

DEMOCRAZIA DIRETTA VERSUS DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA: UNA
RIFLESSIONE SUL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

MARILISA D'AMICO **

Sommario.

1. Considerazioni introduttive. – 2. La riforma costituzionale dell'art. 71 Cost.: tra rafforzamento della democrazia diretta e svilimento della democrazia rappresentativa. – 3. Democrazia rappresentativa e partiti politici nella giurisprudenza costituzionale. – 3.1. Dal riconoscimento dell'autonomia del singolo parlamentare alla valorizzazione del ruolo dei partiti. – 3.2. La svalutazione del ruolo e della capacità di intermediazione dei partiti politici. – 3.3. La rivalutazione del ruolo dei partiti e dell'art. 49 Cost. – 4. Qualche spunto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di immunità parlamentari. – 5. Lo spazio dell'istituto referendario nel sistema costituzionale: quale responsabilità per la Corte costituzionale? – 6. Conclusioni.

Suggerimento di citazione

M. D'AMICO, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il presente contributo è la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione della tavola rotonda "Democrazia diretta vs democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità", tenutasi a Firenze il 13 maggio 2019 nell'ambito del Seminario di Studi e Ricerche Parlamentari "Silvano Tosi".

** Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale, Università degli Studi di Milano.

Contatto: marilisa.damico@unimi.it

1. Considerazioni introduttive

Il tema su cui siamo chiamati a fare questa riflessione è sterminato e moltissimi sono i profili che vengono in rilievo. Naturalmente l'urgenza è data anche dalla drammatica situazione italiana, in cui da decenni la "democrazia rappresentativa" pare non più in crisi, ma quasi dissolta¹: un Parlamento ormai sotto scacco, incapace di decidere e costantemente umiliato; progetti di riforma costituzionale che non solo vogliono ridurre il numero dei componenti delle Camere, in nome di uno slogan contro la "casta", totalmente identificata con la "politica", ma che, soprattutto, vorrebbero introdurre nuove forme di *referendum*, che, per come sono strutturate, sancirebbero il completo passaggio da quello che gli artt. 71 e 75 Cost. prevedono come una "correzione della democrazia diretta" a una prevalenza di quest'ultima, rispetto a quella rappresentativa².

Non solo, ma gli stessi tentativi di autoriforma dei partiti³, per far rinascere una democrazia interna più ricca, come sono state le primarie del Partito Democratico, in realtà hanno contribuito ad accentuarne il dissolvimento e hanno incoraggiato una forma totalmente diversa, per nulla democratica e pericolosa per la sua assenza di regole, che è l'attuale "piattaforma Rousseau" del Movimento Cinque Stelle⁴.

L'utilizzazione di forme di comunicazione diretta e immediata, estranee al circuito rappresentativo, da parte dei *leader* delle principali formazioni politiche creano un modo diverso e molto più pericoloso per orientare il consenso⁵. Un modo che, *mutatis mutandis*, sia per la semplificazione del linguaggio, sia per la ossessiva ripetizione di *slogan*, sia per il fatto di ricorrere a un tipo di

¹ Sulla crisi della rappresentanza politica, nella sua duplice dimensione di crisi del rappresentante e del rappresentato, cfr., in particolare, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON – F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica (Atti del convegno, Milano 16-17 marzo 2000)*, Giuffrè, Milano, 2001, 117; cfr. anche, su tutti, S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 2017, III (2 agosto 2017), e A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo, Conferenza inaugurale al corso "Nuevas tendencias del derecho parlamentario" - Universidad de Cantabria, Santander, 20 luglio 2009*, in *Astrid.it*, 2009, e *Id.*, *Il 'Parlamento d'emergenza'*, in A. BARBERA - T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, 375 ss.

² Cfr. E.W. BOCKENFORDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1985, II.

³ Sul punto si rinvia a F. BIONDI - G. BRUNELLI - M. REVELLI (a cura di), *I partiti politici nella organizzazione costituzionale*, Ed. Sc., Napoli, 2016.

⁴ Per alcune considerazioni sull'introduzione, da parte dei partiti, di strumenti di democrazia diretta al loro interno e sui suoi controversi effetti rispetto alla "salute" dei partiti medesimi, rispetto allo svolgimento della loro funzione di "cerniera" tra rappresentanti e rappresentati, v. I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna*, relazione presentata al convegno del Gruppo di Pisa, Napoli, 14 – 15 giugno 2019, in www.gruppodipisa.it.

⁵ Cfr. B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Il Mulino, Bologna, 2010, il quale conia il termine "*democrazia del pubblico*" per evidenziare il predominio della comunicazione e del marketing politico nelle attuali dinamiche della rappresentanza.

comunicazione emozionale e non razionale, sia per il suo rivolgersi a tutti indistintamente, presenta inquietanti analogie con le passate esperienze tedesca e italiana degli anni '30 e '40, in cui parimenti si era molto attenti al "popolo", ma purtroppo al di fuori di qualsiasi forma di democrazia.

Il popolo oggetto dei *tweet* e dei messaggi urlati su *facebook* di oggi, purtroppo, non è molto distante dal popolo addomesticato e blandito dai messaggi corti, continui, emozionali, di Mussolini ed Hitler.

Questa premessa pare importante, perché si ritiene che i giuristi dovrebbero immaginare di inoltrarsi, con qualche sforzo interdisciplinare in più, nel nuovo campo dell'uso del linguaggio, ponendo l'attenzione sui rischi della comunicazione che deforma la realtà e che contribuisce in alcuni momenti storici al dissolvimento della democrazia⁶.

Che le intenzioni dei creatori di queste nuove forme di comunicazione politica non siano poi così pacifiche è dimostrato anche dal modo in cui lo stesso ideologo del Movimento Cinque Stelle descrive sé stesso. Nel libro "Web Ergo Sum" Gianroberto Casaleggio afferma che: "*il termine di democrazia diretta descrive un nuovo rapporto tra i cittadini ed i loro rappresentanti, un'evoluzione del sistema democratico più che un suo superamento. La democrazia attuale opera sul principio di delega, non di partecipazione diretta: con il voto si esaurisce il rapporto degli elettori con i candidati e con le scelte che verranno da questi attuate*"⁷.

2. La riforma costituzionale dell'art. 71 Cost.: tra rafforzamento della democrazia diretta e svilimento della democrazia rappresentativa

Si partirà da qualche riflessione sul progetto di riforma degli artt. 71 e 75 Cost. oggi all'esame del Parlamento. Non ci si intende però concentrare solo su un'analisi di tale progetto innanzitutto perché, come insegnano le recenti esperienze in tema di riforma costituzionale, si tratta di un progetto ancora suscettibile di modifiche (nonostante si sia già arrivati alla seconda votazione) ed eventualmente di un vaglio popolare attraverso un *referendum* costituzionale, dall'esito non prevedibile oggi; in secondo luogo, perché si auspica che nell'ulteriore cammino parlamentare ci sia spazio per qualche miglioramento.

Si partirà da una considerazione: nel 2016 è stata bocciata dai cittadini una riforma costituzionale che intendeva modificare molte parti della Costituzione,

⁶ In occasione di un seminario alla Columbia University, si è avuto modo di approfondire le tematiche trattate in un bellissimo volume di VIKTOR KLEMPERER, *The language of the Third Reich*, Bloomsbury Publishing PLC, London, 2006, in cui un linguista tedesco ed ebreo annota le trasformazioni del linguaggio e l'utilizzazione di messaggi e termini chiavi in epoca nazista, e le analogie con le forme attuali di comunicazione politica sono davvero impressionanti. Su questi temi gli studiosi americani, anche costituzionalisti, si stanno confrontando e sarebbe opportuno avviare una riflessione anche in Italia.

⁷ Così G. CASALEGGIO, *Web ergo sum*, Sperling & Kupfer, Milano, 2004, 23-25.

esattamente come era stato bocciato nel 2006 un altro progetto di riforma che si prefiggeva vari interventi modificativi.

Una delle critiche avanzate dalla dottrina, che ebbe presa anche sugli elettori, era incentrata sulla necessità che le riforme di cui all'art. 138 Cost. siano sempre riforme puntuali, pena il rischio di trasformarsi in un progetto eversivo della Carta Costituzionale. Ora, ad un primo esame, sembra che questa riforma puntuale, in realtà, per il principio che vorrebbe introdurre, sia molto più "di rottura" con l'impianto costituzionale delle riforme generaliste, non approvate, del 2006 e del 2016. Si tratta di un progetto eversivo perché, se preso sul serio, modificherebbe profondamente la natura della democrazia rappresentativa, nella quale gli istituti di democrazia diretta non possono mai sostituirsi al Parlamento⁸.

Il punto centrale e più problematico di tale progetto, già messo in luce diffusamente dalla dottrina, è infatti la tensione creata da questa riforma rispetto all'impianto costituzionale: il nuovo *referendum* propositivo avente ad oggetto la proposta di legge presentata mediante iniziativa popolare deve essere indetto nel caso in cui il Parlamento non approvi la proposta di legge presentata da almeno 500.000 cittadini o nel caso in cui il Parlamento approvi con modifiche non meramente formali, a meno che i promotori non vi abbiano rinunciato. È evidente che, in questo caso, il *referendum* non è più uno strumento di raccordo con la democrazia rappresentativa, ma è uno strumento in cui la democrazia diretta si sostituisce a quella rappresentativa.

È chiaro che in questa visione anche il ruolo dei partiti è totalmente assente e il passaggio a un "appello al popolo", dove anche una minoranza può direttamente scavalcare una maggioranza eletta, preoccupa, se pensiamo anche all'abbassamento del *quorum*, che per entrambi i *referendum* (nuovo art. 71 e riformato art. 75 Cost.) sarebbe del 25% degli aventi diritto.

Un altro aspetto molto ambiguo e preoccupante del progetto in esame è costituito dal ruolo assegnato alla Corte costituzionale alla quale viene chiesto, durante la raccolta delle firme (una volta che ne siano raggiunte più di 200.000) di intervenire con un giudizio non solo sull'ammissibilità, ma anche sulla legittimità costituzionale del progetto. In questo modo si getta la Corte direttamente nelle dinamiche politiche, esponendola al concreto rischio di essere percepita come organo che limita la "sovranità popolare". Ancora più difficile da comprendere è la funzione della Corte costituzionale nella valutazione del progetto popolare approvato dal Parlamento, prima di una eventuale rinuncia dei

⁸ Ci si riferisce al disegno di legge costituzionale "*Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*", approvato in prima lettura dalla Camera il 21 febbraio 2019 e attualmente all'esame del Senato (A.S.1089), oggetto del seminario svoltosi presso l'Università degli Studi di Firenze, in data 13 maggio 2019, dal titolo "*Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna d'attualità*".

promotori e dopo che “un organo terzo” abbia verificato che il testo approvato dalle Camere non contenga modifiche che non siano meramente formali.

Si introduce cioè una forma di controllo “preventivo” del Giudice delle leggi, che si inserisce però non in un circuito “parlamentare-rappresentativo”, bensì di tipo “diretto-popolare”⁹.

In queste riflessioni, si è scelto di ragionare su un tema che sta forse sullo sfondo di tale progetto di riforma, ma che in realtà potrebbe tornare utile, qualora, una volta approvata, la riforma dovesse essere valutata dallo stesso Giudice costituzionale: il ruolo e, se possiamo utilizzare questa espressione, la “responsabilità” della giurisprudenza costituzionale, fra dissolvimento e difesa della democrazia rappresentativa. In particolare, ci si intende concentrare su un’analisi della giurisprudenza costituzionale in tema di partiti politici e di *referendum*, una giurisprudenza che, a parere di chi scrive, ha in parte seguito e in parte (involontariamente) causato o in ogni caso assecondato la torsione del sistema democratico e la sua attuale involuzione.

Questa prospettiva ha trovato una qualche giustificazione anche nell’impostazione data al seminario nel quale è stato presentato questo lavoro, dove la relazione del Prof. Cheli ha preso le mosse dal seguente interrogativo: se tale riforma possa considerarsi in linea con la forma di Stato e di Governo contenuta nella nostra Costituzione e se, in concreto, tale riforma possa essere valutata come un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, che non altera il principio di rappresentanza e il ruolo del Parlamento.

Considerando che tale riforma, se approvata, potrebbe essere giudicata dalla Corte costituzionale, nel caso in cui la si ritenesse lesiva del principio supremo della rappresentanza politica, della nostra democrazia costituzionale e della nostra forma di Governo parlamentare, una valutazione complessiva degli orientamenti della Corte in materia può rivelarsi di qualche utilità.

⁹ Per alcune interessanti riflessioni sul disegno di legge costituzionale ricordato, cfr. A. MORRONE, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa*, in *Federalismi*, 2018, nonché gli interventi di U. DE SIERVO, E. DI SUNI, M. LUCIANI, E. CHELI, A. PERTICI, P. CARNEVALE, G. GRASSO, G. M. SALERNO, G. D’ALESSANDRO, alla Tavola Rotonda AIC, “*Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*”, Roma, 1° marzo 2019, in *Osservatorio Costituzionale*, 2019, I-II.

3. Democrazia rappresentativa e partiti politici nella giurisprudenza costituzionale

3.1. Dal riconoscimento dell'autonomia del singolo parlamentare alla valorizzazione del ruolo dei partiti

In alcuni interessanti contributi, Guido Rivosecchi ha messo in luce l'esiguità delle pronunce della Corte costituzionale sui partiti politici e sulla rappresentanza, decisioni che chiamano in causa gli artt. 67 e 49 Cost.¹⁰. Nonostante la scarsità numerica delle pronunce in questo ambito, è possibile enucleare alcuni filoni che caratterizzano l'orientamento della Corte in materia e che cambiano, ovviamente, a seconda dei momenti storici in cui il Giudice costituzionale si trova a decidere.

È significativo che nella prima decisione in materia, la sentenza n. 14 del 1964, la Corte affermi che “[i]l divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene”. Vero è che si è comunque affermato un principio importante proprio per il significato più profondo dell'art. 67 Cost., facendo emergere la libertà del parlamentare rispetto alla scelta se adeguarsi o meno agli indirizzi del partito; tuttavia, se ci si allontana dal contesto in cui questa pronuncia ha visto la luce¹¹ e si pensa alle degenerazioni nella storia parlamentare fatte in nome dell'art. 67 Cost., ci si può anche domandare se alla fine non sia stato quello il segnale iniziale di una implicita interpretazione costituzionale che incoraggia il distacco delle formazioni partitiche dall'istituzione dei rappresentanti eletti, tenuto conto che la Corte afferma testualmente che “nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito” (cfr. il punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

Vi è un secondo momento in cui la giurisprudenza costituzionale si trova invece, in due sole, ma molto significative, pronunce, a valorizzare il ruolo dei partiti: la prima è la sentenza n. 203 del 1975, dove la Corte rileva come l'allora vigente modalità di presentazione delle liste alle elezioni comunali esprimeva l'intento del legislatore di fornire all'art. 49 Cost. “un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori”, che sostituisce lo sviluppo del potere dei partiti di “designare propri candidati al fine di meglio

¹⁰ Cfr. in particolare G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2016, III, 4; ID., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2017 (29 ottobre 2017).

¹¹ Su cui v. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991, 238 ss., il quale ritiene che questa pronuncia poggi su una visione nobile dei partiti ed esprima pertanto fiducia nel loro ruolo.

garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale" (cfr. il punto 3 del *Considerato in diritto*).

Nella stessa decisione, la Corte afferma che, una volta riconosciuta legittima, in linea di principio, la scelta operata dal legislatore di concedere alle formazioni politiche la facoltà di presentare liste di candidati, nessuna rilevanza costituzionale può assumere la circostanza che lo stesso legislatore le ha lasciate libere di indicare l'ordine di presentazione delle candidature.

Così, con un ragionamento che solo apparentemente verrà confermato nella decisione n. 1 del 2014, la Corte è convinta che l'attribuzione ai partiti del potere di indicare l'ordine dei candidati all'interno della lista elettorale non leda la libertà di voto del cittadino, che rimane libero di votare questa o quella lista e comunque può esprimere anche la scelta verso un candidato specifico, attraverso il voto di preferenza¹². Per la Corte, infatti, *"l'indicazione preferenziale da parte del partito di un candidato, normalmente realizzata attraverso il 'capo lista', assume per l'elettore, che intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo, e non già di imposizione di scelta"*¹³.

La Corte è attenta nel sottolineare il ruolo centrale dei partiti in questa fase: *"[d]'altra parte, sia la scelta effettiva dei candidati, sia il loro ordine di elencazione è fatto interno proprio delle organizzazioni promotrici, estraneo pertanto, al contenuto e allo svolgimento sostanziale delle elezioni"*¹⁴.

E, infine, nel punto n. 4 del *Considerato in diritto* della stessa sentenza n. 203, la Corte precisa che *"[n]on spetta al candidato scelto dalla formazione politica dolersi di quella che sarà la sua collocazione nella lista. L'accettare o non accettare la candidatura alle condizioni stabilite dal gruppo che la offre è pur sempre atto volontario del prescelto che esaurisce i suoi effetti nel rapporto formazione politica e candidato stesso"*.

Ma è soprattutto nella sentenza n. 422 del 1995 che la Corte costituzionale afferma in modo fortissimo il ruolo centrale dei partiti nella formazione della qualità della rappresentanza politica: lo spazio politico in questo ambito, proprio in nome del principio di rappresentanza, deve essere occupato e governato dai partiti e non può essere alterato da previsioni legislative. Si tratta della decisione in tema di rappresentanza politica femminile, nella quale il Giudice co-

¹² Prosegue ancora la Corte: *"[n]on si può parlare, pertanto, di costrizione o di influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell'elettore. Il sistema elettorale tende solo a creare un rapporto conoscitivo tra un dato raggruppamento politico e il cittadino elettore, senza incidere in alcun modo sulla piena libertà di questo"*.

¹³ Corte cost., sentenza n. 203 del 1975. Svolge considerazioni su questa importante pronuncia M. ARMANNO, *Il sistema delle liste bloccate. Riflessioni tra retorica democratica, divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici*, in *Federalismi*, 27 novembre 2013, 13. Cfr., anche, P. COSTANZO, *Introduzione "La Giustizia elettorale"*, in *Atti del seminario annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 27.

¹⁴ Corte cost., sentenza n. 203 del 1975.

stituzionale boccia tutte le misure allora previste dal legislatore per incrementare la presenza femminile nelle istituzioni rappresentative. Come è noto, in varie decisioni successive la Corte è tornata sui suoi passi, ammettendo quelle misure legislative che incidono soltanto sulla composizione delle liste (sent. n. 49 del 2003) o che, in ogni caso, consentono all'elettore di esprimere una scelta (sent. n. 4 del 2010), senza predeterminare a priori il risultato¹⁵.

Nella decisione n. 422, però, la Corte è convinta che quello che non può fare il legislatore lo possano fare i partiti, ai quali è rimessa una valutazione discrezionale alla luce anche della loro relazione con la società (cfr. il punto n. 7 del *Considerato in diritto*), potendo innescare al loro interno il cambiamento culturale necessario per conseguire la presenza paritaria delle donne nella vita pubblica. Si ritiene convintamente che i successivi interventi del Giudice costituzionale in materia siano stati spinti proprio dall'inerzia dei partiti e dalla constatazione che lo spazio "libero" della politica non consentisse di affermare un principio di democrazia e di uguaglianza: si rimane però altrettanto convinti che non sia possibile affermare con certezza, oggi, che misure più forti, quelle cioè introdotte allo scopo non di facilitare la presenza femminile, ma di assicurarla (le vere e proprie quote), potrebbero passare indenni al vaglio della Corte costituzionale¹⁶.

3.2. La svalutazione del ruolo e della capacità di intermediazione dei partiti politici

Nella successiva giurisprudenza, la Corte pare invece registrare la crisi della rappresentanza politica e seguirla con una svalutazione del ruolo dei partiti in decisioni davvero emblematiche.

Il primo filone è quello che, a partire dall'ordinanza n. 79 del 2006¹⁷, confermata da una decisione successiva¹⁸, nega al partito politico la qualifica di

¹⁵ Per tutti, v. L. CARLASSARE, *La legittimità della 'preferenza di genere': una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità*, in *Giur. cost.*, 2010, I, 81 ss.

¹⁶ A commento della giurisprudenza richiamata nel testo, v. U. DE SERVIO, *La mano pesante della Corte sulle "quote"*, in *Giur. cost.*, 1995, 3268 ss.; e G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa della illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce giurisdizionali*, ivi, 3272 ss. Sul tema, più in generale, sia consentito rinviare a M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011; S. LEONE, *L'equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2013; nonché, più di recente, a M. CARTABIA, *Attuare la Costituzione: la presenza femminile nelle Istituzioni*, in M. D'AMICO - S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilità alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè, Milano, 2017, 13 ss.

¹⁷ A commento della quale, v. P. RIDOLA, *La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?*, in *Giur. cost.*, 2006, 668 ss.; e A. MANNINO, *I partiti politici davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

¹⁸ Cfr. Corte cost., n. 120 del 2009.

“potere dello Stato” ai fini della legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dinanzi al Giudice costituzionale. Questo orientamento giurisprudenziale è particolarmente severo, soprattutto alla luce del diverso orientamento che la Corte ha tenuto, fin dalla nota decisione n. 69 del 1978¹⁹, giustamente richiamata dai partiti nel giudizio da loro promosso, che ha invece riconosciuto, secondo un principio poi consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, che i promotori del *referendum* abrogativo sono un “potere” dello Stato, in quanto “rappresentanti” della volontà dei cittadini (a fronte del tentativo di aggirare il Parlamento con leggi solo formalmente modificative o modificative in un senso diverso dalla ratio del *referendum* richiesto). Una qualità, quella di “potere” dello Stato, che ha permesso al comitato promotore di farsi parte attiva e passiva in molte vicende e di difendere nella sede adeguata le prerogative della rappresentanza “dal basso”.

Nell’ordinanza n. 79 del 2006, la Corte nega invece la natura di poteri dello Stato ai partiti, ritenendo che operino quali organizzazioni proprie della società civile cui la legge attribuisce alcune “funzioni di rilievo costituzionale”, quali la “presentazione di alternative elettorali” e la “selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche”²⁰.

E tale motivazione è tanto meno convincente se pensiamo alla circostanza che rimangono comunque situazioni nelle quali non vi è un luogo dove lacune o distorsioni del procedimento elettorale possano essere contestate²¹: vero è che, come la dottrina più attenta ha sottolineato, occorrerebbe cercare soluzioni innanzitutto sul terreno del diritto parlamentare. Tuttavia, non vi è chi non veda come la stessa giurisprudenza costituzionale è stata attenta non solo nell’ambito dei conflitti fra poteri, ma anche in relazione al giudizio costituzionale in via incidentale, ad aprire la porta nel caso in cui il ricorso al Giudice

¹⁹ Su cui, A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro It.*, 1979, V, 159 ss.

²⁰ Per un esame delle critiche più significative alla decisione in commento cfr., anche, S. CURRERI, *Non varcate quella soglia! (prime considerazioni sull’ordinanza n. 79/2006 della Corte costituzionale circa l’inammissibilità del conflitto di attribuzioni sollevato da un partito politico)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006; F. GHERA, *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2006, 1629 ss.; M. MEZZANOTTE, *Partiti politici e legittimazione al conflitto: una chiusura ancora giustificata?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; in senso adesivo, invece, G. RIVOSECCHI, *Contenzioso post-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in E. CATELANI - F. DONATI - M.C. GRISOLIA (a cura di), *La giustizia elettorale, Atti del Seminario svoltosi a Firenze il 16 novembre 2012*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 197 ss.

²¹ Cfr. sul punto le riflessioni di F. BIONDI, *Giudice amministrativo e procedimento elettorale: verso la riforma dell’art.66 della Costituzione?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2009, III, e Id., *Ancora sulle controversie attinenti al giudizio elettorale preparatorio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, I.

costituzionale fosse, in quel momento, l'unico mezzo per far valere una situazione dove i diritti costituzionali fossero stati lesi²². Peraltro, la stessa Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare, nelle sue stesse decisioni sulle leggi elettorali, che, in una democrazia, l'importanza del diritto di voto impone di scongiurare zone franche nel controllo di costituzionalità, conducendo ad una meno ristretta interpretazione della rilevanza della questione²³.

La svalutazione del ruolo dei partiti da parte del Giudice costituzionale è evidentissima anche nella sentenza n. 1 del 2013 sul conflitto fra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo in ordine all'uso delle intercettazioni del Presidente della Repubblica Napolitano²⁴. Nella sua decisione, la Corte colloca gli esponenti della "società civile" sullo stesso piano delle forze politiche rappresentate in Parlamento, annoverandoli dunque tra i soggetti che il Capo dello Stato può consultare prima di pervenire alla decisione sullo scioglimento anticipato delle Camere, mentre non nomina a questo fine i partiti politici. Forse si anticipa quella che, a mio avviso, è una sopravvalutazione del ruolo della società civile, complementare alla disintermediazione dei partiti che emerge in modo chiaro nella sentenza n. 1 del 2014, e che viene parzialmente corretta nelle sentenze nn. 35 del 2017 e 170 del 2018.

Nella decisione n. 1 del 2014, il Giudice costituzionale tocca il punto più forte della sua svalutazione del ruolo dei partiti e dello stesso Parlamento.

Intanto, non va dimenticato che la Corte entra nel merito, per la prima volta e con una decisione "forte" e discutibile (o quantomeno molto discussa e non scontata) in tema di ammissibilità²⁵, di una materia tradizionalmente riservata alle prerogative del legislatore: quella elettorale. Lo fa dichiarando incostituzionale una legge che indubbiamente presentava *ab origine* vizi di incostituzionalità, ma assumendosi anche la responsabilità di intervenire direttamente in un processo politico che vedeva in quella legislatura, faticosamente messasi in cammino, l'avvio di un processo di riforma costituzionale da tempo atteso. Nella decisione, dopo aver constatato l'illegittimità costituzionale della legge elettorale, la Corte alla fine afferma chiaramente che tale pronuncia non poteva incidere "sugli atti del Parlamento in carica", anche se i suoi rappresentanti

²² Si pensi, ad esempio, al caso della sentenza n. 226 del 1976 con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei Conti in sede di controllo a sollevare questione di legittimità anche sulla base dell'"*esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte*" (punto n. 3 del *Considerato in diritto*).

²³ Cfr. il punto 2 del *Cons. in Diritto* della sent. n. 1 del 2014.

²⁴ In questo senso, v. anche I. PELLIZZONE, *Organizzazione e funzione dei partiti: quale democrazia interna*, cit., 10.

²⁵ In merito alla natura e compatibilità dell'azione di accertamento con i limiti del nostro sistema di giustizia costituzionale sia consentito rinviare a M. D'AMICO - S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 95-97.

erano stati eletti sulla base di un meccanismo maggioritario incostituzionale in quanto troppo distortivo attraverso il premio di maggioranza e all'interno di liste predefinite dai partiti e non decise dai cittadini: pur affermando, dal punto di vista formale, la possibilità che il Parlamento rimanesse in carica, cosa che è poi avvenuta, la patente di "Parlamento incostituzionale" ha indubbiamente condizionato le successive dinamiche politico-parlamentari.

Tornando alla decisione, è soprattutto al punto n. 5.1 del *Considerato in diritto* che emerge un antipartitismo implicito, ove la Corte, in riferimento alla previsione da parte della legge n. 270 del 2005 di lunghe liste bloccate, osserva che: "[u]na simile disciplina priva l'elettore di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, scelta che è totalmente rimessa ai partiti. A tal proposito, questa Corte ha chiarito che «le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee – quali la 'presentazione di alternative elettorali' e la 'selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche' – non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 Cost.» (ordinanza n. 79 del 2006). Simili funzioni devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati".

Il collegamento fra la decisione nella quale si nega al partito la qualità di "potere dello Stato" e quella che riconosce come incostituzionale la possibilità di scelta da parte del partito dell'ordine dei propri candidati in un sistema elettorale a liste bloccate è quindi evidentissimo.

A questo punto, la Corte richiama il proprio precedente del 1975, per giustificare, come unica scelta costituzionalmente obbligata, quella del voto di preferenza: un aspetto che però nell'ambito della decisione n. 203 del 1975 era stato evidenziato all'interno di un discorso tutto incentrato sull'essenziale e positivo ruolo dei partiti, alla luce dell'art. 49 Cost. nella scelta delle candidature e nell'organizzazione di un programma politico da sottoporre agli elettori e che, invece, nella decisione n. 1 del 2014 diventa il solo modo per "sottrarre" ai partiti la gestione delle candidature attraverso un rapporto "diretto" e non più mediato fra cittadini ed eletti. Nel 1975, in parole più semplici, la Corte parlava di "designazione" dei partiti e di scelte dell'elettore all'interno di tale cornice; nel 2014, invece, è incostituzionale, secondo la Corte, la possibilità per i partiti di designare i candidati e di stabilire il loro ordine in liste bloccate lunghe, che impediscono ai cittadini di conoscere i candidati stessi: il ruolo di

intermediazione viene negato e sono i cittadini che devono eleggere direttamente i propri rappresentanti²⁶.

Emblematica la conclusione della sentenza n. 1 del 2014, laddove la Corte sottolinea che ciò che ferisce la logica della rappresentanza delineata dalla Costituzione è la “*circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini*”.

Un rapporto diretto, quindi, quello fra cittadini ed eletti, che altera il rapporto fra gli artt. 1 e 48 Cost., escludendo l'art. 49 Cost. e dunque il ruolo di intermediazione dei partiti da tale relazione. La legge n. 270 del 2005 risulta incostituzionale proprio perché consegna ai partiti una funzione di selezione che invece, secondo la Corte, per la rappresentanza politica di cui ragiona la nostra Costituzione, dovrebbe essere affidata direttamente ai cittadini, attraverso un voto di preferenza. Quella che la Corte chiama la “logica della rappresentanza” è un rapporto diretto fra cittadini ed eletti, che non può e non deve essere mediato, né influenzato dai partiti.

Da sottolineare che, rispetto al voto di preferenza, la Corte si discosta totalmente dalla decisione nella quale la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, proprio ragionando in concreto sul contesto italiano, si era espressa con considerazioni opposte, sottolineando il pericolo in un paese dove vi erano larghe zone di illegalità e corruzione²⁷.

3.3. La rivalutazione del ruolo dei partiti e dell'art. 49 Cost.

Si assiste invece ad una riconsiderazione del ruolo dei partiti nell'ordinamento nella sentenza n. 35 del 2017, dove la Corte ha dichiarato solo parzialmente incostituzionale la legge elettorale n. 52 del 2015 (cd. *Italicum*): in particolare, al punto n. 11.2 del *Considerato in diritto*, nel dichiarare non fondata la questione sollevata in riferimento alla modalità di composizione delle liste e di

²⁶ Per una critica all'interpretazione che la Corte costituzionale con la presente pronuncia ha fornito della rappresentanza politica, cfr. M. ARMANNO, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. Riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, IV. Per una più generale riflessione sul tema della crisi della rappresentanza politica e del ruolo dei partiti nel nostro ordinamento, cfr., *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 109 ss.; e G. RIVISECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2016, III.

²⁷ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 13 marzo 2012 - Ricorso n. 11583/08 - Giacomo Francesco Saccomanno e altri c. Italia e altri 16 ricorsi, in particolare, si veda § 61; sul tema, v. L. TRUCCO, *Sistemi di elezione e di giustizia elettorali (italiani): anche per Strasburgo tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Quad. cost.*, 2012, 901 ss.

espressione del voto degli elettori, la Corte osserva che “*le disposizioni censurate non determinano una lesione della libertà del voto dell'elettore, presidiata dall'art. 48, secondo comma, Cost.*”, per tre motivi, che differenziano il sistema elettorale oggetto di sindacato da quello censurato nella sentenza n. 1 del 2014: a) il numero dei candidati per lista, che è più esiguo; b) il carattere bloccato del solo capolista, il cui nome compare sulla scheda elettorale (circostanza, questa, che favorisce la sua preventiva conoscenza da parte degli elettori); c) la possibilità per l'elettore di esprimere sino a due preferenze, per candidati di sesso diverso tra quelli che non sono capolista.

La Corte valorizza dunque la circostanza che la legge in esame renda più facile la conoscibilità del candidato e la possibilità di scelta dell'elettore attraverso il voto di preferenza, in modo niente affatto scontato e senza che fosse stato previamente sottolineato nell'ordinanza di rimessione e negli atti di parte, i quali, al contrario, contestavano la legge proprio alla luce del principio del “necessario” rapporto diretto fra cittadino ed eletto. Di più, in questa parte della pronuncia, il Giudice costituzionale sente “il bisogno” di richiamare testualmente l'art. 49 Cost., con un' enfasi del tutto particolare. Nella decisione, si afferma infatti che non è “*irrilevante, nella complessiva valutazione di una siffatta disciplina, la circostanza che la selezione e la presentazione delle candidature (sentenze n. 429 del 1995 e n. 203 del 1975), nonché, come nel caso di specie, l'indicazione di candidati capolista, è anche espressione della posizione assegnata ai partiti politici dall'art. 49 Cost., considerando, peraltro, che tale indicazione, tanto più delicata in quanto quei candidati sono bloccati, deve essere svolta alla luce del ruolo che la Costituzione assegna ai partiti, quali associazioni che consentono ai cittadini di concorrere con metodo democratico a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale*”. Si recupera, in queste poche righe, la posizione costituzionale del partito all'interno della nostra democrazia e la sua funzione, almeno in astratto, positiva in rapporto con la società, ricavandola direttamente dall'art. 49 Cost.²⁸.

Analoga posizione ritroviamo nel noto “caso Emiliano” (sent. n. 170 del 2018), dove il Giudice costituzionale era stato chiamato a decidere sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera h), del d. lgs. n. 109 del 2006²⁹, nella parte in cui configurava come illecito disciplinare la iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici anche per

²⁸ In questo senso cfr. I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n.1 del 2014 alla sentenza n.35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, I, 49-50.

²⁹ Recante la “Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150”, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera d), numero 2), della legge

i magistrati fuori dal ruolo organico della magistratura perché collocati in aspettativa “per motivi elettorali”.

La Corte costituzionale ritiene la questione infondata, distinguendo fra il divieto generale, per un magistrato, di iscrizione e di partecipazione sistematica e continuativa a un partito politico, discendente direttamente dalla Costituzione e giustificato alla luce dei principi costituzionali che devono essere garantiti sempre dalla funzione giurisdizionale, come soprattutto l'indipendenza e l'imparzialità, da una parte, ed il suo stesso diritto di partecipare alle competizioni elettorali e di rivestire una carica elettiva come tutti i cittadini, alla luce degli artt. 3 e 51 Cost., dall'altra. Secondo la Corte, tale illecito disciplinare non limiterebbe la possibilità che il magistrato si presenti a una competizione elettorale e venga eletto e quindi collocato in posizione di fuori ruolo. In questo caso, è ovvio che i limiti rispetto alla partecipazione ad attività politica e di partito saranno diversi: questo però, secondo la Corte, non deve condurre all'illegittimità costituzionale della norma in questione. Rimane quindi uno spazio di libertà “politica” del magistrato, ma, al tempo stesso, un suo dovere di attenzione rispetto al suo coinvolgimento nelle attività dei partiti, da recidere nel momento in cui viene ricollocato in ruolo, per preservare l'indipendenza e autonomia della magistratura³⁰.

Nella motivazione della decisione la Corte, tuttavia, sottolinea, in modo totalmente discontinuo rispetto alle affermazioni contenute nella sentenza n. 1 del 2014, “*che la rappresentanza politica, nella Costituzione repubblicana, è in principio rappresentanza attraverso i partiti politici, i quali, ai sensi dell'art. 49 Cost., sono le associazioni che consentono ai cittadini di concorrere, con metodo democratico, a determinare, anche attraverso la partecipazione alle elezioni, la politica nazionale*”, richiamando il proprio precedente (sent. n. 35 del 2017).

La Corte prosegue evidenziando il ruolo positivo e propulsivo dei partiti, riconoscendo che, “*anche a prescindere dalle caratteristiche del sistema elettorale di volta in volta rilevante, nessun cittadino, nemmeno il cittadino-magistrato, si candida ‘da solo’*. E, così come avviene per la candidatura alle elezioni politiche, amministrative od europee, anche l'assunzione di incarichi negli organi esecutivi di vario livello presuppone necessariamente un collegamento del nominato con i partiti politici”. Si rimarca inoltre che “[p]er quanto l'autorevolezza e

24 ottobre 2006, n. 269 (Sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario).

³⁰ A commento della decisione in esame, cfr., *ex plurimis*, L. LONGHI, *Il divieto di iscrizione a partiti politici per i magistrati collocati fuori ruolo per motivi elettorali. Riflessioni a margine del cd. caso Emiliano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, III; G. SOBRINO, *Magistrati “in” politica: dalla Corte Costituzionale un forte richiamo all'indipendenza (ed alla sua immagine esteriore)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 agosto 2018; G.E. POLIZZI, *Il “caso Emiliano”. I nodi ancora irrisolti del divieto di iscrizione ai partiti politici dopo la sentenza n. 170 del 2018*, in *Osservatorio costituzionale*, 2018, III; V. DE SANTIS, *Indipendenza e imparzialità del magistrato fuori ruolo tra disciplina sul rientro dei magistrati e democraticità interna dei partiti*, in *Federalismi*, 2018, XXII.

la notorietà di un magistrato possano favorire candidature cosiddette 'indipendenti', anche queste ultime debbono nondimeno trovare spazio all'interno di liste di partito, e, ugualmente, le nomine di magistrati alle cariche di ministro o assessore sono tutt'altro che estranee alle scelte dei partiti".

Chiarissimo è il Giudice costituzionale nel valutare in modo positivo il fatto che *"l'esercizio del mandato elettivo o dell'incarico politico, per chiunque ne sia investito all'esito di una campagna elettorale o di una nomina, avviene abitualmente all'interno di una dialettica dominata dal confronto tra i partiti politici, secondo una logica corrispondente al complessivo disegno costituzionale"*.

Questa pronuncia sembra implicitamente proporre una visione diversa del momento più importante della democrazia, quello delle elezioni, recuperando, almeno parzialmente, quel ruolo di "intermediazione" da parte dei partiti fra istituzioni e società, che sembrava vanificato dalla svalutazione del partito come soggetto costituzionale e dalla sua derubricazione alla luce di un rapporto "diretto" e apparentemente non mediabile fra cittadino ed eletto proposto dalla sentenza n. 1 del 2014.

4. Qualche spunto dalla giurisprudenza costituzionale in tema di immunità parlamentari

Discorso a parte, che esula da queste riflessioni, ma su cui sarebbe interessante, a posteriori, porsi qualche domanda, riguarda tutti quegli istituti genericamente definiti "guarentigie parlamentari", dove invece troviamo una Corte costituzionale molto prudente, attenta a difendere lo *status quo*, anche tollerando situazioni di palese contraddizione con la realtà o di palese eccesso nella difesa di evidenti violazioni non solo della lettera, ma anche della *ratio* degli stessi istituti.

Ci si riferisce a tutte quelle decisioni in cui la Corte non intende mettere in discussione, né in passato, né nella giurisprudenza più recente le guarentigie a tutela dell'organo Parlamento: in particolare, si pensi alla giurisprudenza che nega la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, anche laddove disciplinino rapporti con terzi³¹, e, soprattutto, alle decisioni in tema di autodichia, dove, soprattutto di recente, si assiste ad un Giudice costituzionale che è disposto a tollerare, in nome dell'indipendenza e dell'autonomia del Parlamento, una disciplina ormai largamente ritenuta non più "al passo con i tempi"³².

Maggiori interrogativi possono essere posti al cospetto della giurisprudenza sull'art. 68 Cost.: qui il Giudice costituzionale, dopo aver affermato la sindacabilità, anche nel merito, dell'ambito di applicazione della norma costituzionale,

³¹ Il riferimento è alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985; alle ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993 e, più di recente, alla sentenza n. 120 del 2014.

³² Cfr. la pronuncia n. 267 del 2017.

a partire dalla decisione n. 1150 del 1988³³, per molto tempo non affronta direttamente il problema di un sindacato più penetrante. Lo fa con le notissime decisioni nn. 10 e 11 del 2000, nelle quali pare finalmente decisa a dettare criteri rigorosi e a farli rispettare³⁴. Tuttavia, la giurisprudenza successiva non rimane fedele a sé stessa, tanto è vero che si susseguono vari passi indietro, nonostante in generale, e soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge Severino, l'art. 68 Cost. non costituisca più un baluardo a difesa del parlamentare "a tutti i costi".

Senza voler enfatizzare il ruolo della Corte, si ritiene tuttavia che il "lassismo" della giurisprudenza costituzionale portato avanti per tanto tempo, abbia contribuito a creare quel clima di sfiducia e di distacco dei cittadini dall'organo Parlamento, alimentando l'idea che la funzione di parlamentare potesse agevolmente trasformarsi in "privilegio".

5. Lo spazio dell'istituto referendario nel sistema costituzionale: quale responsabilità per la Corte costituzionale?

Vi è un altro ambito nel quale la giurisprudenza costituzionale ha delle precise responsabilità: si tratta delle decisioni in materia referendaria che, a partire da una difesa della democrazia rappresentativa nella sentenza n. 16 del 1978, intendono contenere e indirizzare il numero e la portata dei *referendum*, nel complesso però contribuendo ad atrofizzare l'istituto³⁵. Un istituto che, a partire dagli anni novanta è meno sentito, tanto che negli ultimi vent'anni sono molte le richieste referendarie, sono pochi i *referendum* ammessi dal Giudice costituzionale, sono pochissimi i *referendum* nei quali si raggiunge il *quorum* di partecipazione previsto dall'art. 75 Cost.

Nella sentenza n. 16 del 1978, la Corte infatti, a fronte dell'offensiva radicale con un nutrito pacchetto di richieste referendarie che spaziavano dall'abolizione dei patti Lateranensi all'abrogazione di numerosissimi articoli del codice penale, elabora criteri che attengono sia alla natura delle leggi, sia alla natura

³³ Su cui v. N. ZANON, *La Corte e la 'giurisprudenza' parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto?*, in *Giur. cost.*, 1988, 5595 ss.

³⁴ A commento delle quali, v. P. COSTANZO, *La 'giurisprudenza Sgarbi' alla ricerca di un punto fermo*, in *Danno e responsabilità*, 2000, IV, 387 ss.; e A. PACE, *L'art. 68, comma 1, Cost. e la 'svolta' interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze nn. 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss.

³⁵ Sulla natura dell'istituto referendario cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *La formazione delle leggi*, tomo I, 2, in *Commentario della Costituzione*, fondato da BRANCA e continuato da PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005; A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova, 1974; P. Carnevale, *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. contributo allo studio del potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994; A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999.

del quesito referendario, affermando in generale che (punto n. 5 del *Considerato in diritto*) “[u]no strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum abrogativo, non può essere infatti trasformato - insindacabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie”.

Tuttavia, la Corte fa un uso di questi criteri molto penetrante. Si farà qui qualche esempio: nel 1987, quando era molto sentito il tema dell'ambiente, la Corte dichiara inammissibile il referendum su caccia e pesca (sent. n. 28 del 1987); quando già si discuteva di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, denunciando le degenerazioni correntizie, la Corte dichiara inammissibile il referendum sulla legge elettorale del CSM (sent. n. 29 del 1987); la Corte blocca un primo referendum sulla legge elettorale proporzionale nel 1990 (sent. n. 47 del 1991)³⁶, per poi ammetterlo tre anni dopo, in piena tangentopoli (sent. n. 32 del 1993)³⁷.

E ancora, vengono depotenziate offensive referendarie in tema di privilegi sindacali (referendum su patronati sindacali, sent. n. 42 del 2000) o riguardanti leggi la cui abrogazione avrebbe reso l'Italia inadempiente nei confronti dell'Unione europea, pur avendo ad oggetto leggi nazionali esulanti da leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, come ad esempio norme del testo unico sull'immigrazione (sent. n. 31 del 2000)³⁸.

Anche il referendum su una materia indubbiamente complicata, come la fecondazione medicalmente assistita, è stato reso impossibile per un elettore “normale”, con la bocciatura del referendum sull'intera legge (sent. n. 45 del 2005) e la contestuale ammissibilità di quattro diversi quesiti che obbligavano a parlare del merito di materie difficili da affrontare tecnicamente (sentt. nn. 46, 47, 48 e 49 del 2005)³⁹.

Pensiamo infine alla vicenda della legge elettorale cd. *Porcellum*, in relazione alla quale la richiesta referendaria è stata dichiarata inammissibile la

³⁶ Su cui, *ex plurimis*, cfr. G. SILVESTRI, *Referendum elettorali: la Corte evita un labirinto e si smarrisce in un altro*, in *Foro Italiano*, 1991, 1346 ss.

³⁷ Su cui, *ex plurimis*, cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il Referendum: Un nuovo atto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, III, 2259 ss.

³⁸ Per una valutazione complessiva di questo filone giurisprudenziale, v. R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d'insieme sulle 'decisioni referendarie' del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 222 ss.

³⁹ A commento di tali pronunce cfr. A. RUGGERI, “*Tutela minima*” di beni costituzionalmente protetti e referendum ammissibili (e...sananti) in tema di procreazione medicalmente assistita, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005; A. PUGIOTTO, “*Comitati del no*” e Governo a Corte, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005; e D. TEGA, *Referendum sulla procreazione assistita: del giudizio di ammissibilità per valori*, in *Quaderni. costituzionali*, 2005.

prima volta (sent. n. 13 del 2012, che dichiara inammissibili due richieste referendarie che miravano all'abrogazione totale della legge n. 270 del 2005 allo scopo di far rivivere quella precedentemente in vigore, il c.d. *Mattarellum*)⁴⁰.

Questi pochi esempi possono già farci constatare che aver atrofizzato l'istituto, soprattutto quando "dal basso" si esprimevano richieste di rinnovamento della democrazia, ha contribuito sicuramente a distaccare i cittadini dalle istituzioni e a far percepire i "rappresentanti" come staccati ed estranei alle loro esigenze. Ovviamente questo è stato anche l'effetto dei tentativi di aggiramento degli effetti di alcuni *referendum* fatti dallo stesso Parlamento: pensiamo al Ministero dell'agricoltura, bocciato con *referendum* (ritenuto ammissibile con la sent. n. 26 del 1993) e risorto dopo pochi anni come Ministero delle risorse agricole.

Tuttavia, nel caso di leggi che tentano di aggirare l'esito di un'abrogazione referendaria, la Corte è invece attenta alle esigenze dei cittadini promotori: intanto, riconoscendone fin dal 1978, la legittimazione a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato (sent. n. 69).

In senso analogo, può considerarsi quanto più di recente affermato nella sentenza n. 199 del 2012, in relazione al divieto di ripristino della normativa abrogata mediante *referendum*. A seguito di ricorso di diverse regioni, per violazione, tra l'altro, dell'art. 75 Cost., la Corte costituzionale ha infatti annullato, anche in riferimento a questo parametro, la normativa che, eludendo il vincolo risultante dal voto referendario appena espresso dai cittadini, aveva reintrodotta la possibilità di affidamenti diretti dei servizi pubblici locali.

In questo caso, la Corte pare avvicinarsi maggiormente a una concezione di una "democrazia dal basso". Nel punto n. 5.2.2. del *Considerato in diritto*, il Giudice costituzionale afferma che "[u]n simile vincolo derivante dall'abrogazione referendaria si giustifica, alla luce di una interpretazione unitaria della trama costituzionale ed in una prospettiva di integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa delineato dal dettato costituzionale, al solo fine di impedire che l'esito della consultazione popolare, che costituisce esercizio di quanto previsto dall'art. 75 Cost., venga posto nel nulla e che ne venga vanificato l'effetto utile, senza che si sia determinato, successivamente all'abrogazione, alcun mutamento né del quadro politico, né delle circostanze di fatto, tale da giustificare un simile effetto. Tale vincolo è, tuttavia, necessariamente delimitato, in ragione del suo carattere puramente negativo, posto che il legislatore ordinario, «pur dopo l'accoglimento della proposta referendaria,

⁴⁰ Per una riflessione sulla sentenza n. 13 del 2012 e sul tema della reviviscenza, cfr. A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (A prima lettura di Corte Cost. n. 13/2012)*, in www.giurcost.org, 2012; L. TRUCCO, *Il "Prima" e il "Dopo": la sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2012 di inammissibilità dei referendum elettorali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2012.

conserva il potere di intervenire nella materia oggetto di referendum senza limiti particolari che non siano quelli connessi al divieto di far rivivere la normativa abrogata» (sentenza n. 33 del 1993; vedi anche sentenza n. 32 del 1993)”.

6. Conclusioni

In conclusione, ci si può chiedere se anche il Giudice costituzionale abbia qualche responsabilità, in quanto custode della Costituzione, rispetto allo scivolamento ormai inarrestabile che la nostra democrazia parlamentare sta subendo verso una forma di Governo e di Stato diversa, dove sicuramente la relazione diretta fra istituzioni ed eletti non solo non risulta più mediata dai partiti, ma risulta estranea alla rappresentanza politica espressa nella nostra Carta costituzionale, venendo ormai sostituita oggi da informali strumenti di connessione diretta con il “popolo” e domani, se fossero approvati, da strumenti contenuti nella Costituzione rivolti non più a integrare, ma a sostituire lo stesso Parlamento.

Alla luce di queste riflessioni, pare di poter rispondere positivamente a questo interrogativo. Si ritiene che il Giudice costituzionale sia responsabile o comunque abbia contribuito ad atrofizzare lo strumento referendario, che nella nostra storia costituzionale è stato da sempre protagonista delle più belle pagine di esercizio vero e sentito di democrazia; l'aggiunta competenza prevista dalla legge n. 1 del 1953 è stata, come efficacemente diceva Crisafulli, un “dono avvelenato”. In un quadro di sofferenza della democrazia aver impedito una spinta dal basso, su temi nuovi o scottanti, soprattutto a partire dagli anni novanta, è stato dannoso.

Infine, è importante ragionare, proprio in momenti difficili della storia democratica, come è l'attuale, e non solo in Italia, della tenuta di strumenti razionali rispetto al cammino della storia. Le Costituzioni rigide sono nate con la funzione dichiarata di evitare i disastri delle dittature nazista e fascista e, in seguito, così è stato anche per la Costituzione spagnola del 1978, nata come reazione ad un'altra dittatura. Le Corti costituzionali sono i custodi di tale rigidità, ma di fronte all'irrompere di bisogni e cambiamenti nella società, pare che tali strumenti e anche le Corti faticino a mantenere la propria centralità. Così è successo in Spagna nella lunga e non conclusa vicenda catalana; così potrebbe succedere in Italia, di fronte a uno svuotamento dall'interno, e rispettando le procedure, del cuore della nostra democrazia.

Alla fine, però, anche la giurisprudenza costituzionale esaminata offre il fianco a valutazioni diverse: se la Corte seguisse la linea di svalutazione della posizione costituzionale del partito politico e di disintermediazione del suo ruolo, ben presente nella sua giurisprudenza, le riforme costituzionali oggi all'esame del Parlamento o altre future che seguissero tale impostazione non

verrebbero giudicate negativamente; mentre se, all'opposto, la Corte si attenesse sulle sue decisioni più risalenti, riprese da altre ben più recenti, di valorizzazione del ruolo di intermediazione dei partiti, riforme di questo genere, a mio avviso, correrebbero il rischio di una bocciatura da parte del custode della Costituzione.