necessario avvalersi delle innovazioni metodologiche affermatesi in dottrina nel corso dei decenni che precedono la fase contemporanea del costituzionalismo e che ne avevano guidato la discontinuità rispetto al regime liberale (e naturalmente rispetto a quello totalitario). Il cambio di paradigmi teorici evidenzia come l'affrontare il tema della democrazia nelle modalità consentite dal costituzionalismo contemporaneo non appaia né agevole né financo possibile con una metodologia dogmatica che non sia quella *realista* e che, pur senza nulla concedere all'approccio meramente descrittivo, si interroghi sulle capacità ermeneutiche della nuova metodologia di ricerca attenta anche ai principi di effettività e in tale ottica alla *living constitution*<sup>13</sup>. In tale quadro di deformalizzazione della scienza giuridica classica, infatti, trovano piena giustificazione le nuove relazioni venutesi a determinare fra soggetti privati e soggetti/poteri pubblici, che risulterebbero (finanche) di difficile comprensione se analizzati con le originarie, tradizionali, categorie analitiche gius-pubblicistiche. Con la evoluzione consentita dalla utilizzazione delle nuove categorie analitiche *realistiche* – per richiamare la categoria mortatiana della *costituzione materiale* – approda in tal modo alla conformazione di una costituzione *vivente, reale*, ancorché, trattandosi di un processo che vive nel tempo, non può che cambiare con esso e con le domande di cui le istituzioni e le autonomie politiche sono chiamate a farsi carico.

In una simile prospettiva, la riflessione sui più recenti approdi istituzionali e costituzionali del processo di trasformazione del partito politico (e più in generale del sistema dei partiti) ha imposto una riflessione di ordine metodologico circa la stessa sostenibilità tecnico-giuridica di un simile approccio in termini di *costituzione reale*. Rispetto alla originaria democrazia liberal-democratica (dello Stato monoclasse), così, si è potuto cogliere come, nel costituzionalismo contemporaneo (dello Stato pluriclasse), il processo di

---

<sup>13</sup> In tema, cfr. anche i nostri *Metodo giuridico e realtà politica nella ricerca costituzionale*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova, 2015; *Forma di governo, partiti politici e sistemi elettorali: la living Constitution italiana nell'ottica comparatistica*, in *Liber amicorum in onore di Carlo Amirante. Costituzione, Economia, Globalizzazione*, Napoli, 2013.

avvicinamento dei partiti allo Stato – e con esso la ridefinizione fattuale delle funzioni rappresentative e partecipative dei partiti – non costituisca il risultato di un processo lineare, unidirezionale e privo di incoerenze interne. L’analisi costituzionale relativa ai rapporti (nel diritto e nella realtà) fra partiti e Stato, soprattutto nel corso degli ultimi decenni, peraltro, si è iscritta, come osservato, nel contesto di una tendenza al superamento delle concezioni classiche del diritto. Se non proprio ispirate al superamento di un rigido approccio formale ai problemi del diritto (e dello Stato), le nuove tendenze argomentate in dottrina si sono orientate verso una più attenta riconsiderazione dei complessi rapporti esistenti tra la realtà sociale ed il complesso delle norme, in un tentativo di riconoscimento del *continuum* pregiuridico-giuridico che solo avrebbe potuto, secondo tale nuovo approccio, rendere evidente e per questo comprensibile la complessità dell’ordinamento giuridico vigente, la c.d. costituzione *vivente, reale*.

Nella prospettiva di tale sforzo di rinnovamento metodologico, la novità fondamentale dello studio dei partiti (e del loro inserirsi fattualmente nella organizzazione costituzionale dello Stato) considerati sia nel loro aspetto sociologico sia nel loro aspetto di sistema, così, è consistita nel fatto che essi, “quali parti del diritto costituzionale vivente”<sup>14</sup>, costituiscono un elemento fondamentale per giungere all’identificazione della forma dello Stato e del suo modello organizzativo, la forma di governo. In tale quadro, come è stato convincentemente osservato, l’instabilità dell’assetto governativo può operare in modo fortemente problematico sulla stessa vitalità (se non anche sulla relativa sopravvivenza) della forma di Stato vigente. Con approccio attento alla *living Constitution*, così, nell’approccio costituzionalistico, è divenuto obiettivo diffuso l’analisi della rilevanza dei partiti politici, nella loro duplice e dialettica configurazione giuridica, all’interno dei sistemi di governo degli Stati contemporanei. Essi si sono presentati allo studio dell’analista come organi costituzionali sostanziali di indirizzo politico in posizione di parità giuridica e al contempo come associazioni di tipo privato e dunque strettamente collegate alla società. La concezione dello Stato contemporaneo come *Stato di partiti*, e la sua forma di governo come *governo di partiti*, in una simile ottica, hanno costituito fin qui un apporto fondamentale al rinnovamento della teoria contemporanea dello Stato democratico-rappresentativo.

Le trasformazioni registrate nell’ambito del partito e nei relativi rapporti con la forma di

---

<sup>14</sup> L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, cit.

governo non sembrano ora ispirate ad assicurare continuità ad un simile modello nel futuro della democrazia parlamentare, muovendosi il dibattito e il correlativo processo di riforme istituzionali e costituzionali (in Italia), almeno tendenzialmente, nella direzione di forme di *democrazia d'investitura*, prevalentemente fondate sul ruolo trainante del *leader* (anche nella sua funzione di *premiership*) anziché sulle funzioni di mediazione, di intermediazione svolte dai partiti nella società e sul relativo raccordo con le istituzioni rappresentative e di governo.

Pur costituendo un indubbio passo in avanti nell'elaborazione teorica della dottrina, lo *Stato/governo dei partiti*, nell'accezione che ne ha offerto la dottrina costituzionale, infatti, a partire dagli anni '70 del secolo scorso in poi, non è risultata più capace di cogliere in modo adeguato la complessità della problematica dello Stato contemporaneo. In questo nuovo contesto (ha assunto e tuttora) assume rilievo e significato l'analisi del ruolo effettivo svolto da tutte le formazioni sociali e politiche diverse dai partiti operanti sia attraverso forme dirette di pressione sul potere esecutivo sia attraverso forme di democrazia semi-diretta come il referendum, l'iniziativa popolare ma anche l'associazionismo e l'azione sindacale.

In questa nuova luce, così, – ancora prima del manifestarsi della crisi che li ha riguardati sia come singole forze partitiche sia nel loro aspetto complessivo di sistema di partiti – sono emersi nettamente i limiti della concezione dello Stato contemporaneo come *Stato/governo di partiti*, che è sembrato attribuire, in modo riduttivo, ad alcune strutture soltanto, investite da un processo evidente di istituzionalizzazione, le funzioni di rappresentanza e di mediazione della realtà sociale all'interno dello Stato-persona, laddove il sistema prefigurato dalla Costituzione (soprattutto) nei suoi primi tre articoli e nell'art. 49 rifiuta tale interpretazione per accogliere nel diritto di partecipazione *permanente* dei cittadini alla determinazione della politica nazionale tutte le conseguenze di un simile capovolgimento di prospettiva. È quanto costituisce parte rilevante della lettura costituzionale allorché, sottolineando l'ambiguità di talune categorie costituzionali, ha affrontato (e tuttora conferma una simile valutazione) la mutata prospettiva di analisi in termini di *Stato di democrazia pluralista* o *Stato di democrazia partecipativa*, sottolineandosi con tale approccio (descrittivo ma anche prescrittivo) la necessità di considerare la realtà sociale nella sua complessa e conflittuale articolazione.

Il sistema dei partiti, dunque, nella sua funzione di impulso e in quella di condizionamento

delle istituzioni costituzionali (parlamentari e di governo) ha costituito un dato accettato, almeno dalla dottrina prevalente (con riguardo alla costituzione materiale del settantennio trascorso). L'allusione alla *Inkorporierung* (della tipizzazione del Triepel) e al *ParteienStaat* è sufficientemente evidente per non avvertire l'esigenza di sottolineare tutti i limiti di una siffatta concezione<sup>15</sup>. Ciò che in via di fatto si era andato realizzando nell'evoluzione costituzionale più recente, infatti, era il superamento della democrazia rappresentativa ottocentesca, fondata sulla centralità dell'organo parlamentare, nella direzione di una democrazia di massa incentrata sui partiti politici, al cui interno, tuttavia, permanevano forme, istituti e procedure della previgente forma democratica, che riapparivano soprattutto in determinate situazioni limite (voto segreto in contrasto con le indicazioni di partito, ecc.). Tale evoluzione, più di recente, si è estesa alla stessa *democrazia dei partiti* ponendo sotto pressione critica la intermediazione politica e la rappresentanza parlamentare svolta dai partiti.

Rispetto a tali trasformazioni nel modo di essere e di operare del sistema dei partiti politici e della democrazia rappresentativa istituzionalizzata, importanti novità metodologiche si erano registrate nel corso degli anni '70 (in particolare con le analisi di L. Elia e di G.U. Rescigno). Le argomentazioni del Rescigno, in particolare, si richiamavano ad una metodologia e ad un'analisi risalente nell'ambito della dottrina più critica, che individuava per il partito politico la natura di ente complesso, idonea a integrare, al contempo ed in modo necessariamente correlate, la natura giuridica delle associazioni private e quella degli organi (o quasi organi) dello Stato soggetto. La carenza di uno dei due elementi, in un quadro in cui essi si assumevano necessariamente complementari, per le funzioni cui erano chiamati nello Stato di democrazia pluralista (rappresentanza e mediazione-integrazione), avrebbe fatto venir meno la funzionalità dell'intero sistema di democrazia rappresentativa. In ragione delle funzioni svolte nella rappresentanza politica e nella collaborazione allo svolgimento di funzioni a rilevanza pubblicistica loro attribuite all'interno delle forme di governo degli stati contemporanei, così, i partiti politici, hanno costituito organi di effettivo rilievo costituzionale, titolari, sia pure nella sola via fattuale, della formulazione e dell'attuazione dell'indirizzo politico. Ma, al contempo, essi hanno rivendicato la natura delle associazioni private, quindi strettamente insediate nella società, difficile apparendo in tal modo la ricomposizione strutturale e funzionale in una lineare definizione della loro

---

<sup>15</sup> In tema, cfr. anche il nostro *Partiti politici e Parteienstaat*, in *Politica del diritto*, n. 2/2018.

natura giuridica. Il ritardo registrato da una parte significativa della dottrina nel considerare il partito sotto il suo aspetto funzionale di *elemento costitutivo del sistema di governo* aveva costituito anche una ragione della più generale difficoltà a comprendere la sua configurazione *a prevalente gravitazione pubblicistica* e dunque la sua natura di parte integrante fondamentale del modello di democrazia e della forma di Stato vigente, la quale – come si è già osservato – è stata appunto definita *Stato/governo d(e)i partiti* in quanto concretizzata ed incentrata sul funzionamento del modello previsto dalla Carta costituzionale ad opera di un sistema di partiti dai tratti giuridici privatistico-associativi e al contempo organicistici, mentre dai tratti sociologico-politologici, caratterizzato dall'esistenza di una pluralità di partiti, dei quali alcuni soltanto (almeno fino al 1993, data di abbandono del sistema elettorale di tipo proporzionale, prima di essere ripreso nella vigente legge elettorale) hanno potuto accedere alle maggioranze di governo (*clausola ed excludendum* e inesistenza della regola dell'alternanza fino ai primi anni '90 come regola convenzionale che ha guidato la formazione dei governi per almeno una metà di secolo).

### 3. Democrazia sotto assedio, fra (crisi dei) partiti politici e populismi.

Dopo una (essenziale) disamina del ruolo centrale svolta nella forma di Stato e nella forma di governo delineata dalla Costituzione repubblicana, le riflessioni che ora seguono, pur nella loro essenzialità, non riguardano (in modo esclusivo o anche solo prevalente) le tematiche poste dai rapporti fra gli organi costituzionali anche nell'ottica di un'auspicata *democrazia governante* quanto (piuttosto) le relative problematiche per come determinate dall'impatto che su tali organi e sui rapporti fra gli stessi – la *forma di governo* – ha avuto il sistema politico-partitico nel suo concreto funzionamento. Per argomentare tale approccio, richiameremo ancora, sia pure in modo essenziale, la parabola evolutiva che, dalla originaria sua affermazione, è ora pervenuta alla crisi del partito politico, accennando alle stesse tematiche che, da settant'anni a questa parte, sono state proposte dalla più attenta dottrina e che hanno riguardato la trasformazione della forma di Stato e della forma di governo in ragione degli effetti prodotti dagli stretti rapporti realizzati nella concreta realtà fra organizzazione dei poteri costituzionali, partiti politici e poteri/corpi intermedi più in generale. Tale ricostruzione complessiva, nei termini mortatiani della *costituzione in senso*

*sostanziale*, porterà, infine, a proporre alcune linee essenziali di lettura critica sulle stesse problematiche della forma di governo parlamentare in Italia, per come osservabili nella formazione (e nel funzionamento) del *Governo Conte I* e del *Governo Conte II*.

Una premessa appare opportuna a quanto si potrà ora osservare sul tema che ha avuto il suo *focus* nel dibattito che, di recente – prima dell’adozione della vigente legge elettorale (n. 165/2017) – aveva conosciuto il suo approdo nell’approvazione di una legge elettorale (cd *Italicum*) parzialmente censurata di illegittimità dalla Corte costituzionale e in un tentativo di revisione costituzionale, che ancorché respinto dal corpo referendario (nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016), ha fatto sedimentare non irrilevanti manifestazioni di antipartitismo ma anche di ‘patriottismo’ costituzionale.

A partire da Costantino Mortati (ampia e autorevole dottrina, come sappiamo, lo ha seguito sul punto), nella dottrina giuridica, con diverso approccio metodologico, sono stati utilizzati in modo ricorrente i termini di *costituzione materiale, vivente, reale* o terminologie similari, per sottolineare tale diversa sensibilità metodologica nello studio dell’organizzazione costituzionale dello Stato, delle sue modalità di legittimazione democratica e della forma di governo. Da questa diversa prospettiva metodologica, vi era stato anche chi, in modo convincente, aveva assunto come perfino *monche e fuorvianti*, sotto il profilo euristico, quelle analisi che si fondavano su criteri tipologici adottati dalla dottrina costituzionalistica classica e come *inservibili* le tradizionali tipologie delle forme di governo basate sulla definizione degli equilibri fra gli organi costituzionali in base al mero principio di separazione dei poteri<sup>16</sup>.

In tale quadro, si assumeva che l’approccio analitico (non solo più ricorrente ma) perfino obbligato risultava essere quello che, per il suo fondarsi su una concezione dinamica e non meramente statica (e formale) dell’ordinamento costituzionale, si prefiggesse di cogliere – oltre alla mera allocazione costituzionale delle competenze e ai rapporti fra gli organi/poteri costituzionali – la reale effettualità dei singoli istituti costituzionali e dei concreti rapporti esistenti fra gli stessi, in una parola, tutta quella complessa realtà costituita dalle relazioni osservabili fra le istituzioni costituzionali e il sistema politico-istituzionale, in una parola la *living Constitution*. Tuttavia, tale approccio non poteva fondarsi – come talora avveniva nel ragionamento (interessato e partigiano) delle forze politiche, spesso indisponibili a cogliere la distinzione fra (esercizio del) potere di revisione costituzionale e potere

---

<sup>16</sup> L. Elia, (voce) *Governo (forme di)*, cit.

costituente – su concezioni svalutative della Costituzione, né attribuire al presupposto pattizio sotteso in esso un valore giuridico, individuando nelle forze politiche le naturali destinatarie di un potere (sostanzialmente costituente) di aggiornare, in modo sistematico e senza revisioni formali, l'ordinamento costituzionale. Naturalmente, una simile lettura riguarda il sistema politico-partitico per come osservabile nelle Legislature precedenti a quella ora in corso. Senza potersi qui soffermare sui limiti del testo di revisione costituzionale cd Renzi/Boschi, la (contrastata) discussione dottrinarica sulla conformità a Costituzione delle ipotesi derogatorie previste nel procedimento di revisione costituzionale promosse dal Governo Letta, in tal senso, ne costituiva una chiara anticipazione e una concreta riprova<sup>17</sup>.

Una simile premessa potrebbe forse consentire di cogliere le origini più profonde della crisi politico-istituzionale del Paese le quali non sembrano riguardare, almeno in modo principale, la mera forma di governo quanto piuttosto, più in generale, lo stesso modello di democrazia, alla cui realizzazione concorrono – accanto e unitamente ad essa – il sistema elettorale, il sistema dei partiti, le culture e i comportamenti politici nonché, naturalmente, le previsioni costituzionali sulla forma di governo. In tale cornice – più che opportuno – risultava necessario collocare la riflessione sulla legge n. 52/2015<sup>18</sup> e sui relativi impatti che la stessa avrebbe potuto avere sul testo di revisione costituzionale cd Renzi-Boschi (qualora avesse potuto completare il relativo *iter* di approvazione), e pertanto sulle relative conseguenze in termini di (rischi di) sbilanciamento dei poteri costituzionali e di svalutazione della democrazia costituzionale. In tale ottica, letta in combinazione con la riforma elettorale, la tematica della riforma costituzionale costituiva un tema quanto mai problematico per ragioni al contempo tecnico-giuridiche e politico-costituzionali. Da tale prospettiva, in particolare, rilevavano la stretta compenetrazione che le leggi elettorali avevano con la concreta costituzione materiale del Paese e la logica *esasperata* del multipartitismo (estremo e *sregolato*) che aveva caratterizzato le prime cinque decadi di attuazione della Carta costituzionale, la sua profonda imbricazione con le forme politico-istituzionali della *democrazia maggioritaria* sperimentate a partire dai primi anni '90 e, da ultimo, l'inevitabile criterio delle preferenze personali nei confronti dei diversi sistemi

---

<sup>17</sup> In tema, cfr. anche il nostro *Le proposte di riforma costituzionale del Governo Letta. Prime osservazioni sui limiti (procedurali e di merito) delle proposte di revisione accolte nella Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, in *Astrid Rassegna*, 18/2013.

<sup>18</sup> A. Ruggeri e A. Rauti, *Forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015.

elettorali e della loro concreta sperimentazione nell'ambito delle forme di governo contemporanee.

A quasi trenta anni dal varo della legislazione (prevalentemente) maggioritaria dei primi anni '90 – e nel quadro fortemente innovato dello *scongelo* del sistema politico-partitico (a seguito della implosione del sistema socialista post-1989 e del superamento della divisione del mondo nelle aree di influenza definite nel periodo della *guerra fredda* successiva alla fine della II Guerra mondiale) –, il problema posto dalle esigenze di trasparenza e di funzionalità della democrazia rappresentativa e della stabilità dei governi rimaneva ancora non superato, semmai aggravato, in quanto il dato nuovo, già a partire da tale fase politico-costituzionale, risultava costituito dalla crisi dei partiti che avevano originariamente conformato il *Parteienstaat*, costituendo l'architrave della democrazia parlamentare del Paese (nello spirito delle analisi innovative proposte da Hans Kelsen). Già nella fase conclusiva di tale parabola evolutiva del parlamentarismo contemporaneo<sup>19</sup> e dei soggetti comunitari che ne erano stati i principali fautori, i partiti politici risultavano ridotti ad un vero e proprio stato *cadaverico*, come di recente ha sottolineato più volte Gaetano Silvestri, quando, nelle sue ricorrenti analisi in merito, ha sottolineato come – nella specifica questione inerente il *parteiprivileg* – nella vigenza di una costituzione scritta, la disciplina della democrazia interna ai partiti non risultasse negoziabile (per come, in senso contrario, è avvenuto a partire dai primi anni di attuazione costituzionale), ponendosi – la stessa – come *conditio sine qua non* della stessa legittimità del loro concorso partecipativo alla determinazione della politica nazionale, nello spirito dell'art. 49 Cost.

In tale quadro, così, fra gli esiti di tale dibattito e dei relativi riflessi politico-istituzionali deve farsi rientrare una risalente, profonda, trasformazione della forma-partito che, nella sua forma contemporanea di *partito di massa*, aveva positivamente accompagnato lo sviluppo della democrazia del Paese nella fase della universalizzazione del suffragio, proponendosi come la sua *costituzione materiale* (come la definiva Mortati), e contribuendo alla concreta attuazione dello *Stato di partiti* (*Parteienstaat*) – secondo un convincente approccio della dottrina costituzionale tedesca – nella forma registrata nella esperienza del Paese. In tale processo evolutivo, l'affermazione – dopo e come

---

<sup>19</sup> Cfr. M. Volpi, *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, 2015; A. Pace, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. n. 813 Sen.*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 1/2013; S. Gambino, *Rappresentanza e stabilità governativa (alla ricerca di un equilibrio difficile da realizzare fra riforme elettorali (partigiane) e tentativi di riforma costituzionale)*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014.

superamento del modello originario del “partito di combattimento”<sup>20</sup> e del *partito di massa* – del “partito pigliatutto”<sup>21</sup>, del “partito-cartello”<sup>22</sup> e, ancora più di recente, del “partito personale”<sup>23</sup>, definisce i contorni di un processo di trasformazione della forma partito<sup>24</sup> che ha le sue radici più profonde nella progressiva perdita dell’ancoraggio rappresentativo a specifiche, sezionali, componenti del corpo sociale, cui fa seguito il superamento del radicamento sociale del partito e con esso la perdita del modello partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che sempre più si sono trasferite nelle mani di (ristrette) segreterie partitiche (vere e proprie oligarchie interne) e ancor di più a favore della emersione di formule leaderistiche nella organizzazione delle campagne elettorali e della stessa conformazione organizzativa interna del partito politico e nei relativi rapporti con la società.

Le fasi politico-istituzionali di affermazione della democrazia maggioritaria (favorite da una legislazione significativamente dis-rappresentativa, nonostante le forze politiche di opposizione non abbiano a suo tempo ritenuto di dover di promuovere l’attivazione delle necessarie procedure di controllo giurisdizionale) non potevano che esasperare simili tendenze di trasformazione nella forma del partito e nelle relative funzioni svolte, anche in questo caso aprendo un varco di criticità nei loro confronti che le formazioni populiste affermatesi nel Paese (in conformità a quanto osservabile nelle crescenti tendenze illiberali osservabili nei Paesi ex socialisti) non hanno avuto difficoltà a raccogliere, assicurando loro un forte consenso elettorale che le hanno visto ben presto occupare posizioni di rilievo negli schieramenti delle forze di governo (in Italia, come già in Austria, in Francia, in Spagna e in misura minore nella maggior parte degli altri Stati europei di democrazia pluralista).

Nel corso degli anni, ciò ha portato ad evidenziare l’esigenza di un ripensamento delle fondamentali tematiche costituite dalla effettività della *democrazia interna* dei partiti prevista dalla specifica disposizione costituzionale (art. 49), ancorché le forze politiche, senza vera differenza al loro interno e rispetto al relativo orientamento ideologico, si sono

---

<sup>20</sup> La definizione in questi termini è di G.U. Rescigno, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in *Studi in onore di C. Mortati*, Padova, 1977.

<sup>21</sup> O. Kirchheimer, *The Party in the Mass Society*, 1958; Id., *Politics, law, and social change* (post., 1969).

<sup>22</sup> R.S. Katz - P. Mair, *Changing models of party organisation and party democracy. The Emergence of the Cartel Party*, London, 1995.

<sup>23</sup> M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

<sup>24</sup> F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli, 2005; Id., *I partiti politici*, Roma-Bari, 2013.

sempre rifiutate di procedere a “regolare gli sregolati”<sup>25</sup>, per indicare che esse hanno operato in modo da non assicurare attuazione alla previsione costituzionale di merito, nonostante (almeno) due ppddl (a firma di Mortati e di D’Ambrosio) fossero stati predisposti<sup>26</sup>.

Ne è seguita una loro grave delegittimazione surrogata da forme alternative di partecipazione politica non più di tipo formalmente associativo-partitico ma di tipo movimentistico, quando non anche caratterizzate dal ricorso a forme – esse stesse costituzionalmente discutibili quanto alle problematiche di conformità delle relative modalità organizzative alle previsioni costituzionali della democrazia interna dei partiti – di partecipazione/decisione attraverso lo strumento *web*, della cui trasparenza era comunque lecito assumere la non conformità alle previsioni dell’art. 49 Cost. per come la dottrina ha puntualmente sottolineato<sup>27</sup>.

È appunto a tale livello che è risultato osservabile, in particolare nell’ultimo trentennio, un vero e proprio scontro con il sistema tradizionale dei partiti censurato in ragione di una sua materiale conformazione in *corporazione proprietaria*, in *casta*, cioè in una classe di professionisti della politica che – secondo un simile approccio – avverserebbe o, nella versione più edulcorata, risulterebbe indifferente verso ogni proposta di riforma che ne mettesse in questione l’esistenza, la legittimità e la qualità rappresentativa. A tale *corporazione castale* si è contrapposto, più che un movimento comunitario dai contorni organizzativi e programmatici chiari, un movimento di organizzazione politica indubbiamente originale e parimenti ambigua, che nel fondo è parsa ispirata ad una (discutibile) pretesa di esclusività nella funzione rappresentativa rifiutando – in modo irragionevole – ogni possibile forma di collaborazione con le altre forze politiche.

Una simile innovazione nella forma e nelle funzioni della nuova forma del partito, auto-qualificatosi come *partito/non partito*, come *partito/movimento*, si prefiggeva in modo espresso di rappresentare socialmente un movimento di critica nei confronti della politica istituzionalizzata e dei partiti, senza che a tale rappresentazione corrispondesse necessariamente un’assunzione di responsabilità politico-parlamentare nei confronti dei propri elettori. Insomma, un modello *di rappresentazione senza rappresentanza*, espressivo

<sup>25</sup> G.U. Rescigno, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, n. 1/9184.

<sup>26</sup> Così anche nel nostro *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977.

<sup>27</sup> G. Grasso, *Le “Mouvement 5 étoiles” et le défis de la démocratie représentative: à la recherche d’une notion constitutionnelle de populisme?*, in *Percorsi costituzionali*, 1/2017.

della rottura fra le funzioni di mediazione e quelle di rappresentanza politica; un modello che, per tale ragione, si è auto-interpretato come superamento dei principi bisecolari della democrazia rappresentativa a favore di incerte e indeterminate prospettive di democrazia diretta o semi-diretta dei cittadini<sup>28</sup>, prive di contenuti minimi di democraticità interna pretesa costituzionalmente.

È proprio in un simile quadro evolutivo che si era inserita la prospettiva di un ripensamento del sistema elettorale, chiaramente compendiato nel titolo (e nei contenuti) dell'efficace saggio apparso a cavallo degli anni '90, che richiama l'esigenza di una "restituzione dello scettro al principe"<sup>29</sup>, un principe (collettivo) costituito dai cittadini-sovrani, ed uno scettro che era stato, con carente qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici che, da strumenti di partecipazione politica, in modo progressivo ma chiaro e diffuso, si erano costituiti come un vero e proprio diaframma fra i cittadini e le istituzioni costituzionali della rappresentanza e del Governo. La legislazione di riforma elettorale intervenuta nei primi anni '90 (cd legge Mattarella), riformata (più di uno studioso dice *sfigurata*) dalla cd legge Calderoli e successivamente i già richiamati tentativi di revisione costituzionale respinti dal corpo referendario, tuttavia, si erano dimostrati inadeguati a farsi carico della soluzione dei problemi di instabilità governativa e al contempo della valorizzazione delle esigenze rappresentative delle Camere.

In tale quadro, più che avvalersi dei risultati delle più mature esperienze comparatistiche<sup>30</sup>, le forze politiche erano andate alla ricerca di soluzioni strumentali e partigiane, capaci (di volta in volta) di assicurare la stabilità alla base delle maggioranze (contingenti) di governo. Tali soluzioni legislative, nel loro complesso e con riguardo alle singole leggi elettorali (se si fa eccezione per la legge Mattarella) erano risultate inadeguate nel compito di farsi carico delle esigenze di rappresentatività politica delle Camere e della stabilità governativa. I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria adottata a partire dai primi anni '90, in tale ottica, si erano rivelati per quello che istituzionalmente essi (al tempo) esprimevano (e concorrevano a sostenere), cioè *governi di coalizione*, in altri termini, governi sostenuti da

---

<sup>28</sup> M. Revelli, *Finale di partito*, Torino, 2013.

<sup>29</sup> G.F. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1986.

<sup>30</sup> Nell'ampia bibliografia cfr. anche i tre volumi collettivi (a nostra cura), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; *Forme di Governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007.

forze politiche eterogenee e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, i quali, nel Parlamento, rivendicavano visibilità nelle funzioni di governo e responsabilità rappresentativa. Quali che fossero i meccanismi utilizzati, pertanto, non sembrava che fosse stato conseguito l'atteso obiettivo assegnato alla nuova legislazione elettorale di tipo maggioritario intervenuta a sostegno delle esigenze di rafforzamento dell'Esecutivo.

Il tema ritornava così a riproporsi negli stessi termini dei primi anni '90, allorché si era manifestato nel Paese un orientamento di apertura, almeno parziale, verso la *democrazia maggioritaria*, fatta in gran parte di scelte di investitura diretta (dei vertici) degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche (*democrazia di investitura*), in breve, di formule orientate alla *personalizzazione* della politica e alla *presidenzializzazione* (almeno tendenziale) degli esecutivi. A partire dalla elezione diretta dei sindaci, nei primi anni '90, passando per quella dei presidenti delle regioni, alla fine degli anni '90, in tal modo, era iniziato un percorso che, sia pure in modo non lineare, guardava e si orientava al modello del cd *Sindaco d'Italia*, cioè un modello di investitura diretta (del vertice) dell'Esecutivo (sulla stregua di quanto previsto dalla legge per le elezioni dei sindaci e di quanto previsto dagli statuti per le elezioni dei presidenti delle regioni), che nel tempo, si era inevitabilmente accompagnato con forme più o meno intense di personalizzazione della politica e di affermazione di *partiti personali*, nello scenario di un leaderismo viepiù esasperato. Dopo quasi un trentennio di sperimentazione di un simile modello di democrazia (prevalentemente maggioritaria) sarebbe apparso ragionevole interrogarsi sulla adeguatezza politica e sulla stessa compatibilità costituzionale delle esperienze maturate in tema di rapporti fra rappresentanza politica e *governabilità* alla luce della legislazione maggioritaria intervenuta.

In tale ottica, se, da una parte, i partiti politici ne erano risultati delegittimati, dall'altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo aveva visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest'ultimo (talora o spesso) piegato a logiche di tutela di interessi settoriali (e talora *personali*) incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura. Altra tuttavia è stata la rappresentazione di tali rapporti che, nelle prospettazioni delle forze politiche delle maggioranze parlamentari succedutesi nel tempo e di singoli *leader* di governo – pur nel quadro di un ricorso crescente alla fiducia su atti di iniziativa legislativa parlamentare e governativa – veniva radicalmente capovolta recriminando una presunta debolezza degli strumenti a disposizione del Governo e una

lentezza delle procedure parlamentari.

Così, se le strategie istituzionali alla base della legislazione volta a sostenere un assetto politico almeno tendenzialmente bipolare e la stessa alternanza al Governo fra forze politiche dovevano costituire, nell'intenzione dei riformatori dei primi anni '90, una modalità adeguata per farsi carico dei problemi di stabilità e di *governabilità* (contrastando in tal modo l'aleatorietà dei *governi di coalizione*), le stesse risultarono fallimentari nell'intento (a favore di articolazioni multipolari del sistema politico-partitico) ma, al contempo, risultarono tali da comprimere oltre il ragionevole le esigenze della rappresentanza politica (con censurabili misure di sbarramento elettorale verso le forze politiche minori, per come risultava particolarmente evidente nella legge elettorale n. 270 del 2005, cd Calderoli), ancorché, come si è già ricordato, una simile legislazione illiberale non venne ritenuta meritevole di censura innanzi al Giudice delle leggi.

Peraltro, se l'obiettivo fosse stato quello di individuare modelli di rapporti equilibrati fra (esigenze politiche e costituzionali della) rappresentanza politica ed (esigenze della) *stabilità governativa*, nel dibattito scientifico e nella esperienza di altri Paesi con parlamentarismo razionalizzato (soprattutto la Germania, con la *democrazia del Cancelliere*) avrebbero potuto individuarsi, da parte del Parlamento, soluzioni più che adeguate a soddisfare ambedue le richiamate funzioni politico-costituzionali. In tale ottica, in particolare il modello tedesco si offre all'attenzione politico-istituzionale degli altri Paesi europei per una legislazione elettorale di tipo proporzionale personalizzato che è risultata idonea (almeno fin qui) ad assicurare stabilità al quadro politico. Indubbiamente, in tale ottica, la clausola di sbarramento (*sperklausel*) al 5% per l'accesso al *Bundestag* ha costituito un ausilio fondamentale nell'ottica del sostegno delle tendenze centripete di quel sistema politico-partitico e istituzionale.

Rispetto ad un simile quadro, la Corte costituzionale si è pronunciata una prima volta con la sent. 1/2014 e successivamente con la sent. 35/2017; in quest'ultimo caso, come è stato osservato, facendo *un passo di lato* piuttosto che affrontando in modo frontale tutti i limiti (non solo del ballottaggio e dei capilista ma anche dell'ammontare previsto per il premio di maggioranza) che obiettivamente si contenevano nell'*Italicum*.

#### 4. La formazione del Governo Conte I (1 giugno 2018) fra razionalizzazione costituzionale (debole), sregolatezza dei partiti politici e ruolo (cangiante) del Presidente della Repubblica nella forma di Governo.

Se dall'approccio generale al tema passiamo alla disamina delle evoluzioni più recenti osservabili nella formazione e nel funzionamento del governo parlamentare del Paese, una recente esperienza di sicuro interesse – vero e proprio laboratorio costituzionale delle potenzialità del testo costituzionale a fronte della crisi del sistema politico-partitico – può essere costituita dai complessi rapporti, problematici nelle forme e inediti negli esiti, osservabili nella formazione e nel concreto funzionamento della forma di governo parlamentare del Paese al momento della formazione del Governo Conte I, i cui principali componenti partitici erano costituiti dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega Salvini, una compagine governativa che non ha conosciuto una vita molto lunga (la durata complessiva della compagine governativa è stata di un anno e tre mesi), concludendosi con un inedito *ribaltamento del tavolo* da parte del Ministro Salvini, con gli effetti di una non ignota forma di inedita *auto-crisi di governo*, ancorché diversa dalle tradizionali crisi extraparlamentari note alla prassi parlamentare del Paese.

La riflessione sul tema ora segnalato non può che richiamarsi alle considerazioni già svolte in precedenza secondo le quali, da settant'anni a questa parte, la funzionalità della forma di governo parlamentare prevista nella Costituzione repubblicana è risultata significativamente basata (e condizionata dai) sui partiti politici. Questi ultimi astrattamente e concretamente colti nel loro specifico formato, nel numero (più o meno ampio), nella capacità di selezionare al proprio interno (e fuori) ceti politici autorevoli e credibile per le cariche di vertice del sistema politico-istituzionale, nella stessa indisponibilità anche solo a riflettere sui vincoli posti dalla Costituzione alla democrazia interna ai partiti. Pur senza poterla ora sviluppare in modo adeguato, in una simile affermazione ritroviamo anche la distinzione fra la forma di governo parlamentare, quella presidenziale e semipresidenziale. In queste ultime due forme di governo, pur con forme e forza differenziate, l'indirizzo politico si ricollega direttamente (sia pure in modo fattuale) alle scelte politiche adottate dagli elettori nelle elezioni e pertanto esso risulta strettamente

connesso (e vincolato) all'esito del voto. In tale affermazione può individuarsi la stessa ragion d'essere delle tipologie suggerite dal Mortati quando distingueva fra forme di governo moniste (quelle parlamentari appunto) e forme di governo dualiste (quelle presidenziali e semipresidenziali), aggiungendo alle prime una loro convincente articolazione e differenziazione fra forme di governo ispirate alla democrazia *mediata* o a quella *immediata*, in ragione dei sistemi elettorali adottati. Ma non è su queste tipologie di governo (e sui relativi rendimenti istituzionali) che si vuole ora riflettere bensì sulle forme di governo parlamentari e sui relativi condizionamenti (fattuali più che teorico-costituzionali) da parte dei partiti politici, utilizzando come scenario quello italiano in una recente procedura di formazione del Governo.

Più in particolare, come si è osservato, il *focus* dell'attenzione è incentrato sulle problematiche evidenziate nella formazione del Governo Conte I, in un contesto di partiti fortemente divisi (ma anche conflittuali nelle loro relazioni), nel quadro di un ricambio significativo (*melius* totale) delle forze politiche della maggioranza parlamentare e di governo. Se vogliamo coglierne le modalità effettive di funzionamento, come si è osservato, non possiamo che leggerle alla luce di una stretta connessione con le concrete logiche di funzionalità dei soggetti partitici che nel settantennio che abbiamo alle spalle (ma, nel merito, nulla è veramente cambiato nella forma di governo ora vigente, cd *Governo Conte II*) ne hanno connotato la *costituzione materiale*, la *costituzione reale*.

Con tale nuovo e più complesso approccio, come si vedrà in seguito, il costituzionalista (e il comparatista) avrebbero potuto accedere più facilmente alla stessa comprensione dei diversi *modelli di legittimazione* del Governo, le cui linee di elaborazione teorico-costituzionali e la stessa evoluzione nel tempo apparivano assolutamente necessarie da ricostruire se si volevano cogliere gli elementi di continuità (ma anche di crisi) nel parlamentarismo *razionalizzato* per come accolti nelle costituzioni contemporanee e che, in modo particolare, avevano fatto (e fanno tuttora) dell'esperienza tedesca, di quella spagnola e di quella francese, alcune fra le esperienze costituzionali europee maggiormente originali e innovative e, al contempo, alcune delle forme di governo parlamentari maggiormente stabili e con (maggiore rendimento istituzionale in termini di) stabilità dei

governi nonché di coesione interna del relativo indirizzo politico<sup>31</sup>.

Le osservazioni fin qui svolte mirano a sottolineare come, da una simile prospettiva di analisi, pare doversi affermare come lo stesso cambiamento politico-partitico determinato dalle più recenti elezioni politiche italiane (non a torto qualificate come un vero e proprio *tsunami* con riguardo alla emersione di forze politiche nuove sia di tipo populiste, dalla ideologia incerta e malferma, sia di tipo neo-fasciste o più genericamente di centro-destra) non può comunque essere letto come idoneo a suggerire/consentire profili di discontinuità con le forme della democrazia rappresentativa fin qui impiegate nel settantennio che abbiamo alle spalle. Con tale affermazione, naturalmente, non si vogliono svalutare le ragioni profonde alla base del cambiamento politico registrato nel Paese nelle più recenti elezioni politiche ma solo osservare come le stesse non hanno portato (almeno fin qui) a poter validamente invocare (e praticare) forme di *democrazia immediata*, cioè di legittimazione diretta degli esecutivi, per come ricorrentemente preteso nel dibattito politico. In un simile scenario, pertanto, le trasformazioni pretesamente realizzate nella forma di governo parlamentare del Paese non possono certo dirsi compiute, evidenziando il quadro di funzionalità che tuttora le riguarda il ricorso alle previsioni costituzionali in tema di Governo (formazione e crisi), che hanno dato ampia e positiva prova (l'affermazione vale anche per la formazione del Governo Conte II, in carica dal 5 settembre 2019) di flessibilità e di elasticità.

In un simile quadro evolutivo nei rapporti fra la forma di governo parlamentare e i partiti politici nonché nel determinante ricambio politico-elettorale registratosi all'interno della nuova coalizione di governo, così, appare d'obbligo rilevare il rinnovato *protagonismo* (e le stesse forme cangianti) del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella formazione del Governo. D'altra parte, come è stato ampiamente osservato in dottrina, ciò non costituisce una novità inedita. A volersi limitare all'ultimo trentennio, già con le ccdd leggi Mattarella (1993), prima, e quella cd Calderoli (2005), in seguito, si era potuto assistere ad una modifica significativa nel ruolo svolto dal Presidente della Repubblica, passato da una legittimazione di Governi *a prevalente legittimazione elettorale* – nel quadro della prima

---

<sup>31</sup> G.F. Pasquino (a cura di), *Capi di Governo*, Bologna, 2005; S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; Id., *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007.

sperimentazione delle forme di democrazia maggioritaria debitorie delle cc.dd. leggi Mattarella – a *Governi di derivazione presidenziale*. Richiamandosi ad una tipologia coniata in dottrina per l'ordinamento francese, in proposito, non a torto si era parlato di una forma di governo parlamentare “a correttivo presidenziale”<sup>32</sup>.

L'analisi che si è più volte richiamata, così, sottolinea una significativa diversità di ruoli svolti dal Presidente della Repubblica con riguardo al sistema politico-partitico dal quale risulta condizionato in ragione del (mutante) assetto dello stesso, dal (tendenzialmente) bipartitico a quello *multipartitico esasperato*. Come ricorda l'esperienza britannica (*modello Westminster*), in presenza di un assetto semplificato dalla operatività della legge elettorale maggioritaria e dalle relative conseguenze di tipo bipolarizzanti (se non anche bipartitiche) del sistema politico, non è dato esprimere dubbi di pregio in tema, ancorché le recenti vicende connesse alla *Brexit* invitano ad una maggiore prudenza nel sostenere tale tesi. In tale scenario politico-istituzionale, la designazione del *Premier* avviene in forma (quasi)-diretta da parte del corpo elettorale (è *come se* esso venisse direttamente investito nella carica dal corpo elettorale), risultandone materialmente condizionato nel relativo atto di nomina il *potere di nomina* del *Premier* da parte del Monarca. Diversamente deve dirsi del ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nel quadro connotato da un sistema politico di tipo *multipartitico esasperato*, per come lo avrebbe potuto definire Leopoldo Elia. Un quadro del sistema politico che nelle elezioni che avevano preceduto la formazione del Governo Conte I aveva conosciuto una implementazione insolita, con una maggioranza di governo costituita da due partiti programmaticamente diversi ma riuniti sulla base di un *programma di Governo* stipulato fra gli stessi, comprensivo delle scelte di indirizzo politico e accompagnato dall'accordo sulla persona del *leader* da indicare al Presidente della Repubblica ai fini della sua nomina come Presidente del Consiglio (e si può immaginare dello stesso indirizzo sulla compagine governativa che il Presidente del Consiglio avrebbe proposto al Presidente della Repubblica).

Dalle osservazioni svolte, pur nella loro essenzialità, pertanto, può osservarsi come la lettura del testo costituzionale evidenzia un progetto di parlamentarismo (debolmente) razionalizzato nel quale, comunque, il Presidente della Repubblica risulta nettamente distinto e autonomo dal Governo, con un novero significativo di poteri propri (art. 87 Cost.) che, pur senza assimilarne il ruolo a quello dei Presidenti nell'ambito delle forme di

---

<sup>32</sup> S. Ceccanti, S. Curreri e G. Passarelli, *La designazione dei governanti*, in *federalismi.it*, n. 19/2017.

governo presidenziali e semipresidenziali, ne fanno comunque «il capo dello Stato e il rappresentante dell'unità nazionale» (art. 87.1 Cost.). Tuttavia, ciò che maggiormente può farsi rilevare rispetto a tale quadro è la mancata definizione di tipo puntuale del ruolo complessivo cui è chiamato dalla Costituzione il Presidente della Repubblica. Da qui, la ragion d'essere per la quale una parte della dottrina ha ritenuto di poter qualificare i relativi poteri come *poteri a fisarmonica*, cioè come poteri destinati ad espandersi o a ritrarsi in ragione del formato concreto del sistema politico-partitico e della eventuale conflittualità operante al suo interno. Un potere elastico e flessibile – quest'ultimo – osservabile tanto nella fase di formazione del Governo dopo le elezioni (e pertanto della scelta del Presidente del Consiglio), tanto nella stessa adozione della decisione sullo scioglimento (o meno) del Parlamento o di una soltanto delle due Camere. Ne segue così che, nel quadro di un sistema di partiti politici in crisi (e tuttora in via di continua trasformazione), il ruolo del Presidente della Repubblica come *pungolo o puntello istituzionale* è fin qui risultato (ed è più che ragionevole assumere che così risulterà anche nell'immediato futuro) quanto mai essenziale nella (funzionalità della) forma complessiva di governo (con particolare riguardo, in ogni caso, nelle fasi relative alla sua formazione e alla sua crisi). Tali dinamiche, tuttavia, risultano per molti profili sfuggenti nel loro concreto inquadramento teorico-costituzionale. Cionondimeno, per la Costituzione, il Presidente della Repubblica rimane un organo politicamente irresponsabile, né gode di collegamenti diretti con il corpo elettorale, se non nelle forme (nel complesso limitate) tipizzate dalla Carta costituzionale. Pertanto, la provvisorietà del ruolo che esso è chiamato a svolgere, inevitabilmente, appare destinato o a sfociare in un mutamento dell'assetto costituzionale, nel quale il Presidente della Repubblica venga espressamente chiamato a svolgere un ruolo appropriato ad una *struttura (che si voglia) governante* o a veder confermato il ruolo di garanzia che attualmente il quadro costituzionale prevede per il Presidente della Repubblica. In tale ultimo caso, vorrà dire che il suo ruolo avrà avuto pieno successo, riportando i partiti nell'alveo politico-costituzionale per essi più appropriato, e riespandendo in tal modo la legittimazione e la capacità decisionale del Governo. In questa ultima ipotesi, il Presidente della Repubblica ritorna a svolgere pienamente le funzioni di garante neutro della Costituzione e il suo ruolo si sarà dimostrato capace di riportare i poteri e gli organi negli alvei istituzionali per essi predisposti costituzionalmente.

## 5. Crisi della sovranità, democrazia rappresentativa, sfida populista: ‘transito indolore’ verso una politica senza sovranità?

Gli stimoli che il tema di questa riflessione fornisce al costituzional-comparatista sono vari e solidi. Come potrà cogliere chi vorrà leggere il libro di Yves Mény, i molti profili coinvolti da tale riflessione interrogano il cuore della teoria e della scienza costituzionale, e prima ancora, e finanche più corposamente, la filosofia politica, la storia politica e istituzionale, la scienza e la sociologia politica. Nella più limitata prospettiva di questa rilettura, contiamo di limitarci ad alcune riflessioni che potranno proporsi come cornice giuridica (costituzionale e di diritto europeo) del processo di trasformazione (in atto da più tempo) dello Stato sociale e con esso della crisi del costituzionalismo e dei diritti fondamentali. A tali considerazioni parrebbe forse consentito ricollegare, se non tutte, almeno una parte delle ragioni più profonde della crisi della rappresentanza politica e, più in generale, della stessa effettività della democrazia contemporanea, soprattutto nelle forme proprie dello Stato costituzionale di diritto.

Nell'avviare a qualche riflessione di sintesi, a mo' di conclusione dell'analisi (pur essenziale) fin qui svolta, così, può dirsi come esse trovino coerente collocazione nella cornice di più recente trasformazione del costituzionalismo contemporaneo nel quale è dato registrare, un considerevole ripensamento delle modalità concrete di operare del modello costituzionale montesquieviano fondato sulla separazione dei poteri ad opera dei partiti politici nel loro crescente protagonismo; ciò tanto nella costituzione materiale del Paese quanto, in forme più o meno omologhe, negli altri Paesi europei. In tale prospettiva, è giocoforza osservare come la complessa architettura del costituzionalismo contemporaneo alla quale si sono legate da settant'anni a questa parte le conquiste di civiltà e di giustizia sociale appare (apparrebbe, se si vuole conservare un profilo di analisi più prudente) oggi in via di lento ma palese disfacimento sotto l'influsso di una moltitudine di forze e di tendenze che fanno vacillare quel sistema di forme e quel sistema di limiti propri dello Stato costituzionale che apparivano, solo settanta anni orsono, salde e definitive in quanto appropriate ad un modello di democrazia costituzionale concepita come patrimonio di ciascuno e di tutti. Le manifestazioni costituzionali, politiche e storiche di quella forma di Stato (*sociale, sovrano, di partiti*) che si era ripromesso di coniugare libertà ed equità,

pluralismo sociale e pluralismo dei poteri, da più tempo coinvolgono nella loro crisi quei principi e quei valori che rappresentano l'impalcatura fondamentale del costituzionalismo del secondo dopo-guerra, sia nei principi che nei diritti fondamentali sanciti nel testo costituzionale. In questo scenario evolutivo, la *crisi dello Stato* si rivela come una crisi profonda e complessa; una crisi di forme e di sostanza, di strumenti e di obiettivi. La discrasia tra mezzi e fini che corrode l'architettura ideale di tale costituzionalismo (democratico e sociale) risulta particolarmente evidente e intensa nel processo (in atto) di destrutturazione dello Stato sociale, storicamente conformato ad un peculiare *Welfare State* assistenziale sia in Italia che negli altri Paesi europei. Speranza per molti, mezzo di sopravvivenza per tanti, privilegio per alcuni, pertanto, lo Stato sociale, nella esperienza italiana (ma non solo in essa) ha rivelato e tuttora rivela una sua caratteristica fondamentale: quella di uno Stato che proclama i diritti fondamentali ma senza poterne sempre assicurare l'effettività<sup>33</sup>. In tale quadro, la crisi dello Stato non rappresenta solo il fallimento di un governo politico dell'economia che vantava il merito storico di aver consentito l'equilibrio e il progresso sociale in regime capitalistico (*l'incivilimento del conflitto*), ma rappresenta anche la (almeno tendenziale) decomposizione di uno Stato costituzionale che aveva assunto la dignità dell'uomo come suo punto di partenza storico-culturale, fissando una scala di principi supremi come base della dignità della persona e come linea direttrice del proprio sviluppo. I diritti sociali, principio e fine dello Stato sociale, in tale ottica, sono riconosciuti come *diritti costituzionalmente protetti*, pur registrando tutti i limiti del condizionamento finanziario (in ragione dei limiti alla spesa pubblica imposti a livello interno ed europeo). In tale quadro, di conseguenza, le prestazioni corrispondenti allo Stato sociale "non si configurano come adempimenti di obblighi tassativi, bensì come misure discrezionali e spesso fortemente potestative o addirittura come benefici *octroyés*"<sup>34</sup>. Si scopre, così, che quello stesso *Welfare*, che era nato per rendere concreta la libertà, con l'evanescenza (almeno tendenziale) dei diritti sociali, finisce per rendere fragile la stessa democrazia.

Se la destrutturazione della sovranità e la decadenza dello Stato sociale hanno alterato i

---

33 G.U. Rescigno, P. Leon, E. Pugliese, in M. Ruotolo (a cura di), *La Costituzione ha sessant'anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008; S. Gambino, *Statuto costituzionale e statuto euro-unitario dei diritti fondamentali sociali*, in *Lo Stato. Rivista semestrale di scienza costituzionale e teoria del diritto*, n. 19/2019.

34 L. Ferrajoli, *Stato sociale di diritto*, n. 1/1982, p. 44; di recente, cfr. anche S. Gambino, *Stato e diritti sociali*, Napoli, 2009; Id. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015,

profili connotativi dello Stato costituzionale contemporaneo, la diminuita capacità d'intervento e di controllo dell'economia, aggravata dalla grave crisi economica nel decennio successivo al 2007, – a partire dal Trattato di Maastricht e (ora) da quello di Lisbona – ha finito per privare le stesse forze politiche e sindacali, e con esse i parlamenti nazionali, dei “tradizionali bersagli verso cui dirigere i loro colpi per indirizzare e correggere la crescita economica sulla base di interessi e visioni del mondo non prettamente economicistiche”<sup>35</sup>. Negli ultimi due decenni, così, si è accentuata quella crisi degli attori politici e degli istituti della rappresentanza politica nella quale è possibile leggere anche il declino dello Stato contemporaneo come *Stato dei partiti* e del modello di democrazia partecipativa e rappresentativa che ne era alla base. La crisi della sovranità, la decadenza del *Welfare*, la *débaçle* del *Parteienstaat*, così, hanno alterato i tratti di questa forma di Stato e di questa democrazia con evidenti conseguenze per il positivo perseguimento delle nuove finalità costituzionali, per il reale funzionamento delle istituzioni formali, per il godimento e la tutela delle libertà individuali e collettive, in breve per l'effettivo esercizio delle funzioni (stabilizzatrici, regolative e redistributive) dello Stato costituzionale<sup>36</sup>. Certo, non può trascurarsi come, fra le funzioni dello Stato, appaia fondamentale quella della giurisdizione ed in particolare della giurisdizione costituzionale, spesso trasformata in garanzia di ultima istanza (senza omettere, nel merito, le fondamentali riletture della CEDU operate dal Tribunale dei diritti dell'uomo).

In tale quadro, tuttavia, appare lecito (continuare a) interrogarsi sul futuro di questo Stato e della sua Costituzione<sup>37</sup>. Appare egualmente lecito (continuare a) chiedersi se le stesse Corti costituzionali, che in passato si erano distaccate “dal modello giurisdizionale di garanti e di custodi di presunti valori costituzionali stabili e relativamente permanenti per divenire mediatrici e moderatrici di conflitti sociali, e soprattutto di quelli che non riescono a trovare nelle sedi istituzionali di formazione della volontà politica un'effettiva e incontrastata soluzione”<sup>38</sup>, siano oggi ancora in grado di svolgere un ruolo di *legislatore positivo parallelo e complementare* a quello parlamentare, secondo quel risalente schema

---

<sup>35</sup> M. Dogliani, *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in *Dem. dir.*, nn. 1-2/2011.

<sup>36</sup> S. Gambino - W. Nocito, *Crisi dello Stato nazionale, governo dell'economia e tutela dei diritti fondamentali*, in *astrid on line*, n. 13/2012.

<sup>37</sup> G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996.

<sup>38</sup> F. Modugno, *La Corte costituzionale oggi*, in G. Lombardi (a cura di), *Costituzione e giustizia costituzionale*, Rimini, 1985.

teorico definito nei termini della “Costituzione dei custodi”<sup>39</sup>.

Senza pretese di approfondimento, deve comunque osservarsi come la crisi dello Stato contemporaneo rappresenta qualcosa di più e di diverso dalle sue difficoltà per come venivano colte al tempo in cui le analizzava Santi Romano nel primo decennio del '900<sup>40</sup>, in quanto ha posto e pone tuttora in gioco aspetti della presente civiltà giuridica considerati come un *acquis* storico-politico-costituzionale idealmente riepilogato come *clausola di eternità*<sup>41</sup>. La crisi dello Stato, in altri termini, infrange e inficia la storica pretesa di poter limitare il potere attraverso il diritto, riaprendo, con l'evanescenza dei diritti (sociali ma non solo), vecchie questioni di libertà e nuovi problemi di democrazia<sup>42</sup>. Nel progredire del tempo – prima ancora della trasformazione della funzione rappresentativa svolta dai partiti politici – tali trasformazioni dello Stato hanno creato una *costituzione materiale* sempre più distante da quella formale e trasformato quest'ultima in un “ordinamento parziale”<sup>43</sup>, in una rete chiamata ad imbrigliare solo una parte dei poteri e delle tendenze che determinano il reale funzionamento dello Stato e la stessa effettività dell'ordinamento democratico. La stessa prestazione fondamentale di unità costituzionale, cioè la Costituzione intesa come atto e come processo, sarebbe venuta meno: da *atto creativo* essa si sarebbe trasformata in “testo responsivo”<sup>44</sup>, un testo nel quale cercare le soluzioni ai problemi che sorgono nel corso della vita politico-costituzionale; quasi un archivio storico-ideale, in grado di fornire informazioni e indicazioni di provenienza e di direzione.

Se è vero che la crisi dello Stato ha aperto una crisi profonda della Costituzione sia nel suo aspetto progettuale che in quello garantistico, tuttavia, rimane parimenti osservabile come non sia venuto a mancare quel bisogno di ordine, di certezza e di sicurezza<sup>45</sup> che ne ha giustificato (e ne giustifica) l'esistenza, nonché il carattere normativo. La necessità di

---

<sup>39</sup> P.P. Portinaro, *Dal custode della costituzione alla costituzione dei custodi*, in G. Gozzi, (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Bologna, 1997.

<sup>40</sup> P. Grossi, *Lo Stato moderno e la sua crisi' (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in Id., *Introduzione al Novecento giuridico*, Bari-Roma, 2011, p. 41 ss.

<sup>41</sup> M. Dogliani, *Clausole di eternità e revisione totale nel pensiero di Peter Häberle*, in S. Gambino, G. e D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti fra teoria costituzionale diritto interno esperienze straniere*, Milano, 2007.

<sup>42</sup> L. Ferrajoli, *I poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Bari-Roma, 2011.

<sup>43</sup> D. Grimm, *Il futuro della Costituzione*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 163.

<sup>44</sup> G. Zagrebelsky, *Storia e Costituzione*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, cit., p. 74.

<sup>45</sup> A. Garapon, *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia*, Milano, 2012, p. 59 ss.

pervenire ad un equilibrio tra conservazione e innovazione costituzionale ed i richiami ad un sistema costituzionale europeo spiegano come, nella concretezza della sovranità, la Costituzione non da tutti e non sempre venga colta come momento integrante della società e come principio ordinatore dei poteri e delle istituzioni<sup>46</sup>. La decostituzionalizzazione, così, si presenta come una tendenza (risalente e tuttora in atto in Italia come in altre esperienze costituzionali europee e non); alla stessa si oppongono forme diffuse di conservatorismo costituzionale (*patriottismo*) ma anche, parallelamente, di iper-costituzionalizzazione<sup>47</sup>. Si tratta di tendenze diverse e contrastanti, ma anche di tendenze che perseguono (non certo ingenuamente né irriflessivamente una speranza di futuro per la Costituzione e per il governo democratico della società)<sup>48</sup>.

Un richiamo di convincenti teoriche sulle tematiche del tramonto della sovranità e sulle sorti dei diritti fondamentali nell'era della *tecnicizzazione* dell'indirizzo politico, cioè della tecnocrazia può ora utilmente proporsi a mo' di riflessione conclusiva. Lo sviluppo delle istituzioni sovranazionali e internazionali, la crisi (europea e quella nazionale) possono essere letti, infatti, nel prisma classico della scienza costituzionalistica intesa come dottrina politica della separazione/limitazione dei poteri e della garanzia delle libertà individuali e collettive. Tematiche – queste ultime – che definiscono il costituzionalismo moderno e l'esperienza giuridica continentale, a partire dall'art. 16 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, del 1789. Se è vero che la “sovranità ha fatalmente subito un processo di erosione conseguente alla crisi di quello Stato nazionale del quale aveva accompagnato la nascita”<sup>49</sup>, con la crisi in atto, può dirsi egualmente che le istituzioni sovranazionali ed internazionali hanno assunto ruoli, natura e funzioni di rilievo *materialmente* costituzionale. È cambiata la *costituzione materiale*, ma è anche cambiata l'interpretazione della costituzione formale. Osservazioni argomentate e convincenti in tale prospettiva sono state svolte da quella lucida analisi che ha sottolineato come “i padroni del mondo simbolico nel quale oggi viviamo [...] dobbiamo andare a cercarli in quella formidabile compenetrazione, in quel sistema di governo della finanza mondiale nel quale confluiscono innumerevoli soggetti in competizione fra loro [...] cementati

<sup>46</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra Carta per il futuro*, Milano, 2012.

<sup>47</sup> P.P. Portinaro, *Il grande legislatore e il custode della Costituzione*, in AA.VV., *Il futuro della costituzione*, cit., *passim*.

<sup>48</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, cit., p. 201-215.

<sup>49</sup> M. Luciani, *Sovranità*, cit., p. 164.

dall'appartenere alla medesima macchina di potere nazionale, sopranazionale, tendenzialmente mondiale per la quale è stata coniata la parola di *finanzcapitalismo*, una macchina che opera imperativamente [...] sotto l'ombrello ideologico della 'libertà dei mercati' e che non ha a sua volta sopra di sé un governo ma forme invisibili e pur reali di *governance*"<sup>50</sup>. Ed infatti il peso crescente dei condizionamenti imposti dalla globalizzazione (economica e giuridica) ha determinato – nell'ultimo ventennio – lo sviluppo di un *anti-sovrano* che si affianca e tende a surrogare, nelle fasi di crisi, il *popolo*, in quanto sovrano legittimo, svuotandone la relativa sovranità. Si tratta, come è stato lucidamente sottolineato, di un "un *quid* che si contrappone in tutto e per tutto al *Sovrano* che abbiamo conosciuto sinora"<sup>51</sup>, definito *anti-sovrano* nella misura in cui "non dichiara la propria aspirazione alla discrezionalità dell'esercizio del proprio potere, ma – anzi – cerca di presentare le proprie decisioni come logiche deduzioni da leggi generali oggettive, quali pretendono d'essere quelle dell'economia e dello sviluppo"<sup>52</sup>.

Nel quadro di una simile retorica, quella della *fine della sovranità*, in altri termini, l'*anti-sovrano* consisterebbe – durante le fasi di funzionamento ordinario dei mercati – nel complesso dei mercati finanziari e dei poteri tecnici; nei momenti di crisi è la *tecnocrazia*<sup>53</sup>. In tale cornice, tuttavia, la crisi della sovranità costituirebbe un problema solo per gli Stati, ma non per gli individui, in quanto sarebbe nella naturale evoluzione delle cose l'idea di "un 'transito' indolore verso una politica senza sovranità"<sup>54</sup>, nella quale il cittadino "cederebbe volentieri il passo al cosmopolita"<sup>55</sup>. Se però da tale quadro ci distacciamo per accostarci a prospettazioni costituzionalistiche focalizzate sulla effettività delle garanzie dei diritti fondamentali, soprattutto sociali, è da osservarsi come la crisi della sovranità – alla luce della crisi da più tempo in atto (europea, finanziaria, statale ma anche territoriale) – costituisca un problema non solo per gli Stati, ma anche per gli individui. Se *letta con vigile spirito critico*, tale crisi svela che la *crisi della sovranità* non costituisce un problema solo per gli Stati ma è anzitutto un problema costituzionalmente pregnante per i cittadini e

---

50 G. Zagrebelsky, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino, 2012, p. 87.

51 M. Luciani, *Sovranità*, cit., p. 164.

52 Ult. op. cit., p. 164.

53 D. Mone, *Qualità normativa tra tecnocrazia ed effettività della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2011; L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006.

54 M. Luciani, *Sovranità*, cit., p. 164.

55 Ult. op. cit., p. 164.

per l'effettività del relativo statuto di cittadinanza<sup>56</sup>. In altri termini, così, la questione non starebbe nel convenire o meno sulla bontà e sull'adeguatezza delle misure individuate dai governi europei per far fronte alla crisi finanziaria in atto quanto piuttosto nel prendere atto come la cornice regolativa esterna agli Stati vincoli la disponibilità decisionale e finanziaria dei governi e dei parlamenti nazionali nel governo della spesa pubblica compatibile e rispettoso dei principi costituzionali. Tuttavia, resta un problema aperto ed è quello dell'esistenza di una significativa spesa pubblica improduttiva (armi, rendite finanziarie, privilegi, corruzione e *maladministration*) e di come gli indirizzi e le responsabilità politiche all'interna della forma di Stato e di governo del Paese possano indirizzare e governare le scelte (le politiche pubbliche) che quella spesa pubblica possano ridurre od aumentare, a scapito del godimento dei diritti dei cittadini e della qualità della vita. La crisi dello Stato sociale risiede, in breve, nel condizionamento finanziario esterno delle politiche pubbliche redistributive chiamate a dare attuazione al progetto costituzionale dell'eguaglianza e della giustizia sociale (comprensiva della riduzione della spesa pubblica improduttiva).

A fronte di tale condizionamento della discrezionalità legislativa e di bilancio degli Stati, imposta (o auto-imposta) dalle istituzioni europee, il rischio evidente, dunque, è che i diritti, e non necessariamente solo quelli sociali, non disporranno di risorse pubbliche idonee a sostenere i corrispondenti servizi pubblici attuativi delle funzioni pubbliche. A fronte di un simile scenario di riduzione delle risorse pubbliche disponibili risulta compromessa la stessa esigibilità dei diritti fondamentali (sociali e non). Un simile condizionamento impatta negativamente sulla loro stessa *giustiziabilità*, trasformandoli in *diritti finanziariamente condizionati* e scaricando sui giudici di ultima istanza (Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Corte EDU) la decisione sul bilanciamento fra sostenibilità finanziaria ed effettività del godimento del diritto sociale. Il rischio evidente, in altri termini, non è tanto la riscrittura di un *modello*

---

56 Come si fa lucidamente rilevare, "l'idea che la crisi della sovranità sia un problema solo per gli Stati non è accettabile ... esso è un problema innanzitutto per le persone ... senza sovranità, infatti, i loro diritti politici (e non solo) non sono garantiti e le politiche redistributive non si possono attuare" (. Luciani, *Sovranità*, cit., p. 164); Id., *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'Unità nazionale*", *Relazione al Convegno Sviluppo capitalistico e unità nazionale. Le forme economiche, politiche e culturali dell'unità nazionale e della sua crisi*, Roma, 25-27 maggio 2011 (ora anche in *Scritti in onore di Jorge Miranda*).

*sociale europeo* – mai effettivamente costruito e praticato<sup>57</sup> – quanto piuttosto l’impatto svalutativo del *rigorismo* europeo sul *welfare* nazionale e sull’insieme dei diritti sociali. In tale quadro, il diritto alla salute e all’assistenza sociale, il diritto all’istruzione, i diritti previdenziali e i diritti al (e del) lavoro non possono che registrare *regressioni* costituzionali nella misura in cui il rigore delle politiche di bilancio limita la spesa delle amministrazioni (e il godimento dei diritti in termini di soddisfazione dei *bisogni essenziali*, e ciò in particolare riguardo nei Paesi dell’Europa meridionale).

**Abstract:** Prendendo le mosse dalla lettura di un recente libro di Yves Mény sul popolo e sul populismo, il contributo affronta il tema della crisi della rappresentanza politica e con essa della democrazia parlamentare.

In tale analisi si sottolineano le trasformazioni registrate dai partiti politici e il mancato rispetto da parte degli stessi dei vincoli costituzionali della democrazia interna. A tale trasformazione dei partiti si ricollega una sfida populista, che assume forme e indirizzi politici differenziati, e che fa sollevare l’interrogativo se tale sfida non stia promuovendo (da tempo) una transizione verso una politica senza sovranità, più appropriata al modello della *post-democrazia*. Il limite più evidente di un simile processo risiederebbe nel sostituire la rappresentanza politica con una mera rappresentazione delle domande e dei bisogni sociali, lasciando senza soluzione il problema politico del loro concreto governo

**Abstract:** Building upon a recent book by Yves Mény about people and populism, the article deals with the issue of the crisis of political representation and the parliamentary democracy. The paper highlights the transformations registered by political parties and their failure to respect the constitutional constraints of internal democracy. This transformation is linked to the challenges launched by the populist drift. The new differentiated forms and political directions raise the question of whether this challenge has not been promoting a transition to a policy without sovereignty, relating to the model of *post-democracy*. The most obvious limitation of such a process lies in replacing political representation with a mere representation of social demands and needs. This leaves the

---

57 In proposito Federico Mancini parlava di “*frigidità sociale*” dell’Europa (così in *L’incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *RDE*, n. 3/1989). Sul punto cfr. anche S. Gambino, *I diritti sociali e l’Unione Europea*, in *La cittadinanza europea*, n. 1-2/2008.

political problem of their concrete government without a solution.

Parole chiave: popolo – populismi – partiti – democrazia.

Key words: people – populism – party – democracy.