



## Note minime sul rapporto tra sistemi elettorali e rappresentanza politica\*

di

Antonio Gusmai\*\*

«A tutto ci si abitua, più in fretta di quanto non si creda»  
(I. CALVINO, *La giornata d'uno scrutatore*, Milano, 2013, 6)

**SOMMARIO:** 1. Sistemi elettorali: ai confini tra diritto e politica. 2. Leggi elettorali e importanza della strutturazione democratica delle forze politiche. 3. «Democratizzare la democrazia». Cenni di una conclusione.

### 1. Sistemi elettorali: ai confini tra diritto e politica

Quando nella riflessione costituzionale entrano in gioco questioni di c.d. ingegneria elettorale, ossia quando si tratta di discutere dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi (c.d. formule elettorali), il confine tra diritto e politica sembra più che mai farsi evanescente<sup>1</sup>. Come è stato autorevolmente detto di recente,

---

\* Testo dell'intervento tenuto al Convegno "Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche", svoltosi nell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, il 12 gennaio 2018.

\*\* Dottore di ricerca in "Diritto Pubblico" nell'Università degli Studi di Bari "A. Moro" – ant.gusmai@gmail.com

<sup>1</sup> In realtà, tale osservazione sembra in astratto valere per ogni questione che afferisce al diritto costituzionale. Come è stato detto, infatti, poiché «la costituzione è al tempo stesso prodotto e regola della politica, non può non rilevarsi «la prossimità del diritto costituzionale – più che di ogni altra branca del diritto – alla politica». Così G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 65. Per ciò che attiene più specificamente al problema della rappresentanza politica, alcuni autori hanno persino dubitato che tale concetto possa avere una rilevanza giuridica, ritenendolo più che altro «un problema di filosofia politica». Così G. DUSO, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Milano, 1988. Nello stesso senso, già, O. RANELLETTI, *Teorie sulla rappresentanza*, in *Archivio di studi corporativi*, 1936, n. 7, 273 ss.; e G. SARTORI, *La rappresentanza politica*, in *Studi politici*, 1957, 542. Non sono mancate, però, tesi che invece hanno individuato il «problema della rappresentanza politica» come «problema di diritto costituzionale». In tal senso, si veda C. LAVAGNA, *Per una impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, in *Stato e diritto*, 1942, n. 2, 192 ss.; e, più di recente, G. FERRARA, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 39 ss.

«la legge elettorale è la più “intima”, diciamo così, delle leggi che un Parlamento possa votare, perché definisce le regole stesse della sua composizione»<sup>2</sup>.

Sembra ormai essere un’attestazione pacifica quella secondo cui i sistemi elettorali costituiscono «una sorta di *trait d’union* tra forma di governo e sistema politico»<sup>3</sup>. Specie in ordinamenti costituzionali come quello italiano, in cui la Carta fondamentale tace in merito all’adozione di una formula elettorale prestabilita<sup>4</sup>, appare infatti ingenuo immaginare che le forze politiche non abbiano di fatto la possibilità di incidere notevolmente – attraverso la (ri)scrittura delle regole del gioco della competizione rappresentativa – sul concreto funzionamento della forma di governo e, di conseguenza, sulle dinamiche dei rapporti tra cittadini e istituzioni pubbliche (forme di Stato)<sup>5</sup>. Soprattutto in un ordinamento come il nostro in cui, solo dal 1993 ad oggi, si sono succedute ben quattro formule elettorali diverse<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> M. LUCIANI, Bis in idem: *la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, 3.

<sup>3</sup> Così, da ultimo, in un’ottica comparata, M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. Morbidelli – L. Pegoraro – A. Rinella – M. Volpi (a cura di), *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, 460.

<sup>4</sup> Come del resto in Europa avviene, ad es., anche in Francia, Germania, Cipro, Croazia, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Ungheria, Lituania. In merito alle differenti discipline, si veda A. GRATTERI, *In Europa votano così: Costituzioni e sistemi elettorali*, in *Forumcostituzionale.it*, 26 settembre 2012, 5 ss. All’uopo, però, al fine di assicurare una maggiore armonia e stabilità dei sistemi elettorali degli Stati membri, sembra opportuno rammentare che il Consiglio d’Europa auspica che quantomeno gli «elementi fondamentali» delle leggi elettorali siano «scritti in Costituzione o comunque ad un livello più alto della legge ordinaria». Si veda il *Code of good practice in electoral matters*, adottato dalla Commissione di Venezia il 5-6 giugno 2002 e poi approvato dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa nel 2003. Sulla sua valenza, cfr. C. FASONE – G. PICCIRILLI, *Towards a Ius Commune in Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in “Harmonizing” Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, n. 2/2017, 247 ss. Tali indicazioni, poi, hanno anche trovato riscontro nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (sent. *Ekoglasnost c. Bulgaria*, 6 novembre 2012), oltre che, nel panorama italiano, in parte nelle indicazioni fornite nel 2013 dalla *Commissione Letta-Quagliariello* che, come è noto, suggeriva l’inclusione delle leggi elettorali all’interno della nuova categoria delle “leggi organiche”. Per maggiori dettagli, si rinvia, sul punto, a N. LUPO, *Verso un’auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana. Alcuni spunti sulla legge n. 165 del 2017, in rapporto alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017, 39-40.

<sup>5</sup> Non è certamente questa la sede adatta per approfondimenti sul tema, ma occorre ricordare che di per sé, storicamente, le elezioni come metodo di scelta dei governanti non nascono come uno strumento propriamente democratico. Anzi. Chi forse meglio di ogni altro ha ricostruito in dettaglio il percorso che ha portato alla scelta del sistema rappresentativo elettivo all’indomani delle Rivoluzioni americana e francese, ha mostrato, infatti, che alla base della nostra democrazia attuale c’è un riflesso aristocratico. Il riferimento è al pregevole studio di B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2013, spec. 147 ss.

<sup>6</sup> Sulla storia dei sistemi elettorali tra primo e secondo sistema dei partiti, si vedano, da ultimo, le riflessioni di S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla*

Principi e regole della democrazia pluralista, dunque forme di governo e forme di Stato sono invero temi centrali del diritto costituzionale contemporaneo che, se sul piano "esterno" vengono continuamente messi in crisi dall'esercizio di poteri sempre più incisivi delle istituzioni sovranazionali affette da *deficit* democratico (oltre che dai risvolti dell'economia finanziaria globale), sul piano interno non sembrano non poter subire gli effetti determinati dall'applicazione del sistema elettorale prescelto dai partiti governanti. Per dirla con le parole di Giovanni Sartori, «i sistemi elettorali non soltanto sono lo strumento più manipolativo della politica, ma anche plasmano il sistema partitico e incidono sulla determinazione della rappresentanza»<sup>7</sup>. Il tutto, peraltro, in un momento storico in cui anche accreditate voci della dottrina sociologica hanno spiegato molto bene come, nell'attuale *network society*, è la stessa attività «politica» a ridursi spesso ad un mero «processo di allocazione del potere nelle istituzioni dello Stato»<sup>8</sup>.

Questo stato delle cose, d'altronde, non è neppure ignoto alla realtà applicativa del diritto costituzionale. La connessione tra leggi elettorali (diritto) e attività dei partiti (politica) è altresì facilmente evincibile dal tenore delle considerazioni espresse dal giudice delle leggi ogniqualvolta si è trovato ad esprimersi in *subiecta materia*: non solo nelle ormai famigerate pronunce nn. 1 del 2014 e 35 del 2017, ma anche in sentenze ormai risalenti<sup>9</sup>.

---

legge Rosato, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, spec. 2-5. Cfr., inoltre, F. CLEMENTI, *Vent'anni di legislazione elettorale in Italia (1993-2013). Tra il già e il non ancora*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2015, 557 e ss. Per ravvedersi, invece, di quanto sia rilevante l'elemento «stabilità» nelle legislazioni elettorali, cfr. G. TARLI BARBIERI, voce *Sistemi elettorali (Camera e Senato)*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, 903 ss.

<sup>7</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 2013, 9.

<sup>8</sup>...attività politica che, come risaputo, è governata al suo interno esclusivamente da regole privatistiche, rivestendo i partiti politici la qualifica di *associazioni non riconosciute* disciplinate dal codice civile. La citazione nel testo è di M. CASTELLS, *Comunicazione e potere*, Milano, 2009, 241. Sui «partiti politici», intesi sin dalla Grecia antica come fazioni o gruppi in competizione fra loro per la conquista del potere, cfr. P. RIDOLA, voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, spec. 66 ss.

<sup>9</sup> Sugli effetti che il controllo di costituzionalità sulla legge elettorale sprigiona sulla «discrezionalità legislativa», cfr., da ultimo, V. TONDI DELLA MURA, *La discrezionalità del legislatore in materia elettorale, la «maieutica» della Consulta e il favor (negletto) verso il compromesso legislativo: continuità e discontinuità fra le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018. Si veda, anche, E. GROSSO, *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte Costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013. Per un raffronto con l'attività para-legislativa del giudice costituzionale tedesco,

Quando, ad esempio, la Consulta tratta del «principio di eguaglianza del voto» e stabilisce che «ciascun voto, quindi, nella competizione elettorale, contribuisce potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi»<sup>10</sup>, la Corte sembra affermare principi tanto di sistema quanto di ordine *politico-legislativo*. E questo perché, se sul piano strettamente giuridico costituzionale «la democrazia esige che il diritto elettorale sia non soltanto il più universale, ma anche il più eguale possibile»<sup>11</sup>, la Consulta, andando ben oltre una stretta logica di ragionamento giuridico-costituzionale, ha poi stabilito ulteriori limiti alla discrezionalità politica del legislatore, nella misura in cui ha preteso una non meglio precisata soglia oltre la quale l'attribuzione del premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale non consentirebbe l'eguaglianza del voto anche «in uscita»<sup>12</sup>.

Considerazioni, queste ultime, che come pure ha messo da tempo in evidenza parte della giuspubblicistica, entrano in contrasto con l'assunto che vuole «il voto eguale nel diritto costituzionale degli ordinamenti *liberal-democratici* [...] come principio da realizzare, da parte del legislatore positivo, solo nel significato formale di eguaglianza in entrata»<sup>13</sup>.

Si potrebbe forse dire, allora, con formula semplificativa, che il tema del giusto equilibrio tra «rappresentanza» e «governabilità» che ogni legge elettorale dovrebbe assicurare, è *strutturalmente costituzionale* e *ontologicamente politico*, al punto che ogni

---

cfr. G. TAYLOR, *The constitutionality of election thresholds in Germany*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 3/2017, 734 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 43 del 1961.

<sup>11</sup> Per dirla con le parole di H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1959, 299.

<sup>12</sup> Sul principio del «voto uguale» affermato a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata, si veda, diffusamente, già G. PASQUINO, *I sistemi elettorali*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997, 68 ss.

<sup>13</sup> A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale. Profili di teoria generale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 12. A tali conclusioni, inoltre, era giunta da tempo sensibile dottrina quando ha affermato: «Ora, che il voto sia formalmente eguale nel momento in cui viene espresso non implica che lo sia anche nel momento in cui viene valutato». Così, T. MARTINES, *Art. 56-58*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Le Camere, Art. 55-63*, tomo I, Bologna-Roma, 1984, 83. Per la tesi, rimasta minoritaria, che invece sostiene la necessità di una eguaglianza del voto anche «in uscita», cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 870 ss.; e G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 221 ss. Sul punto, si vedano, da ultimo, anche le riflessioni di O. CHESSA, *Voto popolare e sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 2 ss.

riflessione sul tema contiene in sé inevitabili elementi di politicità<sup>14</sup>. E questo all'origine anche perché, come si è poc'anzi visto, nel nostro ordinamento costituzionale la legge elettorale è tipica (e per certi aspetti, massima) espressione del potere politico-costituzionale dei rappresentanti che detengono una maggioranza di governo, capaci in autonomia di determinare con legge ordinaria (spesso accompagnate da discutibili «questioni di fiducia»<sup>15</sup>) le in parte prevedibili dinamiche di quella che sarà la futura Costituzione materiale: invero, come è stato realisticamente sostenuto, non solo «gli effetti dei sistemi elettorali possono essere adeguatamente previsti e precisati», ma «in tutto il mondo i progettisti dei sistemi elettorali [...] finiscono con l'adottare il sistema che è da loro percepito come di più immediato vantaggio, con tanti saluti alla storia, alle determinanti sociali e alle nobili tradizioni»<sup>16</sup>.

All'uopo, basti pensare a quelli che poi sono stati i concreti e per molti aspetti deplorabili esiti – sia giuridici che politici – della l. n. 270 del 2005 (legge Calderoli), congegno elettorale ideato ed approvato «dalla (sola) maggioranza di centro-destra sul finire della XIV legislatura, con [...] la volontà di evitare o comunque di limitare, per quanto possibile, una sconfitta elettorale data per scontata»<sup>17</sup>.

Così come, ad oggi, in attesa del voto del 4 marzo prossimo, si pensi ai possibili risvolti pregiudizievoli che la nuova l. n. 165 del 2017 (legge Rosato) può produrre nei

---

<sup>14</sup> Per questo sembra realistico quanto opportuno parlare di «intrinseca essenza politica della nozione di rappresentanza». La citazione è di C. DE FIORES, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, 7.

<sup>15</sup> Si vedano, da ultimo, le considerazioni di L. GRIMALDI – C.P. GUARINI, *Su alcuni conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati a seguito della «situazione venutasi a creare» con le ultime leggi elettorali (a margine delle ordinanze nn. 277 e 288 del 2017)*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2018, 41 ss. Sul fatto, poi, assai discutibile, che la questione di fiducia sia ormai divenuta uno strumento «normale» dell'*iter legis*, cfr. A. RAZZA, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

<sup>16</sup> Così, ancora, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., 41. Di contrario avviso, invece, sembra essere, tra gli altri, B. CARAVITA, *Sul disegno di legge elettorale* (Audizione dinanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, seduta del 19 ottobre 2017), in *Federalismi.it*, n. 20/2017, 3, a parere del quale «la modifica dei sistemi elettorali non dà quasi mai i risultati che si prefigge chi modifica [...] la legge elettorale», in quanto «il sistema politico si (ri)modella sulla base della legge elettorale adottata, modificando l'offerta politica in un modo che *a priori* non è identificabile». Particolarmente legate alla storia e congruenti con i dati dell'esperienza appaiono le considerazioni di A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale*, cit., 18, secondo cui «tra legge elettorale e sistema politico non vi è un rapporto univoco di condizionalità necessaria, ma [...] entrambi sono elementi coesenziali di funzionamento di una democrazia politica».

<sup>17</sup> N. LUPO, *Verso un'auspicabile stabilizzazione della legislazione elettorale italiana*, cit., 3.

confronti dell'unica grande associazione politica che si presenta alle elezioni senza ricorrere ad apparentamenti pre-elettorali: il Movimento cinque stelle, quasi certamente penalizzato dalle regole del gioco scritte dai soli partiti di maggioranza al fine di evitare la probabile vittoria di quello che in Parlamento, allo stato, rappresenta il partito di maggioranza relativa<sup>18</sup>.

Vicende, quelle di cui sinora s'è fatto cenno, che nell'insieme forse danno credito, se non proprio riattualizzano, un risalente insegnamento lasciatoci in eredità dal Romagnosi: la «teoria dell'elezione altra non è che la teoria dell'esistenza politica della Costituzione»<sup>19</sup>.

## ***2. Leggi elettorali e importanza della strutturazione democratica delle forze politiche***

Esclusa, anche alla luce dell'esperienza storica, l'ipotesi che le formule elettorali possano essere «neutrali» rispetto al sistema politico, ossia che esse possano atteggiarsi, a garanzia del pluralismo, come semplici e innocui strumenti riproduttivi dei reali rapporti di potere politico-partitico<sup>20</sup>, appare opportuno volgere l'attenzione alle dinamiche di quelli che appaiono ormai essere i «malati gravi degli Stati costituzionali» occidentali: «i partiti politici»<sup>21</sup>. Invero, «la rappresentanza politica della modernità post-giusnaturalistica e post-illuministica, se non ci si lascia abbagliare dalle trasfigurazioni propagandistiche e la si guarda alla luce di una introspezione critica,

---

<sup>18</sup> E' noto che l'attuale legge elettorale, a cominciare dal suo iter di formazione, ha voluto escludere il maggior gruppo di opposizione, il Movimento cinque stelle. Ne dà chiaramente conto A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, 2 e 9.

<sup>19</sup> G.D. ROMAGNOSI (1848), *La scienza delle Costituzioni*, IV, 1934, 90, citato da C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, 1.

<sup>20</sup> Sembra auspicare la «neutralità» delle formule elettorali, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, spec. 37 ss.; ma in merito si vedano, ancora, le osservazioni di A. MORRONE, *Sistema elettorale e ordinamento costituzionale*, cit., spec. 16-17. In argomento, una parte della dottrina ha poi proposto di distinguere tra «rappresentanza in senso formale», che si avrebbe per il mero fatto delle elezioni quale che sia il meccanismo di traduzione di voti in seggi normativamente previsto, ed una «rappresentanza in senso sostanziale», che si avrebbe invece laddove il meccanismo stesso si dimostri adeguato a rendere nel modo più fedele possibile la «geografia politica» del corpo sociale. Così A. RUGGERI – A. RAUTI (a cura di), *Intervento al forum sull'Italicum. Nove studiosi a confronto*, Torino, 2015, 51 (la citazione è di Ruggeri). Ma nello stesso senso si veda, anche, A. MORELLI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, Milano, 2015, 5.

<sup>21</sup> L'incisiva espressione è tratta dal titolo di una bella riflessione di A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali: i partiti politici*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017.

rivela il suo carattere di finzione, di supremo artificio al servizio di una strategia di rigido controllo della società»<sup>22</sup>.

Il corretto funzionamento della democrazia parlamentare, prima ancora che da una formula elettorale, dipende a monte dal buon funzionamento di un «sistema strutturato» di partiti in grado, a sua volta, di produrre esso stesso leggi elettorali capaci di assicurare un ragionevole bilanciamento tra rappresentanza e governabilità<sup>23</sup>. Sono i partiti politici ad ingegnare formule elettorali, in «un contesto nel quale chi ha il potere e i numeri parlamentari scrive le leggi elettorali secondo la propria convenienza»<sup>24</sup>. Pertanto, la «qualità» delle regole del gioco elettorale non può che essere direttamente proporzionale alle caratteristiche di struttura delle forze politiche, oltre che dal tasso di partecipazione (più o meno informato e consapevole) dell'elettorato attivo<sup>25</sup>. Come del resto ammoniva senza infingimenti Carl Schmitt, «solo chi governa partecipa alla rappresentanza», e «la lotta alla rappresentanza è sempre una lotta per il potere politico»<sup>26</sup>.

Rivolgere dunque l'attenzione alla strutturazione delle forze politiche nella realtà sociale appare quanto mai necessario visto che, come hanno da tempo osservato

---

<sup>22</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, 207. Per i dovuti approfondimenti sul complesso istituto della rappresentanza politica nel diritto pubblico, si vedano, da ultimo, i densissimi contributi di S. STAIANO, *La Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; I. MASSA PINTO, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; F. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017. Si tratta delle relazioni tenute in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, dal titolo «Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità – Rappresentanza – Territorio», svoltosi nell'Università degli Studi di Trento l'11-12 novembre 2016. Per una disamina, invece, del concetto di rappresentanza politica nel periodo pre-repubblicano, in particolare durante il periodo fascista, si veda, da ultimo, S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della "terza via"*, Relazione al Seminario promosso da AIC in collaborazione con CESIFIN dal titolo «Quale costituzionalismo durante il fascismo?», svoltosi a Firenze il 16 giugno 2017, reperibile sul web al seguente indirizzo: [https://cesifin.it/wp-content/uploads/2017/06/C-16-06-17\\_Prisco\\_14-06-17\\_-1755\\_ED.pdf](https://cesifin.it/wp-content/uploads/2017/06/C-16-06-17_Prisco_14-06-17_-1755_ED.pdf).

<sup>23</sup> Sull'importanza del «sistema strutturato», cfr. G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, op. cit., 51 ss.

<sup>24</sup> M. VILLONE, *La legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*, in *Nomos*, n. 3/2017, 28.

<sup>25</sup> E tanto, al di là della formula elettorale prescelta. Come noto, infatti, a voler rievocare le classiche tesi di M. DOUVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961, 251 ss., il «sistema proporzionale» dovrebbe favorire e incrementare il pluripartitismo; quello «maggioritario», invece, il bipartitismo, grazie all'operare congiunto di effetti psicologici (il «voto utile») e meccanici (i correttivi disproporzionali).

<sup>26</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Milano, 1984, 280, discutendo della sua nota (e ad oggi a tratti discutibile) tesi dell'«unità politica».

gli studiosi più attenti alle questioni elettorali, il voto ha un'importanza realmente determinate sotto il profilo dell'efficacia nella traduzione del concorso dei cittadini alla politica nazionale se – e solo se – il sistema politico-istituzionale attribuisce alle scelte degli elettori una funzione decisionale effettiva sugli uomini e sui programmi di governo<sup>27</sup>. Diversamente, i cittadini non sarebbero partecipi in modo reale del processo politico, limitandosi a svolgere un ruolo tutt'altro che attivo<sup>28</sup>. Il voto, infatti, «è strumento e prova di democrazia solo quando venga inteso come un aspetto di forte caratterizzazione della partecipazione politica e non come mero elemento “tecnico” della mobilitazione, avente il solo compito di approvare scelte fatte altrove»<sup>29</sup>.

La crisi istituzionale dei partiti politici, la loro incapacità di introiettare le istanze sociali per poi tradurle in disposizioni legislative tese soprattutto a «concretizzare i diritti fondamentali»<sup>30</sup>, significa, pertanto, da una visione che guardi le cose “dal basso”, crisi della «rappresentanza/rappresentatività»<sup>31</sup> e, all'apogeo di una *débâcle* del corretto funzionamento della forma di governo parlamentare, crisi dell'«indirizzo politico»<sup>32</sup>.

Questo, evidentemente, sul piano nazionale. Ma lo stesso ragionamento, in un'ottica di avanzata interconnessione politica e ordinamentale, potrebbe valere anche e vieppiù in riferimento a quel caleidoscopio di schieramenti politici agglomerati nel Parlamento europeo, assemblea tutto sommato ancora ancillare e subalterna alle

---

<sup>27</sup> Non a caso è stato detto che «le regole di voto producono gli effetti attesi solo se inserite in un contesto istituzionale complessivo capace di assecondarne il funzionamento in modo virtuoso». Così R. D'ALIMONTE – C. FUSARO, *Premessa*, in R. D'Alimonte – C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, 2008, 9.

<sup>28</sup> In tal senso, D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970, 49-50.

<sup>29</sup> S. GAMBINO, *Sistemi elettorali, rappresentanza politica e governo locale: osservazioni minime per un dibattito aperto*, in Id. (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale. Modelli europei a confronto*, Roma, 1991, 11.

<sup>30</sup> Su tale aspetto, si vedano le riflessioni di V. BALDINI, “*Che cosa è un diritto fondamentale?*”. *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storico-teorico-positivi*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 giugno 2016, spec. 26 ss.

<sup>31</sup> Su tali aspetti, cfr. D. NOCILLA – L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, 547 ss.

<sup>32</sup> Sull'attuale crisi dell'indirizzo politico, si veda A. RUGGERI, *L'indirizzo politico tra diritto legislativo e diritto giurisprudenziale*, in *Consulta OnLine*, fasc. 3/2017, 490 ss. Per una recente breve disamina dell'indirizzo politico, argomento che, notoriamente, ha impegnato nel secolo scorso insigni Maestri del diritto pubblico (soprattutto Crisafulli, Mortati e Martines), cfr., di recente, Y.M. CITINO, *Considerazioni sull'indirizzo politico in occasione della ripubblicazione del saggio di Vezio Crisafulli*, in *Nomos*, n. 2/2016, a cui si rinvia, anche, per gli opportuni riferimenti bibliografici.



decisioni esecutive (piuttosto che democratico-politiche) dei capi di Stato e di Governo degli Stati dell'Unione<sup>33</sup>.

Riemergono qui, in tutta la loro opportunità, le varie e diverse critiche all'interpretazione da tempo invalsa dell'art. 49 Cost., secondo cui il «metodo democratico» imposto alle forze politiche riguarderebbe esclusivamente l'azione «esterna» dei partiti in lizza per la conquista dei seggi.<sup>34</sup> Invero, «il tema della democrazia interna è strettamente connesso al ruolo “costituzionale” dei partiti, al fatto cioè che essi siano considerati lo strumento attraverso cui il popolo può incidere sulle decisioni statali adottate dagli organi dello stato»<sup>35</sup>.

Come ebbe a dire, con una nota di rammarico, Costantino Mortati in Assemblea costituente nel ritirare il suo emendamento teso a costituzionalizzare la democrazia interna, è evidente che «uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà»<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> ...anche se – è risaputo ma appare pur sempre opportuno precisarlo – l'Unione europea ancora non gode di una chiara identità costituzionale, ossia di una forma di stato e di governo facilmente sussumibile nelle tradizionali classificazioni utilizzate dalla dottrina pubblicistica. Ad ogni modo, sulle dinamiche dei partiti europei, interessanti spunti di riflessione possono rinvenirsi, da ultimo, nello studio di P. PISICCHIO, *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato*, Bari, 2017.

<sup>34</sup> Come spiegato a cominciare dalla manualistica, la Costituzione italiana richiede unicamente che la partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, realizzata attraverso lo strumento dei partiti, segua il «metodo democratico», ossia pone il divieto di ogni forma di violenza e il rispetto delle regole della democrazia procedurale nella competizione con le altre associazioni politiche (per questo si parla di attività “esterna” dei partiti). Appare dunque una lacuna del Costituente – imputabile soprattutto al momento storico-politico (la presenza di un forte partito comunista, quale satellite del partito comunista russo) – il fatto che per i partiti politici non è stata imposta, come invece previsto per i sindacati (art. 39 Cost.), una struttura “interna” effettivamente democratica, che garantisca ai cittadini democraticità e trasparenza delle nomine alle cariche interne e delle designazioni dei candidati alle assemblee elettive. Sulla pluralità delle interpretazioni che hanno riguardato l'espressione «metodo democratico», cfr., almeno, F. RESCIGNO, *I partiti politici*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2006, 732 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011; e, da ultimo, E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017. Tra i contributi più recenti di un certo respiro, si veda S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009; P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012.

<sup>35</sup> A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014, 4.

<sup>36</sup> Emendamento presentato in Assemblea il 22 maggio 1947.

Un intervento sulla struttura partitica che faccia tesoro di questo prezioso ammonimento potrebbe, ad esempio, portare a ritenere l'adozione del sistema delle "liste bloccate" volute dalle segreterie di partito (imposte anche dalla vigente legge Rosato) in aperto contrasto con tale principio<sup>37</sup>. Senza contare, poi, che l'insindacabilità sulla composizione dei partiti potrebbe dare l'impressione al corpo sociale di trovarsi di fronte ad una sorta di ineluttabile forma di democrazia protetta, quasi un fortilizio istituzionale in grado di preservare tali formazioni sociali da qualsiasi valutazione da parte di altri poteri (ad esempio, la Magistratura)<sup>38</sup>.

Non bisogna perdere di vista il fatto che i membri del Parlamento sembrano in potenza godere di una doppia capacità rappresentativa: rappresentano «la Nazione» una volta eletti, ma possono, come visto, rappresentare anche se stessi attraverso la forza politica di appartenenza, ogniqualvolta sono chiamati a riscrivere – a colpi di maggioranza – le regole del gioco elettorale<sup>39</sup>. A differenza di quanto si possa a prima vista immaginare, in entrambi i casi si è dinanzi ad una fonte legittima del diritto. Che piaccia o meno, la prima è una regola scritta esplicitata dall'art. 67 della Costituzione<sup>40</sup>. La seconda – ossia la capacità di autorappresentazione insita nelle forze politiche esistenti in un certo momento storico, fisiologicamente interessate a conservare seggi – sembra invece essere una regola non scritta, *recte* una consuetudine che, a ben vedere,

---

<sup>37</sup> Anche se, come è stato osservato alla luce del dato comparatistico, il c.d. voto di preferenza non può essere ritenuto elemento costituzionalmente necessario dei sistemi elettorali italiani, ben potendo il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità in materia, individuare altre forme con cui il cittadino è chiamato a contribuire alla scelta dei propri rappresentanti in Parlamento. Cfr., in merito, R. BIN, *Caro Travaglio, per essere democratica, la legge elettorale deve prevedere le preferenze?*, in *laCostituzione.info*, 22 ottobre 2017.

<sup>38</sup> Resta che, come pure è stato detto, la volontà di fissare nella Costituzione le fondamenta di un «pluralismo politico ad ampio raggio di legittimazione», ha indotto «a privilegiare, nello statuto costituzionale dei partiti, la dimensione "associativa" su quella istituzionale». Così P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 30.

<sup>39</sup> A proposito, C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano* (1957), in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, 380 ss., parla di «sdoppiamento» del rapporto rappresentativo: «fra elettore e partito», «fra i partiti e i propri membri preposti alle cariche elettive». Il rapporto tra elettore e partito «si attenua fin quasi a scomparire» dopo le elezioni, a vantaggio del rapporto tra i partiti e i propri esponenti eletti che invece «si rafforza». In senso analogo A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, 859, secondo cui con l'avvento dei partiti di massa «la rappresentanza si manifesterà sempre meno come una relazione diretta fra rappresentanti e rappresentati».

<sup>40</sup> ...la quale recita, com'è noto, che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato».

la Costituzione non può non tollerare, avendo scelto essa stessa di lasciare la materia elettorale alla discrezionalità/arbitrio delle maggioranze di governo<sup>41</sup>.

Se poi si pensa al fatto che, in uno scenario istituzionale composito come l'Unione europea, i rappresentanti eletti negli Stati membri non sono neppure «chiamati a rappresentare unicamente il corpo elettorale o [...] la Nazione, ma anche a farsi carico di domande di regolazione normativa e di governo in genere provenienti *ab extra*»<sup>42</sup>, ecco che, in ragione di quanto si è venuti dicendo, le cose sembrano confermare quanto segue: oggi più che mai, ragionare dei possibili effetti derivanti dall'adozione di un qualsivoglia sistema elettorale senza al contempo interrogarsi sull'effettivo funzionamento e sul tasso di democraticità dei partiti politici, può apparire un esercizio vano, uno sforzo utile nella migliore delle ipotesi a intravedere dalla superficie le persistenti profonde inefficienze che caratterizzano un ordinamento dai connotati sempre più inter-costituzionali<sup>43</sup>.

### 3. «Democratizzare la democrazia». Cenni di una conclusione

Le brevi considerazioni appena svolte sul «metodo democratico», in realtà non sembrano esaurire le possibili questioni che ancora possono riferirsi alla portata dell'art. 49 della Carta fondamentale.

---

<sup>41</sup> Del resto, come è stato sensibilmente messo in luce da autorevole dottrina, l'alternanza delle formule elettorali utilizzate negli anni (ben 12 leggi elettorali dall'Unità di Italia ad oggi) riflette un dato di fondo: un rapporto non proprio idilliaco tra istituzioni e cittadini, «l'incertezza sui modi di "congiunzione" tra Stato e popolo». Così S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, 69.

<sup>42</sup> In merito, cfr. A. RUGGERI, *Prime note per uno studio su crisi della sovranità e crisi della rappresentanza politica*, in *Consulta OnLine*, fasc. 3/2016, 447.

<sup>43</sup> Da qui, poi, com'è facilmente intuibile, le problematiche non possono non trasferirsi sull'altro macro concetto su cui si fonda lo Stato moderno: la «sovranità». Invero, «i sistemi elettorali sono (anche) dei sistemi istituzionali che organizzano l'esercizio della sovranità popolare, perché la qualità di quest'ultima dipende (anche) dalle modalità istituzionali attraverso la quale essa può manifestarsi; ed è attraverso il sistema elettorale che si costituiscono delle regole e delle procedure che ordinano la scelta dei titolari di cariche pubbliche da parte dei membri di una comunità». Così T.E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. Carrozza – A. Di Giovine – G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, 749. Auspica, poi, una riconciliazione della sovranità popolare con l'operare della rappresentanza politica, M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015. In merito al «problema della sovranità», anche per una prima ricognizione della trans-epocale letteratura che si è occupata del tema, sia consentito il rinvio ai miei *Sovranità e «microfisica del potere»*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2/2016, Napoli, pp. 107-135; e *La metamorfosi della sovranità negli Stati costituzionali europei*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2017, pp. 1-13.

Se si pensa invero alla complessità della realtà (post)moderna, ossia ai mutamenti che in senso lato la tecnologia e le scienze hanno imposto all'intera umanità, diviene difficile non pensare a quanto invece il funzionamento dei meccanismi dell'ordinamento costituzionale sia tutto sommato rimasto invariato dai tempi dell'entrata in vigore della Carta repubblicana<sup>44</sup>. Diritti e doveri come quelli ad esempio scaturenti dall'utilizzo delle tecnologie informatiche, dal ricorso alla fecondazione artificiale, alle scelte di fine-vita, all'intelligenza artificiale, alla neurobiologia ecc., hanno rappresentato negli ultimi anni questioni giuridiche di estrema importanza che, se da una parte hanno colto impreparati (quando non assenti) i legislatori, dall'altra hanno costretto i giudici (questi ultimi in veste di «supplenti»<sup>45</sup>) ad una rincorsa dettata non certo democraticamente dall'agenda del progresso scientifico<sup>46</sup>.

Ci si chiede, allora, condividendo alcune delle riflessioni espresse di recente da una sensibile dottrina, se non è forse il caso di aprire alla comunità dei tecnici e degli scienziati (oltre che, più in generale, alle comunità organizzate della società civile dotate di una certa stabilità giuridica) la «struttura» partito, al fine di consentire loro la partecipazione nei «procedimenti, a partire dalla sede parlamentare e dall'iter di formazione delle leggi»<sup>47</sup>.

In questo modo, ossia attraverso il fattivo contributo che tali formazioni sociali potrebbero sin da subito apportare alla qualità della produzione legislativa, si

---

<sup>44</sup> Si pensi, ad. es., all'opportunità di rivedere la disciplina dei regolamenti parlamentari, su cui si veda, di recente, E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 25 ss.

<sup>45</sup> Sui cui profili di responsabilità si veda, da ultimo, R.G. RODIO, *La Corte ridisegna (in parte) i confini costituzionali della (ir)responsabilità dei magistrati*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017.

<sup>46</sup> La letteratura sui rapporti tra diritto e scienza è a dir poco sconfinata. Tra i molti che si sono occupati del tema, si veda, almeno, L. CHIEFFI, *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali*, Napoli, 1993; C.M. MAZZONI (a cura di), *Una norma giuridica per la bioetica*, Bologna, 1998; S. JASANOFF, *La scienza davanti ai giudici*, Milano, 2001; A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Parma, 2004; G. COMANDÉ, G. PONZANELLI (a cura di) *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino, 2004; S. RODOTÀ, *La vita e le regole. Tra diritto e non diritto*, Milano, 2006; A. SANTOSUOSSO, *Diritto, scienza, nuove tecnologie*, Milano, 2011. Da ultimo, sulla opportunità delle relazioni tra branche del diritto e altri saperi scientifici, V. CAPUZZA, E. PICOZZA, V. D'ARRIGO, E. SIRGIOVANNI (a cura di), *Il diritto fra riflessione e creazione*, Ariccia, 2016.

<sup>47</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali*, op. cit., 7, secondo cui, peraltro, l'attuale procedimento legislativo «appare quale una sorta di ferro vecchio e arrugginito, comunque inadeguato all'uso».

eviterebbero a monte una serie di problematiche che negli anni hanno costretto gli organi giudiziari non solo ad esporsi a critiche riguardanti la loro funzione<sup>48</sup>, ma anche, soprattutto, a dilatare i tempi della giustizia a detrimento della possibile migliore tutela dei diritti<sup>49</sup>: infatti, parti processuali e organi giurisdicenti sono spesso obbligati a fare ricorso, in un secondo momento, a consulenti e periti, gli unici soggetti in grado di sciogliere i molti dubbi che il legislatore non ha voluto/potuto considerare durante il procedimento di formazione dell'atto legislativo<sup>50</sup>.

Ecco che allora, «in vista dell'ottimale determinazione, alle condizioni consentite dal contesto, della "politica nazionale"», a «concorrere» con metodo democratico ex art. 49 Cost. potrebbero esserci, assieme ai partiti politici, le forze operanti nel tessuto sociale<sup>51</sup>.

Tale possibilità, a ben vedere, non sembra potersi escludere neppure dal tenore degli argomenti fatti propri dal giudice delle leggi, quando, nell'evidenziare il ruolo che la Costituzione ha assegnato ai partiti politici ex art. 49, ha individuato in tali realtà delle «associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni (dunque non solo attraverso il voto), la politica nazionale». Non sembra revocabile in dubbio, infatti, che i cittadini possono, a loro volta, far parte di altre formazioni sociali, esponenti dei più disparati interessi (culturali, scientifici, professionali, ecc.). Purché impegnate in attività conformi a Costituzione, sarebbe dunque difficile – per non dire impossibile – escludere aprioristicamente la legittimità costituzionale della loro partecipazione alla vita politica e alla formazione delle leggi<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Critiche peraltro molto spesso del tutto infondate e pretestuose, riguardanti quella che in realtà è la fisiologica "creatività" che caratterizza ogni soggetto istituzionale impegnato in attività interpretativo-applicative degli enunciati normativi, in *apicibus* costituzionali. In merito, sia consentito il rinvio ad A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Bari, 2015.

<sup>49</sup> Su tali problematiche, si veda l'approfondito studio di A.M. NICO, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, Bari, 2012.

<sup>50</sup> Basti qui solo pensare ai numerosi dubbi di legittima costituzionale che ha prodotto l'entrata in vigore della legge sulla fecondazione medicalmente assistita (L. 40 del 2004), questioni poi solo in parte risolte, come risaputo, dall'intervento del giudice delle leggi.

<sup>51</sup> La citazione è, ancora una volta, di A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali*, op. cit., 5.

<sup>52</sup> Il passo riportato è di Corte cost., sent. n. 35 del 2017, considerato in diritto 11.2 (corsivi e parentesi sono dello scrivente). Danno rilevanza a tale passaggio, anche I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una*

A tali ragioni, inoltre, si aggiunga che tutto ciò potrebbe rivitalizzare le funzioni costituzionali dei valetudinari partiti politici, ormai sempre più dipendenti da un *leader*, quando non proprio da un capo<sup>53</sup>. In un tale scenario, sembra che sia in qualche modo «l'intera questione della rappresentanza, uno dei problemi cruciali e più spinosi della politica moderna sin dalle rivoluzioni», a richiedere che sia presa una sorta di nuova «*decisione sulla dignità stessa della sfera politica*»<sup>54</sup>. Occorrerebbe dunque «puntare a recuperare il coinvolgimento dei militanti, degli elettori fedeli e, più in generale, dei cittadini, attraverso la revisione e la ricostruzione della rete della rappresentanza politica, per assicurare la coincidenza di un centro decisionale e di un centro di partecipazione»<sup>55</sup>.

Volendo provare a mettere un punto a tali sommarie riflessioni, la prospettiva verso cui guardare per fronteggiare la dilagante crisi del sistema politico potrebbe essere quella di una vera e propria «*palingenesi*» del procedimento legislativo, capace di dare «vita a modi di fare politica idonei a dare appagamento a bisogni che altrimenti ricercheranno vie e sedi alternative e improprie al fine di potersi fare in qualche modo valere»<sup>56</sup>.

E chissà che nel prossimo futuro un possibile tale modo di produrre le leggi non potrà in qualche modo incidere anche sulla formulazione dei sistemi elettorali, al fine

---

*soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, 44 ss.; e G. RIVOCCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017, 18 ss.

<sup>53</sup> Personalizzazione del potere e affermazione della «democrazia di investitura» sono, almeno a partire dal 1993, problematiche che riguardano da vicino anche il nostro ordinamento. In merito si veda, già, L. CARLASSARE, *La rappresentanza politica: un concetto complesso*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 13, 2002, 63 ss. Più di recente, sulle dinamiche del «partito personale», F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in AA.VV., *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, Napoli, 2014, 33 ss. Parla, da ultimo, di uno spazio politico in prevalenza dominato da «*leader senza partiti che si pongono in diretta relazione con il pubblico tramite i mass media*», G. LUCHENA, *La c.d. "legge Rosato" e il "decisore decisivo"*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, 4-5.

<sup>54</sup> Parafrasando H. ARENDT, *Sulla rivoluzione*, Milano, 1983, 273 (corsivo di chi scrive).

<sup>55</sup> S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sulla crisi della democrazia in Italia*, ottobre 2013, reperibile in *www.issirfa.cnr.it*. Sull'importanza, invece, del rinnovamento degli strumenti di «partecipazione politica diretta», si veda G. DE TOGNI, *Spazio pubblico e movimenti politici nel processo politico rappresentativo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, 229 ss.

<sup>56</sup> A. RUGGERI, *I malati gravi (e incurabili?) degli Stati costituzionali*, op. cit., 8.

di arginare non solo il sempre possibile pericolo di «tirannie delle maggioranze»<sup>57</sup>, ma, alla luce dell'attuale condizione politica europea, anche il dilagare dei fenomeni dell'astensionismo e dei «populismi»<sup>58</sup>.

Pensare di realizzare leggi elettorali ideate con il contributo della società civile organizzata, potrebbe significare – in concreto – produrre meccanismi di trasformazione di voti in seggi nel complesso bilanciati molto più sugli interessi della realtà sociale che non sulle volontà sottaciute dalle segreterie dei partiti politici<sup>59</sup>. Non bisogna dimenticare, invero, che in una «democrazia autentica» la classe politica «compie delle azioni determinate dal popolo e nel suo interesse». L'impressione che si ha, invece, è quella che l'intero sistema retorico sia stato ribaltato «in modo da impedire al popolo di vedere quel che accade in realtà», al fine di «marginalizzarlo»<sup>60</sup>.

Del resto, in una prospettiva comparata, la partecipazione del corpo sociale alla redazione delle leggi elettorali non sarebbe neppure una novità. Già nel 2004, infatti, la Columbia Britannica pare aver sviluppato il più ambizioso processo deliberativo intrapreso nel mondo moderno. Invero, tale provincia canadese ha provato ad affidare la riforma della legge elettorale a un campione arbitrario di 160 cittadini (*citizens assembly*). Anche in Olanda – dunque in una realtà molto più vicina alla nostra per «struttura» – il partito politico *Democraten 66* si batte da anni per un miglioramento delle regole democratiche<sup>61</sup>. Nel 2003, quando tale partito ha partecipato ai negoziati per la formazione di una coalizione di governo, è riuscito a convincere i suoi *partner* di

---

<sup>57</sup> Su cui si veda N. BOBBIO, *La regola di maggioranza: limiti e aporie*, in N. Bobbio – C. Offe – S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranza*, Bologna, 1981; e A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.

<sup>58</sup> Sul non facile concetto di «populismo», sulla sua «genericità», si vedano, in vario senso, i contributi di E. LACLAU, *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008, 5 ss.; C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, 2010, n. 3-4, spec. 33 ss.; L. VIOLANTE, *Appunti per un'analisi del populismo giuridico*, in *Democrazia e diritto*, 2010, n. 3-4, spec. 120 ss.; J. MCCORMICK, *Sulla distinzione tra democrazia e populismo*, in *Micromega*, 3 maggio 2014; L. DEL SAVIO – M. MAMELI, *Sulla democrazia machiavelliana di McCormick: perché il populismo può essere democratico*, in *Micromega*, 12 maggio 2014; N. URBINATI, *Il populismo come confine estremo della democrazia rappresentativa. Risposta a McCormick e al Del Savio e Mameli*, in *Micromega*, 16 maggio 2014; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

<sup>59</sup> Sul pericolo che la «segretezza» può determinare nei confronti del funzionamento della democrazia pluralista, si veda, su tutti, H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, Torino, 2004, spec. 554 ss.

<sup>60</sup> Così N. CHOMSKY, *Le dieci leggi del potere. Requiem per il sogno americano*, Milano, 2017, 76, 115 e 136 ss.

<sup>61</sup> Il D66 è un partito liberale riformista, collocato nel centro-sinistra dell'arco politico.

coalizione a creare un *forum civico* sul sistema elettorale, in stretta analogia con l'esperienza condotta in Canada. Tuttavia, l'uscita nel 2006 dal governo del D66, ha portato all'abbandono dell'ambizioso progetto<sup>62</sup>.

Al di là delle singole esperienze, ognuna delle quali possiede caratteristiche sue proprie legate alle peculiari situazioni di contesto, il *punctum crucis* della questione appare però in definitiva condensarsi in un fattore comune: quello della capacità di ricercare – e, soprattutto, nel coraggio di sperimentare – soluzioni che, specie nell'attuale momento storico, possano quanto più possibile sortire l'effetto di *democratizzare la democrazia rappresentativa*<sup>63</sup>.

Perché di questo forse si tratta: ripartire dal «rappresentato», ossia dalla cura della coscienza politica del cittadino. Coscienza che, in più di due secoli di (mal) funzionamento della «rappresentanza»<sup>64</sup>, pare nel frattempo essersi notevolmente cloroformizzata. In fondo, come suggestivamente è stato detto, «la democrazia è come l'argilla: si adatta alla sua epoca. Le forme concrete che assume sono sempre modellate dalle circostanze storiche»<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Per approfondimenti su tali vicende, cfr. M.S. DE JONGH, *Group Dynamics in the Citizens Assembly on Electoral Reform*, Utrecht, 2013, 53-55.

<sup>63</sup> Per dirla parafrasando il titolo di una interessantissima opera di B. DE SOUSA SANTOS, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, Troina, 2003. Più in generale, sulle plurime manifestazioni che si possono ricondurre al concetto di «democrazia partecipativa», si veda, almeno, U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011.

<sup>64</sup> Ritiene opportunamente che la «crisi della rappresentanza politica» sia imputabile non solo ai «rappresentanti», ma anche e soprattutto alla crisi del «rappresentato» (dunque alla crisi del tessuto sociale, specie a causa della disgregazione del mondo del lavoro), M. LUCIANI, *Bis in idem*, cit., 5-6; ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon – F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss.

<sup>65</sup> D. VAN REYBROUCK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, 2015, 122.