



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2019 FASC. II

(ESTRATTO)

**GIOVANNI MOSCHELLA**

**CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA  
E DERIVA POPULISTA**

20 MAGGIO 2019

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Giovanni Moschella**  
**Crisi della rappresentanza politica e deriva populista\***

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La rappresentanza politica nello Stato liberale. – 3. La democrazia dei partiti. – 4. La disciplina costituzionale del partito politico. – 5. La crisi del sistema partitico e le riforme elettorali. – 6. Trasformazione della rappresentanza politica e deriva populista.

1. *Premessa.*

La presente riflessione si articolerà lungo tre direttrici:

1) il sistema dei partiti e la sua trasformazione, temi esaminati a partire dal ruolo fondamentale riconosciuto nella fase originaria dello Stato democratico al partito di massa fino allo snaturamento del ruolo di *trait d'union* tra cittadini e istituzioni e sua trasformazione in soggetto di monopolio della rappresentanza politica;

2) il ruolo e l'incidenza del sistema politico-partitico rispetto alla configurazione della forma di governo, anche in relazione ai sistemi elettorali ed al circuito della rappresentanza politica;

3) l'attuale crisi della rappresentanza politica interpretata non solo come crisi del partito politico, con conseguente necessità di una regolamentazione della forma partito per garantire il metodo democratico, ma più in generale come crisi dei tradizionali istituti della rappresentanza (istituzioni rappresentative, libero mandato parlamentare).

Si cercherà di evidenziare come la crisi di rappresentatività dei partiti politici, unitamente ai processi di globalizzazione e alla negativa congiuntura economico-finanziaria di quest'ultimo decennio, abbia prodotto in buona parte delle forme di governo contemporanee il sorgere di tendenze populistiche e sovraniste che mettono in discussione la stessa sopravvivenza dei sistemi democratico-rappresentativi, esponendoli al rischio di derive plebiscitarie.

2. *La rappresentanza politica nello Stato liberale.*

La crisi della rappresentanza politica riveste nei modelli democratico-parlamentari una particolare rilevanza, in quanto viene ad incidere sull'essenza stessa del principio fondamentale al quale essi si ispirano: il principio costituzionale-rappresentativo. Il tema della rappresentanza politica presenta aspetti molto variegati, e in effetti, nell'ambito della teoria costituzionalistica essa ha dato adito sul piano teorico a tutta una serie di problemi, peraltro ancora non del tutto risolti. Ci si muove, infatti, da una concezione, che è quella tipica dello Stato feudale, in cui la rappresentanza ha una connotazione prettamente privatistica, e incentrata su tre soggetti: il monarca, il rappresentante e i rappresentati, con una caratterizzazione che tende a privilegiare l'istituto della rappresentanza come rapporto, imperniato soprattutto sul vincolo di mandato, cioè a dire su una stretta dipendenza del rappresentante nei confronti dei rappresentati. Tale configurazione trova riscontro nella nozione di rappresentanza giuridica, cioè il rappresentante agisce in nome e per conto del rappresentato, l'attività del rappresentante si riconduce per intero alla sfera giuridica del rappresentato e proprio in ragione di ciò il rappresentante può essere in qualsiasi momento revocato dai rappresentati<sup>1</sup>. È questa la forma della

---

\* Il presente lavoro riprende, con qualche modifica, il testo del contributo destinato agli Atti del Convegno in onore di Silvio Gambino su "Costituzioni, Diritti, Europa", svoltosi presso l'Università della Calabria il 26 e 27 ottobre del 2016.

<sup>1</sup> In tema, tra i contributi più recenti, cfr. F. BIONDI-N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica: atti del convegno, Milano, 16-17 marzo 2000*, Giuffrè, Milano, 2001; L. CARLASARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, I, *Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004; R.

rappresentanza che permane fino alla Rivoluzione Francese, sebbene, ad essere più precisi, già nel 1774 si registra nel modello inglese, con *l'address* di Burke agli elettori del collegio di Bristol, una diversificazione che contribuisce a sviluppare un ruolo del Parlamento più marcatamente politico. Il rappresentante si svincola dal mandato per assumere un ruolo di piena autonomia. Del resto, è vero che le prime Costituzioni rivoluzionarie, quella del 1791, ma soprattutto quella del 1793, Costituzione giacobina che tra l'altro non è mai entrata in vigore<sup>2</sup>, facevano riferimento ad una rappresentanza ispirata al principio della "sovranità popolare", e non alla sovranità nazionale, nonché alla necessità, sulla base di quella che era stata la teoria elaborata da Rousseau, poi recepita da Robespierre, di un mandato imperativo: il rappresentante è rappresentante del popolo e non può che agire per il popolo, fino a prevedere degli strumenti, come quello della revoca, che erano prettamente di tipo giuridico<sup>3</sup>. Tuttavia, questa interpretazione non trova mai una concreta applicazione nell'ordinamento rivoluzionario, cominciandosi ad evidenziare una potenziale contraddizione tra principio della sovranità popolare, teoria della rappresentanza politica e vincolo di mandato. È in ragione di questa contraddizione che si viene a configurare la forma di "governo rappresentativo", che si caratterizza per l'affermazione del principio della sovranità nazionale, sovranità non più attribuita al popolo, ma alla nazione, entità astratta che coincide con l'interesse generale<sup>4</sup>. Nello Stato ottocentesco l'equilibrio costituzionale/istituzionale, anche con riferimento alla funzione rappresentativa, viene così a fondarsi su alcuni elementi strettamente connessi tra loro: un ruolo centrale assunto dalle istituzioni

---

SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005; L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere: atti del Convegno di Caserta*, 6-7 maggio 2005, Giappichelli, Torino, 2006; L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 1287 ss.; C. BOLOGNA, *Commento all'art. 67*, in S. BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 617 ss.; G. INCORVATI-F. MARCELLI, *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Aracne, Roma, 2010; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza v. partecipazione: l'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2012; N. MATTUCCI-G. VAGNARELLI (a cura di), *Crisi della politica, mediazione, rappresentanza*, Aracne, Roma, 2015; A. MORELLI (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Giuffrè, Milano, 2015; M. PLUTINO, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Carocci, Roma, 2015; L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 3/2015, *Saggi e articoli - Parte I*, 11 ss.; R. ORRÙ-F. BONINI-A. CIAMMARI-CONI (a cura di), *La rappresentanza in questione*, ESI, Napoli, 2016; C. BASSU, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Perc. cost.*, 1/2017, 13 ss. e, *ivi*, N. LUPO, *La rappresentanza politica oggi: sfide esistenziali e snodi concettuali*, 37 ss.; F. LANCHESTER, *Lo stato della democrazia pluralista in Europa*, 53 ss.; S. SILEONI, *No taxation without representation: profili costituzionali di un motto che si fa in cinque*, 89 ss.; P. PISICCHIO, *Governi tecnici e rappresentanza. Aspetti comparatistici*, 123 ss.; M. CAVINO-L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo di compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; A. COSSIRI, *La costituzione del rapporto di rappresentanza politica nazionale tra discrezionalità legislativa e vincoli costituzionali*, in [Rivista AIC](http://Rivista AIC), 1/2017; S. STAIANO, *Rappresentanza (relazione introduttiva)*, in AA.VV., *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: sovranità rappresentanza territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Trento, 11-12 novembre 2016, Jovene, Napoli, 2017, 267 ss. e *ivi* I. MASSA PINTO, *Rappresentanza (relazione di discussione)*, 329 ss.; F.S. BERTOLINI, *Rappresentanza politica e forma di governo (relazione di sintesi)*, 403 ss.; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, cit., 673 ss.; C. PINELLI, *Del tornare sulle categorie*, 717 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2/2017; F. GIRELLI, *Il mandato parlamentare e lo spazio della sua "libertà". Per una lettura combinata degli artt. 67 e 68 della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Si vedano anche gli interventi alla tavola rotonda su *Gli Statuti dei gruppi parlamentari alla prova dell'articolo 67 della Costituzione*, Roma, 16 maggio 2018, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 13/2018.

Sia consentito rinviare inoltre a G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 1999, e A. CITRIGNO-G. MOSCHELLA, *Quale futuro per il divieto di mandato imperativo?*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](http://Forum di Quaderni Costituzionali), 22 settembre 2018.

<sup>2</sup> Cfr. A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution française*, A. Colin, Paris, 1926.

<sup>3</sup> Sull'influenza di Rousseau nella formazione del pensiero di Robespierre e nella impostazione generale della Costituzione francese del 1793 cfr., per tutti, A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 4/1989, 543 ss.

<sup>4</sup> Sul punto sia consentito il rinvio ancora a G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo. Teoria e giurisprudenza costituzionale: un'analisi comparatistica*, cit. 93 e ss.

rappresentative, la rappresentanza nazionale del Parlamento, il suffragio elettorale ristretto e l'indipendenza del parlamentare dalla base elettorale attraverso l'affermazione del divieto di mandato imperativo<sup>5</sup>. Tale modello segna la piena affermazione della concezione liberale in cui l'interesse dello Stato viene a coincidere con gli interessi variegati, ma sostanzialmente omogenei e comunque "riequilibrabili" della classe egemone, la borghesia. In tale fase storica risultano del tutto marginali i partiti politici, che si configurano più come unioni di persone che si coagulano in occasione delle tornate elettorali per supportare un candidato, mentre il corpo elettorale, ristretto e frammentato, non ha alcun potere di controllo sull'azione del parlamentare, privo com'è di apparati politico-organizzativi e di strumenti costituzionali che consentano il controllo sul rappresentante.

### 3. La democrazia dei partiti.

L'avvento dei grandi partiti di massa e quella che è stata definita la trasformazione dello Stato "monoclasse" in Stato "pluriclasse" sconvolgono profondamente il quadro teorico-costituzionale ora descritto<sup>6</sup>. La rappresentanza politica perde il suo carattere unitario, fondato sui principi di sovranità nazionale e di rappresentanza generale, per riproporsi come rappresentanza di interessi contrapposti, difficilmente riconducibili ad unità. Da questo momento in poi, teoria della rappresentanza politica e sistemi democratico-rappresentativi devono fare i conti con una sorta di convitato di pietra, che ne condiziona profondamente le linee di sviluppo, il partito politico. Non solo il rappresentante viene a perdere la sua qualità rappresentativa personale che ne aveva "privatizzato" le funzioni, affrancandolo da ogni tipo di responsabilità nei confronti dei rappresentanti, per trasformarsi in rappresentante di partito, ma è lo stesso Parlamento che assume, accanto ad una funzione esponenziale di interessi di classe contrapposti, anche quella di registrazione di decisioni assunte in ambiti non istituzionali<sup>7</sup>. In tale quadro può ben comprendersi come anche il principio del divieto di mandato imperativo entra in profonda crisi di identità e di legittimazione, venendo a perdere lo schema di riferimento che ne aveva giustificato l'adozione, vale a dire una netta separazione tra Stato e società. L'istituto del libero mandato e l'indipendenza del parlamentare, via via che si sviluppa e si consolida lo Stato democratico, rimangono esposti alla pressione sempre più forte del vincolo di partito che, sul piano teorico, viene

<sup>5</sup> Cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, 30 ss.; tra gli altri, cfr. A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, 1985, 23 ss.; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit.; R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, cit., 29; L. CIAURRO, *Commento all'art. 67*, cit., 1287 ss.; C. BOLOGNA, *Commento all'art. 67*, cit., 617 ss.; E. RINALDI, *Divieto di mandato imperativo e disciplina dei gruppi parlamentari*, cit.; R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 13/2018 e ivi M. CARDUCCI, *Le dimensioni di interferenza del «contratto» di governo e l'art. 67 Cost.*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del parlamentare dissenziente*; G.L. CONTI, *Sfera pubblica e sfera privata della rappresentanza. La giustiziabilità dell'art. 67, Cost. nella sua attuazione da parte dello statuto di un gruppo parlamentare*; S. CURRERI, *Costituzione, regolamenti parlamentari e statuti dei gruppi politici: un rapporto da ripensare*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; R. DI MARIA, *Una "clausola vessatoria" in bilico fra la democrazia rappresentativa e la tutela giurisdizionale dei diritti*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCI, *Lo status dei parlamentari osservato con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell'art. 67*; C. MARTINELLI, *Libero mandato e rappresentanza nazionale come fondamenti della modernità costituzionale*; C. PINELLI, *Libertà di mandato dei parlamentari e rimedi contro il transfughismo*; S. PRISCO, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*; C. SBAILÒ, *Presidenzialismo contro populismo: col mandato imperativo si dissolve la democrazia costituzionale, ma non basta dire "no"*; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell'art. 67 Cost. unito ad un "irrigidimento" dell'art. 49 Cost. Alcune considerazioni a partire dalla vicenda dello Statuto del Gruppo parlamentare "Movimento 5 Stelle"*; N. ZANON, *La "Rinascita" dell'art. 67 della Costituzione e i censori delle parole*; A. MORELLI, *Rappresentanza politica e libertà del mandato parlamentare*, cit.

<sup>6</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986.

<sup>7</sup> Cfr. M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in G.F. PASQUINO, *Manuale di scienza della politica*, il Mulino, Bologna, 1986, 285 ss.

a configurarsi come un mandato da cui parte della dottrina (Ambrosini, Crisafulli) fa discendere una doppia responsabilità del parlamentare, la prima di tipo diffuso nei confronti del corpo elettorale, l'altra, più vincolante, nei confronti dello stesso partito. Tale tesi, valida per l'ordinamento costituzionale italiano, ma riproponibile per *magna pars* degli ordinamenti costituzionali contemporanei, si fonda sull'errato riconoscimento, sul piano giuridico-formale, di un monopolio della funzione rappresentativa riconosciuta ai partiti politici.

A ciò si aggiunga la contraddizione, comune a molte delle Costituzioni democratiche contemporanee, derivante dalla presenza dei principi del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza nazionale da un lato, e dal ruolo egemone nella funzione rappresentativa assunta e/o riconosciuta *de facto* al partito politico, dall'altro<sup>8</sup>. E tale contraddizione appare ancora più evidente in quegli ordinamenti in cui la disciplina costituzionale e legislativa della forma partito, contrariamente, ad esempio, a quanto avvenuto in Germania prima ed in Spagna più di recente, è stata pressoché inesistente e comunque inadeguata.

Se a questi elementi di contraddizione sistemica, di per sé rilevanti sul piano costituzionale, segnati da una prevalenza di elementi materiali sulla Costituzione formale, si aggiunge "l'irresistibile tentazione" della forma partito a liberarsi da ogni vincolo di regolamentazione (laddove esista), fino ad integrarsi in una sorta d'immedesimazione organica con gli apparati istituzionali e di governo, e a porsi più come "diaframma" che come canale di collegamento tra cittadini e Stato, può ben comprendersi come parte della dottrina costituzionalistica abbia subito la suggestione di identificare la crisi di legittimazione dei partiti politici come crisi della rappresentanza politica e dei modelli costituzionali ad essa riconducibili<sup>9</sup>. A partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso, si è accentuata quella tendenza dei partiti politici a configurarsi come *catch all parties*, ed a porsi come elementi insostituibili ed esclusivi della rappresentanza degli interessi sociali. La crisi fiscale dello Stato e il progressivo smantellamento dello Stato sociale, che hanno investito nell'ultimo decennio le democrazie contemporanee in genere, hanno prodotto effetti anche sul sistema dei partiti politici quali organizzazioni che, pur svolgendo in modo pressoché esclusivo la funzione rappresentativa, non sono più in grado di recepire, mediare e trasporre nelle istituzioni rappresentative e di governo l'articolazione di interessi sociali sempre più frammentati. Come detto, la crisi di rappresentatività e di legittimazione democratica, pur coinvolgendo i partiti politici nell'ambito di tutti i sistemi democratici, presenta profili di maggiore gravità in quegli ordinamenti in cui più accentuata è stata la tendenza alla *deregulation*, e alla rigida protezione della natura privatistica dell'associazione partitica, a fronte di un'attenzione sempre crescente del legislatore verso interventi riconducibili alla c.d. legislazione elettorale di contorno e al diritto dei partiti.

#### 4. La disciplina costituzionale del partito politico

Il modello prevalso in sede costituente si fonda su un concetto di democrazia antitetico rispetto a quello dello Stato liberale, essendo realizzato proprio attraverso il riconoscimento costituzionale dei partiti politici, il superamento della radice individualistica della rappresentanza e l'attribuzione al partito della funzione di centro di propulsione e di organizzazione della democrazia. Va detto, peraltro, che tale disegno trova nell'impianto garantista dell'art. 49 Cost. talune contraddizioni che parte della dottrina ha ravvisato nell'assenza di forme di controllo statale e nel "rifiuto di soluzioni che implicino una sorta di *Inkorporation*" della "forma partito" nello Stato apparato<sup>10</sup>. In tale chiave

<sup>8</sup> Sul punto cfr., A. SPADARO, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 21 ss.

<sup>9</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione: istituzioni e forze politiche fra costituzione e riforme*, ETS, Pisa, 1983, 157 ss.

<sup>10</sup> Cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940, e "Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano", in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, vol. III, 383 ss. Sul rapporto tra art. 49 Cost. carattere democratico della Repubblica, principio della sovranità popolare e configurazione della forma di governo si rinvia in particolare a V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, 111 ss., A. PREDIERI, *I partiti politici*, in *Commentario sistematico alla Costituzione*

interpretativa e a conferma delle tendenze di *deregulation* prevalse in sede costituente, è opportuno ricordare la mancata approvazione o, vieppiù, il mancato esame delle proposte volte ad introdurre, così come invece avveniva in Germania nello stesso periodo, il riconoscimento della personalità giuridica, nonché funzioni di carattere costituzionale (elezioni ed altre funzioni di pubblico interesse) ai partiti<sup>11</sup>. La mancata soluzione di tali nodi problematici ha condizionato ineluttabilmente anche il tema della regolamentazione della democrazia all'interno dei partiti, con il rigetto da parte della maggioranza della Assemblea costituente sia delle posizioni di coloro che collegavano il carattere democratico della struttura interna dei partiti politici alla loro capacità di trasfondere un indirizzo democratico nelle istituzioni rappresentative e nell'ambito della vita politica<sup>12</sup>, sia di coloro che pur reputandolo "mero strumento di tutela della libertà di associazione" ritenevano il carattere democratico indispensabile condizione di garanzia nei confronti degli apparati di partito per quei soggetti che "spontaneamente, con una forma di coscienza, volontaria, deliberata abdicazione hanno rinunciato a questo diritto"<sup>13</sup>. Tuttavia, l'opzione maggioritaria dei costituenti intese privilegiare una soluzione per certi versi compromissoria che pur rifuggendo da forme agnostiche, di indifferenza costituzionale nei confronti del partito politico, quali quelle che andavano affermandosi contestualmente nella Costituzione della IV Repubblica in Francia, escludeva, di contro, meccanismi istituzionali esercitabili da parte di organi dello Stato che potessero configurarsi come strumenti di controllo sulla ideologia, sui programmi e sulla stessa organizzazione partitica, così come invece delineato nella Legge fondamentale di Bonn (art. 21 G.G.). Pare indubbio, peraltro, per quello che più ci riguarda, che il limite del metodo democratico contenuto nell'art. 49 della Costituzione non attiene esclusivamente al rapporto tra partiti e modalità di svolgimento della competizione politica, bensì si estenda anche all'ordinamento interno e ai processi decisionali dei partiti politici che, in ragione della funzione essenzialmente strumentale loro attribuita, in assenza di una struttura a carattere democratico non possono assicurare né il concorso alla determinazione della politica nazionale, né tantomeno la rappresentatività<sup>14</sup>. Sebbene l'estensione del principio democratico dal livello statale ad istituzioni della società civile come le associazioni partitiche non appaia in contrasto "con la sfera di libertà coesistente" alla natura societaria degli stessi, non può sottacersi che la previsione di interventi dello Stato nell'ambito della sfera organizzativa dei partiti per molto tempo è stata ritenuta lesiva della loro autonomia, per le eventuali limitazioni alla loro libertà che avrebbe potuto determinare (fino a snaturare, secondo alcuni, lo stesso principio del concorso). Cionondimeno, il carattere di funzionalità individuato dall'art. 49 Cost. in ordine al diritto di associazione in partiti legittima, a nostro avviso, uno spazio di intervento del legislatore per assicurare il rispetto del metodo democratico nella organizzazione interna, al fine di garantire non solo la selezione e il ricambio dei gruppi dirigenti a livello nazionale e locale, la definizione dei programmi, la rappresentanza e la tutela delle minoranze, ma anche la disciplina di "quelle attività di partito che più direttamente incidono sul funzionamento delle istituzioni" "come, ad esempio, le procedure interne per la scelta dei candidati alle elezioni"<sup>15</sup>. Storicamente, lo strumento per perseguire un *idem sentire* tra rappresentanti e rappresentati è stato quello elettorale, attraverso, cioè, elezioni «libere e periodiche», per lo svolgimento delle quali hanno avuto fino ad oggi un ruolo centrale i partiti politici. Tale meccanismo è divenuto per molti versi non più sufficiente,

---

italiana, pag 199, M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss e dello stesso A., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994. Cfr. E. RUINI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente* (Camera dei deputati), I, Roma, 1970, 354.

<sup>11</sup> Si vedano a questo proposito gli emendamenti presentati da L. BASSO e C. MORTATI e il dibattito che ne seguì in Assemblea costituente, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., III, 1880 ss.

<sup>12</sup> In tal senso cfr. l'intervento di A. MORO in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., III, 1887.

<sup>13</sup> Così G. RUGGIERO, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., III, 1834.

<sup>14</sup> Cfr. G. U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, 1978, 967 ss.

<sup>15</sup> Su tale profilo cfr. P. RIDOLA, "Partiti politici", in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, 116, nota. 337.

e appare di tutta evidenza la necessità di volgere l'attenzione, *hic et nunc*, in quanto la gravità della crisi dei partiti non consente ulteriori rinvii, verso soluzioni che senza svilire il ruolo insostituibile del partito e quello delle elezioni possano “perfezionare questo rapporto di rappresentanza tra rappresentanti e rappresentati che oggi si limita al rapporto elettorale”<sup>16</sup>.

E a tal fine può certamente contemplarsi nell'ordinamento italiano una regolamentazione per legge del partito politico che garantisca il rispetto del principio del concorso con metodo democratico di cui all'art. 49 Cost<sup>17</sup>.

### 5. *La crisi del sistema partitico e le riforme elettorali.*

Con particolare riferimento alla forma di governo italiana, le riforme elettorali realizzate a partire dal 1993, con l'adozione di sistemi prevalentemente maggioritari (o proporzionali corretti con premio di maggioranza), hanno contribuito ad indirizzare, almeno fino alle ultime elezioni politiche del marzo 2018, il sistema politico italiano verso un modello di tipo tendenzialmente bipolare. Tuttavia, tale meccanismo, pur realizzando l'alternanza tra coalizioni, non è riuscito ad assicurare stabilità politica ed istituzionale, in ragione dell'alto livello di frammentazione del sistema partitico, dell'accentuato transfughismo parlamentare, e soprattutto a causa del carattere preminentemente elettorale e non politico-programmatico delle coalizioni<sup>18</sup>.

La ristrutturazione dei meccanismi di selezione della rappresentanza politica assume, così, una valenza certamente più ampia, al fine, non solo, di rendere potenziale un sistema di alternanza, in cui al partito (o alla coalizione) che vince le elezioni sia consentito di realizzare il programma democraticamente legittimato dal voto degli elettori, ma anche di assicurare la piena vigenza del principio di partecipazione democratica e di “concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale” attraverso la trasformazione della “democrazia dei partiti”<sup>19</sup>. È inutile sottolineare che i risultati prodotti, soprattutto sul piano della stabilità di governo e della partecipazione democratica dei cittadini, sono stati senz'altro deludenti. In ragione del diverso criterio di distribuzione del premio di maggioranza tra Camera dei deputati e Senato della Repubblica, in più legislature le elezioni hanno dato luogo a maggioranze politiche disomogenee tra una Camera e l'altra con tutto quello che ne è conseguito sul piano della stabilità di governo. A ciò si aggiunga, da un lato, l'effetto di dispersione nel rapporto tra elettore ed eletto, dovuto alla competizione in circoscrizioni molto ampie e, dall'altro, lo svilimento del potere di decisione e di scelta del cittadino derivante dalla previsione del voto senza possibilità di esprimere preferenze, essendo previste liste bloccate di candidati indicati secondo un ordine di lista stabilito dai vertici dei partiti politici, i quali si sono visti così riconoscere non solo una

---

<sup>16</sup> Si pensi a questo proposito a sistemi di elezione ed anche ad alcune riforme della organizzazione costituzionale che, oltre a rendere più stretto il rapporto tra cittadini/elettori e rappresentanti, accrescano il potere decisionale di quest'ultimo; a criteri di selezione democratica delle candidature (elezioni primarie); a modelli organizzativi dei partiti politici ispirati al metodo della partecipazione democratica e non a quello della cooptazione; ad una razionalizzazione, infine, degli strumenti di democrazia diretta, quali il referendum, che, evitando i rischi di strumentalizzazioni demagogiche e plebiscitarie, rivaluti comunque questi istituti come incisivi meccanismi di decisione del corpo elettorale su alcune questioni fondamentali. Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di F. BIONDI E N. ZANON, Giuffrè, Milano 2001.

<sup>17</sup> Cfr. G. VECCHIO, *I partiti*, ESI, 2016.

<sup>18</sup> Cfr. A. MANNINO, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 135-137 e, *ivi*, N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, 137-140; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica, I, Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit.

<sup>19</sup> In particolare, la legge elettorale n. 270/2005, per buona parte dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 1/2014](#), prevedeva sia per l'elezione della Camera dei Deputati che per l'elezione del Senato della Repubblica una competizione tra liste bloccate di candidati di partito (o di coalizione) in circoscrizioni molto ampie, con livelli di sbarramento diversi tra Camera (4%) e Senato (8%), indicazione nella scheda dei candidati Premier e l'attribuzione al partito (o alla coalizione dei partiti collegati) che conseguiva il maggior numero di voti di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi. Gli obiettivi sistemici dichiarati erano quelli di incentivare la formazione di maggioranze stabili e di governi duraturi.

delega in bianco, ma addirittura quasi un potere di designazione/cooptazione dei parlamentari che ha messo in discussione il tradizionale concetto di rappresentanza politica e lo stesso principio di sovranità popolare<sup>20</sup>.

La [sentenza n. 1/2014](#) della Corte costituzionale, unitamente ad un progressivo preoccupante distacco tra cittadini e istituzioni politiche, ha indotto il Parlamento a procedere, nella scorsa legislatura, alla riforma del sistema elettorale. Tuttavia anche la prima riforma elettorale approvata nel 2016 dal Parlamento (c.d. *Italicum*), è caduta sotto i magli della Corte costituzionale ([sent. n. 35/2017](#)), e solo nell'ultimo scorcio della legislatura il Parlamento è riuscito, infine, ad approvare una nuova legge elettorale, articolata in un sistema misto a prevalenza proporzionale, ma corretto con una rilevante quota di parlamentari da eleggere nell'ambito di collegi uninominali con meccanismo maggioritario (l. n. 165/2017). I risultati delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 non hanno certo dissipato i dubbi circa la capacità delle leggi elettorali di risolvere i problemi di governabilità del sistema istituzionale.

Le difficoltà appalesate nella formazione di una maggioranza parlamentare omogenea e vieppiù le "acrobazie" che, anche sul piano costituzionale, hanno condotto alla formazione del Governo Conte<sup>21</sup> confermano, qualora ce ne fosse bisogno, lo stato di crisi del circuito della rappresentanza politico-partitica e delle stesse istituzioni rappresentative.

#### 6. *Trasformazione della rappresentanza politica e deriva populista.*

Il problema che si pone, tuttavia, è quello di comprendere se e in che modo sia possibile recuperare, anche attraverso un ripensamento della forma partito, un ruolo centrale degli organi della rappresentanza politica ovvero se risultino ineluttabili le tendenze verso il superamento dei modelli attuali di democrazia rappresentativa e la loro sostituzione con sistemi di democrazia populistica e plebiscitaria<sup>22</sup>. Da un lato la crisi della sovranità dello Stato riconducibile al processo di globalizzazione e, all'interno del continente europeo, alla connotazione prevalentemente economica del processo di integrazione dell'UE, unitamente alla crisi finanziaria che ha caratterizzato quest'ultimo decennio, hanno attivato spinte sovraniste contraddistinte da una forte contrapposizione verso gli organismi internazionali e sovranazionali e da una esaltazione delle politiche identitarie. Dall'altro, alcuni fenomeni come ad esempio l'intensificarsi dei flussi immigratori o la crisi della stessa rappresentanza politica, hanno alimentato movimenti politici di matrice populista che si ispirano al popolo come entità unica ed omogenea posta in contrapposizione ad altre, diverse, entità, come stranieri, immigrati, ma anche poteri forti, quali establishment politico ed economico, che ne metterebbero a repentaglio l'integrità. Ne discende una critica alla stessa nozione di rappresentanza politica ed al parlamentarismo, ritenuti in questa fase storica un male necessario, ma da superare attraverso "l'affermazione di una compiuta democrazia elettronica" (maldestramente confusa con le forme di democrazia diretta), l'unica ritenuta idonea ad affermare il principio "uno vale uno" e il pieno coinvolgimento del popolo nei processi decisionali. Richiamando una recente efficace analisi, si individuano alcuni elementi comuni riconducibili, in via generale, ai movimenti populistici:

1) *una posizione anti-élite*, che tende a delegittimare soprattutto le formazioni sociali intermedie, dai tradizionali partiti politici ai sindacati, ma in genere estesa ai c.d. "poteri forti" e a lobbies come i soggetti economici o la stampa;

---

<sup>20</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in [Rivista AIC](#), 2/2013, 1-18.

<sup>21</sup> Cfr. ora, in tema, i contributi pubblicati in A. MORELLI (a cura di), *Dal "contratto di governo" alla formazione del Governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>22</sup> V. G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, V, Jovene, Napoli, 2009, 1991 ss.; A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, ivi, 2007 ss.

2) *una posizione anti-pluralista*, che muovendo dall'assunto dell'assoluta necessaria omogeneità tra rappresentanti e rappresentati tende ad escludere che altri soggetti politici possano esprimere legittimamente la volontà o gli interessi del popolo;

3) *una concezione del popolo*, inteso unitariamente come entità organica coesa, "virtuosa e pura", tale da delimitare un popolo e un non-popolo<sup>23</sup>.

La combinazione di tali elementi si riflette profondamente sul rapporto di rappresentanza politica, che viene ad assumere le sembianze della rappresentazione, "secondo un processo paradossale, ma per nulla nuovo, in base al quale dall'idea della necessaria corrispondenza tra volontà dei rappresentati e agire dei rappresentanti, si tende ad instaurare (e talora si riesce a farlo) un sistema nel quale la volontà dei rappresentanti si *identifica* con quella dei rappresentati"<sup>24</sup>.

Sul piano istituzionale l'affermazione della supremazia del principio d'identità sul principio di rappresentanza determina implicazioni del tutto incompatibili con le forme della democrazia pluralista. In altri termini, i movimenti populistici si pongono l'obiettivo del superamento della democrazia parlamentare, perché mirano precipuamente a sovvertire le basi della rappresentanza, sostituendola col principio di identità, nel senso che privilegiano la identificazione fra governanti (leaders) e governati (popolo). In tale chiave vanno interpretate le critiche ad alcuni capisaldi delle istituzioni rappresentative, come il divieto di mandato imperativo, o la previsione di limiti al transfughismo parlamentare, la stipula di contratti preelettorali per i candidati alle cariche elettive o addirittura la stipula di "contratti di governo" che vincolino tutti i parlamentari della maggioranza<sup>25</sup>. Il modello istituzionale che si propone si fonda sul principio, di origine giacobina, del vincolo di mandato, ritenuto l'unico istituto in grado di garantire costantemente l'identità tra volontà del popolo e governo del popolo. Quel che va detto è che, stante l'attuale articolazione del circuito della rappresentanza politica e il ruolo che i partiti, pur politicamente deboli, continuano a mantenere nell'ambito dei processi elettorali e della selezione dei rappresentanti e delle classi dirigenti, l'eventuale vincolo di mandato, più che ricondursi al popolo, unitariamente inteso, verrebbe a configurarsi come mandato di partito. Nella prospettiva costituzionale, anche alla luce della scarsa applicazione che il metodo democratico di cui all'art. 49 Cost. registra all'interno dei partiti e dei movimenti politici, va ribadito che tale vincolo di mandato risulterebbe del tutto incompatibile con il principio della sovranità popolare.

---

<sup>23</sup> Cfr. l'analisi di J.-W. MÜLLER, *What is Populism?*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2016, trad. it. *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, 2017, sulla quale ora A. MORELLI, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, testo della relazione al Convegno su *Crisi della rappresentanza e metamorfosi della funzione giurisdizionale*, Catania, 8-9 novembre 2018, in *paper*.

<sup>24</sup> A. MORELLI, *Dal populismo ai populismi e ritorno. Appunti per una mappatura delle concezioni illiberali della rappresentanza e della funzione giurisdizionale*, cit., par. 6 del *paper*.

<sup>25</sup> Cfr. sul punto cfr. i contributi pubblicati in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 13/2018, richiamati in nota 5.