

30 NOVEMBRE 2016

Crisi dei partiti, trasformazione della
politica ed evoluzione della forma di
governo

di Felice Giuffrè

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania



Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo^{*}

di Felice Giuffrè

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Catania

Sommario: 1. Partiti e solidarietà politica alle origini della Costituzione repubblicana; 2. Il ruolo del partito politico nella Costituzione italiana; 3. Il tramonto del modello: tra crisi delle ideologie e atomizzazione della società. 4. Liquefazione dei partiti e forma di governo: le riforme elettorali non bastano.

1. Partiti e solidarietà politica alle origini della Costituzione repubblicana

La Costituzione italiana del 1948 è geneticamente segnata dal ruolo fondamentale assunto dai partiti politici nelle fasi che hanno condotto alla sua nascita, tanto che le organizzazioni partitiche condizionarono in misura decisiva gli equilibri della nuova forma di Stato democratico-pluralista e, naturalmente, della forma di governo parlamentare¹.

E' noto, del resto, che, anche a livello generale, proprio attraverso l'incorporazione del partito nell'orizzonte teorico-dogmatico del diritto costituzionale, a cavallo del secondo conflitto mondiale, fu possibile l'affermazione di una visione politico-istituzionale pluralista, che non considerava le forze politiche e sociali come cause di dissoluzione della sovranità statale² e che, piuttosto, attribuiva alle medesime il compito di canalizzare le molteplici e variegate istanze della comunità in altrettanti indirizzi di politica nazionale.

Nella nuova concezione il pluralismo politico non era più inteso come sinonimo di frammentarietà e particolarismo, secondo una concezione che, in epoca liberale, aveva condotto all'avversione nei confronti di ogni struttura che potesse alterare il diretto rapporto tra il cittadino politicamente attivo e lo

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato al volume A. Morelli, G. Moschella (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli 2016.

¹ In argomento, di recente, A. BARBERA, voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc.Dir., Annali*, VIII, Milano 2015, 295 ss.

² Fondamentale, al riguardo, S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Prolusione all'inaugurazione dell'A.A. 1909-10 della Regia Università di Pisa, ora in ID., *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969, 13 ss.

Stato³ ed anche alla ricostruzione del meccanismo elettorale quale strumento di scelta dei migliori interpreti degli interessi della Nazione, piuttosto che delega di funzioni nell'ambito di un rapporto rappresentanza tra elettori ed eletti.

Invero, già nel corso della seconda guerra mondiale (soprattutto nel periodo della guerra civile del 1943-45) e durante il processo costituente – superata la pretesa di riduzione del pluralismo sociale nell'ambito delle strutture dello Stato corporativo⁴ – i partiti, quali fattori di unificazione dell'intera vita della comunità⁵, assunsero un ruolo chiave per la ricostituzione del corpo sociale intorno al fondamentale principio giuridico della solidarietà politica, puntualmente evocato nell'art. 2 Cost.

Sotto quest'ultimo aspetto, infatti – come rilevava Costantino Mortati – “la sostanziale omogeneità del sostrato sociale” e “la concordanza diffusa nella più gran parte dei cittadini politicamente attivi intorno a certi valori o a certi interessi” costituiscono il presupposto della coesistenza pacifica tra gruppi politici e sociali eterogenei e del libero confronto tra diverse visioni dell'interesse generale⁶. Ove tali condizioni dovessero venire a mancare, con una diffusa messa in discussione dei fini fondamentali della comunità organizzata sul piano politico, sociale ed economico, sarebbe “vano attendere da misure repressive dell'estremismo politico la normalizzazione del sistema democratico”⁷.

Sulla base di tale premessa, i partiti politici democratici avrebbero dovuto (e devono ancora oggi) contribuire alla conservazione delle predette condizioni, pur nella diversità delle rispettive visioni e ideologie, astenendosi da ogni posizione rivolta alla radicale delegittimazione delle istituzioni costituzionali e degli altri soggetti politici “concorrenti” nella determinazione della politica nazionale⁸.

Attraverso tale atteggiamento, improntato a un canone di continenza nella lotta per la conquista del consenso, tanto i singoli cittadini, quanto le formazioni associative all'interno delle quali trovano primaria espressione le istanze di partecipazione politica dei primi, adempiono al fondamentale dovere di fedeltà nei confronti dell'istituzione politica di cui fanno parte (art. 54 Cost.) e, dunque, all'inderogabile dovere di solidarietà politica (art. 2 Cost.), ponendo le basi per successivi processi di integrazione della comunità sul piano sociale ed economico (art. 3, II co., Cost.)⁹

³ In argomento, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc.Dir.*, XXXII, Milano 1982, 2 s. della versione digitale.

⁴ Cfr., C. PARADISO, *Mortati e il ruolo dei partiti nella organizzazione dello Stato*, in 1989 – *Riv.Dir.Publ.Sc.Pol.*, 2001, 533.

⁵ In questi termini, C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano 1940, 85.

⁶ Ancora, C. MORTATI, *Disciplina dei partiti politici nella Costituzione italiana* (1950), ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato. Raccolta di scritti*, Milano 1972, III, 50.

⁷ Ancora, C. MORTATI, *Dallo statuto albertino alla costituzione della Repubblica* (1961), ora in ID., *Studi sul potere costituente*, cit., II, 358.

⁸ Sul punto, G. LOMBARDI, *Contributo alla studio dei doveri costituzionali*, cit., 32; nonché, di recente, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, 17 ss.

⁹ Così ancora l'attualissima ricostruzione di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 51 ss.

Come anticipato, l'ispirazione appena descritta risale a un momento anteriore all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e, segnatamente, alla primavera del 1944, allorché i partiti che componevano il Comitato di liberazione nazionale siglarono con la Monarchia sabauda il patto di Salerno, che condusse al referendum istituzionale del 2 giugno 1946 e all'elezione dell'Assemblea costituente¹⁰. In questa fase, i partiti andarono ben oltre il loro ruolo naturale e furono capaci di esercitare una decisiva funzione di supplenza di fronte alla frana delle istituzioni fasciste e, poi, della monarchia, nel quadro di una complessiva debolezza della formazioni sociali in seno alla comunità nazionale del dopoguerra¹¹.

Sulla base di tali presupposti il ruolo materialmente costituzionale dei partiti politici trova compiuta traduzione nel testo costituzionale, nonché nelle consuetudini e nelle convenzioni¹² che completano il disegno della forma di Stato e della forma di governo della Repubblica, al punto che - come già sottolineato dalla dottrina che maggiormente si è occupata del tema¹³ - le trasformazioni del sistema dei partiti, indotte da fattori interni di tipo ideologico o esterni di tipo sociale o addirittura internazionale, incidono profondamente sul funzionamento dei meccanismi istituzionali, talvolta addirittura determinandone la crisi.

2. Il ruolo del partito politico nella Costituzione italiana

Di fronte ai due fondamentali modelli ricostruttivi del rapporto tra partito politico, organizzazione costituzionale e società civile - l'uno integralmente proiettato sulla dimensione pubblicistica; l'altro, per converso, incentrato sulla dimensione privatistica dell'associazione a fini politici - i Costituenti optarono per una soluzione intermedia.

Sotto questo profilo, furono senz'altro respinte le suggestioni derivanti dalla coeva esperienza costituzionale di Bonn, tendenti alla progressiva istituzionalizzazione dei partiti politici nell'ambito dell'organizzazione costituzionale dello Stato¹⁴, sino a giungere ad una tendenziale identificazione tra

¹⁰ Sul punto, G. RIZZONI, *Art. 49 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 983. Si veda, inoltre, I. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, Torino 2007, 132 ss.; nonché, O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Dem.Dir.*, nn. 3 e 4, 2009, 23 ss.

¹¹ Cfr., O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia*, cit., 23 s.

¹² In argomento, di recente, S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forma di governo*, in *Federalismi*, 7 ottobre 2015, 4 ss., che sottolinea il ruolo della *convenzione costituzionale* quale "veicolo" attraverso cui i partiti politici trovano inquadramento tra gli elementi che valgono a definire giuridicamente la forma di governo.

¹³ Il riferimento è, per la dottrina italiana, al contributo di L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc.Dir.*, XIX, Milano 1970, 638, ss.; ma anche; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss.Dig.it.*, XIII, Torino 1966, 484 s.; V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), ora in Id., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, Milano 1985, 209 ss.; ID., *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze 1969, 111 s.

¹⁴ Per un quadro riassuntivo, W. HENKE, *Das recht der politischen Parteien*, Göttingen 1964, 5 ss.; nonché, L. ELIA, *Introduzione a I progetti di legge sull'ordinamento e il finanziamento dei partiti della RFT*, Roma 1965, 11 ss.; C. PINELLI,

apparato statale, società e partiti, che, in questi termini, vengono concepiti quale principale strumento di formazione della volontà generale¹⁵.

Tale ultima visione era troppo contigua - secondo la prospettiva delle forze rappresentate in Assemblea costituente - al modello del partito-Stato della recente esperienza del regime fascista, la cui dottrina legava organicamente e indissolubilmente le istituzioni dell'apparato statale alle dinamiche politiche del Partito Nazionale Fascista. Pertanto, nonostante fosse profondamente mutato lo scenario di fondo - con il superamento della vocazione organicista e totalitaria e l'emersione del modello democratico-pluralista (se non nell'orizzonte ideologico di tutti i soggetti politici, almeno nella prassi compromissoria della transizione costituzionale) - nessuna delle forze costituenti era disponibile a determinare condizioni che avrebbero potuto aprire la strada, attraverso l'incorporazione (*Inkorporation*) dei partiti nello Stato¹⁶, a nuove tentazioni egemoniche dei primi (o di alcuni di essi) sul secondo.

Nondimeno, le esigenze che condussero a respingere l'integrazione dei partiti nell'organizzazione dello Stato non furono così forti da determinare una posizione di indifferenza dell'ordinamento costituzionale nei confronti dell'associazioni a fini politici generali.

E, infatti – come avvertiva Piero Calamandrei nella seduta della seconda Sottocommissione del 25 ottobre 1946 – la situazione era ben diversa da quella tipica dell'età liberale, tanto da richiedere un formale riconoscimento della nuova realtà e, in particolare, della “*funzione precostituzionale o paracostituzionale assunta dai partiti in tutte le democrazie moderne*”.

Per un verso, infatti, si era ormai assai lontani da un contesto sociale ed istituzionale nel quale il suffragio ristretto, la teoria della “sovranià della Nazione” e, in definitiva, la natura “monoclasse” dello Stato inducevano a confinare l'azione dei partiti negli ambiti propri delle libertà individuali di pensiero, di riunione e di associazione, affinché la legittima attività di propaganda, rivolta ad influenzare la pubblica

Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti, Padova 1984, A. SOMMA, *Aspetti della disciplina dei partiti politici nell'ordinamento tedesco: dal BGB al Parteiengesetz*, in *Pol.Dir.*, 1993, 80 ss.

¹⁵ G. ARANGIO-RUIZ, *Associazione (diritto di)*, in *Enc.giur.it*, I, t. 4, Milano 1895, 877 ss., 966 ss.; V.E. ORLANDO, *Teoria giuridica delle guarentigie della libertà*, in *Biblioteca delle scienze politiche e amministrative* diretta da A. Brunialti, V, Torino 1890, 1053; riassuntivamente, E. CHELLI, *Libertà di associazione e poteri di polizia: profili storici*, in ISAP, *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione – La tutela del cittadino*, II, P. Barile (a cura di) *La pubblica sicurezza*, Vicenza 1967, 273 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 2.

¹⁶ Al riguardo vale rammentare come la c.d. *Inkorporation*, secondo la nota analisi di TRIEPEL, *Die Staatverfassung und die politischen Parteien*, Berlino 1930, 12 ss., costituisce l'ultima tappa del rapporto tra Stato e partiti tra l'inizio del XIX e la metà XX secolo, che sarebbe stato segnato dal passaggio da una iniziale ostilità del primo rispetto ai secondi (*Bekämpfung*) a una successiva posizione di indifferenza (*Ignorierung*) e, ancora, ad un progressivo riconoscimento (*Anerkennung und Legarisierung*), sino, appunto, alla incorporazione. Sul punto, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 1 ss.

opinione e a conquistarne il consenso, non si potesse in alcun modo sovrapporre o confondere con gli ambiti riservati ai poteri dello Stato¹⁷.

Per altro verso, come già accennato, i partiti politici avevano assunto un ruolo decisivo nell'ordinamento provvisorio dopo la caduta del Fascismo, assumendo la guida del percorso di transizione verso il nuovo assetto costituzionale, che sarebbe stato definito proprio dall'Assemblea costituente¹⁸. Era, dunque, naturale che le scelte di quest'ultima sul delicatissimo tema dei partiti fossero in larga misura condizionate e, in certo senso, predeterminate dai presupposti che avevano contraddistinto l'avvio della fase costituente.

La base di partenza per la disposizione che sarebbe divenuta l'art. 49 Cost. fu rappresentata dalla prima parte del testo proposto dal Lelio Basso nella seduta del 19 novembre 1946, secondo cui *“Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese”*.

Una seconda parte del testo - che prevedeva l'esplicito riconoscimento di *“attribuzioni di carattere costituzionale”* ai partiti che avessero ottenuto almeno cinquecentomila voti alle elezioni politiche - fu, invece, accantonata per il timore di alcune forze (e, segnatamente, del PCI), che tale previsione potesse costituire il preludio per una normativa che legittimasse il controllo sull'organizzazione interna o, peggio, sull'orientamento ideologico dei partiti, come, del resto, lasciavano presagire alcune proposte concorrenti dei deputati Merlin, Caristia e Mancini¹⁹.

Così, pur ammettendo la necessità di riconoscere il rilievo e le attribuzioni costituzionali dei partiti politici, la prima Sottocommissione rinviò a un esame congiunto della questione con la seconda Sottocommissione, competente a istruire i temi dell'organizzazione costituzionale. La seduta congiunta, però, non si tenne mai, sicché nel testo definitivo dell'art. 49 Cost. non fu inserito alcun riferimento al ruolo dei partiti nell'ambito della complessiva organizzazione costituzionale dello Stato, né, tantomeno, furono previsti controlli sulla organizzazione interna dei medesimi²⁰.

La posizione dei partiti politici nella Costituzione italiana appare, dunque, sospesa – richiamando la classificazione di Triepel – tra la fase dell'*Ignorierung* e quella dell'*Inkorporierung*; posta su un crinale che guarda, da una parte, ai diritti di libertà e, dall'altra, all'organizzazione dei poteri dello Stato²¹.

¹⁷ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 2.

¹⁸ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973, 1 ss.

¹⁹ Cfr. Atti dell'Assemblea Costituente, prima Sottocommissione, seduta del 19 novembre 1946 ed *ivi* anche i significativi interventi di Marchesi, Togliatti, Cevolotto e La Pira.

²⁰ Sul punto, G. RIZZONI, *Art. 49 Cost.*, cit., 893.

²¹ In argomento, G. QUAGLIARIELLO, *I liberali e l'idea di partito nella stagione costituente*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma 1997, 278 ss.

Com'è noto, infatti, la Carta regola il fenomeno dei partiti nella *Parte prima*, quale diritto di libertà dei cittadini e, tuttavia, non appiattisce la relativa disciplina sulla più generale libertà di associazione (art. 18 Cost.), nel titolo I sui *Rapporti civili*, prevedendo, piuttosto, una norma specifica, l'art. 49, sistematicamente collocata nel titolo IV, che si occupa dei *Rapporti politici*.

Così, innanzi tutto, la libertà dei cittadini di associarsi in partiti politici appare certamente tutelata dalle guarentigie previste dall'art. 18 Cost. per tutte le espressioni del fenomeno associativo.

Sotto questo profilo, sembra preclusa la previsione legislativa di specifici vincoli per le associazioni politiche. In senso analogo, è da escludere anche il riconoscimento di particolari condizioni di favore per le stesse organizzazioni²², se non nei limiti di quanto ragionevolmente correlato alle peculiari finalità del partito politico, così come delineate dall'art. 49 Cost.²³ e dalle altre norme costituzionali (art. 1, 72, 82 Cost.) che, sia pure implicitamente, sottintendono l'essenziale funzione dei partiti nell'esercizio del potere sovrano da parte del Popolo e, dunque, nell'assetto della forma di Stato e di governo²⁴.

I partiti sono, quindi, libere associazioni di liberi cittadini, i quali - accumulati da una medesima visione ideologica o culturale e da un corrispondente programma - concorrono "con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale"²⁵.

Nondimeno, proprio la valenza strumentale dei partiti, chiaramente enunciata dall'art. 49 Cost., proietta la previsione costituzionale di cui si tratta ben oltre il recinto sistematico dei diritti di libertà, ricollegandola attraverso l'art. 1 Cost., al meccanismo dei rapporti Parlamento-Governo e ai modi di esercizio *permanente* della sovranità da parte del Popolo²⁶.

Innanzitutto - com'è stato puntualmente rilevato - l'attività dei partiti, anche in assenza di esplicite previsioni in Costituzione, è sempre sottesa al funzionamento delle attività parlamentari e all'attività di governo²⁷, pervadendo, anche in forza di consuetudini e convenzioni, tutto il sistema dell'organizzazione costituzionale. Attraverso tale essenziale funzione di collegamento e intermediazione tra i poteri dello Stato, la centralità dei partiti ha determinato, nell'ambito della forma di governo parlamentare, la trasfigurazione della dialettica tra Parlamento e Governo, tipica dello Stato liberale, nel differente confronto tra "Governo-maggioranza", da un lato, e "opposizione", dall'altro²⁸; ciò - è opportuno

²² P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 4; G. RIZZONI, *Art. 49 Cost.*, cit., 984; A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, n. 24 del 24 dicembre 2014.

²³ Sul punto di veda, C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 220.

²⁴ Ancora, C. ESPOSITO, *I partiti politici*, cit., 228; nonché, di recente, A. POGGI, *E' ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico*, cit., 6

²⁵ Sul c.d. "principio del concorso", diffusamente, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 9 ss.

²⁶ Al riguardo, V. CRISAFULLI, *Partiti, parlamento, governo*, cit., 211 s.

²⁷ V. CRISAFULLI, *Partiti, parlamento, governo*, cit., 212.

²⁸ Sul punto, P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., 9.

rilevarlo - anche laddove, come in Italia, non si è scelto di attrarre, in modo esplicito, il fenomeno partitico nell'organizzazione costituzionale.

In secondo luogo, accanto alla funzione d'influenza diretta sull'organizzazione costituzionale, l'azione dei partiti riempie gli spazi lasciati vuoti dal testo costituzionale, allorché i Costituenti hanno implicitamente riconosciuto l'opportunità che le dinamiche istituzionali conservassero un certo grado di flessibilità per consentire il loro automatico adeguamento a fronte di eventuali mutamenti del quadro politico e del contesto sociale di riferimento²⁹.

In questo senso, l'azione dei partiti ha dato luogo a regolarità costituzionali che, trasformandosi in regole convenzionali o consuetudinarie, hanno contribuito a plasmare la fisionomia della nostra forma di governo³⁰.

Così, almeno sino alla crisi del primo modello, esplosa all'inizio degli anni Novanta con il fenomeno di "Tangentopoli" (ma iniziata a metà degli anni Ottanta)³¹, i partiti politici hanno assunto un'influenza decisiva, a partire dalla fase di formazione del Governo nell'ambito della procedura consuetudinaria delle *consultazioni*. Tale delicatissima fase della vita della Repubblica è stata, infatti, retta a lungo dalla regola convenzionale secondo cui ai partiti era demandata, non solo (com'è naturale) la scelta della formula politica che avrebbe dovuto esprimere la maggioranza di Governo, ma anche l'individuazione del Presidente del Consiglio, formalmente incaricato dal Capo dello Stato, e dei Ministri, solo proposti dal primo al secondo in base all'art. 94 Cost.

In senso analogo, la forza motrice rappresentata dai partiti presenti in Parlamento e dalle loro reciproche relazioni - a prescindere dall'appartenenza di ciascuno alla maggioranza o all'opposizione - si esprimeva nella funzione di direzione dei processi decisionali che conducevano all'elezione o alla nomina dei componenti di altri organi costituzionali o a rilevanza costituzionale, secondo ben precisi equilibri, anch'essi presto consolidatisi in altrettante convenzioni costituzionali³².

²⁹ In argomento, di recente, F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, San Giuliano Milanese 2014, 5 ss., la quale correttamente mette in evidenza la necessità in ogni democrazia matura di una bilanciata coesistenza tra "elementi costanti" ed "elementi variabili" delle forma di governo. Infatti, è proprio l'operatività di "valvole di adattamento politico", accanto agli elementi strutturali stabili, che consente di affrontare adeguatamente possibili situazioni critiche per l'ordinamento, derivanti da fattori molteplici, sia di rilievo interno, che di carattere esterno allo stesso.

³⁰ Sull'influenza delle fonti-fatto di rango costituzionale sulla fisionomia della forma di governo, L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc.Dir.*, Milano 1970, 679.

³¹ Per una efficace descrizione della crisi del sistema dei partiti che ha segnato l'Italia a partire dalla fine degli anni Settanta, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 292 ss.

³² I. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, cit., 141 ss.

I maggiori partiti nazionali, inoltre, proiettavano la loro forza unificante e le loro visioni si sintesi dell'interesse generale in tutti i livelli territoriali di governo ed anche negli indirizzi politico-amministrativi degli enti pubblici retti da organi non direttamente legittimati dal corpo elettorale.

In questo quadro, anche il Partito Comunista Italiano, nonostante la *conventio ad escludendum*³³ che lo destinava inesorabilmente al ruolo proprio dell'opposizione, è stato sempre pienamente partecipe di una strategia istituzionale che rendeva il maggior partito della sinistra italiana (insieme alla Democrazia Cristiana, ai Socialisti e ai partiti laici) capace – in certa misura - di concorrere all'attuazione di un indirizzo politico-costituzionale e, addirittura, in talune fasi – in ragione della peculiare dinamica consociativa dei rapporti tra maggioranza e opposizione - anche in grado di promuovere significative politiche pubbliche in accordo con la coalizione di governo³⁴.

Non solo, la consistente integrazione convenzionale della forma di governo si esplicitava nel riconoscimento della Presidenza della Camera dei Deputati al maggior partito dell'opposizione, nelle regole sulla distribuzione dei componenti della Corte costituzionale di nomina parlamentare (due alla DC, uno al PSI, uno al PCI e uno, a turno, ai partiti laici: PSDI, PRI, PLI), nonché dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura. Più in generale, la distribuzione tra i partiti delle cariche pubbliche si ripeteva in modo seriale in tutti i livelli di governo e con riferimento a tutte le tipologie di enti.

In una dimensione fisiologica, lo schema descritto valeva ad assicurare, proprio attraverso la mediazione dei partiti, l'esercizio del potere sovrano da parte del popolo anche negli intervalli tra le scadenze elettorali³⁵.

Il tradizionale partito di massa, modello di riferimento nel periodo della Costituente, era, infatti - secondo una ben nota definizione - “cinghia di trasmissione” tra la comunità popolare, nelle sue diverse articolazioni, e gli apparati dello Stato. Tale ruolo si esprimeva secondo una dinamica circolare che legava il piano comunitario e quello degli apparati pubblici.

In una fase ascendente, attraverso la partecipazione democratica alla vita del partito politico le molteplici e variegata istanze della collettività potevano trovare accesso e, dunque, “rappresentanza” al livello istituzionale, mediante un processo di selezione e di sintesi orientato dalla particolare visione dell'interesse generale propria di ciascun partito, per essere trasformati in indirizzi di politica nazionale e, dunque, trasfusi in atti legislativi e amministrativi.

³³ Sul punto, diffusamente, I. NICOTRA, *Democrazia “convenzionale” e partiti antisistema*, cit., 138 ss.

³⁴ In argomento, A. BARBERA, *Il blocco della democrazia e la politica istituzionale del PCI*, in *Dem. Dir.*, 1986, n. 2, 23 ss.

³⁵ V. CRISAFULLI, *Partiti, parlamento, governo*, cit., 211 s.

In una fase discendente, invece, la medesima particolare interpretazione dell'interesse pubblico (*rectius*: degli interessi pubblici), frutto dei processi di selezione - condizionati anche dalla necessaria integrazione tra i programmi delle diverse forze che andavano a comporre una medesima maggioranza parlamentare - trovava diffusione e, soprattutto, legittimazione nella comunità sociale. In questo senso, attraverso un ruolo, in certa misura, “pedagogico” del partito politico nei confronti dei propri scritti o simpatizzanti, il pluralismo sociale e le contrapposizioni ideologiche, che tanto preoccupavano i giuristi nel tramonto dello Stato liberale monoclasse³⁶, potevano essere ricondotte entro i limiti posti da quella istanza di solidarietà politica, indispensabile per la vita di una comunità organizzata e, come tale, consacrata dai Costituenti come vero e proprio dovere inderogabile a carico dei singoli, delle formazioni sociali e degli apparati pubblici.

Nel senso riferito, proprio l'azione dei partiti politici ha avuto un ruolo fondamentale per il progressivo assorbimento delle contrapposizioni politiche, ma anche sociali ed economiche, che attraversavano la società italiana del secondo dopoguerra e che si riflettevano, in certi casi, in talune suggestioni “antisistema” dei principali partiti di sinistra (PCI) e di destra (MSI), nonché in quelle, ben più aggressive, caratteristiche dei movimenti parlamentari o extraparlamentari, che dai primi, progressivamente, si andavano distaccando.

Invero, nonostante le profonde divisioni di natura ideologica, con i noti riflessi di ordine geopolitico, i partiti protagonisti della prima fase della Repubblica, hanno svolto al meglio la loro funzione di integrazione sociale e nazionale, contenendo i molteplici *cleavages* del nostro Paese, diviso lungo linea che distingueva liberali e socialisti, cattolici e laici, ma anche nord industrializzato e sud agricolo³⁷. Attraverso, il coinvolgimento di grandi masse di cittadini tanto nelle loro articolazioni territoriali, quanto nelle rispettive organizzazioni parallele, operanti in ogni campo della vita sociale ed economica (lavoro, cooperazione, cultura, sport, tempo libero), i partiti (a cominciare, naturalmente, dalla DC e dal PCI riuscirono, sino alla fine degli anni sessanta, a rappresentare un efficace strumento di mediazione tra la società e lo Stato³⁸.

Ebbene, per disporre di taluni importanti elementi di raffronto rispetto alla situazione che si determinerà negli anni successivi, è sin d'ora importante sottolineare come, dalla fine della seconda guerra mondiale sino alla fase della c.d. “contestazione” del 1968, il funzionamento del sistema dei partiti, quale cinghia di trasmissione tra cittadini e istituzioni, è stato segnato da talune condizioni, che, pur non attenendo ai

³⁶ Ancora, per tutti, S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 13 ss.

³⁷ O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia*, cit., 24.

³⁸ Ancora, O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia*, cit. 24.

profili strettamente giuridico-costituzionali della forma di governo, rientrano tra quelle variabili di contorno che contribuiscono a plasmarne la concreta fisionomia.

Ci si riferisce, innanzi tutto, alla astratta idoneità delle ideologie o, se si preferisce, delle “visioni del mondo” a cui si richiamavano le principali forze politiche rappresentate in Parlamento, a quell'epoca capaci di offrire agli elettori rappresentazioni di sintesi e prospettive di soluzione rispetto alle molteplici e spesso antitetiche istanze della comunità sociale.

In questo contesto, i partiti mostravano la capacità di incanalare le esigenze sociali nel quadro di una particolare visione dell'interesse generale, ma erano anche in grado di orientare - svolgendo, appunto, una funzione di pedagogia politica - l'accesso delle medesime esigenze nel circuito rappresentativo e nei processi di *policy making*, di guisa che la selezione degli interessi e degli obiettivi da perseguire, filtrata dagli organi dei partiti, ritrovava legittimazione nella percezione degli elettori o, se si preferisce, del "blocco sociale" di riferimento di ciascuna formazione politica.

A tale risultato, come è stato rilevato, contribuiva la solidissima legittimazione popolare della classe dirigente che era stata selezionata dall'attività clandestina negli anni del fascismo, nel corso della guerra civile del 1943-45 e dall'impegno profuso in Assemblea costituente, allorché non solo i segretari (De Gasperi, Togliatti, Nenni, Saragat), ma l'intera classe dirigente dei partiti in essa rappresentati si erano impegnati a realizzare quel "compromesso coerente", che aveva consentito alla Repubblica di venire alla luce, nonostante le diverse e, talvolta, antitetiche prospettive del blocco social-comunista e di quello democristiano, laico e liberale.

3. Il tramonto del modello originario tra crisi delle ideologie e atomizzazione della società

Il modello appena descritto è entrato in crisi a partire dagli anni Ottanta per fattori endogeni e per condizionamenti esogeni.

Sotto il primo aspetto, vale rammentare come i caratteri della forma di governo parlamentare italiana, segnata dalla c.d. “democrazia bloccata”, abbiano finito, alla lunga, per irrigidire eccessivamente il sistema politico, tanto da determinare la degenerazione identificata con il termine “partitocrazia”³⁹.

I partiti politici, nel corso degli anni ottanta, sconfitte le pulsioni antisistema - che avevano raggiunto il proprio acme nel decennio precedente con la luttuosa stagione dei cc.dd. “anni di piombo” - e irrigiditi, almeno a livello nazionale, nei rispettivi ruoli di maggioranza e opposizione, hanno perso progressivamente la capacità di cogliere le istanze dei gruppi sociali di riferimento e di "rappresentarle" a

³⁹ In argomento, tra i tanti, G. PASQUINO, *Partitocrazia*, in ID. (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-1995*, Roma-Bari 1995, 341ss.; ma già, G. MARANINI, *Governo parlamentare e partitocrazia*, in ID., *Miti e realtà della democrazia*, Milano 1958, 39 ss.

livello istituzionale. In questo contesto, il partito ha finito per smarrire il fondamentale ruolo di "cinghia di trasmissione" tra comunità popolare e istituzioni e, di conseguenza, anche la capacità di orientare le preferenze dei cittadini nell'ambito di distinte visioni di sintesi dell'interesse generale⁴⁰.

Allentata la tensione ideologica, sul piano interno ed internazionale, dei primi decenni di vita repubblicana, i robusti apparati dei tradizionali partiti di massa e delle loro organizzazioni parallele - necessariamente articolati sul tanto a livello nazionale, quanto a livello locale - hanno subito una vera e propria torsione in senso autoreferenziale, dando l'impressione di agire quasi esclusivamente per la perpetuazione dei loro ambiti di influenza sul piano politico, sociale ed economico.

In tale fase, dunque, non sono state più le associazioni partitiche a dare voce ai nuovi bisogni emergenti dalla società, ma ben più agili movimenti di opinione, che, aggregando bisogni o esigenze allo stato fluido, in molti casi sono stati capaci ad assegnare agli stessi una stabile consistenza organizzativa e, talvolta, persino una rappresentanza parlamentare⁴¹.

L'esempio più evidente di tale modello è rappresentato dai movimenti ecologisti, che, nati negli anni settanta sono riusciti ad assumere - specialmente a seguito del disastro nucleare di Chernobyl del 1986 - la fisionomia di un partito tematico e a conseguire una significativa affermazione elettorale, con la conquista di seggi parlamentari e con la vittoria del fronte antinuclearista nei *referendum* del 1987.

Nello stesso periodo, inoltre, le linee di frattura del sistema politico-partitico si sono sviluppate non soltanto sul piano delle istanze tematiche e settoriali, ma anche sul versante delle rivendicazioni autonomiste o, addirittura, secessioniste da parte dei territori più ricchi e sviluppati del Paese.

Il fenomeno delle Leghe (Liga Veneta e Lega Lombarda, nucleo originario della futura Lega Nord) segna, per la prima volta dall'unità di Italia, il desiderio di una parte politica e della sua base elettorale di giungere una rottura della solidarietà politica, economica e sociale tra le diverse aree del Paese e, dunque, al superamento dell'unità nazionale. Tale disegno, almeno nelle sue versioni più radicali, minava la stessa possibilità di concepire l'azione del partito come orientata da una organica visione dell'interesse generale. Infatti, era proprio l'interesse generale, come interesse dell'intera comunità nazionale, ad essere messo in discussione per venire contrapposto ad una particolare visione degli interessi di certe aree del Paese.

E' evidente, dunque, che già la caratterizzazione tematica dei nuovi movimenti determina un primo serio problema per il funzionamento della forma di governo e, più, in generale dei meccanismi istituzionali previsti dalla Costituzione.

⁴⁰ A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 295 ss.

⁴¹ In argomento, diffusamente, O. MASSARI, *La parabola dei partiti in Italia*, cit., 108 ss.

Invero, nel momento in cui frazioni sempre più robuste della rappresentanza parlamentare esprimono istanze settoriali, slegate da una visione complessiva dell'interesse generale, si interrompe quel circuito, essenziale per il funzionamento della democrazia, che attraverso i partiti determinava la rappresentazione a livello parlamentare delle istanze delle comunità, ma, allo stesso tempo, il loro filtraggio nel quadro di organiche rappresentazioni di sintesi del bene comune, messe in competizione, attraverso l'attività degli stessi partiti, per essere eventualmente tradotte in corrispondenti indirizzi di politica nazionale.

In tale scenario di profondi mutamenti, già dalla seconda metà degli anni Ottanta cominciarono a emergere, sul piano politico e dottrinario, visioni alternative rispetto a quell'equilibrio della forma di governo italiana fondato sulla centralità del Parlamento e sulla c.d. "democrazia consensuale"; vale a dire, a quel sistema, segnato dal multipartitismo estremo⁴², che era capace di monopolizzare la rappresentanza degli interessi⁴³ e di attrarre, a scapito dei circuiti istituzionali, tutti i canali della mediazione politica alle segreterie dei partiti di maggioranza e opposizione⁴⁴.

Con la crisi delle ideologie e il progressivo allentamento della c.d. "logica dei blocchi" - che sancirono il definitivo conseguimento dell'omogeneità politico-sociale e l'accettazione dell'orizzonte assiologico repubblicano da parte della stragrande maggioranza delle forze politiche e sociali italiane - veniva meno la principale giustificazione della democrazia compromissoria, la cui degenerazione consociativa, del resto, aveva già indotto una parte autorevole della dottrina ad una riflessione in ordine alla attualità dell'originaria opzione elettorale proporzionalista⁴⁵.

⁴² Per questa definizione, L. ELIA, *Governo*, cit., 654 ss.

⁴³ Cfr., S. FABBRINI, *La transizione contrastata. L'Italia dalla Prima alla Seconda Repubblica*, in A. BARBERA, G. GUZZETTA (a cura di), *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, Soveria Mannelli 2007, 9 ss.

⁴⁴ In argomento, G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2001, 504 ss., osserva che "qualsiasi questione di carattere istituzionale, sociale o economico doveva essere questione ridotta all'interno della rappresentazione partitica della Nazione".

⁴⁵ Significativo, al riguardo, fu il percorso di Costantino Mortati, il quale - pur annoverandosi tra i sostenitori della opportunità di esplicitare in Costituzione l'opzione per la formula elettorale proporzionale - nella metà degli anni Settanta mutò il proprio orientamento, movendo dalla constatazione che la degenerazione del sistema dei partiti era divenuto un pesante freno all'esercizio della sovranità popolare (Cfr., C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione (art. 1-12)*, Bologna - Roma, 1975, 35 ss.; nonché, A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 84 ss.) Nello stesso senso, A.M. SANDULLI, *Intervento*, in E. Cuccodoro (a cura di), *Ingegneria costituzionale per l'VIII Legislatura*, in *Parlamento. Rivista di vita politica e parlamentare*, n. 3-5, 1979, 3 ss.; V. CRISAFULLI, *Come rafforzare la funzione di governo*, in *Prospettive per il mondo*, 39-40, 1979, 14 ss.; S. GALEOTTI, *Il potere di decisione (posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, in *Justitia*, 1969, 123 ss. In argomento, riassuntivamente, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna 1981, 230 ss.; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in C. De Fiores (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino 2007, 44 ss.; nonché, più di recente, F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo. Variabili e costanti del sistema costituzionale italiano*, San Giuliano Milanese 2014, 77 ss. e nota 36; S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino 2016, 36 ss.

Negli stessi anni cresceva, per converso, la domanda di governabilità e le istanze di partecipazione diretta dei cittadini alla scelta degli Esecutivi, cui avrebbe dovuto corrispondere il contenimento del ruolo dei partiti nel complessivo regime politico.

Tali tendenze corrispondevano, sul piano della riflessione politologica, al rilancio delle *teorie elitiste*⁴⁶ e in particolare del c.d. “*elitismo democratico*”⁴⁷ e delle letture *funzionaliste* della democrazia, secondo cui quest’ultima si fonda sulla competizione di individui o gruppi per la presa del potere politico attraverso la conquista del voto popolare⁴⁸. In questa prospettiva, infatti, riassumibile nell’espressione *democrazia di investitura*, il popolo decide chi governa e l’indirizzo politico si determina sempre più nell’ambito del rapporto diretto tra corpo elettorale e *premier* (che, *naturaliter*, è anche capo del partito o della coalizione di maggioranza)⁴⁹. Proprio l’Esecutivo, dunque, in forza dell’investitura popolare si pone al centro dei meccanismi della mediazione politica, economica e sociale, tanto sul piano interno, quanto sul piano sovranazionale, scalzando il Parlamento ed i partiti da un compito che avevano esercitato in modo preponderante sin dalla nascita della Repubblica.

Tali tendenze, tuttavia, faticarono a farsi strada sul piano istituzionale. Infatti, i riferiti caratteri della democrazia consensuale si traducevano in una obiettiva difficoltà di riformare il sistema istituzionale. Tale circostanza, in realtà, era determinata dalla combinazione tra la procedura aggravata della revisione costituzionale (art. 138 Cost.) e la legge elettorale proporzionale, ma anche dalla logica complessiva del sistema politico-istituzionale, che, appunto in quanto tradizionalmente consensuale o consociativo, tendeva a scoraggiare riforme che avrebbero potuto alterare i delicati equilibri frutto della costituzione materiale sottesa alla Carta repubblicana del 1948.

Sotto questo profilo, pur in assenza di espresse previsioni costituzionali al riguardo, il sistema elettorale proporzionale ha rappresentato un elemento fisionomico centrale dell’assetto politico-istituzionale dei primi cinquant’anni della Repubblica, proprio in vista della necessità di assicurare un percorso di sempre più armonica integrazione tra le diverse componenti della comunità nazionale. La sua valenza “proiettiva” della complessa realtà politico-ideologica italiana rappresentava, dunque, la garanzia della prosecuzione

⁴⁶ Sulle molteplici varianti della visione elitista, che prende le mosse dagli studi di Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Roberto Michels, N. BOBBIO, *Èlites (Teoria delle)*, in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Torino 2005, 303 ss.

⁴⁷ Cfr., F. BURZIO, *Essenza ed attualità del liberalismo*, Torino 1945; G. DORSO, *Dittatura, classe politica e classe dirigente* (1949), Bari 1986. Nella letteratura statunitense, H.D. LASSWELL, *Politics: Who Gets What, When, How* (1935), ora in ID., *Potere, politica e personalità*, a cura di Mario Stoppino, Torino 1975; nonché, H.D. LASSWELL, A. KAPLAN, *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica* (1950), Bologna 1997.

⁴⁸ Cfr., J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, Socialismo e Democrazia* (1942), trad. it. Milano 1955, 252.

⁴⁹ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2009, 68 ss.



del compromesso costituente – anche in un sistema politicamente chiuso ad ogni ipotesi di alternanza tra maggioranza ed opposizione al governo del Paese.

La formula proporzionale, in particolare, tutelava tanto gli elettori non cattolici, che avrebbero, comunque, potuto votare altri partiti della coalizione di maggioranza; quanto l'opposizione comunista, che – sebbene impossibilitata a coltivare una concreta aspettativa di governare direttamente – poteva, comunque, confidare sulle già menzionate potenzialità inclusive del multipartitismo italiano⁵⁰.

Per tali ragioni, qualsiasi ipotesi di riforma istituzionale si scontrava con il deciso rifiuto dei partiti di mettere in discussione il principio della centralità del Parlamento e, in definitiva, “l'idea che ogni politica «nazionale» sia sempre e soltanto politica «negoziata»”⁵¹. Da tale visione derivava, altresì, l'avversione delle medesime forze politiche nei confronti di un forma di governo maggioritaria, fondata sulla continuità – tipica del “governo di gabinetto” inglese – tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare ed Esecutivo e, dunque, sulla netta distinzione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione in Parlamento. Fu, dunque, proprio il progressivo distacco della c.d. società civile dal tradizionale sistema dei partiti ad imprimere – con una iniziativa che ha consentito di scavalcare trasversalmente le forze politiche rappresentate in Parlamento - una forte accelerazione al superamento del presupposto della democrazia consensuale (o consociativa), vale a dire la legge elettorale proporzionale che aveva segnato, sin dalle origini, la forma di governo italiana.

A partire dal 1990, infatti, il Comitato promotore dei *referendum* elettorali guidato da Mario Segni avviò due successive campagne referendarie, che condussero, dapprima, all'abrogazione, a larga maggioranza dei votanti, delle preferenze multiple, spesso utilizzate come strumento di controllo del voto; poco dopo, nel 1993, all'introduzione di un sistema misto, ma prevalentemente maggioritario, attraverso l'abrogazione della soglia del 65% dei voti previsto dalla legge elettorale per il Senato (l. 6 febbraio 1948, n. 29)⁵² e alla conseguente approvazione di nuove leggi elettorali per la Camera e per il Senato (leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277)⁵³.

Non vi è dubbio che le nuove leggi elettorali hanno condotto ad una embrionale polarizzazione del sistema politico italiano, consentendo la formazione di coalizione di centro-destra e centro-sinistra, che si sono alternate alla guida del Paese a partire dalle elezioni del 1994 e con coalizione che comprendevano

⁵⁰ Ancora, S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita*, cit., 36 ss.

⁵¹ G. REBUFFA, *Teoria e prassi del negoziato parlamentare*, cit., 510

⁵² La legge n. 29/1948 prevedeva un formula che, in primo luogo, prevedeva l'assegnazione dei seggi in collegi maggioritari a favore dei candidati che avessero raggiunto l'altissima soglia del 65% dei consensi. In secondo luogo, i seggi dei collegi (la quasi totalità) in cui non nessuno dei candidati avesse conseguito il *quorum* necessario per l'attribuzione maggioritaria, sarebbero stati assegnati con una ripartizione proporzionale, su base regionale, attraverso il sistema c.d. “d'Hondt”.

⁵³ Su queste vicende, F. SGRÒ, *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, cit., 86 ss.



forze politiche nuove (Forza Italia, Lega Nord) ed altre sino a quel momento escluse *a priori* dall'area di governo (il Democratici di Sinistra e, poi, il Partito democratico, eredi del PCI; nonché Alleanza Nazionale erede del MSI). Nondimeno, alcuni fattori hanno impedito la stabilizzazione del sistema politico in un rinnovato equilibrio capace di superare i difetti di una forma di governo, modellata in un contesto politico interno ed internazionale profondamente differente.

In primo luogo, il carattere misto del c.d. “Mattarellum” (in cui la componente maggioritaria era bilanciata dall'attribuzione di circa il 25 per cento dei seggi con il sistema proporzionale), nonché la previsione di sistemi elettorali differenti nei diversi livelli di governo (statale, regionale, provinciale e comunale, senza considerare il sistema proporzionale previsto per l'elezione del Parlamento europeo) ha probabilmente impedito il consolidamento del sistema bipolare. I due schieramenti di centro-destra e di centro-sinistra, infatti, nel corso delle loro esperienze di governo hanno assistito a processi di sfilacciamento interno, che, in taluni casi, hanno condotto a crisi di governo e, in altri, a vere e proprie paralisi istituzionali (basti pensare alla crescente difficoltà di eleggere i componenti di organi di garanzia, come i giudici della Corte costituzionale, con le prescritte maggioranze qualificate).

Nè, d'altra parte, la forma di governo e il sistema politico hanno potuto trovare stabilizzazione attraverso ulteriori interventi sulle leggi elettorali. Infatti, l'uso, per così dire, congiunturale delle riforme dei meccanismi di traduzione dei voti in seggi si è tradotto nella legge 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*), che ha previsto un sistema proporzionale con liste bloccate, soglie di sbarramento e premi di maggioranza (diversi alla Camera e al Senato), alla fine censurato dalla Consulta con la celebre sentenza n. 1/2014⁵⁴.

Piuttosto, nel vigore della legge n. 270/2005, ulteriori profili evolutivi del sistema dei partiti si sono scaricati sulla forma di governo italiana, aprendo la strada, tra il 2012 e il 2014, all'attivazione di incisivi poteri di supplenza da parte di organi di garanzia e, segnatamente, della Presidenza della Repubblica⁵⁵.

4. Liquefazione dei partiti e forma di governo: le riforme elettorali non bastano

Invero, il diffuso sentimento di sfiducia nei confronti dei partiti tradizionali – a cui ha contribuito anche una legge elettorale a liste interamente bloccate, senza garanzie di democrazia interna dei partiti - ha determinato la nascita di movimenti di opinione incentrati su obiettivi di moralizzazione pubblica e animati da personalità che hanno saputo trasformare frammenti del loro percorso professionale (come

⁵⁴ In argomento, tra i molti contributi, R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2014, 1 ss.; F. SGRÒ, *La censura di parziale incostituzionalità della legge elettorale e il ripristino del sistema proporzionale, tra rappresentanza politica e governabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 7 febbraio 2014, n. 2, 2014, 1 ss.

⁵⁵ Sul punto sia consentito il rinvio a F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napoletano*, Torino 2014, nonché all'ulteriore bibliografia *ivi* richiamata.

magistrati o uomini di spettacolo) in una fonte di legittimazione di stampo vagamente populista, capace di catalizzare percentuali, talvolta, assai consistenti di consenso, erodendolo, in modo trasversale, da quello dei partiti tradizionali. Tale situazione - comunque, simile a quella determinatasi in altri paesi europei⁵⁶ - ha reso spesso assai difficile la formazione di maggioranze politiche coese e, dunque, capaci di sostenere un Governo in grado di reagire alle sollecitazioni provenienti dal difficile scenario geopolitico ed economico che si è aperto con l'inizio del nuovo millennio.

A ciò si aggiunga che è la stessa rappresentanza politica ad essere in crisi, atteso che dinanzi a profonde trasformazioni di contesto - come lo sviluppo vorticoso del sistema dell'informazione e delle nuove tecnologie informatiche e telematiche - i suoi meccanismi di funzionamento sono divenuti, per molti versi, anacronistici e, comunque, tali sono percepiti dagli elettori.

Come è stato osservato, i partiti politici dinanzi a tale evoluzione sembrano divenuti “ridondanti”⁵⁷, nel senso che la sovrabbondanza informativa (dovuta, dapprima, allo sviluppo del sistema radiotelevisivo; dopo, alla diffusione di *internet*) ha determinato l'apparente inutilità di talune funzioni classiche degli stessi nei sistemi di democrazia rappresentativa. Ci si riferisce, in particolare, alle funzioni *espressiva*, *informativa* e *pedagogica*⁵⁸: la prima coincidente con la capacità dei partiti di trasmettere al livello istituzionale le istanze politiche, economiche e sociali dei propri aderenti ed elettori; la seconda, con la funzione di trasferire al corpo sociale le informazioni riguardanti i diversi profili della vita della comunità; la terza con la capacità di restituire agli elettori una determinata visione dell'interesse generale in grado di legittimare agli occhi degli stessi le scelte compiute o quelle da compiere per loro conto nelle sedi istituzionali.

Tali funzioni erano assicurate fino ad un recente passato (almeno sino alla fine degli anni Ottanta) dagli apparati burocratici dei partiti di massa con i loro strumenti di informazione e mobilitazione; apparati che, tuttavia, dagli anni Novanta sono stati gradualmente resi non più indispensabili o, appunto

⁵⁶ Si veda, solo a titolo esemplificativo, la situazione spagnola, per certi versi la più eclatante, a causa della paralisi in cui versa il Parlamento, incapace dopo due consecutive tornate elettorali (di trovare una maggioranza che sostenga il Governo come descritta da S. CECCANTI, *Lo sconvolgimento del sistema dei partiti in Spagna*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2015, 1 ss.

⁵⁷ F. MANCINI, *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna 2015, 20 ss. (dell'*eBook*), che mutua l'espressione da F. RANIOLO, *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Mannelli 2004.

⁵⁸ Tali funzioni corrispondono a quelle descritte da W. BAGEHOT, *The English Constitution* (1867), trad. it. Bologna 1995, part. 141 ss., il quale già in epoca vittoriana osservava come ai fini della caratterizzazione funzionale del Parlamento, insieme alla *funzione elettiva* e a quella *legislativa*, assumono rilievo, la *funzione espressiva*, che si riconosce nel “compito di esprimere l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati”; la *funzione pedagogica*, che scaturisce dall'impossibilità di concepire “una grande e libera assemblea di uomini eminenti” che, in qualche modo, non influisca sulla società, modificandola e migliorandola; e, ancora, la *funzione informativa*, che si pone in una relazione di strumentalità necessaria con la libertà di un popolo, in quanto consente la formazione degli orientamenti collettivi, in base alla conoscenza delle opinioni possibili, sebbene non necessariamente vere.

“ridondanti”, dapprima dalla comunicazione politica televisiva; poi, soprattutto dal web che, a differenza della prima, non opera soltanto in senso unidirezionale⁵⁹.

Come è stato efficacemente rilevato in un sistema di pluralismo post burocratico “i cittadini, gli attivisti, i membri di un’organizzazione possono comunicare tra loro indipendentemente dall’intervento e dal supporto di organizzazioni più o meno rappresentative. L’interattività tra singoli è una prerogativa essenziale del pluralismo post burocratico (...) L’interattività è proprio ciò che distingue quest’ultima fase di forma democratica dalla precedente, imperniata sui mezzi della comunicazione di massa, e sulla televisione in particolare, costretta dall’unidirezionalità dei suoi messaggi”⁶⁰.

In tale quadro, nei processi di formazione dell’opinione pubblica i partiti vengono spesso scavalcati e gli elettori, semmai, tendono a ricercare una relazione diretta con i propri rappresentanti attraverso mezzi di comunicazione “non convenzionali” rispetto ai classici modelli della democrazia rappresentativa (blog, social network, mass media interattivi). Tale relazione immediata tra rappresentante e rappresentato tende a indebolire ulteriormente il legame del primo con il proprio partito e con il corrispondente gruppo parlamentare, che – come accade sovente – non è più in grado di imporre nelle aule parlamentari le scelte determinate in seno ai competenti organi direttivi.

Tale fenomeno ha una enorme refluenza sulla forma di governo, che, con la liquefazione dei partiti - ormai nemmeno pallido ricordo di quelle formidabili organizzazioni politiche che, in Europa, hanno segnato la storia del Novecento - viene a perdere quell’elemento di coesione e continuità che dal 1948 sino alla fine degli anni Ottanta ha reso, comunque, stabile un sistema strutturalmente instabile. A fronte di una forma di governo mai puntellata con i meccanismi di razionalizzazione pure auspicati in Assemblea costituente il 5 settembre 1944 con l’approvazione dell’o.d.g. “Perassi”⁶¹, era proprio il sistema dei partiti a svolgere un ruolo di supporto stabilizzante, allorché la debolezza dei meccanismi decisionali avrebbero impedito alla democrazia italiana di superare le crisi più difficili.

In effetti, dopo la c.d. “Tangentopoli” e il progressivo declino dei partiti tradizionali i passaggi più delicati del nostro Paese sono stati tante volte affidati alla cura di “governi tecnici”, la cui investitura può essere ricondotta solo formalmente alle maggioranze espresse dai partiti in Parlamento. Proprio tale stagione istituzionale - che in talune recenti circostanze ha pure richiesto la massima estensione della fisarmonica

⁵⁹ F. MANCINI, *Il post partito*, cit., 36 ss.

⁶⁰ Ancora, F. MANCINI, *Il post partito*, cit., 56 ss., il quale nota come “la Primavera araba, ma anche una miriade di altre esperienze, dimostra la forza dirompente di questa possibilità, che rende, appunto, superflua la presenza di un’organizzazione rigida, strutturata cioè secondo livelli gerarchici prefissati, almeno in alcuni momenti”. In argomento si veda, altresì, M. REVELLI, *Finale di partito*, Torino 2013, IV, 1 ss. (dell’*eBook*).

⁶¹ Come è noto, con l’o.d.g. proposto dall’on. Perassi il 4 settembre 1946 e approvato il giorno successivo, l’Assemblea costituente si pronunziò “per l’adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.



dei poteri presidenziali - ha reso manifesta l'insufficienza di interventi ortopedici sulla forma di governo, fondati soltanto sulla variabile della legge elettorale. La crisi della forma partito - quale essenziale collante tra la comunità e le istituzioni, ma anche tra gli enti e i poteri pubblici – rende, dunque, ancora più urgente un intervento di revisione costituzionale. Una riforma che - superando i caratteri maggiormente compromissori della forma di governo italiana - favorisca il rinnovamento dei circuiti di legittimazione democratica nel collegamento tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e Governo, secondo il modello della democrazia d'investitura, che, ovviamente, non esclude una doverosa rigenerazione dei partiti nel solco tracciato dall'art. 49 Cost.