



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

## Dopo il referendum costituzionale: crisi della rappresentanza e riforma del Parlamento

di GAETANO AZZARITI

## DOPO IL REFERENDUM COSTITUZIONALE CRISI DELLA RAPPRESENTANZA E RIFORMA DEL PARLAMENTO

di *Gaetano Azzariti*

1. – Il 4 dicembre 2016 rimarrà nella storia, oltre per quel che concretamente è stato, anche come una data emblematica: permarrà nel nostro immaginario collettivo con un surplus di simbologia. Finirà per evocare due possibili, contrapposti, scenari. A seconda di quel che sarà.

Nel peggiore dei casi, una nuova occasione perduta. Così come è stato dopo i referendum del 2006 e del 2011, seguiti dal tradimento, dalla rapida ricomposizione della frattura provocata dall'esito del responso popolare e dalla successiva infausta riesumazione dei vecchi discorsi. Referendum di enorme portata simbolica, convertiti in sgradevoli intralci, rapidamente superati dal progressivo avanzare della nuova razionalità del mondo; fagocitati da quel che – con qualche genericità ed eccessiva approssimazione – suole chiamarsi il pensiero unico del neoliberalismo; divorati da quel che, nella prospettiva del diritto costituzionale, si può definire specificatamente come neofunzionalismo costituzionale.

Se anche questa volta questo fosse l'esito, il 4 dicembre segnalerebbe – credo in modo definitivo – la forza di quell'orizzonte verso cui da tempo sta spingendo la maggior parte delle forze politiche, economiche e culturali governanti, e che altri vanno contrastando. Una *crisi* che potrebbe sospingere verso il definitivo superamento dell'idea del costituzionalismo democratico per come si è andata definendo nel secondo dopoguerra, e, di contro, il consolidamento di un altro costituzionalismo, che potremmo convenzionalmente chiamare post-moderno<sup>1</sup>.

È sgradevole segnalare questo scenario oggi, subito dopo un esito del referendum costituzionale ritenuto da molti salvifico e non scontato. Alcuni potrebbero ritenere che si tratti di un futuro da incubo, che sarebbe meglio esorcizzare. Eppure, l'esperienza passata, i reali rap-

---

<sup>1</sup> L'attuale "crisi" può configurarsi, dunque, come "separazione", ma anche come "contesa", "scelta", "giudizio". Sono tutti questi – come noto – i significati originari del termine κρίσις.

porti di forza, le debolezze culturali delle forze politiche, la grande confusione che regna sotto il cielo, non permettono di escluderlo. Un sano pessimismo della ragione, allora, consiglia di individuare sin d'ora i rischi cui andiamo incontro, non foss'altro per renderci consapevoli che non ci si può acquietare sulle pur fondamentali vittorie. Con il successo referendario si è evitato il peggio, ma non si poteva pretendere anche di costruire il meglio.

Il 4 dicembre potrà, però, essere ricordato – nella prospettiva più auspicabile – come l'inizio del cambiamento, se saprà porsi all'origine di una lunga fase di riflessione critica sul passato e di lenta ricostruzione del futuro. Una data di svolta, a condizione di essere in grado di ricostruire dalle macerie del presente. Desidero qui discutere questa seconda prospettiva, nella convinzione che essa, se ben coltivata, possa servire a farci allontanare dalla deprimente situazione attuale.

Prima vorrei solo aggiungere un'ulteriore annotazione sul futuro possibile. Ciò che mi sento di escludere è che il 4 dicembre possa essere ricordato come una vittoria che ha permesso di ristabilire uno *status quo ante*, magari riportandoci all'età dell'oro del costituzionalismo del secondo dopoguerra, che invece è ormai definitivamente perduta. E forse non c'è mai stata.

Un ritorno al futuro è da escludersi non fosse altro perché le ragioni strutturali di crisi che hanno portato a progettare l'ultima revisione costituzionale sono ancora in gran parte sul terreno. Spetta pertanto a noi – per la parte che a ciascuno compete – estirpare le radici se non vogliamo tra qualche tempo trovarci di nuovo di fronte ad un nuovo revisionismo costituzionale ancora una volta ispirato alle visioni neo-funzionali.

Non ci si può acquietare sull'esito referendario anche perché le aspettative prodotte – che hanno concorso a creare tutti coloro che si sono opposti con rigore e coerenza alla riforma costituzionale – sono enormi e deluderle sarebbe letale. Se, come si è sostenuto, il voto contrario al referendum era un voto per il cambiamento e di contrasto allo stato di cose presenti, alle degenerazioni della politica incapace di ascolto delle reali esigenze dei cittadini, dei giovani, degli emarginati, dell'intellettualità diffusa, e questi hanno in effetti votato in massa contro la riforma delle oligarchie, è ora giunto il tempo di dare prova che s'è fatto sul serio e che il cambiamento può avere inizio.

Insomma, quel che voglio dire è che sulle nostre spalle grava ora una responsabilità enorme di ricostruzione della città, di rifondazione della comunità civile, di rilegittimazione della *politeia*.

A farci desistere dall'impresa non possono farsi valere le condizioni di evidente difficoltà di tutte le forze politiche organizzate, indispensabili per trasformare le nostre idee in azione politica concreta. Lo stesso spazio pubblico sembra ormai dominato da un vuoto eclettismo che rende assai ardua ogni riflessione che ambisca alla coerenza di sistema e tenti di sfuggire dall'occasionalismo. Non sottovaluto affatto tali difficoltà, le convulsioni cui stiamo assistendo: sembra che il fascino per il pensiero debole sia irresistibile e, parallelamente, nulla riesca in Italia a far uscire il pensiero critico dalla *cupio dissolvi* che l'attanaglia. Però, a ciascuno il suo. A noi – riviste di cultura, intellettuali impegnati, cittadini preoccupati – spetta il compito di prospettare soluzioni ed elaborare idee, nella speranza che presto o tardi saranno queste a prevalere sugli interessi costituiti (secondo l'auspicio keynesiano<sup>2</sup>). Questo può essere il nostro più serio contributo anche alla ricostruzione di una cultura costituzionale democratica e pluralista, oggi in sofferenza. Nulla di più si può pretendere, nulla di meno bisogna dare.

2. – Iniziare un lungo percorso ricostruttivo, dunque. Di fronte a questo così gravoso impegno lascia assai perplessi la reazione cui si è assistiti dopo il 4 dicembre: è prevalso «il chiacchiericcio sulle sorti del governo e sulla durata della legislatura»<sup>3</sup>. Tutto sembra essere cambiato, anche se nulla in realtà lo è. Il nostro orizzonte futuro sembra dipendere dal destino di un politico o magari da quello di un Governo. Dovremmo riuscire a chiarire che, se non ci si vuole limitare alla cronaca, dei singoli – pur nel pieno rispetto delle persone – non importa granché, così come il nostro orizzonte di ricerca non potrà mai essere racchiuso entro una qualunque fragile maggioranza politica contingente. Nulla ci interessa delle fortune personali dei leader o dei

---

<sup>2</sup> «Sono sicuro che il potere degli interessi costituiti è assai esagerato in confronto con la progressiva estensione delle idee. Non immediatamente (...) ma presto o tardi sono le idee, non gli interessi costituiti, che sono pericolose sia in bene che in male»: J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (1936), trad. it. di A. Campolongo, Torino, Utet, 1947, p. 340.

<sup>3</sup> Così, M. DOGLIANI, *Siamo sicuri che l'Italia abbia, oggi, una vera costituzione?*, in [www.centroriformato.it](http://www.centroriformato.it)

singoli governi, quel che ci preoccupa sono le prospettive culturali e il futuro del costituzionalismo democratico e pluralista. Ed è per questo che con ancor maggior coraggio dovremmo convincerci che in fondo – di fronte alla storia – poco ci importa anche delle convulsioni di qualsivoglia forza politica. La passione politica è il sale della democrazia e, assieme ad Antonio Gramsci, possiamo legittimamente ripetere «odio gli indifferenti. (...) Chi vive veramente non può non essere cittadino e partigiano», ma ciò non toglie che senza una visione d'insieme non si può neppure consapevolmente prendere parte. E allora, quale sarà la sorte del traumatizzato tripolarismo italiano e quella delle sue litigiose componenti interne sono questioni che hanno un loro pur considerevole rilievo istituzionale, condizionando l'assetto reale della nostra forma di governo, ma non di questo dovremmo direttamente occuparci. Sia detto anche in questo caso con il massimo rispetto per le persone e per le diverse prospettive di configurazione politica che ciascuno legittimamente propugna, ma non saranno né singoli leader né le attuali piccole o grandi formazioni politiche a salvare la democrazia costituzionale. Nessuno lo farà se non avrà il coraggio della rottura. Se non si avrà il coraggio di sondare le correnti profonde, rompendo paradigmi dominanti, indicando strategie di innovazione sociale e istituzionale.

3. – Per costruire il futuro cerchiamo di capire, anzitutto, il presente e quel che è stato.

Dovremmo, in primo luogo, tornare ad esaminare il passato. Mi è capitato altre volte di farlo e ora non posso che limitarmi a ribadire la necessità di una visione di lungo periodo che deve governare le nostre riflessioni: non siamo giunti nella palude per sbaglio o per caso, né per colpa di alcuni sciagurati ed occasionali governanti. La legge di revisione costituzionale Renzi–Boschi non è stato un prodotto estemporaneo, è stato il frutto di un lungo regresso<sup>4</sup>. Discutere ora del passato ci porterebbe, però, troppo lontano. E allora, limitiamoci qui a riflettere su quel che è stata l'ultima tappa. Torniamo al 4 dicembre per cercare di comprendere il senso ultimo: la sua *essenza di valore*.

---

<sup>4</sup> Rinvio per le ulteriori necessarie considerazioni sulle ragioni storiche, politiche e culturali che si sono sedimentate nel corso della lunga stagione dominata da un fragile, ma pericoloso revisionismo costituzionale di segno regressivo e mistificante, all'ultimo capitolo (“Storia di un lungo regresso: la riforma costituzionale”) del mio *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, 2016, pp. 243 ss.

Non commetterò l'errore di molti, di tutta la politica politicante, che vuol assegnare un univoco significato al responso del corpo elettorale. Ciascuna forza politica – con sfacciata disinvoltura quelle più populiste – desidera attestarsi la vittoria *in toto*, abbiamo assistito persino all'incredibile tentativo di attestarsi *in toto* la sconfitta che apparirebbe ad un solo partito. Non è così, sono diverse le ragioni che hanno spinto le persone concrete, il corpo elettorale diviso, a votare in un senso ovvero in un altro. Dovremmo distinguere la brezza di superficie dalla corrente di fondo, quest'ultima meno visibile ma più rilevante.

Guardando in superficie si scorge un voto motivato dalla sola rabbia: contro i gufi ovvero contro gli oligarchi; un voto di mera insofferenza: contro il vecchio che trattiene ovvero contro la politica che corrompe; un voto populista: un populismo dall'alto che ha sorretto la riforma contro un populismo dal basso che l'ha contrastata. Un voto, dunque, rancoroso e irriflessivo.

Poco riusciremmo a costruire se ci fermassimo a questo. Lo sdegno è una categoria pre-politica, la quale o riesce ad assumere una sua razionalità politica oppure si esaurisce nel gesto di ribellione. Non è un caso che si parla solo di questo tipo di voto, nel tentativo di sterilizzare la portata destabilizzante e potenzialmente di forte innovazione del 4 dicembre.

È necessario guardare più nel profondo, considerare le diverse *Weltanschauungen*, le culture per come si sono divise, quelle che hanno portato alcuni a prospettare un cambiamento dell'assetto costituzionale e quelle che hanno indotto altri a contrastarlo. Non può negarsi infatti che nel referendum si siano anche scontrati due diversi modi di intendere il rapporto tra governanti e governati, diverse visioni di democrazia costituzionale. Da un lato, coloro che hanno ritenuto – e ancora ritengono – essenziale semplificare la complessità sociale, rendere autoreferenziale il sistema politico e le istituzioni rappresentative, concentrare i poteri nelle mani degli esecutivi (seguendo il modello classico della democrazia d'investitura); dall'altro, all'opposto, chi crede si debba estendere la partecipazione e legittimare i conflitti sociali, rendendo le istituzioni rappresentative il luogo della composizione e del compromesso politico (secondo un diverso e altrettanto tipico modello di democrazia pluralista e conflittuale). La prima prospettiva è quella perseguita negli ultimi vent'anni, non solo in Italia. La seconda ha vinto il referendum.

4. – È da qui, io credo, che dovremmo ripartire per risalire la china. Una risalita difficile perché si tratta di ripensare le forme reali della democrazia costituzionale. Anzitutto individuando i punti più esposti a crisi. Tralascio, in questa sede, di soffermarmi sulla questione sociale che pure è parte integrante della crisi della democrazia pluralista e conflittuale, per limitarmi a qualche considerazione sugli aspetti più propriamente istituzionali.

Per questi profili ritengo che siano tre le questioni decisive, tre le vie che è necessario cominciare a percorrere per cambiare la rotta.

Due sono condensate nel titolo di questo mio scritto, e sulle quali dirò: **(a)** La rappresentanza politica ormai svanita e da ricomporre; **(b)** il ruolo del Parlamento ovvero l'intero sistema parlamentare che è evaporato e a cui è necessario ridare corpo e anima. Non tratterò, per non allargare troppo il discorso già assai ampio, del terzo aspetto che pure ritengo non possa essere eluso se si vuole affrontare la crisi della democrazia costituzionale e della sua configurazione come democrazia pluralista e conflittuale. Lasciatemi solo dire che **(c)** anche l'Europa e la dimensione del costituzionalismo nei grandi spazi rappresenteranno un banco di prova su cui verremo giudicati. Una questione che non può essere separata da quel che mi accingo ad esporre.

5. – Dunque, la rappresentanza politica. Su questo punto vorrei iniziare con una sorta di provocazione ovvero di *détournement*. Il sistema politico sta affrontando finalmente la questione della legge elettorale. Dopo il referendum, a seguito di ben due interventi della Corte costituzionale che hanno fatto l'inimmaginabile (hanno scritto invece del Parlamento la più politica delle leggi, quella elettorale), infliggendo due sonori schiaffi agli altri poteri costituiti (al Parlamento, al Governo, alla stessa rappresentanza popolare, tutti ne sono usciti malconci, sebbene i diretti interessati sembrano non rendersene conto), stiamo probabilmente alla vigilia di una nuova legge che – con qualche ottimismo – possiamo sperare recuperi un equilibrio tra le ragioni della governabilità e quelle sin qui pretermesse della rappresentanza. Bene. Su questo fronte non possiamo che auspicare che siano tenute nel massimo conto le ragioni della rappresentanza reale. Per non apparire reticente mi spingo a dire – senza però avere lo spazio per motivare, e me ne scuso – qual è a mio parere il migliore dei sistemi elettorali possibili oggi in Italia: un sistema di riparto proporzionale dei seggi,

con un significativo sbarramento (al 4 o forse, ancor meglio, al 5%), con liste uninominali distribuite in piccoli collegi. Stante il bicameralismo paritario, non diversificherei in nulla i sistemi adottati per le due Camere (l'indicazione costituzionale dell'elezione a base regionale dei senatori verrebbe garantita dalla delimitazione dei collegi e dall'uninominalità delle candidature, non da altro).

Ma – qui è la deviazione di piano prospettico che provo a sollecitare – non mi sembra sia questo il punto essenziale. Ove anche ottenessimo il migliore dei sistemi elettorali possibili (quale che esso sia), si può pensare di aver così risolto i problemi della rappresentanza politica svanita? Mi rendo conto che c'è anche della provocazione in quel che sto affermando e buon gioco avrebbe colui che mi facesse rilevare che l'approvazione di una buona legge elettorale rispettosa del principio di rappresentanza segnerebbe una netta discontinuità dopo ventiquattro anni di infatuazione maggioritaria. Avrebbe ragione, lo scontro politico sulla legge elettorale è oggi decisivo. Ma, questo ragionevole interlocutore immaginario non avrebbe risposto alla mia domanda. Verrei allora sospinto a chiedergli, in modo martellante e con animo turbato: ma su quali fondamenta vuoi ricostruire la rappresentanza politica in seno al Parlamento? Certo, si realizzerebbe in tal modo, finalmente, una rappresentanza reale; ma di chi, di cosa? Di un popolo scomposto, smarrito, privato di legami sociali e di visione collettiva? Non credi si incorra nel rischio di garantire una rappresentanza dimidiata, invertebrata, di partiti privati di legittimazione sociale e pieni solo del senso di sé? Su quali basi credi si fonderebbe questo cambiamento improvviso? Imposto dalla forza dei giudici costituzionali, ma nel vuoto della politica.

Se vogliamo dare solide fondamenta al cambiamento auspicato dobbiamo guardare anche, soprattutto, a ciò che v'è dietro, che si pone come presupposto di legittimazione della scelta dei sistemi elettorali, di quelli ispirati dal principio proporzionale. In sostanza si tratta di mettere a tema la realtà della rappresentanza politica e non soltanto le sue forme istituzionali.

Eviterò in questa occasione discorsi teorici sulla materialità della rappresentanza politica e sui soggetti che danno senso reale al concetto, contrapposti alle teorie formalistiche della rappresentanza. Mi limiterò a rilevare che non ha senso parlare del *rapporto* di rappresentanza senza volgere lo sguardo anche, soprattutto, al rappresentato. Questo mi induce a ritenere che oggi affrontare la questione della crisi della



rappresentanza deve voler dire toccare almeno altri due aspetti, oltre a quello delle modalità di voto. Da un lato, la questione delle altre forme di espressione della volontà popolare che si manifestano tramite la partecipazione diretta delle persone, dall'altro quella delle forme di organizzazione di questa stessa volontà entro le istituzioni.

Si tratta, in sostanza, di riflettere sulle trasformazioni della rappresentanza in un'epoca in cui i cittadini non concorrono più a determinare la politica nazionale associandosi in partiti, ma, eventualmente, in altro modo; mentre il popolo non si sente più rappresentato dalle istituzioni (dal Parlamento in particolare). Potremmo deprecare entrambi i fatti, tuttavia questo è il dato di realtà dal quale partire. E allora delle due l'una: o si ritiene si possa fare a meno dei partiti e del Parlamento, rinunciando in tal modo all'idea stessa di democrazia così come definita dalla modernità giuridica (in fondo le pulsioni populiste che sono oggi egemoni operano in tal senso); oppure diventa necessario e urgente ricollegare le istituzioni e gli strumenti della democrazia rappresentativa alle diverse espressioni in cui si manifesta la volontà popolare. Se si vuole rafforzare la democrazia costituzionale è necessario ripensare, oltre che le forme della rappresentanza, anche le forme della partecipazione, nonché le forme dell'organizzazione dei poteri.

6. – Ripensare le forme della partecipazione. Un tema complesso, ma per iniziare basta poco, è sufficiente riscoprire il ruolo degli istituti di partecipazione già previsti in Costituzione. Ad esempio, il referendum che deve trovare ancora una collocazione certa nell'ambito della nostra forma di governo parlamentare. Modificare la legge del 1970 per anticipare il giudizio di ammissibilità della Corte, favorire il sistema di raccolta delle firme mediante l'uso degli strumenti informatici, imporre per via di regolamento parlamentare l'obbligo al Parlamento di dare seguito a – o almeno di discutere – le decisioni di natura puramente abrogativa che un esito positivo del referendum determina. Non sarebbe male anche un ripensamento della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità, da auspicare meno ondivaga e indeterminata.

L'iniziativa legislativa popolare potrebbe rappresentare un altro strumento non solo di efficace partecipazione, ma persino pedagogico per ridare al popolo la fiducia sul ruolo delle istituzioni, se solo si potesse in essere quel che da tempo è stato teorizzato: non c'è bisogno di nessuna grande riforma per resuscitare uno strumento ucciso dalla

sordità del Parlamento. È l'assenza di ogni obbligo di discutere i disegni di legge popolare e la mancanza di una corsia privilegiata per tali disegni di legge che hanno reso queste iniziative solo fonte di frustrazione e rabbia, concorrendo alla delegittimazione del Parlamento. Credo sia giunto il momento per pretendere quella piccola modifica dei regolamenti parlamentari che da tempo è stata auspicata: si garantisca la calendarizzazione entro sei mesi dei disegni di legge di iniziativa popolare e l'obbligo di giungere a decidere nel merito.

Tornare a pensare al referendum e all'iniziativa popolare sono solo due esempi per indicare una rotta.

7. – Un'avvertenza sembra necessario aggiungere. Riscoprire le virtualità della partecipazione per non rinchiudersi dentro i palazzi della politica e delle istituzioni può costituire un inizio, ma può anche rappresentare un rischio.

Può costituire un inizio se tramite la partecipazione si riesce a ricostruire un rapporto tra cittadini e istituzioni della rappresentanza, riponendo al centro dell'organizzazione dei poteri il Parlamento come luogo del compromesso politico e sociale. Può altresì rappresentare un rischio qualora le dinamiche della partecipazione finissero per rivoltarsi contro il Parlamento facendo prevalere lo spirito populista e anti-parlamentare così diffuso oggi, non solo in Italia.

Ed è per questo che, oltre alle forme di partecipazione popolare, bisogna anche occuparci delle forme di organizzazione dei poteri. Del Parlamento in primo luogo.

Ripensare all'organo della rappresentanza rivendicando, in primo luogo, un riequilibrio della forma di governo, che si è andata progressivamente sbilanciando a favore dell'istituzione governo. È questo un processo iniziato quarant'anni fa, che è stato sospinto dalla mistica della governabilità e dall'illusione ottica della debolezza o instabilità degli esecutivi. Se oggi si vuole ricostruire la democrazia pluralista e conflittuale diventa necessario ripensare al ruolo del Parlamento, liberarlo anzitutto dalla situazione di minorità rispetto agli esecutivi, aiutarlo a ritrovare la sua autonomia di organo costituzionale.

Il Parlamento è oggi ad un bivio. Rischia di essere definitivamente svuotato, perdendo il suo ruolo entro il sistema dei poteri a favore del Governo, abbandonato al suo triste destino da un popolo distratto e indifferente. Può ancora rilegittimarsi, ma a condizione che riesca ad in-

terpretare il senso del referendum costituzionale del 4 dicembre e del cambiamento che esso permette.

Potrà salvarsi solo se riesce a dare voce al rappresentato, ai soggetti storici reali. La forza autonoma dei parlamenti nelle società complesse si rinviene nella capacità di questi di essere effettivamente rappresentativi delle divisioni, luogo di scontro e composizione dei conflitti. Un ruolo costituzionale che non può essere assimilato a quello del Governo che deve, invece, promuovere la politica generale mantenendo un'unità di indirizzo politico, a scapito delle minoranze. Al Parlamento, istituzione del pluralismo ed espressione della società reale, si affiancherebbe così il Governo, istituzione dell'unità maggioritaria. In un equilibrio tra poteri definito dal sistema costituzionale e dalla nostra forma di governo parlamentare. In grado finalmente di restituire una effettiva rappresentanza al legislatore e una reale stabilità all'esecutivo. Una capacità di governo di società complesse garantita dalla razionalizzazione dei rapporti tra i diversi organi e non invece dalla semplificazione – sino alla negazione – delle divisioni sociali.

Un Parlamento che riuscisse ad affermarsi come reale luogo del compromesso ed organo costituzionale in grado di svolgere la funzione istituzionale di mediazione dei conflitti sociali potrebbe riguadagnare la sua specifica legittimazione popolare, oggi incrinata<sup>5</sup>. A quel punto anche il rappresentato dovrà convincersi – in tempi di crisi della rappresentanza e di liquefazione del rappresentante – che la lotta per le istituzioni democratiche gli appartiene. Tanto più se ne potrà persuadere quanto più si invertirà la tendenza alla progressiva verticalizzazione e concentrazione del potere, causa principale del divorzio tra il Palazzo e la piazza. Per riconquistare alle istituzioni le moltitudini disperse e ostili, bisognerebbe ritrovare la vocazione – che si pone all'origine del costituzionalismo moderno – alla divisione dei poteri e alla diffusione della sovranità.

---

<sup>5</sup> Sarebbe bene anche ricordare che «presupposto logico» per poter giungere ad un compromesso, mediando i conflitti sociali, è che il Parlamento «abbia un *quadro reale degli interessi*». Dovrebbe, cioè, essere «chiaro che non basta che vi sia comunque una minoranza in Parlamento ma è della massima importanza che *tutti* i gruppi politici vi siano rappresentati in ragione della loro forza»: così le classiche pagine di H. KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925), tr. it. in ID., *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 195 (corsivi dell'autore).

8. – In questa prospettiva, dovremmo tutti avere ben presente che le sorti del Parlamento si legano indissolubilmente a quelle della democrazia<sup>6</sup>, giungendo a determinare la sua *qualificazione*<sup>7</sup>. Una democrazia *pluralista* non può essere governata senza un organo che sia effettiva rappresentazione della diversità del corpo sociale, diversità che l'organo governo non può neppure aspirare a interpretare. Una democrazia *conflittuale* deve trovare un luogo istituzionale di composizione che riesca a garantire il compromesso tra le diverse forze politiche. Le democrazie pluraliste e conflittuali, dunque, non possono fare a meno di Parlamenti autonomi, a differenza delle democrazie d'investitura. Sono questi i due modelli di democrazia sopra evocati che delimitano lo scontro politico più profondo e che ci devono guidare nel progettare il cambiamento.

Riscoprire la centralità del Parlamento è impresa titanica in questi tempi di dominanza degli esecutivi, ma anche in questo caso si tratta di iniziare una lunga marcia e dunque si può partire con un piccolo passo.

9. – Iniziamo a riorganizzare i lavori del Parlamento per restituire dignità al lavoro parlamentare. Non si può continuare ad assistere allo spettacolo di un Parlamento come puro teatro di scontro: da un lato il Governo – con al seguito una maggioranza silente – che impone ordini del giorno, emendamenti, fiducie, tempi; dall'altro minoranze parlamentari impotenti che urlano ma non partecipano, che si oppongono sostituendo alla ragion politica la logica degli algoritmi che sfornano migliaia di emendamenti privi di senso comune, al solo fine di allontanare la decisione. Un'opposizione impedita ad esercitare un ruolo attivo, piegata ad una cieca pratica di ordinaria follia ostruzionistica. Così il Parlamento non può che morire. Morire d'inedia o forse di vergogna per l'indecenza della rappresentazione.

---

<sup>6</sup> Anche in questo caso, si potrebbero rileggere, traendone gran profitto, le classiche pagine di Kelsen: «Non si può allora seriamente dubitare che il parlamentarismo sia l'unica possibile forma *reale* in cui l'idea di democrazia possa essere attuata nell'odierno contesto sociale. Alla sorte del parlamentarismo è quindi legata la sorte della stessa democrazia», op. cit., p. 174 (corsivo dell'autore).

<sup>7</sup> Sulle ragioni che mi inducono a ritenere essenziale “qualificare” le democrazie per dare ad esse un senso ed un valore storico reale, mi permetto di rinviare alle considerazioni svolte nel mio *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2005, pp. VII ss.

Per riscoprire le virtù del confronto, le necessità del compromesso, le libere dinamiche della politica parlamentare, il primo passo è quello di cambiare le regole del gioco, *rivoltando* i regolamenti parlamentari. Nuove regole che favoriscano il confronto, non invece impediscano la discussione. Chiaramente ammettendo limiti al potere d'ostruzione delle minoranze, ma con la garanzia della permanente libertà di dibattere e l'assicurazione di poter esercitare tutte le prerogative dei parlamentari che rappresentano la nazione (ma anche la diversità che in essa si specchia) e che devono poter esercitare il mandato senza vincoli.

Un piccolo passo sarebbe quello del cambiamento dei regolamenti parlamentari, anche in questo caso nulla più di un'indicazione di marcia. Consapevoli che ben più radicali innovazioni potrebbero proporsi. Prima o poi dovremmo anche ridiscutere della struttura complessiva dei poteri, del bicameralismo, delle funzioni esercitate, del significato delle leggi, del riordinamento del nostro sconclusionato sistema delle fonti. Ma almeno iniziamo dall'organizzazione dei lavori. In fondo, non è difficile individuare le singole misure che possano assicurare la discussione e il confronto in Parlamento, quel che manca è la volontà politica e il coraggio del cambiamento.

10. – Vorrei allora concludere sul coraggio che dovremmo avere, sulla necessità di accentuare il nostro radicalismo culturale.

Non è un mio presunto giacobinismo che mi induce a chiudere queste note con una richiesta di essere più audaci. È la convinzione invece che non si potrà in nessun caso restar fermi, che nel volgere di poco tempo il mondo muterà comunque in maniera profonda. Se non saremo noi a promuovere il cambiamento altri lo faranno per noi.

La mia sensazione è che la storia stia subendo un'accelerazione. Per andare ancora più indietro oppure finalmente per cambiare verso non è ancora stabilito. Basta guardare ai nostri confini. Donald Trump, Theresa May, i populismi di destra, il ritorno degli Stati imperiali (Russia, Cina, Germania, Usa) vincono e convincono promettendo rotture e riscritture degli equilibri del mondo. Non solo la destra politica sta cambiando volto, anche a sinistra alcuni segnali di nuovo radicalismo devono essere colti. Bernie Sanders negli Stati Uniti, Jeremy Corbyn in Gran Bretagna, Podemos in Spagna, Syriza in Grecia, ora persino il moderato Benoit Hamon sembrano aver compreso che non è più il tempo della guerra di posizione, ma si deve passare ad immaginare un futuro con proposte fortemente innovative. E in Italia?

A noi che non abbiamo potere spetta solo fornire idee. Speriamo che qualcuno ci ascolti.

\*\*\*

Con questo fascicolo la nostra rivista vuole cominciare a riflettere su “Le riforme in una democrazia costituzionale”, nella convinzione che entro l’orizzonte definito dal nostro sistema costituzionale può svilupparsi un’ampia strategia di cambiamento istituzionale. Cambiare lo stato di cose presenti è quanto mai necessario se si vuole consolidare una democrazia costituzionale che si è andata infragilendo anche a causa del revisionismo costituzionale per come si è andato di fatto affermando nella stagione del lungo regresso italiano. Riprendere il cammino per riuscire a dare al nostro paese non solo istituzioni efficienti (secondo la semplificata e vuota retorica del neo-funzionalismo dominante), ma anche istituzioni in grado di rispecchiare i valori del pluralismo e della conflittualità sociale (secondo la complessa e piena storia del costituzionalismo democratico moderno) è possibile. D’altronde, sarebbe questo il miglior modo per mettere a frutto l’esito del referendum costituzionale che ha diviso il nostro Paese e che ora può fare riscoprire il valore del cambiamento in nome della Costituzione.

Le domande che vogliamo porre sono nette: dopo il referendum costituzionale è possibile ripensare le forme reali della democrazia costituzionale in una prospettiva diversa da quella che ci ha condotto sin qui? È possibile riscoprire il carattere pluralista e conflittuale che qualifica la nostra Costituzione? Fondamentali questioni che sembra siano andate perdute, sommerse dal diffondersi di una leggenda, di una falsa coscienza: quella secondo la quale esisterebbe un’unica razionalità del mondo in grado di unificare le divisioni e pacificare gli animi. Noi a questa narrazione del mondo (la fine della storia, l’assenza di alternative possibili, il futuro già scritto) non abbiamo mai creduto e pensiamo necessario rimanere con i piedi per terra. Per questo ci pare giunto il tempo di tornare a guardare alla realtà divisa, alle lacerazioni che attraversano la società e colpiscono i corpi vivi delle persone concrete. Dobbiamo abbandonare i falsi miti per costruire il nostro futuro. Abbiamo bisogno di quel che Stefano Rodotà ha definito un “costituzionalismo dei bisogni”.

Per iniziare questo percorso abbiamo chiesto ad alcuni colleghi – che ringraziamo per la disponibilità dimostrata – di occuparsi dei primi temi: dalla rappresentanza alla partecipazione. Abbiamo chiesto di riflettere sulle sorti della divisione dei poteri ovvero su quelle dei diritti delle persone concrete. Speriamo che queste prime considerazioni non siano altro che l’inizio di un dialogo sul cambiamento promosso dalla Costituzione, la quale non può avere esaurito la propria spinta di progresso e la sua forza emancipatrice. Un altro modo tramite cui questa rivista vuole caparbiamente non arrendersi al reale, ma neppure abbandonarsi alla inconsistenza del nuovo. Tornare ai fondamentali per costruire una società nella quale la garanzia dei diritti sia assicurata e la divisione dei poteri fissata. In assenza di questo, si scriveva nel 1789, non si ha una Costituzione. Sia concesso ritenere a noi contemporanei, al tempo del disincanto, se non altro, che senza questi caratteri non si ha una Costituzione democratica e pluralista.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)