

Francesco Zammartino\*

## SULLE CAUSE DELLA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA IN ITALIA: ALCUNE CONSIDERAZIONI

SOMMARIO: 1. Trasformazione dei partiti e vicende dei sistemi elettorali – 2. La crisi della sovranità statale e il soccorso del potere giurisdizionale – 3. Considerazioni finali.

### 1. *Trasformazione dei partiti e vicende dei sistemi elettorali*

In un contesto politico-istituzionale, come quello italiano, i diversi ma convergenti fenomeni epocali che si sono succeduti negli ultimi decenni, quali, ad esempio, il tramonto delle ideologie che hanno compromesso la forza attrattiva dei partiti che pur avevano contribuito alla nascita della Costituzione repubblicana; hanno fortemente concorso al lento ma progressivo indebolimento del consenso dei cittadini nei confronti delle istituzioni politicamente rappresentative<sup>1</sup>; l'impatto sempre più incalzante della normativa comunitaria sulle legislazioni degli stati membri, che ha trovato il suo culmine nell'obbligo per gli stessi di convergere verso l'obiettivo del pareggio di bilancio<sup>2</sup>; l'affermarsi dei c.d. mercati globali che hanno imposto processi di omologazione al fine di scongiurare forme d'intromissione degli stati nell'economia<sup>3</sup>, la diffusione delle tecnologie digitali e lo sviluppo della rete, aperta a tutti<sup>4</sup>, hanno fortemente concorso al lento ma progressivo indebolimento del consenso dei cittadini nei confronti delle istituzioni politicamente rappresentative<sup>5</sup>. Dinanzi a quello che si definisce da più parti, la "perdita del consenso", che ha prodotto una vera e propria frattura tra eletti ed elettori<sup>6</sup>, nel nostro Paese si è ricorso, sempre più frequentemente, soprattutto nelle ultime legislature, agli organi di garanzia

\* Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli studi di Napoli L'Orientale.

<sup>1</sup> M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 5.

<sup>2</sup> Sul punto, M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. di dir. cost.*, 1996, 124 ss.

<sup>3</sup> Si v. J. ZIELONKA, *Contro-rivoluzione: La disfatta dell'Europa liberale*, trad. di M. Sanpaolo, Bari-Roma, 2018, 22.

<sup>4</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Libertà in rete. Libertà dalla rete*, Torino, 2020.

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, 5; si cfr. anche S. LIETO, *La reputazione delle istituzioni democratiche nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1, 2024, 93 ss.

<sup>6</sup> Con un ragionamento più ampio, A. LUCARELLI, *Populismo e rappresentanza democratica*, Napoli 2020, passim.

costituzionale (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), in modo che essi supplissero ai vuoti lasciati dalle istituzioni a cui è conferito l'indirizzo politico<sup>7</sup>.

Sempre in via preliminare va chiarito, però, che pur apprezzando indubbiamente il ruolo dinamico svolto sia dalla Corte costituzionale, sia del Presidente della Repubblica, nel reggere lo Stato nei suoi momenti più delicati dal punto di vista istituzionale e politico<sup>8</sup>, sembra a dir poco scontato affermare quanto sarebbe importante per il nostro Paese, nonostante sconti una polarizzazione delle forze politiche più acuta che altrove, che le istituzioni politicamente rappresentative riprendano ad essere il principale canale di legittimazione dei poteri pubblici<sup>9</sup>.

In questa prospettiva, si pongono due principali questioni di fondo che si ricollegano al noto tema, per certi versi strumentalizzato, dell'ingovernabilità<sup>10</sup>, che, percepito come problema endemico del sistema Italia, rappresenta, e sarebbe bene ricordarlo, un fenomeno risalente nel tempo<sup>11</sup>, che interessa, nelle forme più diverse, anche la maggior parte delle contemporanee democrazie occidentali.

Ai fini del percorso argomentativo, che farà da sfondo alla presente riflessione, partiamo dalla c.d. crisi del modello-partito in Italia, che è stata presentata da più parti come il nuovo Leviatano, che divora e rigenera se stesso; in realtà, si è dell'opinione che la questione così posta potrebbe avere un senso laddove la si riconduca e la si limiti a un contingente fatto storico, qual è stato la disgregazione dei c.d. partiti di massa, che, durante oltre 40 anni della storia

<sup>7</sup> Non sono mancate, tuttavia, critiche rivolte soprattutto alla Corte costituzionale, considerata ormai quale «un vero e proprio organo positivo di produzione di fonti, non solo primarie, ma anche costituzionali, finendo con assomigliare un po' alla Corte suprema americana nella sua veste di costituente permanente», così, A. SPADARO, *Involuzione – o evoluzione? – del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore (notazioni ricostruttive)*, in *Rivista AIC*, 12 aprile 2023, 137.

<sup>8</sup> Sul ruolo fortemente propulsivo della Corte costituzionale, si v. A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante e unità nel nome di valori: vent'anni dopo*, in AA.VV., *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther, Torino, 2011, 257 ss.

<sup>9</sup> Cfr. A. MANZELLA, *Elogio dell'Assemblea, tuttavia*, Modena, 2000, 8 ss.; S. Prisco, *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in *Astrid Rassegna*, n. 10/2018.

<sup>10</sup> Si pensi che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 43 del 1961, aveva dichiarato che la governabilità non è un valore assoluto, in quanto essa si piega alle ragioni della rappresentatività della sovranità popolare.

<sup>11</sup> Sul punto, si v. C. OFFE, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Bologna, 1982; di recente, A. LUCARELLI, *Il mito della governabilità nelle società complesse: modelli decisionali tra atto e processo*, in *Nomos*, 2, 2021, 78 ss.

repubblicana di questo Paese, contribuirono attivamente alla nascita e al consolidamento della nostra democrazia e alla formazione della classe dirigente<sup>12</sup>.

Quei partiti, come si sa, non esistono più. E non esistono più, non solo per il declino progressivo delle ideologie su cui fondavano la loro legittimità, ma anche perché, non riuscendo a confrontarsi con fenomeni venuti nel frattempo in luce, quali la globalizzazione dell'economia e della finanza e la nascita delle tecnologie digitali e lo sviluppo della rete, che hanno accelerato notevolmente il processo di ridimensionamento della sovranità statale e dei suoi soggetti politici<sup>13</sup>, persero quelle caratteristiche che li avevano da sempre connotati, come la sostanziale omogeneità degli attori, la dimensione nazionale e la struttura oligarchica della dirigenza<sup>14</sup>.

Ma il processo che ne è seguito poi, onde evitare che il discorso rischi di risultare fin troppo agevole, non è stato quello di una scomparsa dei partiti, ma di una vera e propria trasmutazione degli stessi, alla luce anche delle profonde lacerazioni che hanno interessato la società nel suo complesso: da partiti fortemente presenti nei territori, infatti, si è passati ai c.d. «partiti personali», i quali, dopo un breve periodo di convivenza con i partiti tradizionali, hanno spezzato il legame con i cittadini che si reggeva mediante tesseramenti, sezioni, federazioni ecc..., per diventare consorzi rappresentanti piccoli gruppi, autoreferenziali, che fondano la loro identità nel potere economico e non nella rappresentanza<sup>15</sup>.

In questo nuovo scenario, i partiti personali, pur dotati di una peculiare organizzazione e soprattutto fondati sulla rete di rapporti che il leader riesce a creare con gli apparati istituzionali e sedi del potere economico, sono comunque dei veri e propri partiti, figli del loro tempo, i quali, nonostante i propri apparati tradizionali siano limitati in funzione strettamente servente nei confronti del leader, che tutto dispone, sono capaci ancora di mantenere in vita quella relazione tra sistema dei partiti e attività di governo, nella quale da sempre si è legittimata la classe politica italiana<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Secondo C. MORTATI, 2 maggio 1947, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei valori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, vol. III, 1882 «È nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà ad essi la possibilità di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresentano la nazione in Parlamento».

<sup>13</sup> Cfr. S. LIETO, *La crisi dei partiti nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012, 3.

<sup>14</sup> S. STAIANO, *La forma di Governo italiana. Permanenza e transizione*, in G. De Minico, G. Ferraiuolo (a cura di), *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, 2018, Firenze, 62.

<sup>15</sup> S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, 34.

<sup>16</sup> S. STAIANO, *Trasformazioni dei partiti e forme di governo*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 3.

Seconda questione di fondo: le alterne vicende che hanno interessato i sistemi elettorali in Italia sono risultate sempre più intrecciate con quelle relative all'instabilità della forma di governo parlamentare<sup>17</sup>.

È noto che, seppur non troviamo alcuna previsione specifica relativa alla legislazione elettorale in Costituzione, la maggioranza dei Padri costituenti si espresse in modo favorevole a un sistema elettorale di tipo proporzionale, dal momento che fu ritenuto il più conforme all'impianto garantista delineato nel nuovo Testo costituzionale<sup>18</sup>. In virtù di tale modello, i partiti erano in grado di intavolare negoziazioni sulla base delle quali si arrivava all'accordo di coalizione per far nascere il Governo nella fase successiva alla competizione elettorale. Ciò comportava che tra azione governativa e volontà elettorale non si istaurasse alcun legame, con la conseguenza che si determinava, mediante l'instabilità dei Governi, la frammentazione del sistema politico.

La modifica del meccanismo elettorale in chiave prevalentemente maggioritaria nel 1993 aveva in concreto l'obiettivo di colmare quel solco che si era istaurato nel frattempo tra elettore ed eletto e di attutire la capacità decisionale dei partiti nella selezione delle candidature. Il fatto, in definitiva, che il cittadino potesse scegliere il proprio candidato nel collegio, a cui si legava la collocazione di riferimento ed il programma, si leggeva nell'ottica di un rafforzamento del potere di decisione dell'elettore<sup>19</sup>.

E nella medesima direzione si orientò anche la legge n. 270 del 2005 (denominata *porcellum* dal suo stesso relatore on. Calderoli), che pur ripristinando il sistema proporzionale, con la previsione a favore della coalizione vincente (senza soglia di sbarramento per raggiungerlo) di un premio di maggioranza pari al 55% dei seggi del Parlamento, aveva lo scopo di «costruire un *continuum* tendenzialmente immodificabile tra la maggioranza elettorale e quella parlamentare»<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del Paese e attualità*, in *Riv. AIC*, 2/2013, 1-18.

<sup>18</sup> Sulla complessa questione, *ex multis*, si v. F. PIERANDREI, *Considerazioni giuridiche sulle ultime elezioni politiche italiane e sulle leggi ad esse relative*, in *Jus*, 1953, 353 ss.; S. FURLANI, *Elezioni politiche*, in AA.VV., *Novissimo digesto italiano*, vol. VI, Torino, 1960, 474 ss.; C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 1952, 868 ss.; G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di Governo*, in *Democrazia e diritto*, 1979, nn. 4-5, 513 ss.; G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in, n. 2, 1994, 187 ss.; recentemente, E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, 2023, 51.

<sup>19</sup> G. FERRARA, *Democrazia e Stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di Governo*, cit., 519.

<sup>20</sup> Così, G. DE MINICO, *La forma di governo e legge elettorale. Un dialogo nel tempo*, in *Astrid*, 2018, 4.

Ma nonostante ciò, la disaffezione della società civile rispetto ai rappresentanti ha continuato ad acuirsi sempre di più a fronte del fallimento delle maggioranze incapaci di attuare le promesse elettorali<sup>21</sup>, e nulla è valso l'intervento della Corte costituzionale che, alla luce di ragionamento ormai sedimentato, secondo cui l'obiettivo della stabilità governativa, cui pur si riconosce un valore costituzionale, non può non aver riguardo al vincolo del minor sacrificio possibile di altri interessi e valori costituzionalmente protetti, aveva censurato, seppur parzialmente, le leggi elettorali nn. 270 del 2005 e 52 del 2015.

In particolare, la Consulta con la sentenza n. 1 del 2014<sup>22</sup>, censurando il c.d. Porcellum, ha affermato, tra l'altro, che la stabilità costituisce un "obiettivo legittimo" ma non un "fondamento dello Stato democratico" per cui non può legittimare "un'illimitata compressione della rappresentatività dell'Assemblea parlamentare"<sup>23</sup>.

Parimenti per la legge *Italicum*, con la decisione costituzionale n. 35 del 2017, il Giudice delle leggi è pervenuto alla conclusione che il premio di maggioranza previsto, consistente nell'attribuzione del 55% dei seggi alla Camera dei Deputati, senza alcuna soglia di partecipazione, alla lista vincente al ballottaggio con la maggioranza semplice dei voti ottenuti, fu riconosciuto principio costituzionalmente ammissibile solo a patto che questo premio fosse agganciato ad una «soglia minima di consensi»<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Si rinvia a M. VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, Roma, 2012.

<sup>22</sup> *Ex plurimis*, G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2014; R. BIN, "Zone franche" e legittimazione della Corte, in *Forumcostituzionale.it*, 2014; P. CARNEVALE, *La Corte vince ma non (sempre) convince. Riflessioni intorno ad alcuni profili della "storica" sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 1, 2014; S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi provvisoria del modello incidentale*, in *Riv. AIC*, n. 2, 2014, 6 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014; C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2015, 1 ss.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 1/2014, punto 5.1 del considerato in diritto.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 35/2017, punto 12.2. del considerato in diritto. In dottrina, tra gli altri, V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse...) lascia intendere*, in *DirittiFondamentali.it*, n. 1, 2017; A. CELOTTO, *La legge elettorale: quali prospettive?*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2017; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *Federalismi.it*, 2017; M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Riv. AIC*, n. 1, 2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; C. ROSSANO, *Note sul premio di maggioranza ed esigenze di omogeneità delle leggi elettorali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nella sentenza della Corte costituzionale n. 35/2017*, in *Riv.*

Con l'entrata in vigore dell'attuale legge elettorale n. 165 del 2017 (c.d. Rosatellum bis), la transizione maggioritaria in Italia si è attenuata, in quanto è stato introdotto, in estrema sintesi, un sistema elettorale misto, con una quota di collegi uninominali maggioritari per un terzo attribuiti secondo il principio *first past the post*, e una quota proporzionale che utilizza il metodo del quoziente e diverse soglie di sbarramento, peraltro modeste<sup>25</sup>, per i restanti due terzi<sup>26</sup>, il cui principale obiettivo è quello di comporre quell'equilibrio tra rappresentatività e governabilità di cui la stessa Corte costituzionale aveva più volte, nelle pieghe delle sentenze richiamate, indicato al legislatore<sup>27</sup>.

Ma la crisi della rappresentanza politica in Italia si è rivelata in questi anni innanzitutto crisi di un apparato<sup>28</sup> che, alla rappresentanza degli interessi sociali, ha preferito il mito della funzionalità e dell'efficienza dell'azione di governo<sup>29</sup>.

Si tratta di un rilievo importante dal punto di vista del diritto costituzionale, perché si ritiene che sia per questa mancanza di attinenza della rappresentanza politica con lo scenario eterogeneo degli interessi politici plurali e concorrenti, che si è alimentata una significativa crisi di identità della stessa democrazia rappresentativa.

## 2. *La crisi della sovranità statale e il soccorso del potere giurisdizionale*

A questo punto che le dinamiche di trasformazione della forma e soprattutto del ruolo dei partiti, nonché l'alternarsi delle più diverse leggi elettorali, abbiano concorso al propagarsi, tra gli elettori, di quel comune sentire che prende il nome di "antipolitica", è un fatto che sembra difficilmente contestabile.

Ma sarebbe, per chi scrive, tuttavia un errore pensare che la crisi del rapporto tra rappresentanti e rappresentati, che certamente non è una novità di

AIC, n. 1, 2017, 2; S. STAIANO, *Il giudizio sulla legge elettorale come decisione politica*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2017.

<sup>25</sup> Per le liste singole il 3% dei voti ottenuti a livello nazionale per la Camera e per il Senato, ad eccezione per le liste delle minoranze linguistiche per le quali è prevista, nella Regione di riferimento, una soglia del 20%. Per le coalizioni la soglia minima a livello nazionale è fissata al 10%. Inoltre, i voti delle liste coalizzate che non raggiungono la soglia del 3% si riversano nella coalizione.

<sup>26</sup> Va ricordato, inoltre, che mediante un sistema proporzionale puro che prevede il voto di preferenza, 12 deputati e 6 senatori sono eletti con il voto degli italiani residenti all'estero.

<sup>27</sup> Mi sia consentito, F. ZAMMARTINO, *Partiti, sistemi elettorali e crisi della democrazia rappresentativa in Italia*, in G. De Minico, G. Ferraiuolo, (a cura di), Firenze, 2029, 177.

<sup>28</sup> Si rinvia a S. PRISCO, *Rinnovare i canali ostruiti della rappresentanza politica e della democrazia*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 2, 2021.

<sup>29</sup> V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse...) lascia intendere*, cit., 9.

oggi, non sia anche la conseguenza di altri fattori. Tra questi campeggia, da un lato, la crisi della sovranità dello Stato<sup>30</sup> riferibile al processo di globalizzazione e, nell'ambito del continente europeo, al carattere prevalentemente economico del processo di integrazione dell'UE<sup>31</sup>, unitamente alla crisi finanziaria che ha caratterizzato questi ultimi tre lustri, dall'altro, il c.d. "protagonismo della giurisdizione"<sup>32</sup>, che ormai attenta dottrina individua da tempo quale fenomeno disturbatore dell'equilibrio costituzionale dei poteri statali<sup>33</sup>.

La metamorfosi della sovranità è in stretta relazione con il processo di indebolimento progressivo dello Stato sociale<sup>34</sup>, così da cogliere, a partire dalla constatazione che la sovranità democratica e il riconoscimento dei diritti sociali (oltre ai tradizionali diritti di libertà) rappresentano il *proprium* della nuova stagione costituzionale del Secondo Dopoguerra, la crisi dello "Stato sociale di diritto"<sup>35</sup>.

Del resto, la crisi fiscale dello Stato, favorita dai processi di apertura dei mercati, non può che mettere in seria discussione lo spirito del costituzionalismo democratico-sociale che, a differenza della precedente stagione liberale, ha proprio nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti sociali uno dei suoi caratteri fondamentali<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Sulla sovranità la letteratura è sterminata, ci limitiamo ad una bibliografia essenziale: N. MATTEUCCI, *Sovranità (voce)*, in *Dizionario di politica italiana*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, 1102-10; in ID., *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1983; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 1/1996; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, Dedalo, 1997; G.M. CAZZANIGA (a cura di), *Metamorfosi della sovranità. Tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Ed. Ets, 1999; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Roma-Bari, 2004; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006; G. BERTI, *Sovranità*, in *jus-Rivista di scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore*, Milano, 2007; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Annuario AIC*, 2016.

<sup>31</sup> Cfr. G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta on line*, n. II, 2019, 255.

<sup>32</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, 151 ss.

<sup>33</sup> *Ex plurimis*, M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Giur. cost.*, 2012, 3823 ss.; ID., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Dir. soc.*, 2014, 433 ss.; M. NISTICÒ, *L'interpretazione giudiziale nella tensione tra i poteri dello Stato. Contributo al dibattito sui confini della giurisdizione*, Torino, 2015; S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 17/2018, 3 ss.; S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Roma-Bari, 2022.

<sup>34</sup> C. IANNELLO, *Il «non governo» europeo dell'economia e la crisi dello Stato sociale*, in *Rass. Dir. pubbl. eur. – on line*, 2015, n. 2/2015, 207.

<sup>35</sup> A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un "nuovo modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Riv. AIC*, n. 4, 2011, 3 ss.

<sup>36</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, passim.

Questo processo irreversibile ha avuto, inevitabilmente, conseguenze sulla concreta fiducia del cittadino nei confronti delle istituzioni rappresentative; quest'ultimo, infatti, di fronte al peso sempre più crescente di *governance* e governi sovranazionali sottratti al controllo del corpo sociale, nonché a una finanza internazionale completamente schizofrenica<sup>37</sup>, sempre più capace di dettare l'agenda politica, ma che evidentemente ha peggiorato la qualità media di vita, si è ritrovato assoggettato a poteri sempre meno definibili, che lo hanno allontanato progressivamente dai poteri decisionali e rappresentativi<sup>38</sup>, svuotandolo, altresì, della sua identità civica.

L'altro fattore che si ritiene “deflagrante” del legame tra istanze collettive e rappresentanza democratica è quello che si riconosce nel fenomeno del c.d. “creazionismo giudiziario”<sup>39</sup>.

Le ampie e complesse questioni di teoria generale che accompagnano il problema richiederebbero ben altro approfondimento, che per ragioni di economia di tempo non possono essere analizzate in questa sede. Tuttavia, non si può sorvolare sul fatto che il disappunto dei cittadini nei riguardi dei nostri governanti e della loro politica, sempre più incapaci di rispondere alle esigenze della società nel suo complesso, ha prodotto, tra l'altro, il convincimento negli stessi che il riconoscimento dei diritti, soprattutto quelli di nuova generazione, potesse trovare un più che valido alleato nel potere giurisdizionale, ormai sempre più disposto a offrire tutela immediata di fronte alle continue omissioni del legislatore<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Fenomeno che fu colto agli inizi del novecento da O. SPENGLER, *Der Untergang des Abendlandes. Umrisse einer Morphologie der Weltgeschichte*, 2 voll., Wien (1918) e München (1922), tr. it. J. Evola, *Il tramonto dell'Occidente. Lineamenti di una morfologia della Storia mondiale*, 2<sup>a</sup> ed.; Milano, 1970, 78 ss.

<sup>38</sup> Si v., *ex plurimis*, N. URBINATI, *Democrazia in diretta. Le nuove sfide della rappresentanza*, Milano, 2013; ID., *Democrazia sfigurata*, Milano, 2014; G. PRETEROSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015; Y. MÈNY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019; P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. 1/2017; ID., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018; S. CASSESE, *Il popolo e i suoi rappresentanti*, Roma, 2019.

<sup>39</sup> Sotto varie prospettive, O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici della giustizia costituzionale*, Milano, 2014, *passim*; A. DI PORTO, *Calcolo giuridico secondo la legge nell'età della giurisdizione. Il ritorno del testo normativo*, in *Calcolabilità giuridica*, a cura di A. Carleo; Bologna, 2017, 119 ss.; M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. IX, Milano, 2016; ID., *Diritto giurisprudenziale versus diritto positivo*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il diritto giurisprudenziale*, Pisa, 2021, 67 ss.; S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, cit., *passim*; F. MODUGNO, *L'interpretazione degli atti normativi*, in *Giur. cost.*, 2022, 1093.

<sup>40</sup> Si v. G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, Bologna, 2017, 39 ss.; più recentemente, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Napoli, 2023.

Anzi, a dire la verità, il giudice (soprattutto quello costituzionale<sup>41</sup>), in non sporadici casi, si è sentito legittimato finanche a riconoscere tutela a istanze volte ad ottenere diritti che nessuna norma dell'ordinamento contemplasse nemmeno implicitamente<sup>42</sup>. L'affidamento della tutela giurisdizionale ha così ingenerato progressivamente nel cittadino, da una parte, la perdita di quello stimolo che si concreta nel rivolgersi al dovere di risposta della politica, dall'altra, la propensione a trasferire altrove le responsabilità proprio nelle aule dei tribunali e delle corti.

Oltre alle considerazioni di carattere contingente che muovono dalla prospettiva politico-istituzionale, c'è da dire, però, che il fenomeno appena citato rischia di alimentare problemi serissimi, che minano l'integrità dello Stato e il suo principio cardine qual è la separazione dei poteri.

Come è stato acutamente sottolineato, «ogni riconoscimento fondato sul solo intervento del giudice, in difetto di un consenso sociale maturatosi attraverso la lotta politica, è pericolante»<sup>43</sup>.

Tutto induce a ritenere, quindi, che la fragilità del legame tra le istanze collettive e la rappresentanza democratica, che indubbiamente è elemento di lacerazione del tessuto del nostro ordinamento democratico, sarà destinata molto probabilmente a crescere per via del primato giudiziario, che, alimentato dalle sempre più crescenti istanze del cittadino, si fa carico di risposte che in fondo integrano un vero e proprio progetto politico.

### 3. Considerazioni finali

Avviandomi alle considerazioni conclusive, devo aggiungere che le dinamiche in direzione dell'antipolitica e la relativa perdita di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni politiche nel momento storico attuale in Italia, sono il frutto di concause eterogenee che ormai progressivamente erodono i tratti fondamentali della nostra democrazia parlamentare.

Nelle pagine precedenti ci siamo prima posti il quesito se le dinamiche di trasformazione che hanno coinvolto la forma e il ruolo dei partiti abbiano contribuito concretamente al diffondersi dell'antipolitica tra gli elettori<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Corte cost. sentt., nn. 222 e 233 del 2018, 40 e 99 del 2019, 224 e 252 del 2020, 63 del 2021 e 28 del 2022; in dottrina, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, 251 ss.

<sup>42</sup> M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 160.

<sup>43</sup> Ivi.

<sup>44</sup> Cfr. L. RAFFINI, L. VIVIANI, *Il buio oltre i partiti? Partecipazione dal basso e partecipazione istituzionale ai tempi della politica reticolare*, in *Società-mutamento-politica*, vol. 2, n. 3/2011, 19 ss.

Si è arrivati ad affermare che se è vero che le varianti formanti che hanno trasformato i partiti in un'omologazione organizzativa, sfociata nella personalizzazione e privatizzazione dei medesimi, hanno indubbiamente rimodellato la struttura della forma di governo parlamentare<sup>45</sup>, non sembra affatto peregrino affermare, altresì, che esse comunque sono state solo in minima parte percepite dai cittadini, quali elementi decisivi del processo di delegittimazione della classe politica.

Eppure! A testimonianza di quanto si afferma rileva il fatto che tali trasformazioni non hanno assolutamente ridisegnato le forme della politica in Italia, che continuano a manifestarsi preferibilmente all'interno del circuito dei partiti, ora personali<sup>46</sup>.

Qualche considerazione di ordine diverso va fatto per leggi elettorali.

Infatti, il mutamento dei congegni elettorali si pone come elemento di sistemazione istituzionale dinanzi ai cambiamenti che modellano la Costituzione effettivamente vigente, fra cui la crisi della rappresentanza politica. Il legislatore italiano ha dato vita, con la nascita della seconda repubblica, a leggi elettorali architettate in chiave prevalentemente maggioritaria, con la previsione di meccanismi, quali cospicui premi di maggioranza, liste bloccate e irragionevoli soglie di sbarramento, incurante del fatto che la disarticolazione politica e l'eterogeneità di una società nelle sue componenti individuali e collettive, sono ormai fattori endemici nel nostro paese.

Ne è conseguito, che molti elettori di fronte a normative elettorali che restringevano sostanzialmente quel momento di libera scelta che è il voto (art. 48 Cost.), hanno preferito, come forma di protesta civile, astenersi, e magari trasferire in altra sede le proprie manifestazioni<sup>47</sup>.

Alla luce di queste brevi considerazioni, si è dell'opinione che non sia affatto azzardato sostenere che i sistemi elettorali, più che i nuovi partiti personalizzati, siano tra i fattori che maggiormente hanno contribuito a determinare lo stato di disaffezione dei cittadini elettori dalla politica.

Ma l'allontanamento dei cittadini dalle istituzioni è dovuto, come è stato anticipato, anche da fattori che sono l'espressione più evidente di come sia cambiato in questi anni il contesto politico, istituzionale e culturale di riferimento.

Così, l'integrazione europea e la crisi finanziaria globale, che particolarmente in Italia ha minato lo Stato sociale di diritto, hanno contribuito a rim-

<sup>45</sup> S. STAIANO, *Trasformazione dei partiti e forma di governo*, cit., 3.

<sup>46</sup> A. LUCARELLI, *La crisi della rappresentanza: brevi osservazioni a margine della Giornata di Studi in onore di Fulco Lanchester*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2022.

<sup>47</sup> Si rinvia a B. MERCURIO, *Società e decisioni amministrative. Processi evolutivi verso una democrazia deliberativa*, Napoli, 2021, spec. 31 a 45.

pinguare la crisi del meccanismo del consenso ai fini di scelte politiche. L'incapacità dei politici di indicare gli obiettivi di politica economica, infatti, ha eroso la credibilità da parte degli elettori, quest'ultimi sempre ormai più decisi a considerare che le scelte fondamentali dell'indirizzo politico sono prese a livello europeo, a tal punto che addirittura la dottrina ha parlato di "indirizzo politico europeo di sistema"<sup>48</sup>.

Basti pensare al Next Generation EU che ha dato avvio ad una intensificazione del *federalizing process* che sottrae competenze ai governi nazionali<sup>49</sup>, attivando in senso contrario spinte sovraniste caratterizzate da un forte contrasto verso le istituzioni internazionali e sovranazionali e da una vera e propria esaltazione delle politiche identitarie<sup>50</sup>.

Nondimeno, il c.d. "creazionismo giurisprudenziale", che si concreta sempre più frequentemente in principi giurisprudenziali formulati quali veri e propri commi di legge e che hanno trovato applicazione anche in assenza di una precipua normativa, a parere di chi scrive, ha aumentato il livello di non partecipazione alla vita politica dei cittadini, atteso che la strada per il riconoscimento dei loro diritti appare ormai più agevole con l'intervento del giudice, ritenuto più funzionale allo scopo ultimo di rendere giustizia, rispetto al legislatore<sup>51</sup>.

Ma tutto ciò, al di là delle problematiche di natura costituzionale, pone questioni anche di natura politica che si ripercuotono sulla tenuta della rappresentanza, in quanto il giudice, sempre più propenso ad abbandonare il campo dell'applicazione della legge, che le sarebbe proprio, per inserirsi in quello della mediazione e della regolazione del conflitto sociale<sup>52</sup>, pretende di sostituirsi al normatore mediante decisioni non supportate da alcuna presunzione di condivisione generale, frutto della singola espressione decisionale non rappresentativa.

<sup>48</sup> A. MANZELLA, *Postfazione: Indirizzo politico di sistema e forma di governo*, cit., 461 ss.; si cfr. anche, Y.M. CITINO, *Verso una nozione di indirizzo politico "integrato": effetti dell'anticipazione dei meccanismi decisionali dal livello nazionale a quello europeo*, in M. D'Amico, B. Liberali, A. Perez Miras, E. D. Raffiotta, S. Romboli, G. M. Teruel Lozano, (a cura di), *Europa, società aperta, volume I, Problemi attuali e prospettive future*, Napoli, 2022, 153 ss.

<sup>49</sup> E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Napoli, 2022, 30 ss.

<sup>50</sup> Tali considerazioni vengono suffragate, nel momento in cui scriviamo, dai risultati delle elezioni europee dell'8 e 9 giugno che hanno confermato la netta vittoria delle destre nazionaliste e antieuropeiste nei principali stati membri.

<sup>51</sup> G. PINO, *Il costituzionalismo dei diritti*, cit., 37 ss.

<sup>52</sup> G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 350.