

---

## Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa

*Undermining the Parliament. A prime example of the decline of representative democracy*

**Carlo Ferruccio Ferrajoli**

---



**Edizione digitale**

URL: <http://journals.openedition.org/tp/1182>

**Editore**

Marcial Pons

**Edizione cartacea**

Data di pubblicazione: 1 juin 2020

Paginazione: 155-187

ISSN: 0394-1248

**Notizia bibliografica digitale**

Carlo Ferruccio Ferrajoli, « Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 10 | 2020, online dal 01 décembre 2020, consultato il 31 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tp/1182>

---

# Come esautorare il parlamento. Un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa

Carlo Ferruccio Ferrajoli\*

## Abstract

### **Undermining the Parliament. A prime example of the decline of representative democracy**

*This essay deals with the long crisis of the Italian parliamentary system and posits that it may undermine representative democracy itself. The study presents an analysis of the events that marked the first two years of the XVIII Italian legislature in order to identify four ways in which parliament itself may be undermined. All of them took place during the last quarter of a century: the attack on the representativeness of the Chambers as well as parliamentarians; the debasement of confidence procedures and the lack of accountability of the Government towards Parliament; the reduction and marginalization of public debate within Parliament; the displacement of the legislative function of the Chambers in favor of the Government. These phenomena should not be considered as mere adaptations or minor changes in the political system. In fact, they question the fundamental principles of parliamentarism and the idea of representative democracy as laid down by the Constitution. This analysis is confirmed by the political events of the XVIII legislature, during which the leaders of the main political forces represented in Parliament predicted the overcoming of the representative principle as a possible outcome to the Italian political crisis. The many attempts to weaken the Parliament stem from the continued loss of value of the Constitutional rules related to the form of government and it also derives from the emerging idea of a democracy meant only to give its consent to rules that come from elsewhere instead of the parliament. This conception degrades representative democracy into a system that merely aims at the appointment of leaders needed to lead the executive branch—understood to be the center of the whole decision-making process—is radically foreign to the paradigm of parliamentarism and it is unable to express a coherent and efficient functioning model of parliamentary form of government. In this context, the strength of the Constitution and the role played by other constitutional bodies have proven to be crucial for the maintenance of parliamentary democracy and for the survival of a representative State as a whole. The Italian context shows how, nowadays, the fate of the representative State depends on the proper functioning of political links between representatives and constituents. It also depends on the possibility to extend the principles of representative democracy to the organization and the internal procedures of those political and institutional players that have proved to be extraneous to those principles, which instead today appear crucial for the life of the constitutional system.*

---

\* Università di Roma «La Sapienza», [carlo.ferrajoli@gmail.com](mailto:carlo.ferrajoli@gmail.com).

**Keywords:** Representative Democracy. Parliamentary System Crisis. Accountability. Parliament. Government.

## 1. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia: un caso esemplare del declino di una democrazia rappresentativa

La crisi della forma di governo italiana, con i ripetuti e sempre più gravi tentativi di esautorare il Parlamento, costituisce un caso esemplare di declino di una moderna democrazia rappresentativa. L'analisi di questa lunga crisi, dipanatasi negli ultimi venticinque anni della nostra storia repubblicana, rappresenta perciò un buon punto di partenza per affrontare una questione di ordine più generale: cosa vi sia «oltre», e quali siano le sorti, di quello che chiamiamo «lo Stato rappresentativo».

Il progressivo deterioramento delle funzioni del Parlamento italiano, i cambiamenti intervenuti in questi anni nel rapporto tra il Governo e le Camere, la profonda delegittimazione del sistema parlamentare sul piano politico, culturale e sociale, nonché i ripetuti tentativi di riforma cui è stata sottoposta la seconda parte della nostra Carta costituzionale non possono essere letti come un semplice adattamento della forma di governo italiana ai mutamenti del sistema politico e alla trasformazione in senso maggioritario della nostra democrazia parlamentare. Essi si rivelano, al contrario, come la messa in discussione dei caratteri fondamentali del sistema parlamentare delineato nella Costituzione repubblicana.

Il rischio di una prolungata crisi della forma di governo, come quella che sta vivendo da ormai molti anni il sistema parlamentare in Italia, è che essa possa alla lunga travolgere la stessa democrazia rappresentativa, nata nel nostro Paese all'indomani dell'esperienza autoritaria del fascismo. Una tale preoccupazione è giustificata sia da una considerazione di carattere teorico, sia da una valutazione delle vicende che hanno caratterizzato la vita politica italiana nei primi due anni della XVIII legislatura.

Sul piano teorico, il pericolo di un declino in Italia della stessa democrazia rappresentativa è determinato dalla crisi profonda che investe entrambi i rapporti di rappresentanza e di responsabilità politica che sono alla base della forma di governo parlamentare: il rapporto di responsabilità politica che lega il Governo al Parlamento e il rapporto di rappresentanza politica che lega quest'ultimo al corpo elettorale. La crisi di questi due rapporti e la conseguente e crescente irresponsabilità politica dell'esecutivo nei confronti delle Camere e dei parlamentari nei confronti degli elettori è già di per sé una crisi del nostro Stato rappresentativo, o meglio, si traduce nella messa in discussione di quell'idea di democrazia rappresentativa concretamente espressa dalla Costituzione italiana<sup>1</sup>. Inoltre, la

<sup>1</sup> Sul nesso tra rappresentanza e responsabilità politica, si vedano Romano, 1947: 160 ss.; Orlando, 1940; Ferrara, 1965: 49; Lanchester, 1990: 11; Labriola, 2000: 211 e, soprattutto, Nocilla, 1989: 527 ss. e Paladin, 1998: 265-269, che configurano la responsabilità degli eletti e dei governanti, nelle moderne democrazie costituzionali, come il banco di prova e la condizione di effettività della rappresentanza politica. Ho proposto una ricostruzione delle nozioni, tra loro connesse, di rappresentanza politica e di responsabilità politica nei moderni Stati democratico-rappresentativi in C. F. Ferrajoli, 2018: 33-75,

crisi italiana ha investito, da almeno un quarto di secolo, anche due altri *fondamenti del parlamentarismo*: la centralità del pubblico dibattito parlamentare e l'esercizio della funzione legislativa da parte di assemblee rappresentative del corpo elettorale, che sono entrambi principi costitutivi delle assemblee legislative in tutte le democrazie rappresentative, anche di quelle che non hanno una forma di governo parlamentare.

Sebbene per molti anni la crisi della forma di governo parlamentare abbia indotto il sistema politico italiano ad impegnarsi in un permanente dibattito sulla riforma dell'intera seconda Parte della Costituzione, con proposte di cambiamento anche radicale della forma di governo, tali dibattiti — e con essi i numerosi e fallimentari tentativi di revisione costituzionale portati avanti tra il 1993 e il 2016 — non avevano mai messo in discussione il carattere rappresentativo della democrazia italiana. Sotto questo aspetto la XVIII legislatura segna una preoccupante soluzione di continuità. Si pensi ad esempio alle sconcertanti dichiarazioni di Giancarlo Giorgetti e Davide Casaleggio, esponenti di spicco delle due forze di maggioranza che sostenevano il primo governo guidato da Giuseppe Conte che, all'inizio di questa legislatura, hanno parlato apertamente di un possibile superamento del principio rappresentativo<sup>2</sup>. Si pensi ancora alla richiesta agli italiani di «pieni poteri» fatta dal Ministro dell'Interno Matteo Salvini nella stessa dichiarazione alla stampa con la quale, nell'agosto del 2019, ha aperto di fatto la

---

dove la responsabilità politica è definita come una forma di responsabilità per rappresentanza. In base ad essa il rappresentante «risponde» dell'esercizio di una determinata funzione che poi non è altro che la funzione giuridicamente rappresentativa che egli esercita in nome e per conto degli organi ai quali viene imputata la sua attività. La responsabilità politica viene quindi fatta valere da quei soggetti dai quali il rappresentante è stato «scelto» per svolgere le funzioni rappresentative, sia che si tratti delle Camere che sono responsabili politicamente nei confronti del corpo elettorale, sia che si tratti del Governo che lo è nei confronti del Parlamento. Anche il rapporto tra Governo e Parlamento è, infatti, configurabile come un rapporto di rappresentanza politica, nel quale il ruolo dell'esecutivo è quello di rappresentare politicamente, nello svolgimento della sua attività, l'indirizzo politico concordato con la maggioranza parlamentare con la quale ha instaurato il rapporto di fiducia. A mio parere, questa ricostruzione della responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento come riflesso di un rapporto di rappresentanza politica nel senso qui definito è avvalorata dalla scissione, presente nel nostro ordinamento costituzionale, sia tra la nomina e la fiducia nel processo di formazione del governo che tra la sfiducia e le dimissioni al momento della caduta del governo. Si manifesta in entrambe queste vicende la complessità del fenomeno della rappresentanza politica, quale risulta dal concorso di due differenti rapporti rappresentativi: il primo è il rapporto rappresentativo *politico* che lega i membri del Governo al Parlamento quale soggetto collettivo rappresentato politicamente nel suo indirizzo politico maggioritario e che si identifica quindi con il rapporto di fiducia; il secondo è il rapporto rappresentativo *giuridico*, che ha inizio con la nomina e si conclude con le dimissioni dell'esecutivo e che lega i rappresentanti — in questo caso i membri del Consiglio dei ministri — all'organo Governo al quale vengono imputati gli atti che essi compiono in suo nome.

<sup>2</sup> Si fa qui riferimento alle dichiarazioni rilasciate dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio Giancarlo Giorgetti, della Lega, come riportate da Rodari, 2018: 15, nelle quali Giorgetti ha affermato l'assoluta necessità di una riduzione del numero dei parlamentari per evitare che la reazione popolare — che considera il Parlamento «il luogo dell'inconcludenza» — travolga la stessa democrazia rappresentativa. Ancora più allarmanti sono le affermazioni di Casaleggio, 2018: 4, al vertice del Movimento 5 Stelle, secondo le quali «oggi grazie alla rete e alle nuove tecnologie, esistono strumenti di partecipazione decisamente più democratici ed efficaci in termini di rappresentatività del volere popolare di qualunque modello di governo novecentesco. Il superamento della democrazia rappresentativa è quindi inevitabile». Secondo il presidente dell'Associazione Rousseau nel giro di qualche lustro il Parlamento e con esso la democrazia rappresentativa non saranno più necessari, sostituiti da una «democrazia diretta e partecipata» per via telematica.

crisi del primo Governo Conte, preteso lo scioglimento anticipato delle Camere e un rapido ritorno alle urne<sup>3</sup>.

Sono affermazioni inquietanti, che vanno prese sul serio, non solo perché sembrano tradire le tentazioni autoritarie di due tra le forze politiche oggi maggiormente rappresentate nelle Camere, ma soprattutto perché associano alla crisi del parlamentarismo che stiamo vivendo in questi anni, la concreta possibilità di una prossima fine della democrazia rappresentativa in Italia. Analizzare la crisi del Parlamento e i tentativi di esautorare l'unico organo direttamente rappresentativo dell'intero corpo elettorale nel nostro ordinamento costituzionale appare, quindi, essenziale per capire la portata dei rischi che incombono sulla democrazia nel nostro Paese.

## **2. La svalutazione della Costituzione e l'emergere di una concezione ratificante della democrazia rappresentativa**

Alla radice della crisi italiana della forma di governo vi sono innanzitutto delle cause esogene, comuni a molte altre democrazie rappresentative, quali il processo di integrazione europea e la globalizzazione dell'economia. Il modello della democrazia parlamentare fondato sulla rappresentanza politica, sul suffragio universale e sul principio di legalità è di fatto indebolito dallo spostamento in ambiti sovranazionali di fondamentali decisioni politiche. La crisi dello Stato nazionale si riflette duramente sul Parlamento, minando la centralità della sua produzione legislativa, nel contesto di un ordinamento sempre più costruito e profondamente condizionato dalla produzione normativa di istituzioni sovra-statali. Non solo. Nei contesti internazionali e in maniera evidente nel funzionamento dell'Unione europea i governi vanno via affrancandosi dal controllo dei Parlamenti nazionali<sup>4</sup>. Sotto questi aspetti la crisi del parlamentarismo novecentesco

<sup>3</sup> Si tratta delle dichiarazioni del ministro Matteo Salvini, dell'8 agosto 2019, a commento di una nota inviata agli organi di stampa nella quale affermava che il suo partito non era più disponibile a proseguire l'esperienza del governo Conte, invocava lo scioglimento delle Camere e nuove elezioni politiche, nelle quali si sarebbe presentato come candidato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio. Nell'annunciare alla stampa la fine del sostegno della Lega al governo Conte e prima ancora che il suo partito presentasse la mozione di sfiducia, il Ministro dell'Interno ha chiesto agli italiani il conferimento alla sua persona di «pieni poteri», dai contorni del tutto indefiniti, «per fare quello che abbiamo promesso di fare fino in fondo, senza rallentamenti e senza palle al piede». La dichiarazione di Salvini sui «pieni poteri» —ovviamente impensabili nella nostra democrazia costituzionale— è stata interpretata da una parte dell'opinione pubblica e da diverse forze politiche come il tentativo del Ministro dell'Interno di indirizzare lo svolgimento della crisi politica, da lui provocata, fuori dalle consuetudini e dalle prassi costituzionali che caratterizzano le crisi di governo nella nostra democrazia parlamentare, giovandosi del sostegno elettorale che, secondo alcuni sondaggi demoscopici, vedevano il suo partito in forte crescita di consensi. Un timore avvalorato dalle sue mancate dimissioni da Ministro dell'Interno e dal mancato ritiro della delegazione leghista nell'esecutivo. Cfr. sulla vicenda l'analisi di D'Andrea, 2019: 23-29.

<sup>4</sup> Il processo di integrazione europea, in particolare, ha profondamente condizionato il funzionamento della forma di governo italiana. La rilevanza del Consiglio e soprattutto l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo —composto dai capi di Stato e di governo— quale principale organo di definizione delle priorità e degli orientamenti politici generali dell'Unione, hanno posto sempre più al centro del processo di integrazione gli esecutivi nazionali sia nel contesto europeo, sia all'interno dei singoli Stati. Il carattere vincolato dell'indirizzo politico definito dai trattati e dalle istituzioni europee, soprat-

non è un fenomeno solo italiano, ma è riscontrabile anche nei sistemi parlamentari di molti altri Stati e fa parte di un più vasto fenomeno di crisi della democrazia rappresentativa che riguarda da alcuni anni tutto il continente europeo.

Ma come è stato possibile un così forte declino della nostra forma di governo parlamentare e perché l'indebolimento delle funzioni delle nostre assemblee rappresentative assume in Italia forme e intensità sconosciute negli altri paesi europei, al punto di mettere in discussione la stessa legittimazione politica dello Stato democratico-rappresentativo?

Una prima ragione dell'anomalia italiana è un fenomeno non presente in altre democrazie parlamentari del mondo occidentale: la continua svalutazione di cui è stata fatta oggetto, da più di trent'anni, la Costituzione repubblicana e che si è manifestata nella costante critica, portata avanti dai principali partiti politici italiani, delle norme riguardanti la forma di governo. Neanche il clamoroso fallimento dei numerosi progetti di revisione succedutisi in questi anni ha arrestato questa tendenza che, pur nella sostanziale tenuta dell'ordinamento costituzionale, ha fortemente delegittimato la nostra Carta costituzionale e la forma di governo parlamentare in essa delineata<sup>5</sup>.

A questo permanente attacco nei confronti dell'architettura istituzionale disegnata dalla Carta del 1948, si è aggiunta l'affermazione, nel ceto politico come

---

tutto in materia economica, ha imposto e impone ancor oggi al Governo italiano, che di quelle scelte è stato comunque partecipe nelle sedi intergovernative dell'Unione, una loro attuazione a livello statale, che rende su tali questioni l'esecutivo politicamente responsabile più verso le istituzioni europee, che nei confronti del Parlamento. D'altra parte, proprio la centralità assunta dalle norme di diritto dell'Unione europea nel nostro ordinamento ha provocato un ampliamento dei poteri normativi del governo. Non solo, infatti, l'esecutivo detiene oggi sul piano ordinamentale una forte prevalenza nei procedimenti legislativi finalizzati all'attuazione degli obblighi europei e al recepimento delle direttive, ma l'aumento dei condizionamenti e dei vincoli imposti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea ha determinato un forte aumento del peso del governo in materia finanziaria e di bilancio e una crescita in molte materie dell'importanza e del numero degli atti aventi forza di legge adottati dall'esecutivo, rispetto alla legislazione ordinaria di origine parlamentare.

<sup>5</sup> Un tale fenomeno è stato evidenziato dalla dottrina costituzionalistica sin dagli anni Novanta del secolo scorso. Si veda ad esempio Panunzio, 2001: 169-170, il quale, analizzando gli esiti della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali presieduta da Massimo D'Alema tra il 1997 e il 1998, scriveva: «Da troppi anni, ormai, tutta la seconda parte della Costituzione è stata messa in giuoco, criticata a fondo, ritenuta *complessivamente* inadeguata (non solo in alcune sue parti) dalla maggior parte delle forze politiche. Il fatto che poi queste non siano riuscite a modificarla non toglie che la sua reiterata "messa in giuoco" abbia inciso negativamente sul valore della Costituzione. Ovviamente non sul suo valore "giuridico formale"; ma una Costituzione non è soltanto un atto normativo, per il quale ci si deve interrogare solo sulla vigenza ed efficacia delle sue norme. Una Costituzione è la legge superiore dotata di un fondamentale valore simbolico, su cui si fonda quella unità nel nome dei valori costituzionali che essa deve fornire a tutte le parti del sistema politico e della società che l'esprime. Ma è appunto quel valore simbolico, con la correlata capacità integrativa, ciò che è stato appannato e diminuito dalla reiterata messa in giuoco dell'intera seconda parte della costituzione». Sul tema della delegittimazione della Costituzione vigente attraverso la continua riproposizione di proposte di revisione costituzionali della forma di governo si vedano: Pace, 1995: 1218; Rescigno, 1997: 603 ss.; Pizzorusso, 1999: 165; L. Ferrajoli, 1996: 332; Dogliani, Massa Pinto, 2006. Una conseguenza diretta di questa svalutazione della Costituzione è stata — e continua ad essere — la corrispondente legittimazione di prassi governative o parlamentari con essa in aperto contrasto. Ciò ha di fatto messo in discussione la *capacità ordinante* della Carta costituzionale nei confronti del sistema politico e la sua stessa idoneità a porsi come atto normativo superiore capace di limitare e conformare il potere politico. Su quest'ultimo aspetto cfr. Azzariti, 2013: 122-124.

in ampi settori della società italiana, di una concezione ratificante e sostanzialmente anti-parlamentare della democrazia rappresentativa, che vorrebbe le forze politiche volta a volta vincitrici delle elezioni, il *leader* e il governo da esse espresse come immediatamente rappresentative del corpo elettorale.

L'ipotesi che qui si propone è che le pulsioni revisioniste che hanno caratterizzato questo lungo periodo storico esprimano un modello ideale di democrazia che possiamo denominare con l'ossimoro «democrazia ratificante». Secondo tale modello il funzionamento ottimale di una moderna democrazia rappresentativa si realizzerebbe attraverso una competizione politico-elettorale bipartitica o al massimo bipolare e, quindi, con l'adozione di sistemi elettorali maggioritari che assicurino l'alternanza di due grandi partiti o coalizioni contrapposte. Le elezioni parlamentari sono perciò concepite come l'occasione per investire un *leader* —del partito o della coalizione vincitrice— del compito di formare un governo di legislatura che realizzerà con l'incondizionato appoggio della maggioranza parlamentare il programma politico con il quale ha vinto le elezioni. Ne discenderebbe una diretta rappresentatività del Governo ed in particolare del suo vertice nei confronti degli elettori, gli unici verso i quali l'esecutivo dovrebbe ogni cinque anni rispondere politicamente. Un tale assetto implicherebbe la necessità di concentrare i poteri decisionali e politici nelle mani dell'esecutivo e del suo vertice, concepito come l'unico organo integralmente rappresentativo dell'indirizzo politico scelto dal corpo elettorale, mentre al Parlamento resterebbe una funzione di semplice ratifica delle decisioni governative<sup>6</sup>.

La quasi totalità delle riforme organiche della forma di governo progettate negli ultimi venticinque anni —nonostante la varietà di proposte volta a volta adottate— si sono rifatte a tale schema. L'idea di una democrazia ratificante, sostanzialmente ridotta all'investitura ogni cinque anni di un *leader* da porre a capo dell'esecutivo e al centro di ogni processo decisionale, è stata alimentata, dai primi anni Novanta del secolo scorso fino ai giorni nostri, dalle numerose riforme elettorali e dall'incessante progettazione di revisioni costituzionali che hanno in più occasioni tentato di modificare l'intera forma di governo. E benché tali revisioni siano più volte fallite, anche in seguito a consultazioni referendarie che hanno coinvolto l'intero corpo elettorale, questa concezione ratificante della democrazia continua ad egemonizzare il dibattito pubblico e a dominare la vita politica italiana, aggravando la crisi delle nostre istituzioni rappresentative,

---

<sup>6</sup> In realtà più che di un rapporto di rappresentanza politica —che implica una continua responsabilizzazione politica del rappresentante ad opera dei soggetti rappresentati— si tratterebbe di un vero e proprio «mandato a governare», che gli elettori conferirebbero al vertice dell'esecutivo per l'intera legislatura con la possibilità di revocarlo solo dopo cinque anni conferendolo ad un diverso candidato alla guida dell'esecutivo. Tale concezione è stata del resto avallata da chi, come Manzella, 2003: 146, ha affermato che con l'introduzione di sistemi elettorali di tipo maggioritario «il governo è eletto su un programma non negoziato in parlamento ma «contrattato» con il corpo elettorale. Da qui la necessità che alla condizione parlamentare del governo siano collegate garanzie per i modi e i tempi di attuazione di quel patto su cui ha ottenuto l'investitura popolare». Secondo Bovero, 2015: 12-13, «in questo tipo di regime, il potere dell'elettore si riduce alla facoltà di (contribuire con il proprio voto individuale a) designare un vincitore, ed eventualmente di revocarlo al termine del suo "mandato". E la cosiddetta "democrazia dell'alternanza" non è altro che la possibilità di un ricambio periodico tra tirannie di maggioranze alternative. In queste condizioni, è lecito chiedersi a che cosa serva ancora il parlamento».

assecondando l'ineffettività delle norme costituzionali sulla forma di governo parlamentare e incoraggiando il consolidarsi, nel funzionamento ordinario degli organi rappresentativi, di regole e prassi in aperto contrasto con i fondamenti del parlamentarismo.

### 3. Come esautorare il Parlamento: quattro diversi modi per rendere alle Camere difficile o impossibile l'esercizio delle proprie funzioni

È sulla base di una tale concezione ratificante della democrazia che si sono manifestati in questi anni i più efficaci tentativi —in parte riusciti— di esautorare il Parlamento italiano. Tentativi che hanno inciso sul funzionamento effettivo della nostra forma di governo mettendo in crisi quelli che ho chiamato i quattro fondamenti giustificativi del parlamentarismo: 1) la rappresentatività delle Camere; 2) la centralità del rapporto di fiducia; 3) la discussione pubblica parlamentare; 4) la funzione legislativa<sup>7</sup>. Possiamo rispondere alla questione che dà il titolo a questo lavoro —come sia possibile esautorare il parlamento— mostrando come tale esautorazione avviene, come è avvenuto in Italia, aggredendo tutti e quattro questi fondamenti: minando la *rappresentatività* del Parlamento, cioè capacità delle Camere e dei singoli parlamentari di rappresentare il corpo elettorale e, con esso, le diverse tendenze politiche e i differenti interessi sociali presenti nel Paese; svalutando il *rapporto di fiducia* e, quindi, indebolendo la funzione di controllo e indirizzo delle Camere nei confronti del governo e accrescendo l'irresponsabilità politica dell'esecutivo; limitando, marginalizzando e, infine, escludendo dal processo decisionale la *discussione pubblica* che si svolge nelle aule di Camera e Senato, che rappresenta il cuore del metodo parlamentare per conseguire la decisione politica e distingue le assemblee rappresentative da ogni altro organo costituzionale; privando di fatto il Parlamento del concreto esercizio della *funzione legislativa* e riducendo il procedimento di formazione delle leggi alla mera ratifica di decisioni politiche pre-costituite dall'esecutivo.

#### 3.1. L'attacco alla rappresentatività delle Camere e dei singoli parlamentari

Un primo modo di esautorare il parlamento consiste nel comprimere la rappresentatività delle Camere nei confronti del corpo elettorale e nel privare i singoli deputati e senatori di un diretto rapporto rappresentativo con gli elettori che ne hanno determinato l'elezione. Uno dei capisaldi della concezione ratificante della forma di governo è, infatti, la contrapposizione tra rappresentatività e governabilità e l'idea ad essa sottesa che un'assemblea fortemente rappresentativa del corpo elettorale risulti meno capace di esprimere esecutivi stabili<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Per un'analisi di questi quattro fondamenti giustificativi della forma di governo parlamentare e della loro crisi nel nostro attuale ordinamento costituzionale sia consentito rinviare a C. F. Ferrajoli, 2018.

<sup>8</sup> La concezione ratificante della democrazia contrappone in modo del tutto improprio i due caratteri che le assemblee legislative assumono nella forma di governo parlamentare rispetto a due distinti rapporti di rappresentanza politica: la *rappresentatività*, che attiene al rapporto che intercorre tra le Camere e il corpo elettorale, e la *governabilità*, che riguarda invece il rapporto tra Parlamento



A partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso si è quindi cercato di promuovere tutte quelle innovazioni politiche ed istituzionali volte a fornire una diretta legittimazione elettorale al Governo, anche a costo di sacrificare la rappresentatività del Parlamento. Lo strumento principe di tale strategia istituzionale è stato l'introduzione di sistemi elettorali prevalentemente maggioritari - basati sui collegi uninominali, come quello introdotto dalla legge Mattarella del 1993, o su abnormi premi di maggioranza e alte soglie di sbarramento, come quello contenuto nella legge Calderoli del 2005<sup>9</sup>. Lo scopo dichiarato di tali sistemi era quello di assicurare la precostituzione elettorale di una maggioranza parlamentare, un sistema politico bipartitico o bipolare, una diretta legittimazione elettorale dell'organo esecutivo e del suo vertice, identificato con il *leader* del partito o della coalizione vincente alle elezioni, nell'illusione che, attraverso la manipolazione del sistema elettorale, si potessero ottenere governi stabili per l'intera durata della legislatura e l'alternanza alla guida dell'esecutivo di due grandi partiti o coalizioni di partiti.

Questo disegno non è mai venuto a compimento. L'approdo bipartitico, pervicacemente perseguito dalle forze politiche maggiori, non è mai stato realizzato. L'assetto bipolare del sistema mai definitivamente consolidato a causa delle numerose divisioni, rotture e passaggi di campo che hanno costantemente

---

e Governo. Secondo tale concezione sarà la legge elettorale, a seconda del modello prescelto, a far prevalere ora la prima esigenza privilegiando sistemi di tipo proporzionale, ora la seconda optando per sistemi di tipo maggioritario o comunque caratterizzati da consistenti premi di maggioranza. In tale quadro una forte rappresentatività del Parlamento nei confronti del corpo elettorale —massima nei sistemi di tipo proporzionale che permettono anche alle minoranze e ai partiti più piccoli di essere rappresentati in Parlamento— produrrebbe Camere più difficilmente governabili ed esecutivi instabili, a causa di maggioranze parlamentari eccessivamente composite e disomogenee. È questa una tesi a mio parere infondata, perché basata sulla confusione tra due diversi rapporti di rappresentanza politica e sull'indebita contrapposizione dei loro rispettivi caratteri. Nella forma di governo parlamentare, infatti, la *governabilità* è la capacità dell'organo esecutivo di governare stabilmente le Camere e l'attività parlamentare grazie alla solidità e alla continuità di quel particolare rapporto di rappresentanza politica con la sua maggioranza parlamentare che chiamiamo rapporto di fiducia. Così definita la *governabilità* risulta essere l'altra faccia della *rappresentatività*. Essa designa infatti la capacità del rappresentante politico —il Governo nei confronti delle Camere, ma anche il Parlamento nei confronti del corpo elettorale— di identificare, di mediare, di rendere omogenei e, quindi, di governare gli interessi il più delle volte compositi e contraddittori da esso rappresentati. In questo senso, la governabilità è un connotato di tutti i rapporti di rappresentanza politica, designando la capacità del rappresentante di governare con continuità e stabilmente gli interessi maggioritari o, comunque, prevalenti nel soggetto collettivo rappresentato. È perciò del tutto fallace l'idea che il problema della governabilità possa essere risolto da un sistema elettorale, anziché alla capacità eminentemente politica del Governo di rappresentare adeguatamente l'indirizzo politico concordato con le forze politiche della maggioranza e alla capacità del Parlamento di rappresentare i mutevoli interessi che attraversano la società. D'altra parte, nella forma di governo parlamentare la compressione della rappresentatività delle Camere rischia alla lunga —e la vicenda italiana degli ultimi venticinque anni sembra confermarlo— di rendere ingovernabili i processi sociali che attraversano il corpo elettorale. Una ingovernabilità del corpo elettorale che finirà, nel corso della legislatura, per accendere divisioni anche nelle maggioranze più compatte ed omogenee, rendendo ingovernabili le stesse Assemblee parlamentari, minando la rappresentatività di Governi che si dichiaravano di legislatura e direttamente legittimati dal voto popolare e determinandone infine la prematura caduta.

<sup>9</sup> Si tratta delle due leggi elettorali del 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277, approvate in seguito al referendum del 18 aprile 1993, con le quali sono state elette le Camere della XII, XIII e XIV legislatura tra il 1994 e il 2006, e della legge 21 dicembre 2005, n. 270, con la quale sono state elette le Camere della XV, XVI e XVII legislatura tra il 2006 e il 2018.

caratterizzato le coalizioni elettorali e di governo tra il 1994 e il 2013, sembra ormai tramontato dopo le elezioni del 2013, in favore di un sistema politico multipolare. Nei fatti l'adozione dei sistemi maggioritari per le elezioni delle Camere ha determinato in questo lungo periodo di storia repubblicana soltanto il rafforzamento dell'esecutivo e un marcato indebolimento del ruolo e dei poteri del Parlamento, senza tradursi in una più complessiva stabilizzazione del sistema politico istituzionale.

Il risultato di questa strategia è stato uno spaventoso crollo della rappresentatività delle nostre assemblee parlamentari e la negazione del loro ruolo costituzionale di organi della rappresentanza politica nazionale, che è stato subordinato alla necessità di garantire la stabilità di un esecutivo che si voleva direttamente legittimato dalla consultazione elettorale<sup>10</sup>. Tale drammatica compressione della rappresentatività delle Camere si è arrestata solo grazie a due clamorose sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale, proprio in ragione della eccessiva compressione della rappresentatività del Parlamento che essa determinava<sup>11</sup>.

Prima è stata severamente censurata la legge 21 dicembre 2005, n. 270, la cosiddetta legge Calderoli, con la quale sono state elette le Camere per ben tre legislature tra il 2006 e il 2018. Una legge che, in forza dell'abnorme premio di maggioranza che attribuiva alla coalizione vincente, ha determinato secondo la Corte «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della “rappresentanza politica nazionale” (art. 67 Cost.), si fondano sull'espressione del voto e quindi della sovranità popolare»<sup>12</sup>. Successivamente la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della

<sup>10</sup> Una delle più gravi conseguenze dell'egemonia della concezione ratificante è stata quella di delegittimare il Parlamento mettendone in discussione la rappresentatività in tutti i casi in cui questo si è ritrovato impossibilitato —in seguito ad una crisi di governo o in seguito ad elezioni che non avevano precostituito una chiara maggioranza parlamentare— ad esprimere un Presidente del Consiglio, un Governo e una maggioranza espressione diretta ed inequivoca del risultato delle elezioni politiche. Alla base di questa impostazione vi è l'idea che il funzionamento di una democrazia parlamentare debba essere giudicato sulla base di una *performance* politica —l'idoneità a «produrre» un governo di legislatura e un Presidente del Consiglio direttamente legittimato dal voto popolare— che invece è solo uno dei tanti possibili esiti politici del funzionamento ordinario della forma di governo parlamentare. Nel caso questi obiettivi non vengano raggiunti —cosa particolarmente frequente in sistemi politici storicamente multipartitici come il nostro— la forma di governo e con essa l'intero sistema democratico rappresentativo viene giudicato «inefficiente», «mal funzionante» o addirittura «malato». Questa immagine deformante e delegittimante della nostra democrazia parlamentare proposta negli anni del maggioritario è incredibilmente sopravvissuta al tramonto dei sistemi elettorali prevalentemente maggioritari e alla fine del bipolarismo coatto avvenuti nella XVII legislatura.

<sup>11</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità della legge 21 dicembre 2005, n. 270, e della sentenza n. 35 del 2017, con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità del cosiddetto *Italicum*, il sistema elettorale approvato con la legge n. 52 del 2015, che prevedeva un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, quali che fossero le percentuali di consensi da esse conseguite, e che assegnava alla lista vincitrice del secondo turno la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati.

<sup>12</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014, al punto 3.1 del «Considerato in diritto». Con questa importante pronuncia si è affermato il principio che le tecniche elettorali dirette a favorire la governabilità devono ridurre al minimo il sacrificio degli altri interessi costituzionalmente protetti, per non determinare —come è invece avvenuto secondo quanto ha affermato la Consulta nel caso della

legge 6 maggio 2015, n. 52, il cosiddetto *Italicum* che, attraverso l'introduzione di un inedito secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate, reiterava il tentativo di assicurare artificiosamente la precostituzione di una maggioranza parlamentare. È in questa seconda importantissima pronuncia che la Consulta ha affermato che il legittimo perseguimento dell'obiettivo della stabilità di Governo non può giustificare «uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di uguaglianza del voto, trasformando artificialmente una lista che vanta un consenso limitato, ed in ipotesi anche esiguo, in maggioranza assoluta». Tale criterio discende da un principio più generale che la Consulta afferma con riferimento al ruolo della legge elettorale nel nostro ordinamento e al valore della rappresentatività del Parlamento nella forma di governo delineata dalla Costituzione: «In una forma di governo parlamentare, ogni sistema elettorale, se pure deve favorire la formazione di un governo stabile, non può che esser primariamente destinato ad assicurare il valore costituzionale della rappresentatività»<sup>13</sup>.

Naturalmente la rappresentatività delle Camere non discende solo dal sistema elettorale scelto per elegerle. Dipende essenzialmente dalla capacità rappresentativa dei soggetti politici che partecipano alla competizione elettorale. Vanno infatti evidenziati due diversi fattori della crisi della rappresentanza, che si sono negli anni alimentati reciprocamente. Il primo è la crisi della capacità rappresentativa dei partiti, cioè di quei soggetti che sono i principali attori del sistema politico repubblicano e sui quali si è costruito il parlamentarismo italiano all'indomani della seconda guerra mondiale. Il secondo, connesso al primo, è la crisi di rappresentatività dei singoli parlamentari, espressi dai partiti stessi, che hanno progressivamente perso, anche per effetto delle ripetute riforme del sistema elettorale per le elezioni delle Camere, un proprio diretto rapporto con il corpo elettorale. I due processi si sono reciprocamente alimentati in un circolo vizioso che ha finito per minare la rappresentatività dell'istituzione parlamentare nel suo complesso e, assieme ad essa, la stessa credibilità della nostra democrazia rappresentativa. I partiti politici italiani che all'inizio dell'esperienza repubblicana potevano rivendicare di svolgere, in forza del loro radicamento sociale e territoriale, una funzione di continua responsabilizzazione dei parlamentari, idonea ad assicurare una permanente rappresentatività delle Camere, negli ultimi trent'anni sono andati gradualmente perdendo il loro rapporto con la società e con esso la loro capacità di rappresentare i diversi interessi presenti nel corpo elettorale. Un declino che si è manifestato nel forte aumento dell'astensionismo, nella diminuzione del numero degli iscritti ai partiti e nel discredito e nella sfiducia dei cittadini nei loro confronti attestata da molteplici indagini demoscopiche<sup>14</sup>.

Per rimediare a questa drammatica perdita di capacità rappresentativa i partiti politici dovrebbero rafforzare il loro radicamento sociale, stimolare la par-

---

legge Calderoli— in contrasto con gli articoli 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione, «una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente».

<sup>13</sup> Corte costituzionale, Sentenza n. 35 del 2017, al punto 9.2 del «Considerato in diritto».

<sup>14</sup> Cfr. Azzariti, 2009: 1779-1780.

tecipazione politica dei propri iscritti e dei propri simpatizzanti e garantire una maggiore democrazia interna, in accordo tra l'altro con il ruolo ad essi assegnato dall'art. 49 della Costituzione. Fino ad oggi, invece, la crisi di rappresentatività ha indotto i partiti a centralizzare le decisioni in capo ai ristretti vertici dell'organizzazione, a condensare la gran parte del proprio impegno politico e sociale nel momento della competizione elettorale, a identificare la propria proposta politica unicamente con la figura del proprio *leader* e dei propri candidati alle cariche istituzionali e la loro attività unicamente con le attività degli eletti negli organi rappresentativi dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali<sup>15</sup>. Non a caso il problema della democrazia interna ai partiti non ha mai riguardato la definizione dei programmi o le concrete scelte politiche, ma è stato affrontato con riguardo soltanto, attraverso lo strumento delle «primarie», alla selezione dei candidati alle cariche elettive nazionali e locali.

Alla base di tale scelta vi è l'illusione, fortemente accreditata dalla concezione ratificante della democrazia ancor oggi prevalente tra le forze politiche, che il problema della perdita della rappresentatività dei partiti e del sistema politico sia solubile o comunque eludibile attraverso una diretta legittimazione elettorale dell'esecutivo. Secondo tale concezione il compito del partito è essenzialmente quello di costruire una proposta di governo incarnata da un *leader* che si candiderà al vertice dell'esecutivo. I partiti politici si sono quindi progressivamente trasformati in *partiti del leader* e le alleanze tra le diverse forze politiche in *coalizioni del capo*, con l'intento di aggirare tanto il problema della loro democrazia interna quanto quello della loro crisi di rappresentatività<sup>16</sup>.

Proprio la crisi di rappresentatività ha infatti spinto i partiti ad accentuare il controllo sui propri eletti non solo sul terreno dell'organizzazione interna dei lavori delle Camere, ma soprattutto attraverso lo strumento delle liste bloccate, che ha rappresentato il dato costante di tutti i diversi sistemi elettorali per il rinnovo delle Camere che si sono avvicinati negli ultimi venticinque anni. Il controllo del partito sui propri eletti in Parlamento, che in passato si basava sulla disciplina di gruppo legata all'autorevolezza politica e alla rappresentatività sociale del partito, oggi, venute meno le ragioni etico-politiche del rispetto della

---

<sup>15</sup> Tutti i partiti politici italiani hanno verticalizzato i processi decisionali al proprio interno, esautorando gli organi assembleari più largamente rappresentativi dei propri iscritti in favore di ristretti organi di direzione politica ed emarginando le organizzazioni di base sul territorio e più ancora i singoli iscritti nella vita e nelle attività del partito. I nuovi partiti si sono dati strutture leggere costruite attorno ad un *leader* e a ristretti gruppi dirigenti, idonee a sostenere una campagna elettorale, ma incapaci di quell'elaborazione politica autonoma e di quell'attività continua nel tempo che aveva permesso ai partiti del secolo scorso di proporsi come efficace cinghia di trasmissione tra società e istituzioni.

<sup>16</sup> Persino i congressi di partito, che nel Novecento erano i caratteristici appuntamenti di ridefinizione collettiva della linea di ogni forza politica con il coinvolgimento della totalità degli iscritti, dove non sono scomparsi si sono trasformati in momenti di investitura di un *leader*, quale capo indiscusso del partito e incarnazione della sua proposta politica. Si pensi alle primarie del Partito democratico che sin dal 2007 hanno trasformato i congressi del principale partito del centro-sinistra italiano in un appuntamento elettorale per l'elezione del segretario del partito da poi candidare alla Presidenza del Consiglio. Un'analogha trasformazione —ma gli esempi potrebbero essere moltissimi— è quella che ha caratterizzato la Lega nord, oggi il più antico partito politico italiano, che nel suo ultimo congresso si è trasformata nella «Lega Salvini premier», incorporando nella sua denominazione il nome stesso del suo *leader* candidato alla Presidenza del Consiglio.

disciplina, è affidato al sostanziale «potere di nomina» e perciò di ri-elezione in mano ai loro vertici. La crisi di rappresentatività dei partiti si è così interamente trasferita sulla rappresentanza parlamentare da essi controllata, cioè sul rapporto di rappresentanza e di responsabilità nei confronti degli elettori sia dei singoli parlamentari che dell'intero Parlamento. Mentre i candidati alle elezioni vengono sempre più chiaramente selezionati sulla base della loro fedeltà ai capi anziché del loro rapporto di rappresentanza con la società, i partiti hanno occultato la loro crisi di rappresentatività e la loro distanza dalla società insediandosi e identificandosi con le stesse istituzioni rappresentative.

D'altra parte l'assunto che è alla base della concezione ratificante della democrazia, secondo il quale nei sistemi elettorali di tipo maggioritario le elezioni per il rinnovo delle Camere si risolverebbero nella scelta da parte del corpo elettorale del futuro governo e di un *leader* destinato a ricoprire la carica di Presidente del Consiglio, giuridicamente vincolante per l'intera durata della legislatura, si pone in aperto contrasto con i principi di autonomia e sovranità delle decisioni dei Parlamenti nelle moderne democrazie rappresentative e riduce i parlamentari di maggioranza a semplici mandatari del *leader*, vincolati a sostenere l'esecutivo sulla base di un patto di coalizione precostituito e sancito dal voto popolare. È proprio questa avversione alla libertà del mandato parlamentare, tanto nella sua dimensione individuale che nella sua dimensione collettiva, che spiega perché l'adozione di sistemi elettorali di tipo prevalentemente maggioritario si sia caratterizzata in Italia per l'uso sfacciato delle liste bloccate e di tutti i meccanismi idonei ad assicurare ai vertici dei partiti un sempre più rigido controllo degli eletti.

Le liste bloccate, introdotte già nella legge 4 agosto 1993, n. 277, per l'elezione di un quarto dei seggi della Camera dei deputati, generalizzate nella legge Calderoli del 2005 e ancora prevalenti nella legge 3 novembre 2017, n. 165, attualmente vigente, sono infatti funzionali all'idea di una diretta legittimazione elettorale del Governo e del suo vertice. Secondo la retorica ratificante, parlamentari scelti dai partiti e dal *leader* della coalizione vincitrice —e solo indirettamente dagli elettori— sarebbero più fedeli alla disciplina di partito e al vincolo di coalizione a sostegno dell'esecutivo, assicurando così la fiducia al governo per tutta la durata della legislatura. Ancora oggi le liste bloccate, precludendo agli elettori la scelta diretta dei propri rappresentanti, producono parlamentari che si sentono responsabili politicamente soprattutto verso il partito e il *leader* che li ha scelti e collocati in lista, piuttosto che nei confronti degli elettori che con il loro voto ne hanno determinato l'elezione. In accordo con la concezione ratificante, le liste bloccate —assieme al meccanismo delle pluricandidature ampiamente consentito dall'attuale legge elettorale— permettono ai partiti e ai loro *leader* di preconstituire i nomi degli eletti nelle liste proporzionali, sottraendone la scelta diretta e personale agli elettori che potranno, con il loro voto, solo ratificare le scelte preconfezionate dai partiti.

La preferenza per un tale sistema di selezione degli eletti ha progressivamente impoverito la complessiva capacità rappresentativa delle assemblee e quella dei singoli parlamentari in particolare. Si continua ad impedire agli elettori di scegliere direttamente la maggior parte dei propri rappresentanti e di instaurare

con essi uno stabile rapporto di responsabilità politica<sup>17</sup>. Il sacrificio della diretta rappresentatività dei parlamentari nei confronti degli elettori ha profondamente minato il consenso popolare di cui le istituzioni parlamentari devono costantemente godere per la più complessiva credibilità e stabilità della democrazia rappresentativa. Il Parlamento degli eletti con il sistema delle liste bloccate è stato progressivamente identificato con una casta di privilegiati, non realmente rappresentativa del corpo elettorale. Il vasto consenso nell'opinione pubblica ad una mera riduzione numerica di deputati e senatori come quella recentemente approvata dallo stesso Parlamento italiano è, del resto, un inequivocabile indice del bassissimo grado di rappresentatività di cui godono i singoli parlamentari nei confronti del corpo elettorale.

### **3.2. *La svalutazione del rapporto di fiducia e la fuga dalla responsabilità politica***

Un secondo modo di esautorare il parlamento consiste nella svalutazione della centralità del rapporto di fiducia che lega il Governo al Parlamento, e nel conseguente indebolimento della funzione di controllo e di indirizzo delle Camere nei confronti dell'esecutivo. Simultaneamente alla crisi della rappresentatività del Parlamento nei confronti del corpo elettorale è, infatti, entrato in crisi anche il secondo rapporto rappresentativo, che è il tratto più caratteristico della forma di governo parlamentare: il rapporto di rappresentanza e di responsabilità politica tra l'esecutivo e le Camere basato per l'appunto sul rapporto di fiducia<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Una situazione aggravata dall'uso ormai invalso di fare della legge elettorale uno strumento di lotta politica, che ha prodotto in Italia negli ultimi venticinque anni l'alternarsi di ben sette diversi sistemi elettorali per le elezioni delle Camere e si è tradotto in un fattore di permanente instabilità della vita politica nazionale. Le permanenti tensioni istituzionali create dal continuo cambiamento e dalla minaccia di una sempre possibile messa in discussione del sistema elettorale da parte della maggioranza politica di turno o da proposte di una sua manipolazione per via referendaria ha avuto, infatti, effetti deleteri sulla credibilità del Parlamento e dell'intero sistema politico. Gli stessi rapporti di responsabilità politica generati dalla forma di governo parlamentare per ben funzionare devono fondarsi su regole certe e stabili. Quale che sia il sistema di selezione dei rappresentanti in Parlamento, per far nascere un'effettiva responsabilità politica dell'eletto nei confronti degli elettori e far vivere nel tempo quel rapporto rappresentativo, che ben può protrarsi per più legislature, è quindi essenziale la stabilità e la certezza del sistema di elezione.

<sup>18</sup> Rinvio nuovamente, sul rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento quale rapporto di rappresentanza politica, a C. F. Ferrajoli, 2018: 76-125, già richiamato nella nota 1 e dove si propone una articolata analisi dei molteplici rapporti di responsabilità politica previsti nel nostro ordinamento costituzionale a cominciare proprio dal rapporto di fiducia. Questa configurazione del rapporto tra Governo e Parlamento, conseguente alla nozione qui proposta di responsabilità politica quale forma di responsabilità per rappresentanza, non è in contraddizione con il fatto che il Presidente del Consiglio e i ministri siano nominati dal Presidente della Repubblica e non vengano eletti direttamente dal Parlamento. Mentre infatti la nomina operata dal Presidente della Repubblica è un atto finalizzato all'instaurazione del rapporto fiducia e quindi basato sull'ipotesi che il Presidente del Consiglio e i ministri nominati siano rappresentativi dell'indirizzo politico espresso da una maggioranza parlamentare, la rappresentanza politica del Governo nei confronti del Parlamento si produce non già con la nomina da parte del Presidente della Repubblica, ma con la votazione parlamentare di una mozione di fiducia che instaura un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento sulla base dell'indirizzo politico proposto dal primo e discusso e poi approvato dal secondo. Nel modello normativo disegnato dalla Costituzione repubblicana il Governo svolge pertanto il ruolo di organo di direzione della politica nazionale, mentre al Parlamento spetta il compito di controllare che la sua attività sia

La perdita della centralità del rapporto di fiducia nel funzionamento della nostra forma governo e il sostanziale allontanamento delle procedure fiduciarie dal modello costituzionale sono state la conseguenza, in parte inaspettata, dell'introduzione a partire dal 1993 di sistemi elettorali per l'elezione delle Camere prevalentemente maggioritari, che hanno spinto i partiti a formare due contrapposte coalizioni elettorali. La predefinizione elettorale della formula politica, del programma e del candidato alla guida dell'esecutivo —su cui si è basato il carattere rigidamente bipolare delle competizioni elettorali nel ventennio 1994-2013— conferivano infatti all'inizio della legislatura una forte legittimazione elettorale al Presidente del Consiglio e al suo Governo, svalutando all'indomani delle elezioni il ruolo del Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia<sup>19</sup>. Di qui il generale convincimento —costantemente espresso dai *leader* che tra il 1994 e il 2011 hanno guidato l'esecutivo dopo la vittoria del proprio schieramento politico nelle elezioni nazionali—<sup>20</sup> che il nuovo sistema elettorale avesse determinato, assieme ad una sostanziale bipolarizzazione del sistema politico, la nascita di una forma di governo basata su un diretto rapporto rappresentativo tra Governo e corpo elettorale. Si tratta di un assunto non solo infondato sul piano costituzionale, per il suo evidente contrasto con il dettato

---

conforme all'indirizzo politico concordato al momento dell'instaurazione del rapporto di fiducia e di indicare al Governo i successivi sviluppi dell'indirizzo politico, in relazione alle mutevoli esigenze della società e del sistema politico. Il ruolo del Governo è quindi quello di rappresentare politicamente, nello svolgimento della sua attività, l'indirizzo politico concordato con la maggioranza parlamentare con la quale ha instaurato il rapporto di fiducia. A differenza delle altre forme di rappresentanza politica, come quella dei parlamentari nei confronti degli elettori o, nel governo presidenziale, quella del presidente nei confronti del corpo elettorale, nelle quali la rappresentatività degli eletti è verificabile solo al momento delle elezioni risolvendosi per tutta la durata della carica in una presunzione di rappresentatività, nel rapporto di fiducia la rappresentatività dell'indirizzo politico del Governo nei confronti della maggioranza parlamentare è sempre verificabile e può dirsi quindi *permanente*. Per far valere la responsabilità politica del Governo, infatti, il Parlamento può servirsi costantemente non solo della mozione di sfiducia ma di una pluralità di ulteriori strumenti giuridici, la cui disponibilità dovrebbe permettere alle Camere di influire profondamente e costantemente sull'attività del Governo, perciò detto parlamentare, e di determinarne in ogni momento la rimozione. È pertanto possibile, sulla base di questa tesi, ricondurre ad unità tutte le molteplici articolazioni del rapporto tra Parlamento e Governo: sia le funzioni di controllo esercitate in forma legislativa o non legislativa, sia tutte quelle attività ispettive, conoscitive e di indirizzo svolte dalle Camere non più considerate isolatamente, ma ricondotte nell'ambito del generale rapporto di rappresentanza politica che lega il Governo al Parlamento.

<sup>19</sup> Si veda sulla profondità di tale trasformazione Ferrara, 2000: 74 ss. Naturalmente questa modalità di funzionamento della forma di governo ha riguardato, nel ventennio 1994-2013, *solo* gli esecutivi formati all'indomani delle elezioni. Infatti, il rapporto di fiducia e con esso i procedimenti di nomina dell'esecutivo e di instaurazione della fiducia hanno in parte riconquistato quella centralità sottrattagli dai sistemi elettorali prevalentemente maggioritari, proprio in occasione di crisi di governo, risolte dalle forze parlamentari con la sostituzione dell'esecutivo, senza passare attraverso una nuova consultazione elettorale. Ciò è avvenuto con il governo Dini nel 1994, il I governo D'Alema nel 1998, il II governo D'Alema nel 1999, il II governo Amato nel 2000, il III governo Berlusconi nel 2005 e il governo Monti nel 2011.

<sup>20</sup> Si fa qui riferimento a Silvio Berlusconi e a Romano Prodi, *leader* politici delle due opposte coalizioni di centrodestra e centrosinistra, che hanno guidato nel 1994, nel 2001 e nel 2008 il primo e nel 1996 e nel 2006 il secondo, gli esecutivi formati all'indomani delle elezioni parlamentari svoltesi con sistemi prevalentemente maggioritari. Entrambi i *leader*, forti di una personale legittimazione elettorale, hanno costantemente rivendicato una volta nominati Presidenti del Consiglio, un loro diretto rapporto rappresentativo con il corpo elettorale, allo scopo di superare le contraddizioni e i gravi contrasti poi emersi negli ampi esecutivi di coalizione che si sono trovati a guidare.

dell'art. 94 Cost., ma anche incompatibile con la stessa nozione di governo parlamentare largamente prevalente nella dottrina, che richiede che la titolarità del potere esecutivo sia «un'emanazione permanente (mediante rapporto di fiducia) del o dei collegi titolari del potere legislativo»<sup>21</sup>.

Questa modalità di funzionamento della forma di governo, che nel ventennio maggioritario è stata sempre decisiva per la formazione dell'esecutivo e per l'instaurazione del rapporto di fiducia all'inizio di ogni legislatura, è divenuta impraticabile con le elezioni del 2013 e del 2018, nelle quali nessuna delle contrapposte coalizioni di partiti ha conseguito un numero di seggi sufficiente ad esprimere una maggioranza parlamentare e un nuovo esecutivo. Il tramonto del forzoso bipolarismo italiano e la necessità delle nuove forze di maggioranza di stipulare un accordo di coalizione post-elettorale avrebbero potuto rappresentare un'opportunità per rivalutare la centralità del rapporto di fiducia nel funzionamento della nostra forma di governo: per porre nuovamente le Camere al centro del procedimento di definizione dell'indirizzo politico della nuova maggioranza e del nuovo esecutivo all'indomani delle elezioni e per restituire rilevanza e centralità politica alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio e al conseguente dibattito sulla fiducia.

Si è invece perseguita, all'inizio della XVIII legislatura, una ancor più radicale svalutazione del rapporto di fiducia e del ruolo del Parlamento nella formazione del governo. Con il cosiddetto «contratto per il governo del cambiamento» si è scelta la strada di un'esplicita esautorazione degli organi costituzionali dalle scelte sostanziali in ordine all'indirizzo politico alla base del futuro rapporto di fiducia: una sorta di «privatizzazione» —come l'ha definita Gaetano Azzariti— sia del procedimento di formazione del governo sia del procedimento di instaurazione di fiducia, le cui linee fondamentali —programma, formula politica, composizione del nuovo esecutivo e motivazione della fiducia— sono state tutte definite «contrattualmente» dai due «capi politici» della Lega e del Movimento 5 Stelle, prima ancora che il Presidente della Repubblica assegnasse a Giuseppe Conte l'incarico di formare il nuovo esecutivo<sup>22</sup>.

L'idea alla base del «contratto per il governo del cambiamento» —che lo differenzia dai tradizionali accordi di coalizione che da sempre caratterizzano la vita politica italiana— era quella di pretendere di predeterminare «contrattualmente» tutti gli elementi alla base del futuro rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere, sottraendo per intero la scelta dei contenuti essenziali di tale rapporto ai soggetti indicati dalla Costituzione italiana quali titolari del potere di definirli.

---

<sup>21</sup> Elia, 1970: 642. Sono riconducibili al medesimo concetto le posizioni di chi definisce parlamentare la forma di governo nella quale l'esecutivo dipenda «in ogni momento» dal Parlamento. Cfr. Rotelli, 2006: 286; Di Giovine, 2009: 705.

<sup>22</sup> Azzariti, 2018: 981, secondo il quale «pochi si sono lamentati della gestione privata della crisi, sottovalutandone la portata sostanziale. Il programma di governo trasformato in un contratto tra due signori stipulato di fronte ad un notaio, le cui obbligazioni sono assolte da un loro fiduciario. Nessun ruolo è dato alle istituzioni ed ai soggetti in essi operanti. Nessuna consultazione con i gruppi parlamentari, che si dovranno limitare a registrare la volontà dei capi; nessun coinvolgimento (se non ex post) con chi —nella veste di Presidente del consiglio— dovrà essere responsabile del contratto una volta tradotto in programma politico».



Le conseguenze sul procedimento di instaurazione della fiducia sono state devastanti. Il *programma di governo* non è stato elaborato dal Presidente del Consiglio né proposto alla discussione e alla approvazione del Consiglio dei ministri. Esso era già stato prodotto da un accordo privato tra i due *leader* delle due forze della coalizione, che lo hanno reso pubblico prima ancora della formazione del governo<sup>23</sup>. Di conseguenza, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio davanti alle Camere sono state da lui stesso presentate come una mera esposizione riassuntiva dei punti più importanti del contratto per il governo per il cambiamento. L'intero dibattito sulla fiducia non potendo apportare alcun contributo alla definizione di un programma di governo già predefinito, si è ridotto ad un mero commento del contratto per il governo del cambiamento. Le mozioni di fiducia al primo Governo Conte risultano, infatti, esplicitamente « motivate » dalla constatazione della « piena sintonia dell'indirizzo politico amministrativo espresso nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri con i contenuti del citato "contratto per il Governo del cambiamento" »<sup>24</sup>.

Ne sono risultati stravolti tutti i rapporti di responsabilità politica conseguenti al rapporto di fiducia. Il Presidente del Consiglio non più artefice del programma di governo ma suo mero esecutore, diventa responsabile della sua attuazione non nei confronti delle Camere, ma dei due *leader* che lo hanno scelto insieme al programma nel loro contratto, entrambi nominati ministri e Vicepresidenti del Consiglio. I gruppi parlamentari di maggioranza, dopo aver perso ogni influenza sul procedimento di formazione dell'esecutivo, non possono che limitarsi ad accertare la coerenza delle dichiarazioni programmatiche con il contratto stipulato dai due *leader*, senza alcuna possibilità di incidere sulla definizione dell'indiriz-

<sup>23</sup> Come ha osservato Chieppa, 2018: 994, proprio in forza della estraneità dell'incaricato alla laboriosa intesa sul programma « è mancata una decisiva e progressiva mediazione e condivisione, propria del Presidente del Consiglio prima e dopo la nomina, come catalizzatore ed elemento attivo determinante nell'accordo politico, poi formalizzato nelle dichiarazioni programmatiche al fine di ottenere la fiducia delle Camere ». Del resto, questo ruolo di mero esecutore del « contratto-programma » è stato ammesso dallo stesso Conte in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea - Resoconto Stenografico*, 5 giugno 2018, 9a Seduta, pp. 8-9, nel corso delle sue dichiarazioni programmatiche. Predefinito anche rispetto all'incarico, il contratto-programma ha quindi condizionato e limitato fortemente il Presidente del Consiglio Conte nella sua funzione di direzione della politica generale del Governo, proprio nella fase decisiva di determinazione dell'indirizzo politico del nuovo esecutivo. In questo senso, il contratto per il governo del cambiamento, per le concrete modalità con le quali è stato stipulato, si è posto in aperto contrasto con il principio contenuto nell'art. 95 della Costituzione, secondo il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile.

<sup>24</sup> Così il testo della Mozione di fiducia n. 1-00014 a firma dei senatori Crimi e Candiani in Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, *Assemblea - Resoconto Stenografico - Allegato A*, 5 giugno 2018, 9a Seduta, 105, poi approvata dal Senato. Le mozioni di fiducia votate dal Senato e dalla Camera al Governo Conte hanno spostato il loro oggetto dal programma al contratto ovvero, più precisamente, dalle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio all'accordo di coalizione, come formalizzato dal capo politico del M5S e dal segretario federale della Lega nel contratto per il governo del cambiamento. L'intero procedimento di instaurazione della fiducia è stato così svuotato di contenuti già tutti predeterminati nel contratto per il governo del cambiamento. Le dichiarazioni programmatiche, il dibattito che ne è seguito e la decisione finale sulla fiducia al governo sono quindi diventati atti meramente ratificanti di un indirizzo politico già in tutto predeterminato nel contratto firmato dai due capi politici del M5S e della Lega. In questa vicenda senza precedenti, che ha condotto alla formazione del primo esecutivo della XVIII legislatura, il Presidente del Consiglio e le Camere sono stati sostanzialmente privati della possibilità di contribuire autonomamente, sul piano dei contenuti, alla definizione dell'indirizzo politico sul quale si regge il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento.

zo politico alla base del rapporto fiduciario. Perfino le prerogative dei singoli parlamentari della maggioranza sono state oggetto del contratto per il governo del cambiamento: in base ad esso i singoli parlamentari del Movimento 5 Stelle e della Lega non avrebbero potuto proporre disegni di legge attinenti ai temi contenuti nel programma di governo, la cui presentazione veniva riservata, dal contratto, al Governo o ai Presidenti dei due gruppi parlamentari del M5S e della Lega di Camera e Senato. Si è così tentato di neutralizzare, assieme alla libertà del mandato parlamentare, ogni forma responsabilità politica del parlamentare nei confronti degli elettori, con deputati e senatori della maggioranza trasformati dalle regole del contratto in fiduciari dei loro *leader*, che li avevano collocati nelle liste bloccate e nei collegi uninominali previsti dalla nuova legge elettorale<sup>25</sup>.

L'aspetto più allarmante, oltre che più regressivo, di questa limitazione patiziosa delle prerogative costituzionali dei parlamentari eletti nelle liste del Movimento 5 Stelle e della Lega, non è stata solo la presunzione dei vertici di queste due forze politiche di poter controllare e vincolare l'intera attività parlamentare alla mera ratifica di accordi già definiti nel contratto per il governo del cambiamento, ma l'idea che i due rapporti di rappresentanza e responsabilità politica sui quali si regge il funzionamento della forma di governo —il rapporto di rappresentanza politica tra parlamentari ed elettori e il rapporto di fiducia tra l'esecutivo e le Camere— potessero essere interamente ridotti ad una rigida contrattazione privata tra i vertici delle due forze di maggioranza e perciò essere sottratti a qualunque influenza dell'opinione pubblica, delle forze economiche, sociali e territoriali, degli altri organi costituzionali, nonché al controllo e alle proposte avanzate dalle forze di opposizione o anche «soltanto» da un singolo parlamentare rappresentante della Nazione.

### 3.3. *La limitazione e la marginalizzazione della discussione pubblica parlamentare*

Un terzo modo di esautorare il parlamento consiste nella limitazione, nella marginalizzazione e infine nell'esclusione dal processo decisionale della discussione pubblica nelle aule di Camera e Senato, che rappresenta il cuore del metodo parlamentare<sup>26</sup>. In Italia il declino della discussione pubblica parlamentare come metodo e come strumento essenziale per il conseguimento della decisione

<sup>25</sup> Si palesa così l'obiettivo di fondo del contratto per il governo del cambiamento di ribaltare i rapporti di responsabilità politica che dovrebbero caratterizzare il governo parlamentare: non più parlamentari rappresentativi degli elettori che responsabilizzano politicamente con le loro proposte e i loro voti l'esecutivo al quale hanno votato la fiducia, ma parlamentari responsabili politicamente unicamente nei confronti dei propri *leader* di partito collocati al vertice del governo, dei quali dovranno solo ratificare le proposte, quali che siano le concrete decisioni che vengono prese da un tale esecutivo.

<sup>26</sup> Un esempio particolarmente significativo di questo modo di esautorare il parlamento lo ritroviamo nella recente esperienza britannica, con la richiesta —lo scorso anno— del primo ministro Boris Johnson di sospendere per oltre un mese i lavori del Parlamento inglese, allo scopo di impedire alla Camera dei comuni di discutere e di vagliare l'operato del Governo nei mesi antecedenti la data dell'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea. Sul grave scontro istituzionale che questa decisione ha provocato e sull'importante sentenza, della Corte Suprema del Regno Unito, [2019] UKSC 41: *R (on the application of Miller) (Appellant) v. The Prime Minister (Respondent); Cherry and others (Respon-*

politica è iniziato negli anni Novanta del secolo scorso, legandosi strettamente alla crisi della funzione legislativa delle Camere<sup>27</sup>. Sotto numerosi punti di vista la perdita di importanza della discussione nei lavori delle nostre assemblee rappresentative ha subito nei primi due anni della XVIII legislatura una forte accelerazione; salvo ritrovare un'inaspettata centralità con la parlamentarizzazione della crisi del I Governo Conte del 21 agosto scorso, su cui tornerò più oltre, allorquando le dichiarazioni del Presidente del Consiglio al Senato, e il successivo dibattito, hanno assunto il massimo rilievo politico e la massima risonanza, chiarito le responsabilità politiche della crisi e gettato le basi per la formazione di una nuova maggioranza parlamentare e di un nuovo esecutivo con un diverso indirizzo politico.

Fino ad allora la rilevanza politica *esterna* delle discussioni parlamentari nel dibattito pubblico più generale —che si svolge nel sempre più ampio e diversificato circuito politico mediatico— è stata minima e ancora minore che nelle precedenti legislature. È del resto la complessiva attività delle Camere che appare sempre meno centrale nel dibattito politico, in connessione con un declino della centralità decisionale del Parlamento.

Sotto un secondo profilo —per così dire *interno* alle attività delle Camere— il peso dei dibattiti parlamentari nei procedimenti decisionali di Camera e Senato è stato in questa legislatura, se possibile, ancora minore che in quelle passate. La vicenda dell'approvazione della legge di bilancio per il 2019 è un esempio estremo, ma significativo, della sostanziale irrilevanza rivestita oggi dalla discussione parlamentare. Per la prima volta nella storia della Repubblica la legge di bilancio non è stata oggetto di un esame di merito da parte delle commissioni competenti di Camera e Senato, in palese violazione del principio istruttorio sancito dall'art. 72 della Costituzione<sup>28</sup>. Le assemblee di Camera e Senato sono

---

*dents*) v. *Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, riguardante la *Prorogation* voluta da Boris Johnson, cfr. Rosa, 2019; Martinelli, 2019; Caravale, 2019.

<sup>27</sup> Le riforme dei regolamenti parlamentari e le nuove prassi instauratesi nei lavori delle Camere negli anni Novanta del secolo scorso hanno inciso profondamente sul procedimento legislativo e, in particolare, sui tempi di discussione e di votazione dei provvedimenti, informandosi alla formula, ideata dall'allora Presidente della Camera Luciano Violante, della cosiddetta «democrazia decidente», che designa appunto il principio ispiratore delle numerose modifiche del regolamento della Camera dei deputati approvate, sotto la sua Presidenza, nel corso della XIII Legislatura. Le modifiche regolamentari introdotte in quegli anni hanno determinato una generale riduzione dei tempi dei dibattiti e degli interventi. L'«efficienza», la «rapidità», la «certezza» nei tempi di decisione sono diventati i principali requisiti delle procedure parlamentari, in particolare nel procedimento legislativo, nel quale la discussione può essere rigidamente contingentata e limitata. Sulla concezione «decidente» dei lavori parlamentari e sul nesso tra le riforme regolamentari di quegli anni e l'introduzione del sistema elettorale maggioritario cfr. Violante, 2001: XXI-LXVIII; Mezzanotte, 2001, 301. Per una critica della formula proposta da Violante della «democrazia decidente» e per un'analisi degli esiti delle riforme regolamentari della fine del secolo scorso sui dibattiti parlamentari, mi sia consentito rinviare a C. F. Ferrajoli, 2018: 518-536; *Id.*, 2019: 11-53.

<sup>28</sup> Le commissioni bilancio di Camera e Senato sono state di fatto esautorate da una discussione sull'intero testo della legge che comprendesse sia uno specifico esame dell'intero disegno di legge articolo per articolo e degli emendamenti ad essi proposti, sia una discussione più complessiva sui saldi finali della manovra. Alla Camera, in prima lettura, la commissione bilancio ha potuto svolgere un esame solo su un testo che è stato poi radicalmente modificato —nelle misure specifiche e nell'impianto complessivo— dal maxiemendamento poi approvato dal Senato, mentre alla commissione bilancio del Senato non è stato trasmesso per tempo dal Governo il testo definitivo del maxiemendamento sul

state poi costrette —in forza della posizione della questione di fiducia su un maxiemendamento interamente sostitutivo dell'intera legge di bilancio— a votare sul testo definitivo della legge di bilancio con tempi ridottissimi, insufficienti non soltanto ad avviare sul testo una discussione, ma anche solo a conoscere adeguatamente i contenuti normativi della manovra<sup>29</sup>. La gravità delle violazioni delle norme costituzionali sul procedimento legislativo, che hanno caratterizzato l'iter di approvazione della legge di bilancio per il 2019, hanno poi spinto il gruppo parlamentare del maggiore partito di opposizione a proporre un inedito ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, nel quale i senatori del Partito democratico —allora all'opposizione— hanno lamentato una lesione delle proprie prerogative parlamentari nel procedimento legislativo<sup>30</sup>.

Al declino della discussione parlamentare sta peraltro contribuendo la recente riforma del regolamento del Senato, approvata alla fine della scorsa legislatura che, nella stanca riproposizione del modello di «democrazia decidente» proposto dalla riforma Violante alla fine del secolo scorso, ha determinato una sistematica e ulteriore contrazione dei tempi degli interventi e una forte limitazione del numero dei senatori autorizzati ad intervenire nel dibattito in Assemblea. La riforma ha infatti dimezzato la durata massima di tutti gli interventi previsti nella discussione generale, a conferma della forte perdita di rilevanza di questa fase nel procedimento legislativo<sup>31</sup>. Ha inoltre destrutturato il dibattito sugli emendamenti —e forse questo è l'aspetto più grave—, riducendolo ad una mera contrapposizione delle diverse posizioni dei gruppi e rendendolo, quindi, sostanzialmente inutile ai fini della formulazione finale delle norme di legge<sup>32</sup>.

---

quale discutere e votare e si è, quindi, dovuto rinunciare al suo esame in conseguenza di una già fissata calendarizzazione del testo in aula.

<sup>29</sup> Il disegno di legge di bilancio è stato approvato con la fiducia in prima lettura dalla Camera dei deputati il 6 dicembre 2018. Al Senato è stato poi approvato sempre con la fiducia il 22 dicembre, in un testo radicalmente mutato rispetto alla prima lettura della Camera. Infine, la Camera ha approvato definitivamente la legge di bilancio sempre con voto di fiducia il 29 dicembre. Sul controverso iter che ha caratterizzato la legge di bilancio per il 2019 cfr. Degni, 2018: 537-556.

<sup>30</sup> Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è stato promosso dal senatore Andrea Marcucci in proprio e quale capogruppo e legale rappresentante pro tempore del «Gruppo parlamentare "Partito democratico"» presso il Senato della Repubblica e altri senatori del medesimo gruppo. La Corte costituzionale nell'Ordinanza n. 17 del 2019, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha tuttavia «preso atto di una serie di forzature dell'iter parlamentare della legge di bilancio 2019, che hanno determinato una grave compressione del dibattito in Commissione e nell'Aula del Senato, aggravando ulteriormente gli aspetti già problematici della pluridecennale prassi dei maxiemendamenti approvati con voto di fiducia». Tra i numerosi commenti all'ordinanza della Corte si vedano: Lucarelli, 2019; Lupo, 2019; Onida, 2019; Ruggeri, 2019; Sorrentino, 2019.

<sup>31</sup> Si vedano, in particolare, le modifiche apportate agli art. 89, 92 e 99 del Regolamento del Senato: i tempi massimi di tutti gli interventi sono stati ridotti da 20 a 10 minuti; i tempi ampliati discrezionalmente dal Presidente limitatamente ad un oratore per Gruppo, per le repliche dei Relatori e del rappresentante del Governo sono stati ridotti da 60 a 30 minuti; i tempi massimi di intervento di un oratore per gruppo sulla proposta di chiusura anticipata della discussione generale sono stati ridotti dai 10 a 3 minuti; infine i tempi massimi degli interventi sui richiami al regolamento, per l'ordine del giorno e per l'ordine delle discussioni e delle votazioni sono tutti stati ridotti 10 a 5 minuti. Su questi aspetti si vedano le osservazioni di A. Carboni, M. Magalotti, 2018: 39-40.

<sup>32</sup> La discussione sugli emendamenti ad uno stesso articolo, che fino alla scorsa legislatura prevedeva l'illustrazione da parte dei presentatori e la possibilità di ciascun senatore di intervenire nel dibattito, sebbene una sola volta, è stata sostituita —con le incisive modifiche all'art. 100 del regolamento

Ciò determina un vero e proprio abbandono da parte dell'Assemblea del metodo della discussione, quale presupposto e mezzo essenziale per conseguire la decisione politica. Drasticamente limitata nei tempi e nel numero degli interventi, la discussione parlamentare ha perso il suo scopo, che dovrebbe essere quello di determinare un pubblico confronto tra i diversi interessi rappresentati dai parlamentari e di trovare, anche grazie ad un approfondito dibattito sulle proposte emendative, la formulazione normativa che meglio possa contemperare i diversi interessi in gioco e conferire alla decisione quell'ampio consenso parlamentare e quella legittimazione democratica, che sono i più importanti presupposti per l'efficacia della legge nella sua fase di applicazione.

L'idea di fondo che dalla fine degli anni Novanta informa la concezione e la pratica dei lavori delle Camere è insomma che il Parlamento deve essere non tanto il luogo del dibattito e del confronto tra i diversi interessi rappresentati, al fine di trovare le soluzioni più condivise e più rispondenti all'interesse generale, quanto piuttosto un organo chiamato a ratificare nel più breve tempo possibile l'indirizzo politico predeterminato dal Governo e dalla maggioranza parlamentare sulla base di una loro diretta legittimazione elettorale<sup>33</sup>. Al centro della sua attività non vi è più la discussione ma la votazione. Ne deriva che —non essendo più un momento politicamente necessario e centrale per giungere ad una decisione politica— la discussione parlamentare viene ormai sempre più spesso compressa, limitata o addirittura aggirata.

### 3.4. *L'esproprio della funzione legislativa a favore del governo*

Un quarto modo di esautorare il parlamento consiste nel privarlo del concreto esercizio della sua più importante e tradizionale funzione: la funzione legislativa. Questo risultato è stato raggiunto sia con la marginalizzazione della legge ordinaria in favore degli atti aventi forza di legge, sia con lo stravolgimento del procedimento legislativo, sempre più trasformato in una procedura di rapida ratifica di contenuti normativi proposti dal Governo. Si tratta di una mutazione

---

del Senato apportate dalla riforma— dalla sola illustrazione degli emendamenti, da parte di uno solo dei presentatori, che può intervenire una sola volta per non oltre cinque minuti, elevabili a dieci se è l'unico intervento del Gruppo. In tal modo si impedisce di fatto un reale dibattito sugli emendamenti che, soprattutto quando illustrati da un senatore per tutto il gruppo, si ridurrà ad una piatta contrapposizione delle già polarizzate posizioni espresse dai gruppi. Un tale meccanismo, infatti, impedendo ai senatori che si discostano anche solo parzialmente dalle posizioni maggioritarie nel proprio gruppo, di incidere sulla discussione dell'articolo in questione, anche solo proponendo soluzioni alternative o compromissorie sulle quali possano convergere senatori di altri gruppi, rende molto difficile che un tale sommario dibattito in Assemblea possa realmente influire sull'esito delle votazioni e sulla più complessiva formulazione dell'articolo.

<sup>33</sup> Il Parlamento italiano si è progressivamente trasformato, con la formula della democrazia decidente, in un *mero produttore di decisioni*, non importa se e per quanto tempo discusse nelle assemblee rappresentative, l'importante è che siano il frutto esclusivo del binomio Governo-maggioranza parlamentare. Per una critica di tale impostazione si veda Azzariti, 2010: 184-194, secondo il quale per rilegittimare il Parlamento è necessario abbandonare la visione funzionalista delle Camere, incentrata sulle tecniche idonee ad assicurare l'«efficienza», la «certezza» e la «rapidità» della decisione legislativa, e tornare ad una visione propriamente costituzionale del ruolo del Parlamento incentrata sul valore della rappresentanza politica.

che non è avvenuta in questa legislatura, ma risale anch'essa agli anni Novanta del secolo scorso e ha coinciso con l'affermarsi di un progressivo dominio dell'esecutivo sulla legislazione sia attraverso un più ampio uso della delega legislativa, sia grazie all'abuso ordinario della decretazione d'urgenza, che ha fatto dei decreti legge non più una misura eccezionale da adottare in casi di necessità e urgenza, ma la principale fonte del nostro ordinamento, con la quale vengono approvate tutte le più importanti norme legislative attuative dell'indirizzo politico dell'esecutivo<sup>34</sup>.

Lo strumento tramite il quale la decretazione d'urgenza ha di fatto spodestato la funzione legislativa del Parlamento e realizzato un modello ratificante di decisione parlamentare è la prassi ormai consolidata dell'abuso della questione di fiducia su maxiemendamenti: una prassi che stravolge il procedimento legislativo e costringe le Camere a votare in blocco e senza discussione centinaia, talora migliaia, di disposizioni eterogenee. La questione di fiducia ha perso in questo modo il suo carattere fiduciario giacché il suo oggetto è non già l'indirizzo politico perseguito dall'esecutivo, ma semplicemente la rapida e integrale approvazione di un provvedimento legislativo la cui votazione con la fiducia —specie nei casi nei quali questa sia posta su un maxiemendamento dal contenuto fortemente eterogeneo— vale semmai a offuscare la responsabilità politica dell'esecutivo sulle singole disposizioni legislative contenute nel provvedimento. Le caratteristiche proprie dei procedimenti fiduciari, quali la priorità, l'indivisibilità, l'inemendabilità e la votazione per appello nominale vengono così strumentalizzate dal Governo al fine di approvare rapidamente un provvedimento legislativo, di precludere una discussione specifica sulle numerose norme di legge da far approvare in blocco dalle Camere e di azzerare del tutto il potere di emendamento dei parlamentari.

---

<sup>34</sup> Per avere un'idea delle proporzioni di questa trasformazione è utile soffermarsi sui dati statistici più recenti pubblicati in Camera dei deputati, Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione (2019): 5-8. Gli Appunti del Comitato per la legislazione prendono in esame i primi venti mesi della XVIII legislatura, precisamente dal 23 marzo 2018 al 6 dicembre 2019, e mostrano come l'attività normativa di rango primario sia saldamente in mano all'esecutivo. Se guardiamo al numero degli atti di rango legislativo approvati in questo periodo rileviamo che —in linea con le ultime legislature— il numero complessivo degli atti con forza di legge arriva a 95 (di cui 58 decreti legislativi e 37 decreti-legge), superando quello delle leggi ordinarie che si ferma a 93. Se poi andiamo a vedere la tipologia delle 93 leggi approvate dalle Camere scopriamo che ben 27 di queste (circa il 29 %) sono leggi di conversione di decreti legge, mentre 36 (circa il 39 %) sono le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Se poi andiamo a valutare il peso delle leggi di conversione dei decreti-legge sulla complessiva produzione legislativa delle Camere, considerando il numero di commi contenuti in tali atti legislativi —quello che mostra l'effettiva incidenza della decretazione d'urgenza sugli spazi legislativi del periodo considerato—, ci accorgiamo che le dimensioni complessive dei testi dei decreti legge, risultanti all'esito della conversione, corrispondono a più della metà (circa il 58 %) dell'insieme di tutte le 93 leggi approvate nei primi venti mesi della legislatura. Naturalmente gli Appunti del Comitato ci dicono anche che una buona parte delle norme di legge così approvate sono state introdotte nella legge di conversione e sono quindi il frutto di un'intensa attività emendativa dei parlamentari e del governo stesso nel corso dell'esame del decreto da parte delle Camere. Ciò non toglie che la maggior parte delle norme di legge, che vanno a comporre il nostro ordinamento giuridico, sono oggi contenute nei decreti legge e nei decreti legislativi. In tale quadro il procedimento legislativo ordinario ha ormai assunto un rilievo marginale nella stessa produzione delle Camere, i cui lavori sono ormai stabilmente dominati dalla produzione normativa dell'esecutivo, grazie all'indiscussa prevalenza dei procedimenti legislativi «duali»: leggi delega, leggi di autorizzazione alla ratifica, leggi di approvazione di bilanci e consuntivi e soprattutto leggi di conversione di decreti legge.

Nelle ultime legislature l'abuso della questione di fiducia, lungi dall'attenuarsi, è letteralmente esploso sia sotto il profilo quantitativo del numero delle fiducie e della dimensione dei maxi-emendamenti, sia sotto il profilo qualitativo, cioè relativo al tipo di atti legislativi approvati con il ricorso al voto di fiducia. Un vero e proprio «esproprio continuato» —come lo ha recentemente definito Andrea Manzella— da parte del Governo delle fasi finali e più importanti dei procedimenti legislativi<sup>35</sup>, usato ormai sistematicamente dall'esecutivo perché idoneo a trasformare tanto la funzione legislativa quanto la funzione di controllo della Camere in una funzione meramente ratificante delle mutevoli decisioni assunte dal Governo.

Nonostante le critiche di incostituzionalità, rivolte da gran parte della dottrina per la palese violazione del primo comma dell'art. 72 della Costituzione che la fiducia sui maxi-emendamenti determina, questa prassi si è ormai consolidata e generalizzata<sup>36</sup>. Sembra ormai che non conti più nulla il contenuto degli atti sui quali viene posta la questione di fiducia, al punto che le norme legislative votate con la fiducia possono mutare da una Camera all'altra —come è avvenuto con regolarità nel corso degli ultimi anni per decreti-legge, leggi delega e legge di bilancio— senza che questo susciti alcun imbarazzo nel Governo o particolari tensioni nella maggioranza. La sola cosa che conta, nel ricorso a tale prassi, è che il Parlamento ratifichi in blocco le decisioni prese dall'esecutivo, senza che vi sia necessità di alcun legame o anche della semplice coerenza del testo approvato con l'indirizzo politico alla base del rapporto di fiducia. Il risultato è una forte deresponsabilizzazione politica del Governo nei confronti del Parlamento e dei parlamentari nei confronti degli elettori. Sotto il ricatto della fiducia, l'esecutivo può far approvare migliaia di norme senza che la gran parte di essa sia esaminata e discussa dalle Camere. D'altra parte i parlamentari della maggioranza —come del resto simmetricamente quelli di opposizione— potranno evitare di assumersi

<sup>35</sup> Manzella, 2018: 11.

<sup>36</sup> I rilievi critici si sono concentrati, innanzitutto, sulla violazione dell'art. 72 della Costituzione, il cui primo comma prescrive l'approvazione di ogni disegno di legge articolo per articolo e con votazione finale. È questa una norma chiave del procedimento delineato dalla Costituzione per la formazione delle leggi, poiché consente l'affermarsi di tutta una serie di principi volti a caratterizzare la funzione legislativa delle Camere. L'approvazione articolo per articolo e con votazione finale permette, infatti, al Parlamento di operare un esame dettagliato del progetto di legge, rende più agevole la presentazione e la discussione di emendamenti, facilita una valutazione specifica delle singole norme e allo stesso tempo una più coerente valutazione d'insieme dell'intero testo legislativo. La previsione dell'art. 72 esalta, nelle fasi di discussione e di deliberazione, quei principi di trasparenza e pubblicità che differenziano la legge da altre fonti normative, permette la partecipazione di tutti i parlamentari, e quindi anche delle minoranze, alla formazione del testo e consente loro di esprimersi liberamente sui diversi enunciati normativi contenuti nel progetto di legge rendendone più chiara la responsabilità politica di fronte al corpo elettorale e alla forza politica di appartenenza. In altre parole questa norma costituzionale, nel regolare il più importante procedimento parlamentare per la formazione della volontà statale, pone al centro il momento della discussione e, quindi, la dialettica e il contraddittorio tra i diversi interessi e le differenti opzioni politiche rappresentati in Parlamento. Sulla prassi dei maxi-emendamenti cfr. Griglio, 2005: 807-828; Pistorio, 2018. Tra coloro che hanno duramente criticato la prassi dei maxi-emendamenti per la grave elusione dei principi costituzionali sul procedimento legislativo che essa determina si vedano Rescigno, 1998: 141; Pisaneschi, 1988: 246; Labriola, 2004; Scagliarini, 2005: 273-278; Lupo, 2007: 74-78; C. F. Ferrajoli, 2008: 613-621; Piccirilli, 2008: 291 ss. Non vede nei maxi-emendamenti una formale violazione dell'art. 72 Cost., pur evidenziandone l'estraneità dal modello di procedimento legislativo prefigurato dalla Costituzione, Passaglia, 2006: 1391.

la responsabilità delle norme approvate, sia perché potranno sempre addurre a giustificazione la contestuale approvazione con quel voto di molte altre norme, sia perché costretti con il proprio voto non tanto ad esprimere un consenso o un dissenso su specifiche scelte legislative, quanto a confermare o negare con quello stesso voto la sopravvivenza del Governo mediante la fiducia.

Il *metodo parlamentare* che dovrebbe caratterizzare il procedimento legislativo delineato dalla Costituzione repubblicana è uscito letteralmente a pezzi da queste trasformazioni. L'attività legislativa del Parlamento è oggi totalmente monopolizzata dalle proposte legislative del Governo, non tanto per il loro rilievo politico e per il grado di consenso che esse riescono a conseguire nelle assemblee rappresentative, ma perché «drogate» dal ricorso abusivo alla decretazione d'urgenza, alla questione di fiducia e ai numerosi procedimenti speciali che impongono per legge l'iniziativa governativa.

Il principio *rappresentativo*, che nel procedimento legislativo dovrebbe assicurare la discussione e il confronto tra la pluralità degli interessi rappresentati e coinvolti dal merito delle norme legislative e perciò dare a ciascun parlamentare la possibilità di farsene portatore con proposte emendative che incidano sul testo finale della legge, si è ridotto negli ultimi anni alla promozione e quindi alla tutela esclusiva di quegli interessi che riescono a farsi rappresentare all'interno dell'esecutivo o tutt'al più tra i parlamentari più influenti della maggioranza. Il metodo parlamentare nel quale si esprime la *democraticità* del procedimento legislativo e che presuppone la formazione in Parlamento —unico organo rappresentativo dell'intero corpo elettorale— degli enunciati legislativi attraverso la discussione e il voto di una pluralità di proposte emendative risulta sostanzialmente abbandonato. La crisi della funzione legislativa del Parlamento e il suo continuo spostamento nell'orbita dell'attività normativa del Governo finisce per mettere in discussione la stessa legittimazione democratica della legislazione e, con essa, dell'intero ordinamento giuridico fondato sulla rappresentanza politica e sulla centralità della legge statale nel sistema delle fonti, proprio in ragione di quei caratteri di rappresentatività e democraticità che solo un Parlamento nella pienezza delle sue prerogative è in grado di assicurare<sup>37</sup>.

#### **4. La resistenza della democrazia parlamentare e la perdurante forza normativa della Costituzione italiana**

I numerosi tentativi dell'ultimo quarto di secolo di esautorare il Parlamento diminuendone il ruolo e sottraendogli l'esercizio delle funzioni che gli sono

---

<sup>37</sup> Come ci ricorda Kelsen, 1982: 175, «il parlamentarismo è la formazione della volontà normativa dello stato da parte di un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed uguale, e quindi democraticamente, secondo il principio maggioritario». E, infatti, proprio il carattere rappresentativo e collegiale dell'organo parlamentare a fondare il principio di maggioranza quale regola di formazione delle norme che regolano la vita collettiva. L'approvazione di una legge da parte della maggioranza dei rappresentanti del corpo elettorale consente infatti di configurare le norme legislative come il prodotto, sia pure indiretto, della volontà della maggioranza degli elettori e perciò di fondare la pretesa da parte delle istituzioni statali del rispetto da parte di tutti di tali norme, come dell'intero ordinamento giuridico.



assegnate dalla Costituzione, sebbene abbiano determinato una crisi dei fondamenti del nostro sistema parlamentare, non hanno —ancora— condotto ad un cambiamento della forma di governo o peggio a travolgere lo Stato democratico-rappresentativo. Il Parlamento ha dato prova in più di un'occasione di riuscire a riaffermare il suo ruolo nel sistema attraverso un recupero della sua rappresentatività, della centralità del rapporto di fiducia e della necessità del dibattito parlamentare e infine a riappropriarsi del pieno esercizio della funzione legislativa.

Le ragioni di questa resistenza sono essenzialmente due. La prima è che il modello di democrazia ratificante egemone in questi anni è risultato radicalmente estraneo al parlamentarismo, del quale deforma e viola apertamente i principi giustificativi. Esso non costituisce un modello coerente ed efficiente di funzionamento della forma di governo, e si è dimostrato nei fatti incapace di rappresentare la complessità degli interessi politici, sociali e territoriali presenti nel nostro Paese. In altre parole, quella che ho chiamato «democrazia ratificante» e che in questi anni è stata chiamata dai suoi sostenitori «democrazia decidente», «democrazia governante» o, addirittura «democrazia del leader», pur presentandosi come una nuova e più moderna forma di democrazia rappresentativa, si nutre di soluzioni e modelli identitari e plebiscitari ad essa estranei, perché in aperta contraddizione con il ruolo che la rappresentanza politica svolge nello Stato costituzionale di diritto.

La seconda ragione è la perdurante forza della Costituzione repubblicana, la cui norme sulla forma di governo e i cui organi di garanzia hanno svolto in molti casi un ruolo decisivo per la tenuta della nostra democrazia parlamentare e del più complessivo modello costituzionale di Stato rappresentativo. Si pensi al ruolo svolto dalla figura del Presidente della Repubblica, che ha sempre fatto un uso assai prudente del potere di scioglimento delle Camere, consentendo al Parlamento, anche nei casi di crisi di governi che avevano goduto di una forte legittimazione elettorale, di esprimere una nuova maggioranza e un nuovo esecutivo senza dover ricorrere ad una nuova consultazione elettorale. Si pensi ai recenti e importantissimi interventi della Corte costituzionale sulle leggi elettorali di Camera e Senato, con le sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, volti a restituire e a preservare la rappresentatività del Parlamento e dei singoli deputati e senatori nei confronti del corpo elettorale, messa in discussione da leggi elettorali basate su lunghe liste bloccate e abnormi premi maggioranza che limitavano e coartavano la volontà degli elettori, in piena contraddizione con il principio democratico. Si pensi, ancora, alla vicenda dell'agosto 2019, che ha mostrato la perdurante forza ed efficacia delle procedure costituzionali volte alla soluzione di una crisi di governo. Esse hanno impedito a un ministro dell'interno, *leader* di una forza di maggioranza, che pretendeva nei suoi improvvisati comizi balneari l'immediato scioglimento delle Camere, di ottenere una consultazione elettorale con la quale intendeva chiedere il conferimento alla sua persona di «pieni poteri», dai contorni del tutto indefiniti e in palese contrasto con il dettato della Costituzione. Una vicenda che ha mostrato la perdurante importanza e centralità politica che possono assumere le solenni procedure fiduciarie e i pubblici dibattiti parlamentari —come quello svoltosi in Senato a partire dalle comunicazioni del Presidente del

Consiglio Giuseppe Conte—, quando questi vengono correttamente utilizzati per accertare e far valere la responsabilità politica degli organi rappresentativi.

Questo non significa affatto che la nostra democrazia rappresentativa goda di buona salute, né tantomeno che stiamo uscendo dalla lunga crisi della forma di governo parlamentare che affligge il nostro ordinamento costituzionale da ormai venticinque anni. Sebbene tutte le ipotesi di radicale trasformazione delle nostre istituzioni rappresentative —in senso presidenziale, o semipresidenziale o nel senso del premierato assoluto— instancabilmente riproposte dal revisionismo costituzionale nell'ultimo quarto di secolo, siano miseramente naufragate, la crisi della nostra democrazia parlamentare e la sua delegittimazione nel dibattito pubblico sembrano essersi spinte troppo oltre per pensare che un semplice contenimento delle prassi apertamente incostituzionali instauratesi negli ultimi anni sia sufficiente ad arrestare il declino del parlamentarismo italiano. Purtroppo, nonostante l'assetto del nostro sistema politico oggi tendenzialmente multipolare e gli evidenti fallimenti del modello ratificante, i principi costitutivi di tale concezione continuano a inquinare la vita politica italiana e l'immaginario dell'opinione pubblica sul funzionamento della democrazia parlamentare.

La retorica del Governo e del *leader* «eletto direttamente dal popolo», attraverso la consultazione elettorale per il rinnovo delle Camere, ha in questi anni pesantemente minato la credibilità della nostra democrazia parlamentare agli occhi dei cittadini, delegittimando le nostre istituzioni rappresentative su più livelli. In primo luogo, è stata usata per delegittimare il *Parlamento*, laddove questo si è ritrovato impossibilitato ad esprimere un Governo e una solida maggioranza parlamentare espressione diretta e inequivoca del risultato delle elezioni politiche. In secondo luogo, è stata usata per delegittimare le elezioni politiche, laddove i risultati delle consultazioni elettorali non hanno delineato una chiara maggioranza parlamentare in entrambe le Camere. In terzo luogo, ha operato una delegittimazione del *Governo*, laddove questo è nato da accordi parlamentari tra partiti che si erano contrapposti alle elezioni e quindi —secondo la retorica ratificante— non diretta espressione del voto popolare. In quarto luogo, è stata utilizzata per delegittimare e condizionare il ruolo e le funzioni del *Presidente della Repubblica*, laddove questi, di fronte ad una crisi della coalizione dei partiti che aveva vinto le elezioni, non ha sciolto le Camere, favorendo la ricerca di una nuova maggioranza parlamentare e di un nuovo esecutivo al fine di consentire il naturale proseguimento della legislatura. Infine, è stata impiegata per indebolire la credibilità dell'intero *sistema democratico rappresentativo* perché incapace di garantire un Governo «eletto» dal voto popolare e la sua durata in carica per un'intera legislatura.

Questa immagine deformata della nostra democrazia parlamentare proposta dalla concezione ratificante è sopravvissuta incredibilmente al tramonto dei sistemi prevalentemente maggioritari e alla fine del bipolarismo, avvenuti a partire dal 2013<sup>38</sup>. La sua continua riproposizione si rivela oggi come un permanente fattore di indebolimento dell'ordinamento costituzionale, dato che vale a delegittimare costantemente le istituzioni rappresentative, a svalutare il funzionamento democratico ordinario della forma di governo e a minarne la credibilità

---

<sup>38</sup> Bovero, 2015: 10-11.

di fronte agli elettori. La montante disaffezione dei cittadini nei confronti della politica e la diffusa diffidenza verso le istituzioni democratiche, che trovano espressione nel crescente astensionismo elettorale, sono anche il frutto di questa opera di delegittimazione<sup>39</sup>. I giudizi sull'inutilità delle elezioni politiche per la loro incapacità di produrre immediatamente —«la sera stessa delle elezioni», secondo l'ormai abusato gergo politico-giornalistico— un Presidente del Consiglio e un governo di legislatura «diretta espressione del voto popolare», mostrano oggi tutta la loro pericolosa valenza antiparlamentare.

Del resto un mero conservatorismo costituzionale non può più ritenersi sufficiente a restituire credibilità alle istituzioni rappresentative e rischia di risolversi nell'accettazione passiva delle forme del loro attuale declino. Una rifondazione della nostra democrazia parlamentare richiede perciò un nuovo indirizzo politico costituzionale che chiuda definitivamente la stagione revisionista e valga a rivalutare, sulla base di una severa critica delle loro violazioni, i principi della forma di governo parlamentare iscritti nella Costituzione del 1948. L'ipotesi che si qui si propone è che solo contrapponendo alle degenerazioni in atto un *modello di rappresentanza politica responsabile*, coerente con quelli che abbiamo indicato come i fondamenti giustificativi del parlamentarismo e con i principi della Costituzione, può essere posto un argine ai dilaganti fenomeni di irresponsabilità politica che caratterizzano oggi tanto il rapporto del Governo nei confronti delle Camere, quanto il rapporto dei parlamentari nei confronti del corpo elettorale.

## 5. Il principio rappresentativo oltre lo Stato

La vicenda italiana mostra come le sorti dello Stato rappresentativo dipendano oggi sia dalla sua capacità di rendere effettivi e ben funzionanti i rapporti di rappresentanza politica che ne costituiscono il fondamento, sia dalla possibilità di estendere i principi della democrazia rappresentativa all'organizzazione e al funzionamento interno di quei soggetti politici e istituzionali —come i partiti e l'Unione europea oggi determinanti nella vita del sistema costituzionale— che a quei principi sono rimasti estranei.

Nel caso italiano il rilancio della credibilità e della legittimazione politica dello Stato rappresentativo deve passare inevitabilmente per una rifondazione del parlamentarismo, che si ponga come obiettivo la rivitalizzazione dei rapporti di responsabilità politica dei nostri organi rappresentativi. A questo scopo è essenziale arrestare la grave crisi della *capacità ordinante della Carta costituzionale*, e in special modo delle norme della seconda parte dedicate all'ordinamento della Repubblica, la cui messa in discussione ha reso possibili le degenerazioni delle prassi governative e parlamentari. Solo assumendo la Carta costituzionale e i suoi principi come fondamentali parametri di legittimità delle attività degli organi parlamentari e di governo si potrà rifondare il diritto parlamentare su quelli che abbiamo identificato come i principi giustificativi del parlamentarismo. Solo una rinnovata capacità critica dell'esistente potrà fondare un nuovo indirizzo politi-

<sup>39</sup> Si veda in proposito l'indagine demoscopica condotta da Diamanti, 2018: 6.

co costituzionale in grado di leggere come violazioni del dettato costituzionale le gravi degenerazioni delle prassi governative e parlamentari e, soprattutto, di elaborare nuovi istituti e strumenti di garanzia idonei ad aggiornare i principi fondanti del parlamentarismo e a restituire rappresentatività e responsabilità alle nostre istituzioni repubblicane.

Il Parlamento può insomma ritrovare il suo primato nella democrazia italiana nella misura in cui riaffermerà il primato della Costituzione nell'organizzazione dei suoi lavori, restituendo normatività ai regolamenti parlamentari sulla base del loro ruolo attuativo e integrativo delle norme costituzionali sulla forma di governo. In questa prospettiva sarebbe oggi necessaria un'ampia e coordinata riscrittura dei regolamenti di Camera e Senato finalizzata a una rilegittimazione dell'istituzione parlamentare sulla base della massima garanzia della sua funzione rappresentativa, del suo ruolo di controllo e responsabilizzazione politica dell'esecutivo, della centralità della discussione pubblica come metodo per conseguire la decisione politica e del pieno esercizio della funzione legislativa.

In secondo luogo, è necessario affrontare la *crisi della rappresentatività dei partiti* e il declino del loro radicamento sociale, che minano le forme tradizionali della partecipazione politica dei cittadini e della responsabilizzazione dei parlamentari. In questa prospettiva risulta indispensabile una attenta disciplina legislativa dell'attività dei partiti politici. Se è vero che la democrazia parlamentare italiana è stata costruita, fundamentalmente, dall'azione di partiti di massa radicati nella società, è anche vero che è stata l'azione dei partiti e la loro crescente distanza dalla società che hanno provocato la crisi del parlamentarismo italiano. Un parlamentarismo responsabile, che voglia far fronte alla crisi di rappresentatività dei partiti, dovrà perciò da un lato porsi come obiettivo l'effettività delle forme e dei meccanismi di responsabilizzazione degli organi rappresentativi dello Stato —del Governo nei confronti delle Camere e del Parlamento nei confronti del corpo elettorale— anche in caso di crisi, di assenza o di degenerazione autocratica dei partiti, dall'altro estendere il modello della rappresentanza politica responsabile ai partiti stessi con l'obiettivo di democratizzarne il funzionamento interno e di stimolare nella loro vita quotidiana l'effettiva responsabilizzazione dei suoi vertici nei confronti degli iscritti e dei suoi elettori.

La questione della democrazia nei partiti è del resto analoga a quella della democrazia nello Stato: al pari della democrazia rappresentativa, che costituisce un metodo per assumere le decisioni collettive nell'interesse dei cittadini attraverso organi rappresentativi dell'intero corpo elettorale, anche la democrazia nei partiti consiste essenzialmente in un metodo con il quale vengono prese le decisioni, idoneo ad assicurare la rappresentatività del partito nei confronti di quegli interessi politici, sociali e territoriali che esso si propone di promuovere. Proprio l'esperienza del moderno Stato democratico-rappresentativo ci ha insegnato come la democraticità del metodo di selezione di coloro che sono demandati ad esercitare il potere politico ed a rappresentare le istituzioni statali costituisca, attraverso la competizione elettorale e il libero esercizio delle libertà politiche, il presupposto per assicurare permanentemente una forte rappresentatività ai vertici dell'istituzione statale e una loro larga legittimazione politica. La stessa esperienza del parlamentarismo ci mostra come la democraticità del

metodo per giungere ad una decisione —si pensi per esempio al procedimento legislativo— risulta decisivo per assicurare la legittimazione politica della decisione stessa come rappresentativa di un interesse comune dei consociati. Per non parlare degli strumenti di partecipazione politica dei cittadini che il nostro ordinamento costituzionale promuove anche in termini di partecipazione diretta alle decisioni politiche, nelle forme delle leggi di iniziativa popolare e del referendum abrogativo. Istituti di democrazia diretta che, con il coinvolgimento del corpo elettorale ai processi decisionali, concorrono a responsabilizzare i rappresentanti allargando la legittimazione democratica dell'intero sistema rappresentativo.

Il necessario rapporto tra democraticità e rappresentatività, come pure l'importanza della partecipazione attiva dei cittadini alla vita politica, ormai acquisiti negli ordinamenti costituzionali con riferimento alle istituzioni statali, non sono stati però posti quali problemi centrali del funzionamento dei partiti politici, né la loro assenza nella vita e nell'organizzazione degli odierni partiti sono stati messi sufficientemente in relazione con la loro progressiva perdita di rappresentatività. Per i partiti, quanto per lo Stato, la rappresentatività degli organi di direzione può essere perseguita sia attraverso la democraticità del metodo di selezione dei rappresentanti e di assunzione delle decisioni, sia con la partecipazione politica attiva dei cittadini dentro e fuori i partiti, come dentro e fuori dalle istituzioni. Esso richiede che i partiti cambino profondamente il proprio modo di assumere le decisioni e di selezionare i propri vertici e ritornino ad operare nella società, quali luoghi sociali attraverso i quali, come dice l'art. 49 della nostra Costituzione, i cittadini «concorrano con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Infine, non può essere elusa la *questione europea* e, con essa, il problema della predeterminazione di aspetti centrali dell'indirizzo politico nazionale da parte di organi sovranazionali a scarsa —e in alcuni casi nulla— legittimazione democratico-rappresentativa, senza che vi siano né a livello nazionale né sovranazionale idonei strumenti parlamentari di controllo e di indirizzo che possano condizionarne efficacemente i poteri e le decisioni.

L'integrazione europea ha giocato, a partire dal Trattato di Maastricht, un ruolo rilevante nella crisi italiana. L'intera forma di governo parlamentare e, con essa, i principi della nostra democrazia rappresentativa, sono stati fortemente messi in discussione dalla dislocazione negli organi dell'Unione di fondamentali poteri normativi e di indirizzo politico. La questione è oggi aggravata dalla crisi che investe il processo di integrazione europea, che oltre ad aver perso un paese importante come il Regno Unito, è ormai in crisi di prospettiva da almeno un decennio e deve fronteggiare un euroscetticismo in forte crescita in tutti gli Stati dell'Unione. Crisi della democrazia rappresentativa nazionale e crisi dell'integrazione politica sovranazionale sono due fenomeni che negli ultimi anni sembrano alimentarsi l'uno con l'altro.

Le scelte fatte dall'UE, spesso sulla base di parametri fissati nei trattati, sono sempre più centralizzate e contrattate dai governi degli Stati negli organi intergovernativi. Esse si impongono nel nostro ordinamento costituzionale stravolgendo sia i tradizionali strumenti di codeterminazione dell'indirizzo politico tra Governo e Parlamento, sia i meccanismi di responsabilizzazione politica dell'esecutivo

nei confronti delle Camere e di queste nei confronti del corpo elettorale. Specie in campo economico l'indirizzo politico del Governo è di fatto contrattato dall'esecutivo negli organi intergovernativi dell'Unione. Il Parlamento italiano viene così marginalizzato da alcune scelte politiche di fondo essenziali per la definizione dell'indirizzo politico, mentre il corpo elettorale ne viene, in tale quadro, totalmente estromesso. I rapporti rappresentativi che legano i governi ai parlamenti e ai cittadini dei rispettivi Stati membri vengono depotenziati in sede europea dal carattere pattizio e segreto delle trattative da essi condotte nelle riunioni degli organi intergovernativi. Il modello decisionale intergovernativo occulta le responsabilità politiche dei governi per le decisioni prese in sede europea nei confronti sia dei parlamenti che dei corpi elettorali nazionali.

L'impossibilità di una chiara responsabilizzazione politica dei singoli governi, e degli organi intergovernativi complessivamente intesi, per le decisioni e gli indirizzi che essi adottano mostra come il funzionamento del Consiglio e del Consiglio europeo, contrariamente a quanto afferma l'art. 10 del Trattato sull'Unione europea, non sia affatto fondato sui principi della democrazia rappresentativa, i quali impongono, come si è visto, un diretto rapporto rappresentativo tra governanti e governati e una conseguente responsabilità politica fatta valere dai rappresentati per le decisioni prese dal rappresentante<sup>40</sup>.

L'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea risulta insomma sempre più insostenibile, tanto per la tenuta delle democrazie rappresentative nazionali, che vanno impoverendosi e perdendo credibilità e legittimazione politica di fronte ai cittadini, quanto per lo stesso processo di integrazione europea, percepito ormai da larghe fasce dell'opinione pubblica come un processo non democratico, imposto dall'alto e non condizionabile in alcun modo da parte degli elettori. La Brexit è la manifestazione più evidente di una tensione che potrebbe portare in poco tempo alla dissoluzione dell'Unione europea. In una tale situazione, la stessa sopravvivenza dello Stato rappresentativo dipende dalla possibilità che il modello della rappresentanza politica responsabile venga esteso allo stesso ordinamento dell'Unione e, quindi, oltre la tradizionale dimensione dello Stato nazionale. L'intero processo di integrazione europea dovrebbe perciò essere rilanciato sulla base del principio democratico rappresentativo, con l'affidamento di tutte le competenze legislative e di indirizzo politico dell'Unione a un Parlamento europeo eletto con un unico sistema elettorale da tutti i cittadini europei e a un organo esecutivo rappresentativo e responsabile rispetto ad esso come è oggi solo potenzialmente la Commissione europea.

Una tale prospettiva di integrazione sovranazionale democratica avrebbe il pregio di adattarsi a una struttura dell'UE che già oggi sembra dotata, sia pure

---

<sup>40</sup> Secondo l'art. 10 del Trattato sull'Unione Europea «il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo». Il Consiglio e il Consiglio europeo non sono rappresentativi dei cittadini europei, né sono responsabili politicamente nei confronti di un organo eletto a suffragio universale dal corpo elettorale europeo come è il Parlamento europeo di Strasburgo. Essi in realtà rappresentano, attraverso i rappresentanti dei governi che lo compongono, gli Stati membri dell'Unione. Gli accordi che vengono conseguiti al loro interno non sono che il frutto dei rapporti di forza tra gli Stati, e le decisioni che vengono prese non rappresentano altro che la sommatoria dei particolari interessi nazionali da esse coinvolti.

in forma embrionale, di quei tratti istituzionali che potrebbero condurre nel giro di alcuni anni a un governo parlamentare europeo: un parlamento rappresentativo dei cittadini europei, una Commissione che negli anni ha costruito l'embrione di un rapporto di fiducia con il Parlamento e che potrebbe riprendere in mano il suo ruolo di indirizzo politico che ha in parte svolto prima delle derive più marcatamente intergovernative degli ultimi anni. Inoltre tale prospettiva varrebbe a risolvere i più importanti problemi che da almeno dieci anni hanno determinato una brusca frenata del processo di integrazione europea e, anzi, un suo drammatico arretramento: *a)* la crisi della capacità decisionale e politica degli attuali organi dell'Unione, determinata dalla evidente difficoltà di raccordare gli interessi di ben ventisette Stati membri con un peso economico e di dimensioni territoriali e demografiche estremamente diversificate; *b)* la crescente conflittualità tra gli Stati membri, la cui incessante competizione economica pone ostacoli sempre maggiori all'integrazione politica, favorendo in tutti gli Stati la crescita di movimenti nazionalisti apertamente anti-europei; *c)* il deficit democratico delle istituzioni dell'Unione, incapaci di instaurare un diretto rapporto con i cittadini europei e vissute dalle opinioni pubbliche nazionali soltanto come un fattore di limitazione della democrazia rappresentativa nei propri paesi.

Naturalmente, per un simile salto in direzione della costruzione democratica e federalista dell'Unione, sarebbe necessaria, da parte delle classi dirigenti nazionali ed europee, una forte volontà politica, oggi assente. Ma si tratta, appunto, di una questione politica. Non vi sono ostacoli insormontabili né sul piano teorico né su quello giuridico ad una estensione della democrazia rappresentativa a livello di europeo, né tantomeno alla possibilità di conciliarla con i principi di un ordinamento costituzionale come quello italiano, sulla base di due distinte legittimazioni democratico-rappresentative e due diverse forme di responsabilità per rappresentanza: quella degli eletti nel nostro Parlamento nei confronti dei cittadini italiani per come esercitano le loro funzioni rappresentative nell'interesse della Nazione e quella degli eletti nel Parlamento europeo nei confronti dei cittadini italiani ed europei per come esercitano le loro funzioni rappresentative nell'interesse dell'Unione.

### **Post scriptum**

*Questo lavoro è stato ultimato prima dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, che tanto ha inciso sulla vita degli italiani e sul funzionamento delle stesse istituzioni repubblicane.*

*L'emergenza del Coronavirus, con le limitazioni delle libertà fondamentali delle persone che essa ha comportato, è stata gestita sul piano normativo principalmente con Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, che se ne è assunto personalmente la responsabilità politica, senza che su queste norme vi fosse alcun intervento formale né del Presidente della Repubblica, che non emana tali decreti, né del Parlamento, che non converte simili atti normativi. L'adozione di questi decreti, che non sono previsti dalla Costituzione repubblicana, è stata legittimata, in alcuni*

*casi solo a posteriori, dalla loro previsione in decreti-legge adottati dal Governo e successivamente convertiti in legge dalle Camere.*

*Specie nelle prime settimane dell'emergenza il Parlamento è apparso totalmente marginalizzato e di fatto esautorato dalla gestione delle misure anti epidemiche, anche per la decisione presa nella fase iniziale della crisi sanitaria di sospendere tutte le sedute. Fortunatamente nel corso dell'emergenza le Camere sono riuscite a riprendere la loro attività ordinaria, seppure inizialmente in forma ridotta, e a trovare modalità organizzative per assicurare la discussione e il voto in presenza che garantissero sia il rispetto degli equilibri politici (la proporzione dei gruppi), sia tutte le misure di sicurezza necessarie (voto scaglionato e tempi dilazionati).*

*Sebbene tali gravi forzature siano state giustificate dalla necessità di salvaguardare il diritto alla vita dei cittadini e di tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, il loro contrasto con le norme costituzionali non può essere taciuto. Al contrario si deve evidenziare come sia il decreto-legge lo strumento individuato dalla Costituzione per gestire tali situazioni di emergenza, proprio per il controllo che su di esso è esercitato dal Presidente della Repubblica e per la necessità di una sua conversione in legge da parte del Parlamento. La crisi sanitaria ha poi mostrato la necessità di introdurre nei regolamenti parlamentari quelle soluzioni capaci di garantire alle Camere, coerentemente con quanto affermato nella Carta costituzionale, la possibilità di riunirsi in ogni momento, consentendo al Parlamento e a tutti i suoi membri di svolgere con pianezza il proprio ruolo e le proprie funzioni anche nelle situazioni di emergenza come quella vissuta nei mesi scorsi.*

*L'uscita dalla fase più acuta dell'emergenza richiede oggi, proprio per gravità delle sfide che l'Italia ha di fronte sul piano sanitario, economico e sociale, una rinnovata centralità politica e istituzionale del Parlamento, che lo mettano al riparo dai sempre presenti tentativi di una sua esautorazione e che ne facciano il luogo e il motore delle fondamentali scelte politiche che ci attendono.*

## **Bibliografia**

- Azzariti, G. (2009). *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, vol. V, Sez. I: *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Brunelli, G., Pugiotto, A., Veronesi, P. (a cura di), Napoli, Jovene, 1777-1888.
- (2010). *Diritto e Conflitti*, Roma-Bari, Laterza.
- (2013). *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza.
- (2018). *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2: 980-982.
- Bovero, M. (2015). *Autocrazia elettiva*, in «Costituzionalismo.it», 2: 12-13.
- Camera dei deputati, Servizio Studi - Osservatorio sulla legislazione (2019). *Appunti del Comitato per la legislazione. I numeri delle leggi. Aggiornamento al 6 dicembre 2019*, 3, 5-8, consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.
- Caravale, G. (2019). *Il Miller 2/Cherry case: la Corte suprema britannica si afferma come custode dei constitutional principles*, in «Federalismi.it», 18: 1-11.



- Carboni, A., Magalotti, M. (2018). *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in «Federalismi.it», 1: 39-40.
- Casaleggio, D. (2018). *Il cambiamento travolgerà tutto. Il Parlamento? Forse sarà inutile* (intervista di M. Giordano), in «La Verità», 23 luglio, 4-5.
- *La democrazia non è un voto*, in «Il blog delle stelle», del 3 settembre, accessibile on line alla pagina [https://www.ilblogdellestelle.it/2018/09/la\\_democrazia\\_non\\_e\\_un\\_voto.html](https://www.ilblogdellestelle.it/2018/09/la_democrazia_non_e_un_voto.html).
- Chieppa, R. (2018). *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri - Intervento*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2: 992-995.
- D'Andrea, A. (2019). *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del «cambiamento» e il suo superamento*, in «Costituzionalismo.it», 2: 1-34.
- Degni, M. (2018). *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in «Rassegna parlamentare», 3: 537-556.
- Di Giovine, A. (2009). *Le forme di governo*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, G. F., *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, Laterza.
- Diamanti, I. (2018). *Italia, un paese senza più fiducia, ma che scommette sull'impegno*, in Demos, *Gli Italiani e lo Stato. Rapporto 2017*, in «la Repubblica», 22 gennaio, 6.
- Dogliani, M., Massa Pinto, I. (2006) *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della «lotta per la Costituzione»*, in «Costituzionalismo.it», 1.
- Elia, L. (1970). *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè.
- Ferrajoli, L. (1996). *Democrazia e costituzione*, in Zagrebelsky, G., Portinaro, P. P., Luther, J., *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 315-335.
- Ferrajoli, C.F. (2008). *L'abuso della questione di fiducia. Una proposta di razionalizzazione*, in «Diritto Pubblico», 2: 587-636.
- (2018). *Rappresentanza politica e responsabilità. La crisi della forma di governo parlamentare in Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica.
- (2019). *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in «Lo Stato», 13: 11-53.
- Ferrara, G. (1965). *Il Presidente dell'Assemblea Parlamentare*, Milano, Giuffrè.
- (2000). *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli.
- Griglio, E. (2005). *I maxi-emendamenti del governo in parlamento*, in «Quaderni costituzionali», 4: 807-828.
- Kelsen, H. (1982). *Das problem des Parlamentarismus (Sociologie und Sozialphilosophie. Schriften der Soziologischen Gesellschaft Wien, Heft III) (1925)*, tr. it., *Il problema del parlamentarismo*, in Id., *Il primato del parlamento*, Milano, Giuffrè, 171-203.
- Labriola, S. (2000). *Note sullo statuto costituzionale dell'opposizione (in margine ad un recente saggio)*, in «Diritto e società», 2.
- (2004). *Per una breve storia di un lungo decennio*, in «Costituzionalismo.it», 1.
- Lanchester, F. (1990). *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni.
- Lucarelli, A. (2019). *La violazione del procedimento legislativo «costituzionale» è una violazione grave e manifesta?*, in «Federalismi.it», 4.
- Lupo, N. (2007). *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in Gianfrancesco, E., Lupo, N. (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, Luiss University Press, 41-110.
- (2019). *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in «Federalismi.it», 4.
- Manzella, A. (2003). *Il Parlamento*, 3.<sup>a</sup> ed., Bologna, Il Mulino.
- (2018). *Prefazione. Dieci anni dopo*, in Gianniti, L., Lupo, N., *Corso di diritto parlamentare*, 3.<sup>a</sup> ed., Bologna, Il Mulino.

- Martinelli, C. (2019). *Downing Street vs Westminster Anatomia di un conflitto costituzionale: dalla Premiership Johnson alla sentenza*, in «Osservatorio AIC», 6: 1-26.
- Mezzanotte, C. (2001). *I rapporti tra Parlamento e altre istituzioni. Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, Cedam, 289-307.
- Nocilla, D. (1989). *Crisi della rappresentanza e partiti politici*, in «Giurisprudenza costituzionale», II.
- Onida, V. (2019). *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l'ordinanza n. 17 del 2019*, in «Federalismi.it», 3.
- Orlando, V. E. (1940). *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Scritti di diritto pubblico generale*, Milano.
- Pace, A. (1995). *In difesa della «naturale» rigidità delle Costituzioni scritte*, in «Giurisprudenza costituzionale», 40, 2: 1209-1218.
- Paladin, L. (1998). *Diritto Costituzionale*, 3.<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam.
- Panunzio, S. (2001). *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, in Cervati, A. A., Panunzio, S., Ridola, P., *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, Giappichelli, 73-191.
- Passaglia, P. (2006). *Art. 72*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, a cura di Bifulco, R., Celotto A., Olivetti, M., Torino, Utet, 1379-1401.
- Piccirilli, G. (2008). *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam.
- Pisaneschi, A. (1988). *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in «Diritto e società», 2: 203-258.
- Pistorio, G. (2018). *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Pizzorusso, A. (1999). *La Costituzione ferita*, Roma-Bari, Laterza.
- Rescigno, G. U. (1997). *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in «Diritto pubblico», 3: 603-616.
- (1998). *L'atto normativo*, Bologna, Zanichelli.
- Rodari, P. (2018). *Giorgetti: il Parlamento non conta più nulla. Serve l'elezione diretta*, in «La Repubblica», 21 agosto, 15.
- Romano, S. (1947). *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè.
- Rosa, F. (2019). *Brexit e la rivincita del Parlamento?*, in «Osservatorio AIC», 6: 1-17.
- Rotelli, E. (2006). *Fra forma di Stato, forma di governo, sistema politico*, in «Storia. Costituzione. Amministrazione», 14: 249-287.
- Ruggeri, A. (2019). *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale «potere dello Stato» solo... virtuale o in astratto*, in «Consulta on line», 1.
- Scagliarini, S. (2005). *Il Presidente e la tecnica legislativa*, in «Diritto pubblico», 1: 265-290.
- Scarpelli, U. (1982). *Riflessioni sulla responsabilità politica. Responsabilità, libertà, visione dell'uomo*, in *La responsabilità politica. Diritto e tempo. Atti del XIII congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica, Pavia - Salice Terme, 28-31 maggio 1981*, Milano, Giuffrè.
- Sorrentino, F. (2019). *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in «Federalismi.it», 4.
- Violante, L. (2001). *Il futuro dei Parlamenti*, in Violante, L., Piazza, F. (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, XXI-LXVIII.