

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Mario Caravale

nuova serie

10

2019



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato direttivo: Paolo Ridola - Enrico del Prato - Luisa Avitabile - Nicola Boccella Enzo Cannizzaro - Mario Caravale - Claudio Consolo - Andrea Di Porto - Laura Moscati Cesare Pinelli

Comitato scientifico: Jean-Bernard Auby (Parigi) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Luigi Capogrossi Colognesi (Roma) - Erhard Denninger (Francoforte) - Pierre-Marie Dupuy (Parigi) - Gianni Ferrara (Roma) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) Jane C. Ginsburg (New York) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Roma) Erik Jayme (Heidelberg) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Guillaume Leyte (Parigi) Jerome H. Reichman (Durham) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco, Baviera)

Redazione: Cesare Pinelli (redattore capo), Nicola Cezzi, Fulvio Costantino

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Mario Caravale

ISSN 0390-6760

Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 CLAUDIO CONSOLO
La prolusione, nel 1954, di Antonio Segni, fra omaggio a Chiovenda e suggestioni di Carnelutti, su "L'unità del processo" come collante della comunità statale
- 13 ANTONIO SEGNI
L'unità del processo

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI IN ONORE DI PAOLO RIDOLA

- 37 CESARE PINELLI
Presentazione
- 39 PETER HÄBERLE
Indirizzo di saluto

RIFLESSIONI INTORNO AL METODO: COMPARAZIONE E STORIA COSTITUZIONALE

- 45 OLIVIERO DILIBERTO
Esperienza giuridica e comparazione costituzionale. Giornata di studio in onore di Paolo Ridola
- 49 DIAN SCHEFOLD
Sul contributo di Paolo Ridola al dialogo fra Italia e Germania
- 61 GUIDO ALPA
Il messaggio di Paolo Ridola agli studiosi del diritto civile
- 67 MARCO D'ALBERTI
Comparazione giuridica tra storia ed esperienza

- 77 ALESSANDRA DI MARTINO
Culture costituzionali, storia e comparazione
- 107 ANGELO SCHILLACI
«Innanzi al suo mestiere di giurista sta il suo mestiere di uomo». Comparazione costituzionale ed esperienza giuridica nel pensiero di Paolo Ridola
- 129 ALESSANDRO SOMMA
Imparare dalla storia: riflessioni sul metodo del diritto comparato e sul ruolo dei suoi cultori
- 147 AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO
Dogmática jurídica y epistemología científica: métodos de investigación en el derecho constitucional
- 199 ANDREA LONGO
Osservando la marea
- 213 MASSIMO BRUTTI
Politica, scienza del diritto, comparazione: un testo di Vittorio Emanuele Orlando
- 231 MARCO BENVENUTI
Qual è la funzione del diritto pubblico? Vittorio Emanuele Orlando e la ricerca di un mos italicus iura docendi della nostra cultura giuspubblicistica nazionale
- 257 GIOVANNA MONTELLA
Legge, potere e Stato nel processo di costruzione teorica di Paul Laband
- 267 GIANLUCA BASCHERINI
A proposito di storia e cultura costituzionale in Italia. Piero Gobetti critico dello Statuto
- 283 FRANCESCO CERRONE
L'esperienza costituzionale fra storia e comparazione (con qualche annotazione sul rapporto fra esperienza giuridica ed economica nel pensiero di Croce, Calogero e Capograssi)
- 301 FEDERICO NANIA
Habeas corpus e tecnica della "retrodatazione" nella prospettiva costituzionale inglese

LIBERTÀ E DIRITTI FONDAMENTALI

- 329 GAETANO AZZARITI
Scienza giuridica e Stato. In dialogo con Paolo Ridola

- 339 LUISA AVITABILE
Una riflessione su libertà e diritti fondamentali
- 351 ROBERTO NANIA
Sui diritti fondamentali nella vicenda evolutiva del costituzionalismo
- 369 FABRIZIO POLITI
“Principio libertà”, dignità umana e multidimensionalità delle libertà costituzionali nelle democrazie pluralistiche. La riflessione di Paolo Ridola in tema di diritti fondamentali
- 389 SALVATORE PRISCO
Linee di un ritratto intellettuale
- 405 GIORGIO REPETTO
Il diritto costituzionale europeo tra pluralismo e storia: su alcune recenti vicende in tema di diritti fondamentali
- 423 ANDERA BURATTI
Diritti fondamentali e tradizione storica: il contributo della Corte Suprema degli Stati Uniti
- 443 CLAUDIO CONSOLO
Origini e limiti del compito specificatore(-congenialmente attivo) del “formante” giurisprudenziale nel processo
- 455 ENRICO DEL PRATO
Dignità e solidarietà: spigolature di un civilista
- 467 LAURA MOSCATI
Paolo Ridola e la storia del diritto. Con un’appendice sulla libertà di stampa nell’Inghilterra del Seicento
- 485 ELISA OLIVITO
Invito a Corte, con cautela. Il processo costituzionale si apre alla società civile?
- 499 MIGUEL AZPITARTE
Los derechos fundamentales en tiempos de crisis
- 511 MARIA IRENE PAPA
La Dichiarazione universale dei diritti umani a settant’anni dalla sua adozione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia
- 531 GIUSEPPE SANTORO-PASSARELLI
La Commissione di Garanzia

- 545 GIULIANA SCOGNAMIGLIO
Sulla tutela dei diritti umani nell'impresa e sul dovere di vigilanza dell'impresa capogruppo. Considerazioni a margine di un confronto fra la legislazione francese e quella italiana

RAPPRESENTANZA, ASSETTI ISTITUZIONALI E PARTITI

- 583 MASSIMO LUCIANI
Paolo Ridola e la forma di governo
- 587 MASSIMO SICLARI
Il divieto di mandato imperativo nella riflessione di Paolo Ridola
- 599 GIUSEPPE COLAVITTI
Il diritto pubblico dell'economia tra storia, dommatica e nuove tendenze centraliste. Brevi note in onore di Paolo Ridola
- 615 GIUSEPPE FILIPPETTA
Democrazia parlamentare e dignità dell'uomo
- 621 CESARE PAGOTTO
Intermediazione e disintermediazione nella funzione rappresentativa parlamentare: comunicazione e pluralismo nell'ambito degli strumenti di sindacato ispettivo
- 649 VINCENZO CERULLI IRELLI
Amministrazione, giurisdizione, legislazione (brevi spunti sui rapporti tra funzioni di governo)
- 679 TOMMASO EDOARDO FROSINI
La rappresentanza politica nella forma di governo
- 691 RENATO IBRIDO
Equilibrio fra poteri ed equilibrio di potenza negli itinerari evolutivi della forma di governo parlamentare
- 709 FULCO LANCHESTER
Mortati e la legislazione elettorale: una lezione sempre attuale
- 727 ELEONORA RINALDI
Brevi note su libero mandato e forma-partito
- 741 ELENA TASSI SCANDONE
Ordinamenti gentilizi e costituzione monarchica in Roma antica. Alcune considerazioni preliminari

L'EUROPA E IL FUTURO DEL COSTITUZIONALISMO

- 757 FRANCESCO RIMOLI
L'ideale europeista e il peso della storia (in margine a un saggio di Paolo Ridola)
- 771 FRANCESCO SAITTO
Statualità e costituzione nel processo di integrazione sovranazionale. A proposito dei «due tempi» del costituzionalismo nel Novecento
- 795 FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN
Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale
- 813 ENRIQUE GUILLÉN LÓPEZ
Unidad y pluralismo. Algunas cuestiones problemáticas en el constitucionalismo contemporáneo
- 831 JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ BARRILAO
El futuro del Estado constitucional
- 843 ANDREAS HARATSCH
Der entfesselte Prometheus oder Karlsruhes Spiel mit dem Feuer - Ein europäisches Drama
- 867 BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO
Il dibattito sul futuro dell'Europa: quali politiche e quale governance per l'Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit
- 897 ANGELO ANTONIO CERVATI
Lo studio comparativo del diritto costituzionale e la sua funzione educatrice

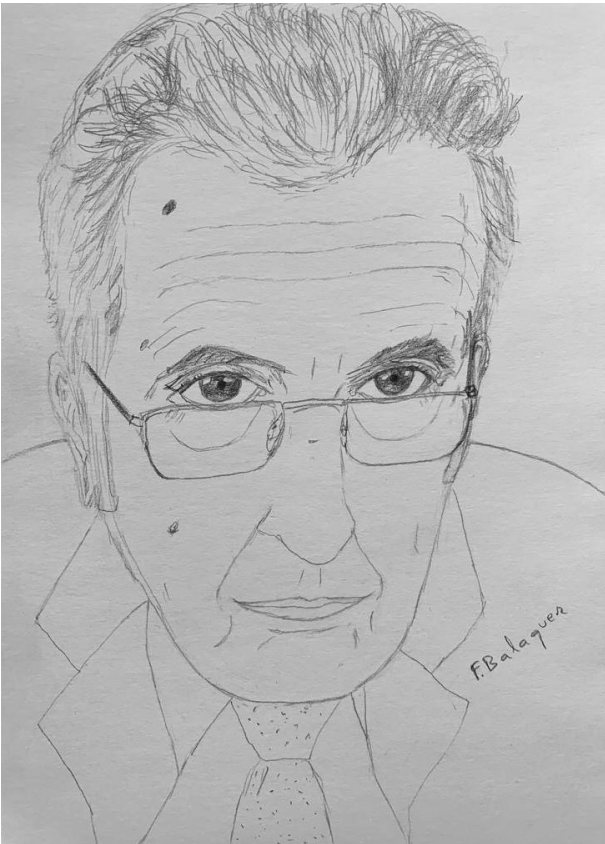
RECENSIONI

- 915 MASSIMO CACCIARI - NATALINO IRTI, *Elogio del diritto*. Con un saggio di Werner Jaeger, La nave di Teseo, Milano, 2019 (*Fulvio Costantino*)
- 921 GIANNI FERRARA, *Riflessioni sul diritto*, La scuola di Pitagora editrice, Napoli, 2019 (*Michele Prospero*)

SEZIONE BIBLIOGRAFICA

- 933 ANTONIO ANGELOSANTO
L'acquisizione del fondo librario appartenuto a Gaetano Sciascia, libero docente in diritto romano tra l'Italia e il Brasile

ATTI DELLA GIORNATA DI STUDI
IN ONORE DI PAOLO RIDOLA



La rappresentanza politica nella forma di Governo

Tommaso Edoardo Frosini

SOMMARIO: 1. Premessa: la rappresentanza quale fulcro della forma di governo. – 2. Espansione del pluralismo politico e crisi della rappresentanza. – 3. Rappresentare e governare, la sfida delle democrazie pluraliste. – 4. Rilanciare i partiti politici, cinque semplici suggerimenti.

1. *Premessa: la rappresentanza quale fulcro della forma di governo*

Nella classificazione delle forme di governo, che si è soliti fare nella manualistica costituzional-comparatistica, la rappresentanza politica non è ritenuta un elemento significativo, tale da potere essere preso in considerazione quale criterio distintivo ai fini della classificazione. La si dà per presupposta: ritenendola un istituto che ha un suo consolidamento costituzionale, che non può subire oscillazioni applicative in modo da condizionare il funzionamento della forma di governo¹. Eppure, diversamente ed efficacemente agisce la concezione, meglio l'effettività della rappresentanza politica nei sistemi presidenziali rispetto a quelli parlamentari. In linea di massima, nei primi si concentra prevalentemente sul governo per il tramite dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo, nei secondi, invece, la rappresentanza politica si innerva nel parlamento e soprattutto nel parlamentare, il quale rappresenta la nazione senza vincolo di mandato (come afferma l'art. 67 cost.)². Comunque, la rappresentanza politica rappresenta, pur sempre, il fulcro della forma di governo, al di là delle sue declinazioni modellistiche e sia pure con le specificazioni che andremo a svolgere più avanti. Della rappresentanza quale espressione del pluralismo politico si è fatto interprete, in maniera coerente, Paolo Ridola, il quale, nei suoi numerosi scritti dedicati al tema della democrazia rappresentativa e le varie declinazioni, ha sempre evidenziato il valore costituzionale della rappresentanza politica, che esprime la concezione della democrazia liberale e plurali-

¹ Per quanto concerne la manualistica, cfr., da ultimo, *Diritto pubblico comparato. Le democrazie stabilizzate*, a cura di T.E. Frosini, Bologna, 2019, 127 ss.

² Su cui, v. P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 679 ss.

stica, specialmente in rapporto con i partiti politici³. Affidando a questi ultimi la capacità aggregativa e integrativa, espressione cioè di una *integrationslehre*, in grado di ricomporre la divisione del tessuto sociale intorno a programmi e obiettivi politici generali.

Certo, anche per via delle recenti trasformazioni istituzionali, che hanno interessato e affannato le democrazie liberali, il pluralismo politico si è articolato e per certi versi svincolato da un rapporto esclusivo con i partiti politici. È pur vero che questi mantengono comunque una loro significativa presenza nell'assetto costituzionale e sociale, ma difficilmente possono essere ancora ritenuti, come nel passato, gli unici soggetti che “concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (art. 49 cost.). E non solo in Italia. Non è soltanto un problema di crisi dei partiti derivato dalla fine delle ideologie, come da tempo si dice e si scrive: è piuttosto il tema riferito all'ampliamento del pluralismo politico, che trova altri canali per espandere la sua istanza nella e dentro la società.

2. *Espansione del pluralismo politico e crisi della rappresentanza*

I canali dove scorre il pluralismo politico faticano a contenere le istanze entro il percorso e perimetro costituzionale e si temono forme di tracimazione, che rischiano di risolversi in una sorta di confusa anarchia delle istituzioni. Anche perché rispetto a un ampliamento dell'offerta di pluralismo politico è riscontrabile una crisi della rappresentanza politica, ritenuta «non più capace di inquadrare la complessità del processo politico nelle democrazie pluralistiche contemporanee»⁴. Attenzione, però, crisi e non fine: il che significa che non occorre rifondare ma piuttosto ripensare la rappresentanza politica, per ridarle pieno valore e dignità costituzionale. È entrato in crisi quel modo tradizionale di essere della rappresentanza politica: ovvero il mandato a rappresentare la nazione, la responsabilità affidata a chi rappresenta, i partiti politici quali associazioni che rappresentano il corpo elettorale, l'esercizio della funzione legislativa quale compito primario delle assemblee rappresentative, e così pure la funzione di controllo. Ancora: la crisi della rappresentanza è altresì de-

³ Vedi, in particolare, i saggi raccolti in P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

⁴ Così, P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 96.

terminata dalla difficoltà di trovare un equilibrio, meglio una sintesi tra il rappresentare e il governare⁵. E quindi quale formula elettorale e di governo adottare per non comprimere la rappresentanza ma nel contempo valorizzare la governabilità. Rappresentare e governare, infatti, è il labile crinale su cui si muovono le forme di governo delle democrazie liberali contemporanee. Pertanto, i sistemi elettorali – che sono strumentali alla definizione e funzione della forma di governo – dovrebbero essere pensati e realizzati allo scopo di favorire la ricerca di un equilibrio fra le esigenze della rappresentanza e quelle della governabilità: una sorta di “leale collaborazione”, per così dire, fra il pluralismo politico parlamentare e l’unità dell’indirizzo politico governativo. Certo, nulla di statico e solido; pur sempre affidato alle dinamiche e alle dialettiche della politica, ma in una cornice normativa che incentiva la “leale collaborazione”, di cui si è detto e di cui dirò di più oltre.

È vero: la crisi della rappresentanza è anche crisi del rappresentato⁶, che ha smarrito i suoi riferimenti politici e istituzionali. Vuoi per la liquefazione dei partiti, sempre meno “ponte” fra la società politica e la società civile, come un tempo si diceva; vuoi per la perdita di centralità del Parlamento, quale organo non più decidente; vuoi, ancora, per la scomparsa del rapporto fra rappresentante e territorio, e quindi la presenza dell’eletto quale espressione di un definito collegio elettorale. La rappresentanza politica ha poi abdicato ad altre forme rappresentative: quelle degli interessi, per il tramite delle *lobbies*⁷; quelle territoriali, in virtù di un’accentuazione del decentramento politico e amministrativo; quelle di genere, che spingono verso una rappresentanza paritaria forzata attraverso leggi e norme costituzionali⁸.

⁵ Discuto i termini del problema in T.E. FROSINI, *Governare è meglio che rappresentare?*, in *Rass. Parl.*, n. 1, 2012, 7 ss. (ora in ID., *Declinazioni del governare*, Torino, 2018, 19 ss.).

⁶ Sul punto, 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, Milano, 2001, 109 ss.

⁷ Per un’indagine comparatistica sul fenomeno giuridico delle *lobbies*, v. P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Milano, 2011.

⁸ Per un’ampia panoramica delle questioni, v. C. BASSU, *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi cost.*, n. 1, 2017, 13 ss. (ma v. l’intero fascicolo cit. dedicato a *Rappresentanza senza populismi*).

La rappresentanza politica si è quindi parcellizzata, anche per effetto di un'accentuazione del pluralismo sociale che appare non più comprimibile nel solo perimetro parlamentare. Né tantomeno nella cornice sindacale, che mostra anch'essa significativi fenomeni di crisi rappresentativa. È in crisi la delega a decidere⁹: non rivendicabile sulla base di una rinnovata valorizzazione del principio costituzionale della sovranità popolare, ma piuttosto su una (ancora) confusa forma di interventismo diretto, che vorrebbe trovare nel *web* la sua capacità di esternazione e di decisione¹⁰. Ed è così, invece, che si viene a manifestare, in maniera esplicita, la crisi del rappresentato, di colui che cerca altrove forma e sostanza per esprimere il suo pensiero, e vederlo risolto in azione, scartando l'opzione tradizionale della rappresentanza politica per il tramite del voto, che assume effettività con il principio maggioritario.

Nel caso italiano, poi, la progressiva erosione del potere normativo del parlamento si è manifestata attraverso la crescita di poteri regolativi estranei al paradigma essenziale dello Stato liberale, anche se già consolidati nell'assetto costituzionale materiale del Novecento. Mi riferisco allo sviluppo del sistema delle Autorità indipendenti, che rappresentano in maniera davvero plastica la resa del legislatore a normare una serie di settori strategici della regolazione economica, e più in generale dello sviluppo sociale ed economico del Paese. Infatti, le difficoltà incontrate dal Parlamento nell'intervenire rapidamente su settori caratterizzati da profili altamente specialistici hanno favorito l'emersione di una rete di autorità amministrative indipendenti che, pur agendo al di fuori del rapporto di rappresentanza, sono state dotate di incisivi poteri normativi. Dalle delibere dell'Autorità garante per le comunicazioni alle linee guida dell'Autorità nazionale anticorruzione, il panorama delle fonti dell'ordinamento italiano si è arricchito di nuovi strumenti. Le nuove normative in virtù della loro legittimazione formalmente tecnica finiscono inevitabilmente per concorrere con le regole dettate da soggetti dotati di legittimazione democratica diretta o almeno indiretta¹¹.

⁹ Sul tema, v. A. SCHIAVONE, *Non ti delego*, Milano, 2013.

¹⁰ Sulle complesse problematiche, rinvio a T.E. FROSINI, *Internet e democrazia*, in *Dir. Inf.*, n. 4/5, 2017 (ora in ID., *Liberté Egalité Internet*, seconda ed., Napoli, 2019, 211 ss.).

¹¹ La letteratura sulle Autorità amministrative indipendenti è davvero alluvionale, mi limito, pertanto, qui a ricordare soltanto un mio contributo, che riassume i termini

Ancora: è in crisi altresì il concetto di sovranità, perché ritenuto principio riducibile a potente arbitrio, nemico del diritto: «i sostenitori di questa tesi [...] riducono l'immenso significato storico che esso ha avuto; svalutano e magari “condannano” (col piglio di pubblici ministeri) lo spazio di storia estremamente ampio che esso ha creato, la complessità dei principii che ha introdotto, la ricchezza di cultura e di idee che ha stimolato»¹². Si ritiene che esista solo il costituzionalismo dei diritti, in grado di purificare la politica normativizzandola. Altra questione, riguarda poi il contrasto, sempre radicale, tra il contesto statuale degli ordinamenti democratici e la dimensione globale del mercato e della finanza, che condizionano le politiche pubbliche. Il paradigma della sovranità, a cui la pratica della democrazia è stata finora legata, è messa in crisi da una *governance* mondiale, che fa riferimento a gruppi di interessi di carattere non elettivo, e quindi privi di legittimazione democratica¹³. In tal senso, si fa riferimento all'arena globale delle organizzazioni e dei regolatori internazionali, i quali interagiscono fra loro, e tra loro e i privati, attraverso un complesso sistema di regole e di norme, suscitando il rischio dell'avvento di una “tecnocrazia globale”, di cui ha parlato Shapiro¹⁴.

Assistiamo, e non da ora, a una crisi economica e costituzionale dell'Unione europea. La crisi dell'Unione europea è un derivato della crisi della democrazia, e quindi anche della rappresentanza. Mi spiego: si imputa a una mancanza di democrazia, il noto *deficit* di cui si parla da anni, l'incapacità dell'Unione europea di assurgere a ordinamento costituzionale fondato soprattutto e innanzitutto sulla rappresentanza e responsabilità politica anziché sulla tecnocrazia, che risulta essere priva di legittimità e controllo democratico. Allora, di fronte all'alternativa che viviamo tra forme di ripiegamento nazionale

del problema: T.E. FROSINI, *Attribuzioni dell'Autorità e fondamento costituzionale*, in *Tutela dei diritti e “sistema” ordinamentale*, Atti del 6° Convegno nazionale della SISDiC, Capri, 31 marzo e 1-2 aprile 2011, Napoli, 2012, 339 ss.

¹² Così, B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015, 5 ma *passim*.

¹³ Sul punto, il puntuale contributo di G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica. Spunti per una riflessione*, nel vol. *Rappresentanza e globalizzazione*, a cura di C. Bassu e G.G. Carboni, Torino, 2016, 45 ss. (che origina dal convegno dell'Associazione DPCE, tenutosi a Sassari il 16 ottobre 2016).

¹⁴ M. SHAPIRO, *Deliberative, Independent Technocracy v. Democratic Politics: Will the Globe Echo the UE?*, in *Law&Contemporary Problems*, 2005, 241 ss.

con sempre più diffuse torsioni populiste e lo *status quo* delle politiche economiche europee, che impongono sempre maggiori forme di penalizzazione con ricadute in termini di accentuazione delle disuguaglianze, sembrerebbe che la parola d'ordine sia *democratizzare l'Europa*, anche al fine di promuovere e tutelare la giustizia sociale e fiscale¹⁵.

Le istituzioni repubblicane si sono dovute confrontare con la necessità di governare dinamiche sociali rapidamente cangianti e sempre più complesse anche a causa dell'emersione dei processi di globalizzazione e dell'esplosione della rivoluzione tecnologica. I sistemi costituzionali nazionali hanno preso contezza delle difficoltà che i parlamenti incontrano nel tentativo di rispondere efficacemente e in tempi rapidi e hanno messo in discussione il ruolo delle assemblee parlamentari e la funzione della legge all'interno dei contesti sociali di riferimento.

Questo scenario, qui appena tratteggiato, ha finito con l'alimentare disaffezione partecipativa, disprezzo per la politica sempre più considerata *politique politicienne*, qualunquismo e populismo. Lo spettro del populismo si aggira per l'Europa (ma fa capolino anche negli Usa...) e minaccia le fondamenta del costituzionalismo. La separazione dei poteri, tanto per cominciare. Il populismo accentra non diversifica, concentra non pluralizza. Si manifesta come sintomo di una crisi di rappresentanza che si estende alla forma democratica stessa. Pertanto, «il populismo è innanzitutto rabbia, frustrazione, esasperazione, che i tradizionali canali della rappresentanza si sono rivelati incapaci di comprendere, soddisfare e controllare»¹⁶.

3. *Rappresentare e governare, la sfida delle democrazie pluraliste*

Non voglio però qui indugiare sul tema del c.d. populismo, termine che ha una sua vaghezza e quindi inafferrabilità sul piano concettuale. Peraltro, molto si è scritto, in maniera adesiva o critica, in forma chiara o oscura¹⁷.

¹⁵ Sul principio democratico nella UE e le varie implicazioni, cfr. P. RIDOLA, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010.

¹⁶ Così, Y. MENY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, 168.

¹⁷ Letteratura oramai sterminata quella sul populismo, soprattutto politologica. Qui mi limito a citare solo un'opera di taglio costituzionalistico, che ritengo interes-

Voglio invece tornare al tema e problema della forma di governo, per chiudere con una riflessione propositiva in punto di partiti politici.

La stabilizzazione della forma di governo – parlamentare o presidenziale che sia – non riesce a trovare un giusto equilibrio fra il rappresentare e governare. Perché l'uno finisce con il prevalere sull'altro e creare tensioni e conflittualità fra le ragioni della rappresentanza parlamentare, quale principio costituzionale su cui si fonda e senza il quale non può esserci il costituzionalismo e le istituzioni democratiche, e le ragioni della governabilità, che è un'aspirazione, meglio una finalità verso il cui raggiungimento deve tendere l'azione politica dei partiti e delle istituzioni. Vorrei dire sia pure sinteticamente: la rappresentanza parlamentare è un principio fondante della costituzione e del costituzionalismo e quindi non può non essere rattrappita ma piuttosto diversamente declinata, come può avvenire per il tramite di una differente scelta del sistema elettorale. Anche se le formule elettorali, maggioritarie o proporzionalistiche che siano, non sembrano essersi manifestate quali le principali cause del successo o dell'insuccesso dei sistemi politici. La governabilità non può avere un suo esplicito riconoscimento nella codificazione costituzionale e si estrinseca attraverso la stabilità e l'efficienza delle istituzioni, come può avvenire per il tramite di una maggioranza politicamente coesa e determinata a perseguire un chiaro e preciso indirizzo politico. Proprio perché il governare non è e non può essere una sola e unica tecnica, come fosse una sorta di modellino preconfezionato adatto a tutte le stagioni della politica. Governare è un verbo che va declinato a seconda delle traiettorie istituzionali, che si intendono muovere nell'esercizio del potere di governo e nei (buoni e leali) rapporti con gli altri soggetti costituzionali, parlamento *in primis*.

La tensione fra il rappresentare e il governare ha fatto venire meno quelli che si ritenevano essere gli stabili orientamenti in punto di forma di governo¹⁸. Al punto da non essere più classificabile nella

sante: *Questioni costituzionali al tempo del populismo e sovranismo*, a cura di G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte, Napoli, 2019.

¹⁸ Sul punto, v. i contributi di C. MARTINELLI, *Forme di governo parlamentari sotto tensione, tra formule elettorali e mutamenti di quadro politico* e di S. GIANELLO, *La crisi della modellistica costituzionale al mutare degli equilibri politici*, entrambi in *Percorsi cost.*, n. 3, 2017, 797 ss. e 813 ss. (ma v. l'intero fascicolo cit. dedicato a *Le forme di governo sotto pressione*).

grande divisione fra parlamentarismo e presidenzialismo, dato che le variabili di entrambi hanno finito con il diversificare i criteri distintivi utili alla classificazione. Non solo e non tanto per l'erompere della forma di governo semipresidenziale in diversi ordinamenti, anch'essa però soggetta a cambiamenti affidati soprattutto alla effettività costituzionale, ma soprattutto perché oggi si manifestano forme di parlamentarismi e presidenzialismi, ovvero una pluralità di modi attraverso i quali si evolvono i sistemi di governo. E proprio l'evoluzione delle forme di governo consente di osservare come il concreto funzionamento dei parlamentarismi manifesti sempre più maggiore analogie con i presidenzialismi e viceversa¹⁹. Due esempi: la presidenzializzazione del parlamentarismo, che si compie attraverso un'accentuazione del ruolo e del potere del capo del governo, anche a costituzione invariata. Si è parlato, a tale proposito e soprattutto nella esperienza italiana di fine Novecento, del "premierato", sebbene questa formula istituzionale, derivata dall'esperienza britannica del c.d. modello Westminster, ha una sua flessibilità dovuta all'investitura elettorale di cui gode il vertice dell'esecutivo, che è cosa distinta e distante dall'elezione diretta a suffragio universale²⁰. L'altro esempio è riferito alla parlamentarizzazione del presidenzialismo: qui si può ricordare la recente vicenda dell'*impeachment* nei confronti della presidente Dilma Rousseff, che è stato usato in maniera distorta come un voto di sfiducia tipico del sistema parlamentare. Ciò è dovuto anche al c.d. "presidenzialismo di coalizione" formatosi in Brasile, complice il sistema proporzionale costituzionalizzato, che conferisce all'istituto giuridico dello *impeachment*, a differenza che negli Usa, una torsione politica che ha consentito al partito minore della coalizione di sostituire il presidente con il vice, quale proprio esponente politico²¹.

Nel travaso dal parlamentarismo al presidenzialismo e viceversa, sembrerebbe doversi affermare, come tipologia di forma di governo,

¹⁹ Cfr. *Il presidenzialismo che avanza. Come cambiano le forme di governo*, a cura di T.E. Frosini, C. Bassu, P.L. Petrillo, Roma, 2009.

²⁰ Sul premierato quale evoluzione della forma di governo parlamentare, cfr. T.E. FROSINI, *Premierato e sistema parlamentare*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005 (ora in ID., *Declinazioni del governare*, cit., 41 ss.).

²¹ Riassume la vicenda, J. PAFFARINI, *Il presidenzialismo brasiliano alla prova delle inchieste e della crisi del bilancio statale: osservazioni sull'impeachment contro Dilma Rousseff*, in *DPCEonline*, n. 3, 2017.

quella semipresidenziale che, a determinate condizioni di effettività politico-istituzionale, può assumere forma di semiparlamentare. I termini della questione sono noti e non mi soffermo²². Resta il fatto che anche per equilibrare le esigenze della rappresentanza con quelle della governabilità, un sistema come quello semipresidenziale appare più rispondente alla finalità. Anche perché soddisfa la componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico²³, la cui avvertita richiesta appare difficilmente eludibile.

4. *Rilanciare i partiti politici, cinque semplici suggerimenti*

Rilanciare l'istituto della rappresentanza politica è un esercizio difficile e complesso, come finora detto, e bisognerà fare i conti anche con la tecnologia dell'internet, che sta ulteriormente "sparigliando" le categorie di riferimento²⁴. Altro è provare a rilanciare i partiti politici, attraverso forme più o meno flessibili di regolazione interna, anche al fine di impedire che diventino organizzazione *single-issue*, in grado cioè di riunire i suoi aderenti su obiettivi specifici e destinate a sciogliersi una volta raggiunto lo scopo prefisso²⁵.

Mi sia consentito, quindi, di provare ad avanzare cinque semplici suggerimenti che possano stimolare una proposta di regolamentazione dei partiti politici, che possa andare oltre la solita, tanto discussa (dai tempi di Luigi Sturzo) e mai concretizzata regolazione legislativa²⁶.

Un primo suggerimento potrebbe essere quello di prevedere l'incompatibilità tra le cariche di partito e quelle di governo. A tutti

²² V. riassuntivamente, M. VOLPI, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014.

²³ Per dirla con il titolo di una nota opera di E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958) ed. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Torino, 1994.

²⁴ Sul tema, da ultimo, v. R. MONTALDO, *Le dinamiche della rappresentanza tra nuove tecnologie, populismo e riforme costituzionali*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2019, 789 ss.

²⁵ Come suggeriva a inizio Novecento M.Y. OSTROGORSKI, *Democrazia e partiti politici* (1906), tr. it., Milano, 1991.

²⁶ È quanto da me già formulato in T.E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, cit., 105 ss. Sulla regolazione giuridica dei partiti e altro, v. l'importante voce enciclopedica di P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, (ora, aggiornata, in Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., 1 ss.); da ultimo, con approccio privatistico, v. G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli, 2016.

i livelli: a partire dal presidente e dal segretario del partito, il cui ruolo non può coincidere con quello di *premier*, per arrivare alle responsabilità di coordinamento provinciale e regionale, che non possono sovrapporsi a quelle di ministro o di sottosegretario, così come a qualsiasi altra carica istituzionale.

Un secondo suggerimento – per rendere ancora più evidente la caratteristica di partito-progetto e partito-programma, accanto al naturale svolgimento periodico dei congressi – potrebbe essere quello di convocare congressi straordinari in coincidenza con le scadenze elettorali. In sostanza, quattro o cinque mesi prima delle elezioni politiche si potrebbe tenere un congresso straordinario per indicare programma e candidato *premier*. Lo stesso criterio si potrebbe, poi, seguire per le elezioni amministrative o regionali. Nella democrazia dell'alternanza la scadenza elettorale acquista un valore progettuale e programmatico particolare cui bisognerebbe far corrispondere un'intensa, straordinaria preparazione e mobilitazione di tutto il nuovo partito.

Un terzo suggerimento, inoltre, è quello che mira a far valere il principio della trasparenza democratica di ogni scelta. Il criterio ispiratore può essere quello di un sistema elettorale fondato su mozioni politiche e liste a esse collegate, votate a scrutinio segreto su base proporzionale. È questo un sistema che può nello stesso tempo garantire forza indiscutibile alle maggioranze e diritti inalienabili alle minoranze. Il legame tra le scelte delle cariche direttive e la presentazione di mozioni politiche evita, inoltre, il rischio che maggioranze e minoranze possano cristallizzarsi in posizioni irreversibili, aiutando invece il formarsi di una matura opinione progettuale e programmatica. Da questo punto di vista potrebbe essere importante immaginare norme che garantiscano la periodicità del ricambio, legando magari a un congruo tempo definito la durata dei mandati direttivi. Si potrebbe istituire nella dialettica decisionale del partito lo strumento del *referendum*, limitandone ovviamente l'uso solo in determinate circostanze e su determinati temi.

Un quarto suggerimento, per fare in modo che il nuovo soggetto mantenga nel tempo le caratteristiche di un "partito aperto", potrebbe essere quello di creare forme di permanente e organizzata dialettica con i movimenti, le associazioni, i club attivi nella società e anche con le diverse categorie sociali. Si potrebbe, a questo propo-

sito, immaginare di costruire, come forme strutturate della vita del partito, assemblee delle donne, dei giovani, della cultura, dell'impresa che, pur nell'autonomia della loro elaborazione, abbiano diritto a partecipare a congressi e organismi dirigenti con proprie quote di rappresentanza.

Grande attenzione, infine, quale quinto e ultimo suggerimento, sarebbe opportuno che il partito lo dedicasse alla formazione e alla selezione della classe dirigente. Ciò che oggi vale per le nazioni nella competitività internazionale vale anche per i partiti nella competitività politica: la qualità e il merito devono diventare la bussola delle scelte. Non è più certo il tempo nel quale i partiti possano trovare a svolgere direttamente l'opera di alfabetizzazione e di acculturazione di una volta. La società di oggi non lo permette più. Essi devono, però, saper creare intorno a sé una rete di fondazioni, di centri studi, di riviste da usare attivamente come antenna del mutamento e che, selezionando temi e programmi di governo, diventi anche la fucina della formazione delle classi dirigenti.

Abstracts

Lo scritto esamina il tema della rappresentanza politica e lo fa attraverso un ripensamento dell'istituto per attribuirgli pieno valore e dignità costituzionale. Unitamente al tema della forma di governo nella dinamica del funzionamento dei sistemi politici e partitici.

The paper examines the issue of political representation and does so through a rethinking of the institute to give it full constitutional value and dignity. Together with the theme of the form of government in the dynamics of the functioning of political and party systems.

Finito di stampare
nel luglio 2020
PL Print - Napoli