



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Politiche

Dottorato di Ricerca in Diritto pubblico, comparato ed internazionale

Curriculum in Teoria dello Stato ed istituzioni politiche comparate

Tesi di Dottorato

LA DEMOCRAZIA DEL SORTEGGIO

Tutor

Chiar.mo Prof. Fulco Lanchester

Dottorando

Dott. Marco Mandato

Ciclo XXX del Dottorato di Ricerca

A.A. 2016/2017

Indice

Oggetto, metodo e scopi della ricerca	4
Premessa	6

CAPITOLO I DECISIONI, VOTAZIONI, SORTEGGIO

1. I criteri per assumere una decisione	9
2. Decisioni e votazioni	10
2.1. Collegi, votazioni elettive e deliberative	13
2.2. Il principio di maggioranza nelle votazioni pubblicistiche	19
2.3. Il voto elettivo come diritto politico	23
3. L'elezione come metodo, procedimento e controllo	25
3.1. Elezioni e partecipazione democratica	29
3.2. La partecipazione alla votazione elettiva attraverso i partiti politici	33
4. Rappresentanza, rappresentanza giuridica, rappresentanza politica, rappresentanza sociologica-statistica	38
5. Il sorteggio	42
5.1. I precedenti storici di impiego del sorteggio: Atene, Venezia, Firenze... ..	45

CAPITOLO II IL SORTEGGIO COME REGOLA ED ECCEZIONE

1. Il sorteggio nelle fonti normative.....	51
2. Il sorteggio come regola ordinaria di decisione per tutelare l'eguaglianza in 'entrata'.....	51
3. Il sorteggio come regola decisoria residuale o eccezionale per tutelare l'eguaglianza 'sopravvenuta'	63
4. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali di valutazione e controllo	67
4.1. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali con funzioni giurisdizionali	76

CAPITOLO III
IL SORTEGGIO NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

1. Il sorteggio nella prospettiva storica.....	84
2. Il sorteggio come metodo di organizzazione: gli Uffici	85
3. Il sorteggio come strumento di controllo: la ‘verificazione’ dei poteri degli incompatibili alla Camera dei deputati	91
4. Il superamento del sorteggio: la natura gruppo-centrica dei Regolamenti parlamentari e l’istituzione delle Commissioni alla Camera dei deputati	102
5. Il ripristino del sorteggio nelle riforme del Regolamento della Camera dei deputati nel periodo fascista	110
6. Il sorteggio nei regolamenti della Consulta nazionale e dell’Assemblea Costituente	115
7. L’impiego residuale del sorteggio nei vigenti Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica	116

CAPITOLO IV
LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E IL RINNOVATO INTERESSE PER IL SORTEGGIO IN CAMPO POLITICO

1. Il contesto attuale della crisi di legittimità democratica	118
2. I fattori esogeni della crisi: la globalizzazione	120
3. I fattori endogeni: la recessione e lo smarrimento del principio elettivo.....	126
3.1. Crisi del partito politico, personalizzazione e partiti antisistema	133
4. Il ruolo dei nuovi media.....	157
5. La crisi del Parlamento e il rafforzamento dell’Esecutivo	165
6. Il deficit elettivo-rappresentativo nell’Unione europea	169
7. Il sorteggio come reazione alla crisi di legittimità: il caso dei forum collegiali ‘rappresentativi’	176
7.1. Recenti esempi di assemblee sorteggiate: le esperienze in Canada, Olanda, Islanda e Irlanda	178
7.2. Alcune (provocatorie) proposte di impiego del sorteggio	186
 Considerazioni conclusive: il sorteggio come problema e opportunità.....	 192
 Bibliografia.....	 200

Oggetto, metodo e scopi della ricerca

Il presente lavoro concerne l'impiego del sorteggio, inteso come metodo per adottare una decisione, nell'ordinamento giuridico italiano, analizzato attraverso l'esame delle fonti del diritto. Nei capitoli I, II, e III il metodo di lavoro è prevalentemente normativo in quanto si sviluppa a partire dallo studio delle fonti – costituzionali e ordinarie – per cogliere gli ambiti di applicazione del metodo del caso. L'analisi delle fonti del diritto e l'individuazione dei principi sottesi all'impiego della sorte, ci ha consentito di trattare il tema *de qua*, nel capitolo IV, all'interno di un ambito di teoria generale e in una dimensione comparata, con riflessioni e analisi che investono le più recenti discussioni e argomentazioni scientifiche che tangono la filosofia politica e volte a valorizzare l'alea.

Il capitolo I è volto ad inquadrare il tema del sorteggio esaminando la categoria generale delle decisioni e delle votazioni. A partire dalla Costituzione, dalle leggi e dai Regolamenti parlamentari, si è provveduto ad individuare le modalità attraverso cui avvengono le votazioni di tipo elettivo e deliberativo. Con riferimento alle prime, si è proceduto, successivamente, a coglierne gli aspetti essenziali nel momento in cui le stesse vengono in rilievo per la predisposizione degli individui a cariche autoritative. Questa parte si conclude con la concettualizzazione del sorteggio, mettendone in luce le caratteristiche che lo differenziano dalle decisioni elettive e deliberative con la descrizione dell'impiego che ne era diffuso in alcune esperienze storiche.

Il capitolo II si concentra esclusivamente sul sorteggio. Si è partito dai principi generali, così come messi in luce nell'ultima parte del capitolo I, che caratterizzano la decisione 'arbitraria', intesa come scelta rimessa alla casualità, alla 'fortuna', alla 'dea bendata', senza alcun contributo della volontà umana. Si è proceduto, successivamente, attraverso lo studio delle fonti normative, ad individuarne gli specifici e diversi ambiti di applicazione, all'interno dei quali si è cercato di coglierne la differente *ratio* che ha spinto il legislatore a prevederne il ricorso sia in ambito pubblicistico sia in quello privatistico.

Il capitolo III si propone l'obiettivo di assumere il sorteggio nella prospettiva storica per comprendere eventi di indubbio rilievo per la storia costituzionale italiana,

profondamente connessi alla concezione della rappresentanza politica nelle diverse epoche storiche. A partire dall'esame delle disposizioni contenute nei Regolamenti parlamentari del 1848 – soprattutto quello della Camera dei deputati – e sposando un approccio metodologico diacronico e sincronico, è stato ricostruito il ruolo che il caso ha avuto nella determinazione dell'organizzazione interna dei lavori delle Assemblee e nella valutazione dei requisiti che dovevano sussistere in capo all'eletto per mantenere l'ufficio parlamentare alla Camera bassa, anche in questo caso con l'intento di individuarne i significati e le finalità.

Il capitolo IV ha natura prevalentemente teorica. Lo scopo è quello di inquadrare l'attuale contesto storico esaminando lo stato in cui versa la democrazia rappresentativa. A partire dal deficit fiduciario che i cittadini nutrono nei confronti delle istituzioni rappresentative, si avrà modo di cogliere le motivazioni principali che hanno spinto giuristi, sociologi, economisti e filosofi del diritto a riproporre all'attenzione pubblica il tema del sorteggio.

Raggiunti i singoli scopi, oggetto delle singole parti, si sono sviluppate riflessioni conclusive atte a riassumere i risultati finali della ricerca e a tentare di cogliere gli aspetti problematici e di opportunità che possono ricondursi all'impiego del sorteggio.

Premessa

Nelle più svariate attività si deve decidere. La decisione può assumere diverse forme, ovvero, ci sono tanti criteri e metodi per decidere. Nell'ambito del Diritto pubblico e del Diritto privato, la decisione può essere di tipo individuale o collettivo. Nel primo caso, viene espressa una volontà singola e propria di quella che è l'unico soggetto decisore. Nel secondo, invece, la decisione viene adottata da una pluralità di persone risultando l'effetto di più volontà che si incontrano.

Nel momento in cui le decisioni sono oggetto di una regolazione proceduralizzata, proveniente o dal gruppo decisore o da un'autorità legittimata ad imporre un definito quadro regolatorio, la decisione viene riferita all'ente del quale i soggetti decisori sono espressione. Nelle decisioni di tipo collettivo, le medesime avvengono per mezzo di una votazione all'interno dei singoli collegi deputati a manifestare la volontà. In questi, la volontà decisionale viene formata attraverso una votazione che può essere elettiva o deliberativa.

Sia nell'ambito pubblicistico sia in quello privatistico, la votazione elettiva viene impiegata per predisporre gli individui alla titolarità di una carica di tipo autoritativo. L'elezione si pone, quindi, come un metodo per decidere colui il quale ricoprirà una posizione di un certo rilievo all'interno di un organo. Nel primo degli ambiti segnalati, è superfluo ricordare che si ricorre al principio elettivo per la formazione delle Assemblee legislative a tutti i livelli di governo, ove la manifestazione del voto da parte dei singoli aventi diritto è tesa ad instaurare un rapporto fiduciario di tipo rappresentativo. Si pensi, ancora, al ricorso all'elezione per comporre gli organi direttivi delle Camere (Ufficio e Consiglio di Presidenza, rispettivamente per Camera e Senato). Nel settore privatistico, invece, può farsi riferimento, a titolo di banale esempio, all'elezione del Presidente di un Consiglio di amministrazione delle società. In questi casi, l'impiego dello strumento elettivo si pone a garanzia del rispetto del principio della collegialità e della partecipazione di tutti all'assunzione di una decisione.

Tuttavia, tra le metodologie che possono essere impiegate nei procedimenti decisionali vi è anche quella del sorteggio. In questo caso, coloro che sono chiamati ad assolvere una particolare funzione di responsabilità vengono individuati *a caso* tra tutti i soggetti che sono in possesso dei requisiti per essere sorteggiati, ossia tra quelli che rientrano nella categoria dei sorteggiabili. Il metodo del caso è considerato il più

democratico perché, in fondo, la decisione non è presa da nessuno, non è soggettivizzata, ma oggettivizzata, rimessa alla fortuna, alla 'dea bendata', senza discriminazione alcuna, assicurando un'effettiva parità di *chances*. Non si dimentichi, inoltre, che il sorteggio può essere considerato come un criterio per decidere l'ordine delle votazioni: ad esempio, all'interno di un collegio che deve deliberare, oltre a quello dell'ordine alfabetico o dell'anzianità, si può decidere, per mezzo di sorteggio, da quale componente deve partire il processo di votazione.

Il sorteggio trova applicazione nel nostro ordinamento in diversi ambiti. Ciò accade, come si avrà modo di vedere, soprattutto nel Diritto pubblico con riferimento alla formazione e composizione di organi collegiali chiamati ad assolvere funzioni di natura consultiva, valutativa e anche giurisdizionale. Non mancano, però, specifiche fattispecie in cui l'estrazione a sorte è prevista per conferire un vantaggio individuale, muovendosi, così, sul terreno dell'eguaglianza e della parità di trattamento nella procedura decisoria. Residuali, invece, sono le ipotesi di ricorso alla casualità nel Diritto privato. È noto che nelle materie di natura pubblicistica viene data prevalenza all'eteronomia, in quelle privatistiche all'autonomia. Il sorteggio in entrambi i settori elimina sia l'eteronomia sia l'autonomia, annullando i criteri di decisione usuali.

Quello del sorteggio è un tema un po' 'anomalo' in quanto non ha ricevuto una grande attenzione da parte della dottrina, sia pubblicistica sia privatistica. La mancanza di uno studio organico sul tema lo dimostra. Della casualità si è parlato poco e con riferimento a singole situazioni contingenti. In realtà, di sorteggio, nel nostro ordinamento, sul piano delle fonti normative se ne parla abbastanza. Non bisogna dimenticare, come si spiegherà nella parte dedicata, che il metodo *de qua* ha avuto una grandissima rilevanza nei Regolamenti interni alle Camere, segnando il passaggio da una stagione politica ad un'altra. Il sorteggio, quindi, ha avuto un grandissimo *valore storico*.

A prescindere, però, dai settori in cui la sorte venga chiamata a decidere, supponendo la volontà soggettiva, non sembra esserci dubbio nell'affermare che la casualità è espressione di un tipo di *cultura della decisione*, atta a prevenire polemiche di ogni tipo sul presupposto che la 'dea bendata' garantisca decisioni migliori esenti da criticità.

Negli ultimi anni, l'attenzione verso il caso è cresciuta in maniera esponenziale. Sono stati pubblicati articoli scientifici, monografie e volumi collettanei, tutti incentrati

a dimostrare come la sorte abbia avuto un grande significato democratico e a discutere su quali potenzialità, oggi, può offrire. Il metodo con il quale il sorteggio viene affrontato è di tipo filosofico-sociologico, lontano dal giuridico e dal normativo perché investe l'ambito della politicità, del potere politico, del governo della cosa pubblica, ossia della decisione politica intesi in una dimensione 'ideale'. Infatti, la casualità, considerata nella sfera della politicità, può essere assunta come un metodo di selezione del personale politico e di predisposizione dello stesso alla titolarità delle cariche autoritative. Non mancano esempi storici in cui si ricorreva alla sorte per decidere chi dovesse ricoprire gli uffici pubblici. Ciò è accaduto nell'Atene del V e del IV secolo a.C. e, in Italia, a Venezia dal 1268 e a Firenze dal 1328. Tuttavia, non si può trascurare la circostanza che il ricorso al sorteggio era facilitato sia dalle ridotte dimensioni della comunità (Atene) sia dalla ristrettezza dei soggetti ammessi a concorrere alle cariche pubbliche (Doge a Venezia e Signoria a Firenze).

Negli ultimi tempi, si sono avute concrete esperienze in cui si è impiegato il sorteggio per la composizione di 'forum' statisticamente e sociologicamente rappresentativi della società, come estrema reazione alla crisi dei partiti e della rappresentanza politica. Sono essenzialmente queste le motivazioni per le quali nel secondo millennio si sta *ritornando* a discutere di sorteggio come metodo democratico per la selezione del *personale in campo politico*. La formazione dei cc. dd. collegi 'rappresentativi' si muove nel filone di quelle teoriche tese a *democratizzare* ulteriormente i sistemi politici all'interno dei quali i partiti e le istituzioni rappresentative elettive hanno ricevuto una chiara sfiducia da parte dei cittadini. Alla rappresentanza politica fiduciaria, legittimata dal voto elettivo, si privilegia una *rappresentanza randomizzata* legittimata dalla casualità.

Il problema è qui. Non è in discussione l'estrazione a sorte come modalità di 'funzionamento' della democrazia, perché il caso è *uno* dei vari metodi attraverso cui la stessa può articolarsi. Le criticità riguardano l'ambito, più o meno vasto, in cui si sceglie per sorteggio. In quello della dimensione politica, le problematiche, infatti, sono molteplici, di natura pratica, teorica e costituzionale le quali, come si avrà modo di vedere, impediscono il *ritorno* del caso come metodo di selezione sostitutivo e integrativo di quello elettivo del *personale in campo politico*.

CAPITOLO I

DECISIONI, VOTAZIONI, SORTEGGIO

1. I criteri per assumere una decisione – 2. Decisioni e votazioni – 2.1. Collegi, votazioni elettive e deliberative – 2.2. Il principio di maggioranza nelle votazioni pubblicistiche – 2.3. Il voto elettivo come diritto politico – 3. L'elezione come metodo, procedimento e controllo – 3.1. Elezioni e partecipazione democratica – 3.2. La partecipazione alla votazione elettiva attraverso i partiti politici – 4. Rappresentanza, rappresentanza giuridica, rappresentanza politica, rappresentanza sociologica-statistica – 5. Il sorteggio – 5.1. I precedenti storici di impiego del sorteggio: Atene, Venezia, Firenze

1. I criteri per assumere una decisione

L'oggetto di questa parte è costituito dalle modalità di assunzione delle decisioni e della predisposizione degli individui a cariche autoritative. Gli strumenti che possono essere impiegati sono molteplici: votazione, sorteggio, nomina, cooptazione, ereditarietà, acclamazione, professionalità. Ci concentreremo, in particolare sui primi due, votazione – elettiva e deliberativa – e sorteggio. Ne analizzeremo presupposti, principi e implicazioni per coglierne i significativi tratti differenziali. Con riferimento al sorteggio, avremo modo di descrivere come il suddetto criterio fosse considerato particolarmente importante nell'antichità per la designazione degli esponenti alle cariche di governo.

Sembra, opportuno, però illustrare brevemente le restanti modalità. La nomina presuppone l'emanazione di un atto giuridicamente rilevante da parte di un organo che si trova, rispetto a quello nominato, in posizione gerarchicamente sovraordinata. Quello professionale privilegia la competenza e la professionalità che caratterizza la funzione di un determinato individuo. Con la cooptazione si viene scelti per essere membri di un organo collegiale e si viene designati da parte dei componenti il collegio stesso. Nel criterio ereditario ciò che conta è il diritto di nascita. La scelta per acclamazione presuppone una decisione libera e senza formalismi particolari in quanto avviene spontaneamente da coloro che devono individuare la personalità più adatta a ricoprire

una carica pubblica. Si tratta di un metodo che non implica alcuna votazione, ma esclusivamente un consenso il più possibile unanime e acclarato.

2. Decisioni e votazioni

In ogni momento della vita occorre decidere. La decisione individua una modalità con cui si prende una posizione su una determinata questione, ai fini della sua risoluzione. Decidere è necessario, non solo negli aspetti più propriamente personali, ma, ai fini che qui interessano, per procedere ad una determinazione finale tra più opzioni di scelta con riflessi collettivi. Le decisioni possono assumere una ‘dimensione’ di natura individuale o collettiva, a seconda che provengano da un singolo o da un gruppo e presentano un grado di proceduralizzazione differente. Quest’ultima comporta una regolazione di tipo procedurale, appunto, la quale, potendo essere autonoma o eteronoma, consente di gestire il processo di assunzione della scelta e imputarne gli effetti al soggetto decidente.

Le modalità attraverso cui si possono assumere le decisioni sono molteplici, alcune delle quali richiamano i concetti di votazione e di voto. Molto spesso si tende ad impiegare in modo omogeneo i due termini. Anzitutto, con ‘voto’ si può intendere l’atto a portata individuale proveniente dal singolo esponente dell’organo collegiale attraverso il quale viene espressa la propria volontà, la propria decisione su un oggetto specifico e determinato. Inoltre, i suddetti termini possono essere impiegati per riferirsi all’atto collegiale, inteso come risultato finale del concorso di tutte le singole manifestazioni di voto particolare. Infine, ‘voto’ e ‘votazione’ vengono usati in senso ampio e comprensivo dell’intero procedimento che, articolatesi in fasi ognuna caratterizzata da specifici atti, si conclude poi con la decisione finale¹.

Le decisioni di natura collettiva si distinguono in votazioni elettive e deliberative². Entrambe sono caratterizzate da un processo decidente, ciò che cambia è l’obiettivo della decisione. Attraverso il voto elettivo si individuano e predispongono determinati

¹ CARCATERRA, G., *La votazione*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968, pp. 551 ss.

² Risalente dottrina proponeva la distinzione fra votazioni personali e votazione reali. Cfr. GALEOTTI, U., *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, Bocca, 1900, pp. 133 e 183.

individui a cariche di tipo autoritativo. Con il voto deliberativo, invece, si compie una scelta su determinati argomenti³. È utile rammentare che il termine deliberazione assume un significato diverso in lingua inglese e italiana. Mentre nella versione anglosassone *to deliberate* indica argomentare e decidere, riferendosi, quindi, a un vero e proprio processo sotteso all'esame e all'approfondimento di una determinata questione, bilanciandone aspetti positivi e negativi, in lingua italiana deliberare significa semplicemente adottare una decisione a seguito di una discussione. La votazione deliberativa presuppone, quindi, l'esistenza di una proposta prescelta da coloro che, in base a determinati criteri o regole puntuali, sono 'idonei' e legittimati a presentarla; che sulla stessa sia promossa una votazione che avviene su contenuti prefissati il cui effetto può essere quello dell'approvazione o del rigetto. Diverso è, invece, il senso della votazione elettiva. In questo caso, l'elezione – come si avrà modo di vedere ampiamente nella parte specificamente dedicata – si concretizza in un'attività di scelta *di più persone tra più persone*, dove non vi è una proposta tecnicamente intesa. Infatti, l'elezione predispone i candidati alle cariche autoritative e le candidature si differenziano dalle proposte poiché le prime producono l'effetto di designare le persone, mentre le seconde possono anche avere un contenuto diverso. Si può dire, quindi, che il voto elettivo è caratterizzato da una natura squisitamente politica⁴.

Il verbo votare, quindi, rimanda alle modalità con cui viene espressa la volontà in seno a un procedimento strutturato per la decisione, in senso elettivo o deliberativo⁵. Il voto può essere considerato in una duplice prospettiva: quella tecnica e quella qualitativa. Sotto il primo aspetto, votare significa manifestare un orientamento, una posizione, dichiarare qualcosa. Ne consegue che il voto si può facilmente identificare in

³ Ciò accade nel momento in cui si deve approvare o respingere un documento o un atto che contiene norme di legge.

⁴ Sulle differenze tra votazioni elettive e deliberative si v. GUARINO, G., *Deliberazione-nomina-elezione (a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici costituzionali)*, in *Riv. it. per le sc. giur.*, VIII, 1954, pp. 81 ss. È, altresì, significativa la distinzione che viene sviluppata tra elezione e nomina. Quest'ultima si identifica in un atto per mezzo del quale vengono 'investite' e selezionate persone titolari di un ufficio e sono caratterizzate da una maggiore discrezionalità da parte dell'organo decidente. Elezione e nomina hanno in comune "l'oggetto che consiste nella scelta tra più persone. Caratteri differenziali sono invece: a) che la nomina può provenire da un organo individuale o collegiale, la elezione è sempre attività di più persone; b) che la nomina collegiale, in contrapposto alla elezione, è sempre una deliberazione. Il collegio dunque può operare la scelta tra più persone sia con il sistema della nomina che con quello della elezione: si ha il primo se vi è una proposta sulla quale si voti, con uno o più nomi a seconda dei casi; si ha il secondo se si vota liberamente o su candidati. Questa e non altra è la differenza tra le due figure: la elezione è strutturalmente diversa dalla deliberazione; la nomina, se collegiale, è sempre una deliberazione".

⁵ LANCHESTER, F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 1107 ss.

una dichiarazione⁶ che, come vedremo tra breve, può essere espressa o tacita. Trattasi, perciò, di un contegno espressivo del soggetto agente, comportamento ‘attivo’ e diretto che contribuisce ad esternarne il pensiero. La natura qualitativa del voto attiene, invece, alle condizioni, o meglio, agli standard minimi che devono assicurare un'espressione volitiva il più possibile libera, aperta, concorrenziale e genuina tali da consentire ai soggetti che devono assumerla di partecipare liberamente, senza vincolo e condizionamento alcuno.

Le votazioni elettive e deliberative implicano il massimo coinvolgimento possibile degli aventi diritto al processo decisionale e, di conseguenza, una piena partecipazione in quanto costoro vengono posti in condizioni di scegliere e deliberare, di prendere una specifica posizione su una data questione. Quindi, la partecipazione individua la posizione e il ruolo che un individuo ricopre nella società e nei gruppi sociali e non vi è ombra di dubbio che la “partecipazione regolata [è] indispensabil[e] per mantenere ed implementare i principi ed i valori di ordinamenti che si definiscono di democrazia pluralista e sociale”⁷, favorendo un arricchimento dell'uomo e proiettandolo in una dimensione comunitaria e sociale⁸. La partecipazione attraverso la votazione costituisce uno strumento di tipo cooperativo ed educativo, che alimenta nel cittadino le proprie virtù civiche in rapporto all'altro con lo scopo di pervenire ad una decisione giusta e condivisa⁹. Il coinvolgimento degli aventi diritto alle votazioni “è componente cruciale dell'esperienza democratica [...] al punto che la partecipazione svolge in democrazia il ruolo di principio di legittimazione delle decisioni che si assumono [...]. La [partecipazione] deve ritenersi intrinsecamente radicata nella natura del costituzionalismo e dunque incorporata - o incorporabile - alla sua dottrina. Incorporata perché, da un lato, è inerente alla sostanza stessa della dignità della persona e ai suoi

⁶ Sul voto come dichiarazione cfr. SENA, G., *Il voto nella assemblea della società per azioni*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 14.

⁷ LANCHESTER, F., *Lo Stato sovrano dopo l'affermarsi del modello democratico*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012, p. 2.

⁸ Cfr. ZAMPETTI, P. L., *Partecipazione e democrazia. La nuova vera via*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, p. 44.

⁹ Cfr. PELLIZZONI, L., *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 3/2005, pp. 484 ss., il quale sottolinea come il concetto di partecipazione implica tre livelli: uno dove la partecipazione si identifica con la cooperazione; un secondo, ove la partecipazione indica la capacità di incidere sulla decisione collettiva; l'ultima, in cui la partecipazione è associata alla capacità di influenzare il processo decisionale.

diritti fondamentali; dall'altro, rientra nell'essenza della democrazia come sovranità appartenente al popolo»¹⁰.

Vi sono diversi modi e tipi di votazione¹¹. Come si è anticipato, la manifestazione della propria volontà può avvenire anzitutto in modo espresso, le cui forme possono assumere quelle dell'oralità, della scrittura, del segno o del gesto. All'interno delle votazioni orali si differenziano quelle per acclamazione a voce aperta con la quale si utilizzano termini di natura affermativa ad una data proposta o quella per appello nominale con la quale si risponde con un 'sì' o con un 'no'. Le votazioni scritte, invece, implicano l'uso di una scheda sulla quale il votante indica il nome della persona su cui ricade la propria scelta o sbarra la casella del 'sì' o del 'no'. Le votazioni per segni o gesti possono avvenire attraverso l'applauso, per alzata o seduta, per divisione, per alzata di mano o per palline. Si distinguono, inoltre, votazioni individuali o generali a seconda che rilevi o meno accertare le posizioni e i singoli nomi dei votanti. Si ha, poi, la votazione segreta che può avvenire o per schede o per palline bianche e nere¹². Mentre tutte queste modalità costituiscono esempi di votazione 'positiva' con la quale il votante prende una specifica posizione su una determinata questione, possono esservi, però, forme di votazione negativa le quali sono caratterizzate o dall'allontanamento volontario del titolare del diritto di voto o dal rifiuto di esprimere la propria scelta o dall'astensione del voto. Ne consegue che le forme di votazione negativa si articolano in un 'no', in un'astensione, nel rifiuto e nell'assenza dal voto. La differenza che sussiste tra l'astensione e il rifiuto è facilmente intuibile, attenendo ai significati dei comportamenti sottesi: l'astensione esprime una forma di indecisione su una determinata questione, poiché chi si astiene preferisce non esprimersi palesemente, mentre il rifiuto indica che il titolare del diritto di voto non intende palesare i propri dubbi, rifiutandosi, appunto, di prendere una posizione¹³.

2.1. Collegi, votazioni elettive e deliberative

¹⁰ È chiaro, in questo senso, ALLEGRETTI, U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 302 ss.

¹¹ La Costituzione repubblicana ne prevede due: uno con riferimento alle garanzie cui all'articolo 48 per la manifestazione del suffragio, l'altro all'articolo 94 ai sensi del quale la fiducia che le Camere accordano o revocano al Governo avviene per appello nominale.

¹² Per un'elencazione cfr. GALATERIA, L., *Gli organi collegiali amministrativi, II, L'attività*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 89 ss.

¹³ Sulle votazioni di tipo negativo si v. JELLINEK, W., *Forme di votazione negativa*, in *Scritti in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, Cedam, 1931, p. 65.

I concetti di votazioni elettive e deliberative richiamano l'ambito dei collegi. Il termine *de qua* deriva dal latino *collegium*. Nell'antica Roma, i *collegia* si identificavano nei collegi deliberanti. Affinché si possa avere un voto elettivo e deliberativo, deve sussistere necessariamente un collegio al quale saranno imputati i voti dei singoli partecipanti alla decisione, i quali vengono considerati nel loro complesso e non individualmente, di modo che all'esterno assuma rilevanza la volontà dell'intero collegio e non dei singoli¹⁴. Quindi, le decisioni avvengono all'interno di *corpi collegiali*, i quali possono avere una natura e una dimensione diversificata, consentendoci di individuare coloro i quali possono concorrere al processo decisionale.

Preliminarmente, è utile soffermarsi sul concetto di collegio. Quest'ultimo richiama la collegialità, l'elemento plurimo e collettivo. Vi sono stati molti studi che hanno analizzato la nozione in esame in una prospettiva funzionale e strutturale, considerando, quindi, funzioni e componenti dei corpi collettivi. La dottrina non ha mai raggiunto un accordo unanime sulla puntuale definizione di collegio. Infatti, in una formulazione più semplicistica e banale, esso si identifica in una "pluralità di individui"¹⁵ e, quindi, in una riunione "di persone fisiche ordinate in modo permanente"¹⁶. In questo caso, l'accento è posto sulla dimensione soggettiva la quale fa emergere come il connotato tipico del collegio sia quello della pluripersonalità¹⁷, termine che valorizza la circostanza per la quale la collegialità comporta che più persone vengano predisposte ed investite nella titolarità di un'unità organizzativa. L'eccessivo accento posto sul carattere personale del collegio porta, però, a trascurarne la valenza strutturale e organizzativa dello stesso. Infatti, come è stato rilevato, insistere eccessivamente sulla pluripersonalità non consentirebbe una descrizione puntuale e specifica del fenomeno collegiale poiché le

¹⁴ Cfr. FROSINI, T.E., *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 1 ss.

¹⁵ TREVES, G., *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1975, p. 64.

¹⁶ VITTA, C., *Gli atti collegiali. Principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1919, p. 1. L'A. preferisce impiegare il termine riunione rispetto a quelli di assemblee, consigli, corpi deliberanti e consessi. Infatti, il termine assemblea si presterebbe ad impieghi eccessivamente ampi, non dando una concreta sistematizzazione al fenomeno collegiale. A sua volta, l'espressione consigli apparirebbe troppo ristretta e potrebbe portare a pensare solo a quegli organi con funzioni meramente consultive. L'espressione corpi deliberanti è solita essere impiegata maggiormente per indicare i consessi privati rispetto a quelli pubblici. Da ultimo, è da evitare il ricorso al termine consessi perché rimanda ad una convocazione frequente che può anche non sussistere.

¹⁷ La pluripersonalità consentirebbe, infatti, di includere nella definizione di collegio sia quelli titolari di potestà sia altri che esercitano funzioni meramente consultive. Cfr. VILLATA, R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1990, p. 3.

singole potestà non sono rimesse ai singoli componenti, ma al collegio stesso, il quale può essere definito come “organizzazione titolare di potestà e come centro di una pluralità di interessi”¹⁸ dei quali i singoli componenti sono portatori. Ne consegue che il collegio non rappresenta la sommatoria delle varie personalità individuali, ma costituisce una vera e propria unità organica la quale esprime una volontà unitaria e autonoma che è volontà collegiale¹⁹. La valenza dell’unitarietà, analizzata sotto l’aspetto organizzativo, comporta che la titolarità dell’organo risieda nel collegio medesimo, il quale si presenta come una vera e propria figura giuridica soggettiva a sé stante²⁰, un “microcosmo giuridico”²¹ con una propria normazione e organizzazione volta a porre in essere un’attività giuridica il cui stadio finale è rappresentato da una deliberazione di tipo unitario.

I collegi hanno uno specifico rilievo nell’ambito del diritto pubblico e in quello privato, in quanto entrambi prevedono il voto elettivo e deliberativo. Ne consegue, pertanto, che la votazione costituisce quell’atto per mezzo del quale si forma la volontà di un collegio, di un’assemblea. Tra le votazioni pubblicistiche, possiamo differenziare le decisioni adottate dal Corpo elettorale e quelle poste in essere all’interno dei collegi di tipo amministrativo e costituzionale. Con la prima espressione si è soliti fare riferimento al complesso dei cittadini che godono dei requisiti previsti dall’ordinamento per l’esercizio della funzione elettorale e di quella deliberativa. L’elemento discriminante è individuato nell’ampiezza del collegio²². Non va sottaciuto, però, che nessun atto normativo della Repubblica contiene l’espressione ‘Corpo elettorale’²³. L’unico riferimento positivo è dato dal Regio decreto n. 1993/1928 al cui articolo 46 si stabiliva che l’elezione dei deputati necessitava dell’“approvazione del corpo elettorale”. Nell’ordinamento repubblicano l’espressione non compare mai. Non esiste il Corpo elettorale, ma il cittadino elettore capace di esprimere il proprio voto con le *garantigie* costituzionali cui all’articolo 48. Il Corpo elettorale è sempre stato considerato in riferimento allo Stato-comunità quasi come se fosse una sorta di organo

¹⁸ VERBARI, G.B., voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 60 ss.

¹⁹ GARGIULO, U., *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1961, pp. 59-62.

²⁰ VALENTINI, S., *La collegialità nella teoria dell’organizzazione*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 18 ss.

²¹ GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 283 ss.

²² Cfr. LANCHESTER, F., voce *Votazioni*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1990, pp. 1 ss.

²³ Inteso come “la traslazione del popolo a livello politico-territoriale e l’organizzazione di base dell’ordinamento politico moderno”, così SGRÒ, F., *Il corpo elettorale*, in BILANCIA, P., DE MARCO, E., (a cura di), *L’ordinamento della Repubblica, le istituzioni e la società*, Padova, Cedam, 2014, p. 206.

costituzionale del popolo, comprendendone solo i titolari dei diritti politici mentre nella giurisprudenza costituzionale vi si trova un impiego settoriale, ossia con riferimento alle Regioni²⁴ e ai Comuni²⁵. Solo nella recente sentenza n. 35/2017 emerge una concezione unitaria del Corpo elettorale nel momento in cui la Corte afferma che “la ripartizione in circoscrizioni non fa venir meno l’unità del Corpo elettorale nazionale”. Per quanto concerne i quesiti referendari, invece, il giudice delle leggi, con sentenza n. 69/1978, ha riconosciuto alla frazione Corpo elettorale, rappresentata dai promotori dei referendum abrogativi, la qualifica di potere dello Stato. In quest’ipotesi, il Corpo elettorale viene trattato come “una qualsiasi pubblica autorità incorporata nell’apparato dello stato”²⁶.

Sulla configurazione della natura collegiale o meno del Corpo elettorale vi sono state divisioni all’interno della dottrina²⁷. Alcuni non ne hanno negato la natura collegiale, risentendo chiaramente della “teoria collegiale di origine amministrativistica [ch]e si connette con la espressione della volontà individuale in decisioni collettive nell’ambito di un procedimento minimamente strutturato”²⁸. Si è affermato, dunque, che si potesse estendere la qualifica di collegio unitario²⁹ anche al Corpo elettorale, titolare del potere elettivo³⁰, inteso come l’”origine, il motore, la base, il giudice di tutti gli altri poteri [che pone in essere] un’attività collettiva”³¹. Sulla base di questa concezione si parlerebbe di un organo collegiale al cui interno le singole volontà di più persone si uniscono e si fondono, convergendo in un risultato unitario³². Al Corpo elettorale andrebbe, quindi, riconosciuta la natura di figura giuridica soggettiva volta a collegare popolo e Stato³³, configurandosi come una delle tante manifestazioni del principio di sovranità popolare³⁴. Altri, invece, hanno ritenuto di dover qualificare il Corpo elettorale non

²⁴ Cfr. sentenza n. 19/1956.

²⁵ Cfr. ordinanza n. 57/1963.

²⁶ Così BARTOLE, S., *Corte costituzionale, corpo elettorale, formazioni sociali*, in *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013, p. 870.

²⁷ Per una sintesi delle più significative posizioni dottrinali si v. COLOSIMO, G., *Natura giuridica del corpo elettorale*, Napoli, Stabilimento tipografico genovese, 1968, pp. 37 ss.

²⁸ LANCHESTER, F., *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e il ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 4.

²⁹ Parla di unità anche ORLANDO, V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, p. 89.

³⁰ Cfr. KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di comunità, 1952, pp. 200 ss.; MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, p. 324.

³¹ Così PALMA, V., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, Treves, 1869, pp. 12 e 17.

³² Cfr. PROSPERETTI, U., *L’elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 63; FERRARI, G., voce *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1982, p. 623.

³³ Cfr. PITRUZZELLA, G., *Corpo elettorale*, Palermo, Compostampa, 1984, p. 19.

³⁴ Cfr. AMATO, G., *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1962, p. 102.

come collegiale, ma corpo eligente³⁵ sul presupposto che i votanti costituiscono una somma dei singoli elettori poiché non sono accumulati da alcun carattere distintivo e non vi è alcun insieme sistematico di norme che possa portare alla costituzione di una pluralità unitaria. Da quanto affermato fin d'ora, emerge che un ruolo attivo e da protagonista del momento elettorale sia svolto dal popolo nella 'veste' di Corpo elettorale³⁶ il quale è chiamato a partecipare in maniera dinamica alla formazione degli organi di esso rappresentativi. È proprio nelle elezioni che si "concretizza l'essenza del principio democratico fondante [un qualsiasi] Stato di diritto"³⁷, poiché con la pratica elettiva il cittadino elettore esercita la propria sovranità, 'ritorna' padrone di se stesso. Esso mette in moto la macchina amministrativa statale, distribuendo "le potestà autoritative tra organi centrali e organi periferici legati tra di loro da un rapporto gerarchico"³⁸ divenendo titolare di un potere-organizzazione esercitabile in ossequio dei principi costituzionali.

Le votazioni del Corpo elettorale non si limitano a quelle elettive, ma comprendono anche quelle di natura deliberativa. Ciò è espressamente previsto dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria così come disciplinato, rispettivamente, dagli articoli 75, 138 Cost. e dalla legge n. 352/1970³⁹ in materia di referendum abrogativi.

Permanendo nel settore pubblicistico, le votazioni di tipo elettivo e deliberativo si trovano anche all'interno degli organi costituzionali. Così nel Regolamento della Camera dei deputati⁴⁰ e del Senato della Repubblica⁴¹ dove i riferimenti alle votazioni sono molteplici. Nelle Assemblee parlamentari, le votazioni possono svolgersi con scrutinio palese o segreto⁴². Entrambe avvengono nella maggior parte dei casi con il

³⁵ GARGIULO, U., *Op. cit.*, p. 87. *Contra* VALENTINI, S., *Op. cit.*, pp. 61 ss., il quale fa notare come i collegi elettorali sono espressione di gruppi collettivi e l'atto elettivo, quanto ai suoi effetti finali, ha anch'esso natura collettiva. Infatti, l'effetto dell'elezione non viene imputato ai singoli, ma al collegio degli elettori nella sua unitarietà.

³⁶ Infatti, come rileva MANGIA, A., *Referendum*, Padova, Cedam, 1999, p. 64, "la circostanza per cui il diritto di voto sia visto nella prospettiva della partecipazione ad un procedimento obiettivo funzionalizzato alla creazione di una volontà statale, porta con sé che questo si configuri, nel complesso delle libertà costituzionali, alla stregua di una libertà riconosciuta e garantita al singolo solo in quanto facente parte di una collettività qualificata come corpo elettorale".

³⁷ TARASCO, A. L., *Sovranità popolare e sensibilità democratica*, in www.giustamm.it, 2010.

³⁸ DE FINA, G., *Diritto elettorale*, Torino, Utet, 1977, pp. 5 ss.

³⁹ Contenente norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.

⁴⁰ Cfr. articoli 49 ss.

⁴¹ Cfr. soprattutto articolo 41 e articoli 113 ss.

⁴² Oltre all'elezione del Presidente, il Regolamento della Camera prevede, all'articolo 49, che "si effettuano a scrutinio segreto le votazioni riguardanti le persone, nonché, quando ne venga fatta richiesta ai sensi dell'articolo 51, quelle che incidono sui principî e sui diritti di libertà di cui agli articoli 6, da 13 a

procedimento elettronico⁴³, sebbene i Regolamenti delle Camere prevedano la votazione palese per alzata di mano⁴⁴, per divisione⁴⁵ e quella per appello nominale⁴⁶, mentre per quelle segrete si può ricorrere alle palline⁴⁷ o alle schede⁴⁸. In relazione alle modalità con cui avvengono le votazioni, non è irrilevante la circostanza che la scelta di adottare lo scrutinio palese o segreto riflette i cambiamenti storici, politici e sociali delle istituzioni di un paese.

La scelta sul modo di votazione può dirci molto su come vengono intesi i rapporti tra gli organi attivi - Parlamento e Governo - e tra elettore, partiti ed eletti. Fino alle riforme regolamentari del 1988, si votava generalmente con lo scrutinio segreto, a tutela della libertà e dell'indipendenza del parlamentare. Successivamente, la regola generale è diventata quella del voto palese, in modo da rafforzare la maggioranza e delineare un modello di rapporti maggioranza-opposizioni tale da individuare precisi compiti e responsabilità, nell'ottica di una totale differenziazione, di un rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo e di un più penetrante controllo sulla maggioranza, sulla concreta attuazione dell'indirizzo politico governativo e sui rappresentanti politici da parte degli elettori. Inoltre, la scelta di adottare deliberazioni palesi rispecchia una diversa concezione di partecipazione della collettività, la quale è posta in condizione di

22 e da 24 a 27 della Costituzione, sui diritti della famiglia di cui agli articoli 29, 30 e 31, comma secondo, e sui diritti della persona umana di cui all'articolo 32, comma secondo, della Costituzione. Sono altresì effettuate a scrutinio segreto, sempre che ne venga fatta richiesta, le votazioni sulle modifiche al Regolamento, sull'istituzione di Commissioni parlamentari di inchiesta, sulle leggi ordinarie relative agli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo, Corte costituzionale) e agli organi delle regioni, nonché sulle leggi elettorali". Il Regolamento del Senato prevede che si ricorra allo scrutinio segreto per l'elezione del Presidente e per le deliberazioni per la designazione di organi collegiali. Inoltre, ai sensi dell'articolo 113, comma 4, si procede a "deliberazioni segrete relativamente alle norme sulle minoranze linguistiche, su quelle che attengono ai rapporti civili ed etico-sociali di cui agli articoli 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31 e 32, secondo comma, della Costituzione e sulle modifiche al Regolamento".

⁴³ Cfr. articoli 27, 49, 53, 54, 55 e 69 RC e articoli 114, 115, 118 e 119 RS.

⁴⁴ Cfr. articolo 32, comma 2, articolo 41, comma 1, articolo 46, commi 4 e 5, articolo 49, comma 2, articolo 51, comma 1, articolo 52, comma 2, articolo 53, commi 1 e 4, articolo 72, comma 1, articolo 83, comma 4, articolo 85, comma 8, articolo 88, comma 2, articolo 89, comma 1, articolo 92, comma 1, articolo 96, comma 3, articolo 96-bis, commi 1 e 7, articolo 116, comma 4 RC; articolo 30, comma 2, articolo 36, comma 2, articolo 55, commi 3 e 7, articolo 56, comma 3, articolo 60, comma 2, articolo 77, articolo 81, comma 2, articolo 92, comma 3, articolo 93, comma 5, articolo 94, articolo 99, comma 3, articolo 102, comma 5, articolo 103, commi 2 e 5, articolo 107, comma 2, articolo 109, comma 1, articolo 113, commi 1 e 2, articolo 114, articolo 118, comma 4, articolo 119, comma 1, articolo 155, articolo 157, comma 2 RS.

⁴⁵ Cfr. articolo 49 e articolo 53, comma 2 RC; articolo 118, comma 4 RS.

⁴⁶ Cfr. articoli 53, 54, 115, 116 RC; articolo 11 RS.

⁴⁷ Cfr. articolo 55, comma 2 RC; articolo 118, comma 6 RS.

⁴⁸ Cfr. articolo 4, comma 2 e articolo 6 RC; articolo 4, articolo 6, 25, comma 2 e articolo 113, comma 3 RS.

esercitare un vero e proprio controllo popolare sindacando l'operato e i comportamenti dei propri rappresentanti politici⁴⁹. Relativamente alle votazioni elettive, i Regolamenti delle Camere ne prevedono il ricorso per l'elezione del Presidente e dell'Ufficio o Consiglio di Presidenza⁵⁰. Si ricordino, inoltre, le votazioni elettive da parte delle Camere riunite in Seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica⁵¹, per quella dei cinque componenti della Corte costituzionale⁵² e per un terzo dei componenti il Consiglio superiore della Magistratura⁵³. Infine, in seno agli organi costituzionali si rammenta l'articolo 7 del Regolamento generale della Corte costituzionale che prevede l'elezione del Presidente a scrutinio segreto.

Analogamente avviene nel diritto privato. In seno al codice civile vi sono una serie di norme che prevedono il ricorso alla votazione. Gli esempi sono costituiti dagli articoli 21 ss. che disciplinano le votazioni deliberative delle assemblee delle associazioni e delle fondazioni; dagli articoli 1105 ss. per la gestione e l'amministrazione di beni in comunione; dagli articoli 1136 ss. per le decisioni assunte dall'assemblea condominiale; per le società di persone, dall'articolo 2335 per le deliberazioni dell'assemblea, dall'articolo 2373 in materia di conflitto d'interessi, dall'articolo 2376 per le deliberazioni speciali, dall'articolo 2388 per la validità delle deliberazioni consiliari, dall'articolo 2404 per la validità delle deliberazioni del collegio sindacale e dall'articolo 2415 per le deliberazioni dell'assemblea degli obbligazionisti.

2.2. Il principio di maggioranza nelle votazioni pubblicistiche

Le procedure di votazione richiedono che vengano stabiliti i quorum affinché la deliberazione finale possa considerarsi valida. I criteri possono essere quelli dell'unanimità e della maggioranza. Trattasi di alternative opposte le quali influiscono indubbiamente sulla determinazione della volontà collegiale. L'unanimità richiede

⁴⁹ Cfr. *ex plurimis* CONTINI, G., *In tema di voto palese e segreto nelle assemblee legislative parlamentari e regionali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Varese, Giuffrè, 1973, pp. 131 ss.; LANCHESTER, F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987, pp. 23 ss.; CURRERI, S., *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Torino, Utet, 2001, pp. 519 ss.

⁵⁰ Cfr. articolo, comma 1 Cost., articoli 4 e 5 RC e RS. Analogamente per l'elezione dell'Ufficio di Presidenza delle Commissioni permanenti. Cfr. articoli 20 RC e 27 RS.

⁵¹ Articolo 83 Cost.

⁵² Articolo 135, comma 1 Cost.

⁵³ Articolo 104, comma 4 Cost.

l'approvazione di tutti i componenti del collegio traducendosi in un potenziale e costante veto di coloro che concorrono all'assunzione delle decisioni con il rischio che venga paralizzato l'intero circuito decisionale⁵⁴.

In ambito pubblicistico, relativamente ai collegi costituzionali, la regola della maggioranza si presenta come un principio fondamentale, profondamente connesso alla logica democratica dei processi decisionali. L'assunzione delle decisioni può avvenire a maggioranza semplice, assoluta o qualificata. Nel primo caso è sufficiente la maggioranza dei presenti⁵⁵, nel secondo si richiede l'adozione di un quorum particolare come quello del 50%+1⁵⁶, nel terzo di maggioranze come i due terzi⁵⁷ o i tre quarti⁵⁸ o i

⁵⁴ Il suddetto criterio è utilizzato soprattutto in ambito internazionale e nelle decisioni del Consiglio in seno all'Unione europea. Nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea cfr. articoli 19, comma 1, 22, 25, comma 2, 77, comma 3, 81, comma 3, 86, comma 1, 87, comma 3, 89, 113, 115, 118, 127, comma 6, 153, comma 3, 192, comma 2, 194, comma 3, 203, 223, 262, 308, comma 3, articolo 312, comma 2 per le procedure legislative speciali; articolo 21, comma 3 per le deliberazioni di misure relative alla sicurezza e alla protezione sociale; articolo 64, comma 3 per la liberalizzazione dei movimenti di capitali diretti in paesi terzi o provenienti da terzi; articolo 65, comma 4 sull'adozione di misure fiscali restrittive; articolo 81, comma 3, n. 2 per aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali; articolo 83, comma 1 in materia di reati e sanzioni in sfere di criminalità aventi una dimensione transnazionale; articolo 108, comma 2 in materia di aiuti di Stato; articolo 140, comma 3 per le politiche monetarie; articolo 207, comma 4 per gli accordi commerciali; articolo 218, comma 8 per gli accordi di adesione; articolo 219, comma 1 per gli accordi formali su un sistema di tasso di cambio; articolo 246 sulla composizione della Commissione europea; articolo 252, comma 1 sul numero degli avvocati generali della Corte di giustizia europea; articolo 257, comma 4 sulla nomina dei componenti i tribunali specializzati; articolo 294, comma 9 sugli emendamenti oggetto di parere negativo da parte della Commissione europea; articolo 301, comma 2 sulla composizione del Comitato economico e sociale; articolo 305, comma 2 sulla composizione del Comitato delle Regioni; articolo 329, comma 2 sull'istituzione di una cooperazione rafforzata; articolo 342 sul regime linguistico delle istituzioni dell'Unione. Analoghe previsioni nei suddetti ambiti sono contenute nel Trattato di Lisbona. Cfr. paragrafi 49, 50, 69 B, E, F, H, 84, 91, 116, 118, 126, 133, 144, 158, 174, 179, 196, 200, 239, 248, 252, 259, 261, 278, 289.

⁵⁵ Cfr. per le deliberazioni delle Camere articolo 64, comma 3 Cost.; articolo 46, comma 1 RC; articolo 107, comma 1 RS. In seno alla Corte costituzionale cfr. articolo 6 Regolamento interno per le deliberazioni del consesso in sede non giurisdizionale.

⁵⁶ Cfr. articolo 64, comma 1 Cost. per l'adozione dei Regolamenti delle Camere; articolo 73, comma 2 Cost. per la deliberazione delle Camere nell'ipotesi di promulgazione urgente; articolo 81, commi 2 e 5 Cost. rispettivamente per il ricorso all'indebitamento e all'approvazione della legge di bilancio e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese; articolo 83, comma 3 per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio; articolo 90, comma 2 Cost. per la messa in stato d'accusa del Capo dello Stato; articolo 116, comma 3 Cost. per la concessione di forme ulteriori di autonomia in materia regionale; articolo 123, comma 3 Cost. per l'approvazione dello statuto regionale; articolo 126, comma 2 Cost. per l'approvazione della mozione di sfiducia del Presidente della Giunta regionale; articolo 138, comma 1 Cost. per i procedimenti di revisione costituzionale. Relativamente ai Regolamenti parlamentari cfr. articolo 4, comma 2 RC per l'elezione del Presidente d'Assemblea successivamente al terzo scrutinio; articolo 16, comma 4 RC per le deliberazioni della Giunta per il Regolamento sulle modifiche regolamentari; articolo 18-ter, comma 7 RC in materia di autorizzazione a procedere; articolo 20, comma 2 RC per l'elezione dei Presidenti di Commissione; articolo 100, comma 1 RC per l'approvazione dei progetti di legge costituzionali; articolo 4, comma 1 RS per l'elezione del Presidente; articolo 19, comma 6 RS per l'adozione dell'Assemblea del Regolamento per la verifica dei poteri; articolo 27, comma 2 RS per l'elezione del Presidente di Commissione nelle prime due votazioni; articolo 82 RS per la dichiarazione d'urgenza ai fini della fissazione del termine di promulgazione;

tre quinti⁵⁹. La previsione di maggioranze speciali è dettata dalla necessità di adottare una decisione il più possibile condivisa in ragione dell'importanza e della delicatezza della questione su cui deve procedersi alla deliberazione. Raramente viene impiegato il criterio dell'unanimità⁶⁰.

Nel suddetto ambito, si intende favorire la più ampia partecipazione democratica salvaguardando il carattere eteronomo di un gruppo come effetto della teorizzata eguaglianza tra tutti i suoi componenti⁶¹. La regola della maggioranza consente di

articolo 124, comma 1 RS per la seconda deliberazione sui disegni di legge costituzionali; articolo 135-bis sull'autorizzazione a procedere per i reati cui all'articolo 96 Cost.; articolo 167, commi 1, 5 e 6 RS per l'adozione e l'approvazione delle modifiche regolamentari. Per la Corte costituzionale cfr. articolo 2 della legge costituzionale n. 2/1967 per l'accertamento dei requisiti soggettivi di ammissione dei propri componenti e dei cittadini sorteggiati ai sensi dell'articolo 135, comma 7 Cost.; articolo 4, comma 1 per l'elezione dei giudici costituzionali da parte delle magistrature ordinarie e amministrative.

⁵⁷ Cfr. articolo 79, comma 1 Cost. per l'amnistia e l'indulto; articolo 83, comma 3 per l'elezione del Capo dello Stato; articolo 138, comma 2 per la seconda votazione sulle revisioni costituzionali; articolo 4, comma 2 RC per l'elezione del Presidente nei primi tre scrutini; articolo 56, comma 4 RS per la discussione o votazione di argomenti che non siano all'ordine del giorno. Per la Corte costituzionale cfr. articolo 7 della legge costituzionale n. 1/1953 per le deliberazioni sulla rimozione o sospensione dei giudici dal loro ufficio; articolo 3 della legge costituzionale n. 2/1967 che prevede l'elezione parlamentare dei giudici con la maggioranza dei due terzi dei componenti nei primi tre scrutini.

⁵⁸ Cfr. articoli 23, comma 6 e 24, comma 2 RC, rispettivamente per l'approvazione del programma e del calendario nell'ambito dell'organizzazione dei lavori parlamentari; articolo 27, comma 2 RC per le deliberazioni sulla discussione di questioni che non siano all'ordine del giorno.

⁵⁹ Cfr. articolo 2 legge costituzionale n. 2/1967 per l'elezione dei giudici costituzionali dalle Camere in seduta comune per gli scrutini successivi al terzo.

⁶⁰ Cfr. articolo 23, comma 5 RC per derogare ai tempi previsti per la discussione in Assemblea dei progetti di legge inseriti nel programma dei lavori; articolo 24, comma 12 RC per l'applicazione del contingentamento dei tempi sui progetti di legge costituzionali e su quelli indicati nelle materie cui all'articolo 49, comma 1 (ossia quelle per le quali è prevista la votazione a scrutinio segreto); articolo 92, comma 6 RC con richiesta dei rappresentanti dei Gruppi in Commissione per il trasferimento in sede legislativa di un progetto di legge già assegnato in sede referente; analogamente, v. articolo 96, comma 2 RC; articolo 96-bis, comma 4 RC per il procedimento di conversione dei decreti legge; articolo 123-bis, comma 3 sulle deliberazioni della Conferenza dei Presidenti di Gruppi a fronte della richiesta governativa di deliberare su un progetto di legge collegato alla manovra di finanza pubblica entro un determinato termine; articolo 97, comma 1 RS per la richiesta, da parte di una Commissione, di trasferimento di sede di un disegno di legge ad essa assegnato; articolo 53, commi 4 e 5 RS per la programmazione dei lavori; articolo 55, commi 3 e 4 RS per l'adozione del calendario dei lavori in sede di Conferenza dei Presidenti dei Gruppi, articolo 126, comma 8 per l'esame dei disegni di legge di conversione durante l'approvazione del disegno di legge del bilancio di previsione.

⁶¹ Nell'ambito privatistico, invece, si privilegia la dimensione autonoma tesa alla salvaguardia della posizione del singolo. Il principio di maggioranza è inteso come superamento di quello dell'unanimità e incentrato sulle teorie che riconoscono la personalità giuridica alle società di persone. Su questo cfr. *ex plurimiis* SERRA, A., *Unanimità e maggioranza nelle società di persone*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 1-26. La regola della maggioranza viene impiegata in tutte le sue forme in fattispecie tipiche, puntualmente regolate dal codice civile. Cfr. per le previsioni sul principio di maggioranza relativa articolo 21 per le deliberazioni delle assemblee delle associazioni e fondazioni; articolo 230-bis per le deliberazioni dell'impresa familiare; articolo 918 per le decisioni deliberative dei consorzi volontari; articoli 1104 ss. per il regime condominiale; articolo 2287 per le deliberazioni di esclusione del socio; articolo 2335 per le deliberazioni dell'assemblea dei sottoscrittori; articolo 2371 per l'elezione del presidente dell'assemblea delle società per azioni; articolo 2409 per l'azione di responsabilità; articolo 2500-ter per la trasformazione delle società di persone; articolo 2502 per le deliberazioni sulle fusioni; articolo 2606 per

formare un equilibrio e di conciliare il momento decisionale pubblico e quello della libertà individuale nell'espressione del proprio pensiero e nell'esplicitazione delle proprie idee. Trattasi di un parametro atto a misurare la democraticità e il grado di libertà riconosciuto ai decisori nella loro diretta partecipazione alle deliberazioni⁶². Democrazia e principio maggioritario condividono il richiamo ai valori della libertà e dell'uguaglianza in quanto, la suddetta tecnica decisionale, conciliando opinioni opposte, espressione di interessi diversi, favorendone comunque la coesistenza consente, contestualmente, il concorso di tutti a superare situazioni di stallo e intolleranza che potrebbero determinarsi all'interno del collegio nel momento in cui vi siano ragioni di contrasto tra i componenti⁶³. Proprio l'eguaglianza comporta l'accettazione della decisione finale anche da parte di coloro che hanno espresso un'opinione contraria poiché quella deliberazione, pur essendo adottata *dai più*, scaturisce da soggetti che si trovano in posizione paritaria. La regola di maggioranza, logica conseguenza dello stare insieme, contribuisce a rendere più democratico un ordinamento giacché "si fonda sul consenso di tutti per la sua esistenza e sul consenso della maggioranza per quanto riguarda il suo esercizio"⁶⁴ e risponde a ragioni di necessità pratica perché dirette alla decisione⁶⁵, ponendosi come un "principio funzionale [che] ci dice chi a quel tavolo è essenziale che concorre alla decisione perché

le deliberazioni consortili. Sull'impiego della maggioranza assoluta cfr. articolo 2368 per la validità delle deliberazioni dell'assemblea della società per azioni; articolo 2388 per le deliberazioni dei consigli di amministrazione delle società; articolo 2404 per quelle del collegio sindacale; articolo 2409-decies per la rinuncia all'azione di responsabilità da parte del consiglio di sorveglianza; articolo 2409-octiesdecies per l'elezione del presidente del comitato per il controllo sulla gestione; articolo 2447-ter per le deliberazioni sulle destinazioni patrimoniali; articolo 2479-bis per le deliberazioni dell'assemblea dei soci; articolo 2500-octies per le deliberazioni sulle trasformazioni dei consorzi. Per l'adozione della maggioranza dei due terzi cfr. articolo 2367 per le deliberazioni da parte dell'assemblea straordinaria; articolo 2393 per la promozione dell'azione sociale di responsabilità; articolo 2500-septies per la trasformazione eterogenea da società di capitali; articolo 2545-decies per la trasformazione delle società cooperative. Per il richiamo all'unanimità cfr. articolo 2500-octies per la trasformazione eterogenea in società di capitali da parte delle comunioni di aziende; articolo 2506 in caso di mancata distribuzione ai soci delle azioni di una delle società beneficiate dalla scissione; articolo 2506-ter per l'esonero della redazione della documentazione sulla situazione patrimoniale in caso di scissione; articolo 2611 per lo scioglimento del consorzio.

⁶² Su questo cfr. GALGANO, F., *Il principio di maggioranza nelle società personali*, Padova, Cedam, 1960, pp. 31 ss.; ID., voce *Principio di maggioranza*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 547 ss.; BARBERA, A., FUSARO, C., *Maggioranza, principio di*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, Treccani, 1996, pp. 399 ss.; LIPPOLIS, V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 51 ss.

⁶³ Cfr. RUFFINI, F., *La ragione dei più: ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, Il Mulino, 1977, pp. 15 ss.

⁶⁴ RESCIGNO, G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, IV, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 214.

⁶⁵ Su questo si v. FUSARO, C., *Principio maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990, pp. 13 ss. e 155 ss.

questa si ritenga formata”⁶⁶, trovando la principale giustificazione teorica con “l’argomentazione che, se gli uomini sono in fondo i migliori giudici dei loro interessi, le decisioni di una maggioranza hanno per la comunità tanto valore quanto sono le intuizioni di una cosiddetta ragione superiore”⁶⁷.

L’applicazione del principio di maggioranza è temperata da quello del rispetto delle minoranze. Una tipica dimostrazione è quella dell’elezione dei Vice Presidenti delle Assemblee elettive e degli altri componenti dell’Ufficio/Consiglio di Presidenza che avviene con voto limitato per assicurare la partecipazione delle minoranze.

2.3. Il voto elettivo come diritto politico

La categoria dei diritti politici è una di quelle classiche del diritto pubblico. Essa comprende il complesso delle attribuzioni, delle prerogative e delle facoltà relative al rapporto attivo e dinamico tra i membri della comunità statale e l’insieme dei pubblici poteri⁶⁸. Il complesso dei diritti politici affonda le sue radici nella storia poiché la categoria che li comprende “rappresenta il prodotto di un processo logico generalizzante della scienza giuridica [...]”⁶⁹. Infatti, essi vanno intesi non come situazioni statiche, ma situazioni giuridiche che mutano nel tempo, tra libertà e autorità, ben facilmente descrivibili attraverso un preciso e coerente percorso storico. Intesi come diritti che assicurano parità di *chances* e spazi di libertà uguali per tutti perché fondati su un tipo di eguaglianza di tipo quantitativo e qualitativo, non costituiscono affatto né un qualcosa di ontologico né di dommatico altrimenti non potremmo prendere in considerazione “la stretta connessione con l’evoluzione storica del sistema politico rappresentativo e con lo sviluppo delle strutture politico-sociali che ha accompagnato l’affermarsi dello Stato democratico”⁷⁰.

La categoria giuridica dei diritti politici affonda le sue radici nel periodo rivoluzionario francese nel momento in cui si diffondono gli ideali democratici e la

⁶⁶ AMATO, G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, IV, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 172.

⁶⁷ BOBBIO, N., in BOBBIO, N., OFFE, C., LOMBARDINI, S., (a cura di) *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 9-13.

⁶⁸ Per un inquadramento preliminare cfr. SICLARI, M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos*, n. 2/2016, pp. 1 ss.

⁶⁹ VOLPE, G., voce *Diritti politici*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 ss.

⁷⁰ GROSSO, E., *La titolarità del diritto di voto, Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 2.

conseguente consapevolezza che la volontà degli organi statali deve coincidere con la volontà della maggioranza dei cittadini⁷¹ i quali, proprio attraverso il loro esercizio, diventano titolari, secondo le concezioni dell'epoca, di una pubblica funzione partecipando “alla vita costituzionale ed amministrativa dello Stato, di divenire attivi per conto e in nome dello Stato medesimo”⁷². Per questo, il nucleo fondante l'esercizio dei diritti politici è rappresentato dall'interesse che ogni cittadino manifesta nell'intervenire in prima persona a determinare la volontà degli organi dello Stato⁷³ e a cercare di perseguire una finalità propria che si identifica con quella dello Stato stesso e della collettività, favorendo così la coincidenza tra interesse particolare e generale⁷⁴.

La caratteristica essenziale dei diritti politici, in un moderno Stato democratico, è quella di essere connaturata alla persona e dalla natura partecipativa che si può scorgere al suo interno. Godere della titolarità dei diritti politici altro non vuol dire che concorrere con gli altri membri della collettività al governo della *res pubblica* in un'ottica di partecipazione in virtù della quale si determinano non soltanto le norme, ma lo stesso indirizzo politico dell'intera comunità statale⁷⁵. Se i diritti politici costituiscono partecipazione, allora il voto espresso dal Corpo elettorale altro non è che una “manifestazione di volontà che consente a un soggetto di concorrere all'assunzione di una decisione politica la quale produce effetti sull'organizzazione e sui comportamenti della comunità di appartenenza”⁷⁶.

Il voto non è soltanto una prerogativa politica. Ma è anche un precipuo parametro atto a misurare la democraticità di un ordinamento, un metodo e un procedimento per mezzo del quale viene assunta una deliberazione in un contesto improntato alla

⁷¹ BISCARETTI DI RUFFIA, P., voce *Diritti politici*, in *NN. DI.*, V, Torino, Utet, 1960, pp. 734 ss.

⁷² ROMANO, S., *La teoria dei diritti politici subiettivi*, Milano, Sel, 1897, p. 190.

⁷³ BISCARETTI DI RUFFIA, P., voce *Diritti politici*, in *NN. DI.*, IV, Torino, Utet, 1938, pp. 871 ss.

⁷⁴ GIANOLIO, R., voce *Diritti politici*, in *Enciclopedia forense*, III, Milano, Vallardi, 1958, p. 170.

⁷⁵ Cfr. VACCHELLI, G., *Il concetto giuridico del diritto politico*, Pisa, Vannucchi, 1989, pp. 9 ss. Nello stesso senso, si v. PROSPERETTI, U., *Op. cit.*, pp. 90 ss., per il quale il diritto politico è una prerogativa diretta a favorire la partecipazione all'esercizio del potere. In virtù di questa partecipazione, il soggetto titolare del diritto politico ha la possibilità giuridica di agire in relazione a un interesse collettivo e pubblico perché inerente alla comunità statale e, quindi, come tale, si concretizza in una partecipazione alla suprema direzione dello Stato e, di conseguenza, all'indirizzo politico di quest'ultimo.

⁷⁶ E. BETTINELLI, voce *voto (Diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, p. 217. *Contra*, si v. LANCHESTER, F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 123, nota 3 per il quale la definizione del Bettinelli è “sicuramente troppo limitata senza le opportune avvertenze, perché nella prospettiva generale non importa quale sia il tipo di decisione e quale il tipo di comunità a cui il soggetto avente diritto al voto appartenga”.

partecipazione democratica e alla garanzia del pluralismo politico⁷⁷. Il diritto in esame può essere declinato nell'elettorato politico attivo e passivo. Il primo indica l'atto del voto *tout court* mediante il quale il cittadino elettore esprime il proprio suffragio individuando coloro i quali saranno chiamati a ricoprire la funzione di rappresentante in seno alle Assemblee elettive⁷⁸. Il diritto di voto considerato dal lato passivo⁷⁹ inerisce alla possibilità da parte di coloro che sono titolari del diritto elettorale attivo di presentare la propria candidatura e di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico del Paese in modo attivo e diretto.

3. L'elezione come metodo, procedimento e controllo

L'elezione costituisce un'imprescindibile caratteristica dei regimi politici avente natura realmente democratica⁸⁰. Considerata nella sua globalità e implicante, quindi, anche il procedimento elettorale, rappresenta un metodo attraverso il quale, nell'esercizio del diritto di voto, gli elettori predispongono a cariche autoritative i candidati nelle cicliche competizioni elettorali sia a livello nazionale che a quello locale contribuendo a favorire il costante ricambio della classe politica e la rotazione nella titolarità delle cariche pubbliche. La rilevanza del principio elettivo per la formazione degli organi rappresentativi è pienamente comprovata dalle disposizioni costituzionali

⁷⁷ Si v. LANCHESTER, F., 1993, *Op. cit.*, pp. 1120 ss.

⁷⁸ Cfr. articolo 48, comma 1 della Costituzione italiana ove si dice che "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico"; articolo 3, comma 2 della Costituzione francese ai sensi del quale "Il suffragio può essere diretto o indiretto nei modi previsti dalla Costituzione". Esso è sempre universale, uguale e segreto"; articolo 38, comma 1 della Costituzione tedesca per il quale "I deputati del Bundestag sono eletti a suffragio universale, diretto, libero, uguale e segreto. Essi sono i rappresentanti di tutto il popolo, non sono vincolati da mandati né da direttive e sono soggetti soltanto alla loro coscienza"; articolo 68, comma 1 della Costituzione spagnola ai sensi del quale "Il Congresso si compone di un minimo di 300 a un massimo di 400 Deputati eletti a suffragio universale, libero, uguale, diretto e segreto secondo le condizioni stabilite dalla legge."

⁷⁹ Secondo PITRUZZELLA, G., voce *Elezioni (II)*, (*Elezioni politiche: elettorato*), in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 1989, p. 8, l'elettorato passivo è una terminologia complessa, un vero e proprio "polinomio giuridico".

⁸⁰ L'avverbio realmente è qui impiegato in duplice senso. Da un lato, il metodo elettivo è previsto anche per quei regimi che, sebbene formalmente democratici, di fatto non lo sono. Trattasi, per utilizzare una nota espressione di De Vergottini, delle cc. dd. democrazie di facciata. Nell'altro senso, a qualificare realmente democratico un dato ordinamento è la frequenza e libertà con cui si svolgono le elezioni, le quali devono essere caratterizzate dal suffragio universale, dal pluralismo politico dal lato della domanda e dell'offerta e dalla parità di *chances* tra i candidati alle cariche elettive.

che lo richiamano in quanto, nello stesso, si concretizza il principio di sovranità popolare⁸¹.

Analizzando filologicamente il termine *elezione*, vediamo che esso deriva dal latino *electio –onis*, derivativo di *eligere*⁸². L'elezione, come metodo di selezione della rappresentanza politica, inizia a diffondersi a seguito delle due rivoluzioni americane e francesi nell'ambito di una concezione aristocratica delle cariche pubbliche. L'elezione, cioè, avrebbe dovuto favorire la scelta dei migliori⁸³. Letteralmente il nominativo *eleggere* assume il significato di compiere una scelta in conseguenza di un atto libero⁸⁴. Per questo, “elezione significa propriamente un atto di scelta: un atto di volizione, cioè, compiuto [...] sul contenuto specifico e sull’oggetto immediato della volizione, essendo predeterminati e tipici il contenuto generico e l’oggetto mediato, entrambi in funzione di scopo”⁸⁵. Se noi usciamo dai confini prettamente giuridici e ci muoviamo in quelli relativi alle questioni ecclesiastiche il termine *elezione* prende il senso di *eleggere* o essere eletto a una dignità⁸⁶: le massime autorità ecclesiastiche, vedi il vescovo o più semplicemente il Romano Pontefice, diventano *personae* degne. È chiaro che in questo senso l'elezione assume caratteri e volti non immanenti, quelli della chiamata di un essere trascendente che affida un mandato con caratteri di spiritualità ai suoi ministri e pastori.

Ritornando alle questioni più “terrene”, l'elezione è quel momento, quel metodo e quel procedimento attraverso il quale si designano, mediante il voto, le persone che diventano, in virtù di una scelta che è squisitamente politica e libera, i rappresentanti della collettività nei diversi livelli di governo. Attraverso il momento elettorale i soggetti legittimati, perché titolari di determinati requisiti, attivano un meccanismo per mezzo del quale sono individuate quelle persone le quali vengono predisposte ad una carica di natura autoritativa avente carattere pubblicistico. L'assunzione della titolarità del mandato rappresentativo fa sì che i membri delle Assemblee legislative, non solo quelle nazionali, ma anche quelle locali manifestino, nelle sedi deputate, una volontà

⁸¹ Cfr. articoli 56, 57, 58, 60, 61 Cost. con riferimento alle elezioni delle Camere, articolo 122 Cost. con riferimento alle elezioni degli organi regionali.

⁸² *Elezione*, in *Enciclopedia Treccani*, Roma, 1991, pp. 322 ss.

⁸³ Utilissimi riferimenti, in MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 49 ss.

⁸⁴ Cfr. FERRARI, G., *Op. cit.*, pp. 609 ss.; LANCHESTER, F., 2004, *Op. cit.*, pp. 149 ss.

⁸⁵ ESPOSITO, R., voce *Elezioni (VI) – Elezioni amministrative*, in *Enc. giur.*, XII, Torino, Utet, 1989, p. 1.

⁸⁶ *Enciclopedia Treccani*, *Op. cit.*

non solo particolare, ma soprattutto collettiva e nazionale: quella del popolo. Trattasi quindi di soggetti che pongono in essere una serie di attività dirette a soddisfare i bisogni della comunità generale o territoriale.

È bene distinguere i diversi tipi di elezioni. Innanzitutto, le elezioni politiche le quali sono volte a formare gli organi legislativi nazionali che, componendo il Parlamento, costituiscono diretta espressione della sovranità popolare. Proprio perché dirette alla formazione degli organi rappresentativi, le elezioni per il rinnovo delle Camere si svolgono ciclicamente – ogni quattro o cinque anni⁸⁷ – assolvendo, altresì, quella funzione di favorire un ricambio e una rotazione della rappresentanza politica cui si è accennato precedentemente. Le elezioni politiche costituiscono un importantissimo e imprescindibile momento per mezzo del quale avviene un confronto tra i plurali e diversi interessi espressi dal corpo sociale. L'elezione e il procedimento elettorale consentono un dibattito tra opinioni e programmi presentati dalle organizzazioni associative di natura partitica, le quali, proprio attraverso la fase elettiva, riescono a misurare la propria forza politica, la propria pregnanza a livello di ideologia e di programma al sentimento dell'elettorato e la propria capacità di tradurre in misure concrete i programmi proposti⁸⁸.

Attraverso le elezioni amministrative, quelle comunali e regionali i cittadini elettori formano gli organi di governo degli enti territoriali caratterizzati da un più stretto rapporto con gli stessi stante la vicinanza tangibile tra rappresentanti e rappresentati. Elezioni politiche ed amministrative, dunque. In verità, le elezioni regionali si collocano a metà strada tra quelle politiche e quelle amministrative in quanto l'ente Regione è considerato vera espressione di autonomia politica poiché gli organi di governo regionale sono titolari di una funzione di indirizzo politico-amministrativo molto più pregnante rispetto a quella di cui possono godere i Sindaci.

Un'ulteriore distinzione è quella tra elezioni primarie e secondarie: con le prime si eleggono direttamente coloro che compongono gli uffici pubblici; le seconde sono elezioni "indirette", dove gli elettori votano un gruppo ristretto di persone che

⁸⁷ In Italia, Inghilterra e Francia le elezioni si svolgono ogni cinque anni. In Francia, il Senato è eletto per nove anni e si rinnova per un terzo dei suoi membri ogni tre anni. In Germania il Bundestag viene rinnovato ogni quattro anni così come in Spagna dove le Cortes vengono rielette nel medesimo arco temporale. Negli Stati Uniti d'America le elezioni presidenziali si svolgono ogni quattro anni, mentre la Camera dei rappresentanti viene rinnovata ogni due anni e il Senato rinnovato in parte sempre ogni due anni per un terzo.

⁸⁸ Cfr. BETTINELLI, E., voce *Elezioni politiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, p. 485.

collocheranno il personale negli uffici vacanti e riguardano soprattutto incarichi individuali nei Comuni e nelle Regioni. Abbiamo, poi, le elezioni generali con le quali si sostituiscono totalmente i titolari degli uffici, quelle parziali, dove la rinnovazione è attuata solo in parte e, infine, quelle suppletive dove la *vacatio* si verifica per eventi sopravvenuti.

La funzione dell'elezione, tuttavia, non si esaurisce qui. Non costituisce soltanto un metodo e un procedimento per la designazione dei rappresentanti politici, ma in una fase successiva, coincidente con la cessazione della Legislatura, si configura anche come un momento e un metodo che assume un carattere di controllo. I cittadini devono essere al centro del sistema soprattutto quando si tratta di *sanzionare*, in termini elettorali, gli 'illeciti' dei propri rappresentanti. La sanzione, intesa in senso molto lato e quindi politico, consiste nello 'sfruttare' il momento elettivo sfiduciando *elettoralmente* i rappresentanti politici. Il controllo aumenta e migliora la qualità di una democrazia poiché la società civile deve essere posta in condizione di esercitare un monitoraggio effettivo sull'azione dei governanti nonché valutare l'efficienza delle politiche di governo, ossia il risultato delle politiche pubbliche in termini di benessere collettivo. Trattasi di un aspetto⁸⁹ essenziale, non certamente trascurabile, giacché teso a sfruttare una maggiore partecipazione democratica per consentire forme penetranti di controllo popolare sull'azione amministrativa degli assetti pubblici in modo da innescare forme di contrasto ad eventuali fenomeni corruttivi e di abuso dei poteri. Il controllo dei cittadini sul complesso delle azioni di governo, inoltre, contribuisce a creare un'"alterità dei controllori rispetto ai controllati che costituisce caratteristica essenziale perché sia rispettata la natura del controllo come istituto giuridico preciso"⁹⁰.

⁸⁹ In tema v. *amplius*, con riferimento soprattutto all'azione dei poteri amministrativi, GIGLIONI, F., *La partecipazione all'attività di controllo*, in VALASTRO, A., (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 321 ss., il quale mette in evidenza come forme di controllo espressione della partecipazione popolare siano strumentali ad un "migliore esercizio delle funzioni pubbliche che tutelano gli interessi della collettività in generale, [perché arricchiscono] la democratizzazione dei rapporti con le istituzioni, risultando così un'esigenza propria delle società democratiche" e CAMELI, R., *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, *ivi*, p. 384, per il quale "l'elaborazione di una nuova funzione di controllo [...] è rilevante in quanto il modello di democrazia partecipativa non costituisce soltanto espressione di diritto di libertà o auto-governo ma è orientato direttamente all'attuazione dell'insieme dei principi costituzionali concernenti il rapporto comunità-istituzioni: [occorre] sottolineare[re], infatti, il valore specifico che la democrazia partecipativa assume non *ex se*, ma in quanto strumento attuativo di realizzazione dello Stato sociale".

⁹⁰ ALLEGRETTI, U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 336.

Trattasi di una procedura ampiamente legittima. Questo perché se i rappresentanti del popolo fossero immuni dal giudizio elettorale non indirizzerebbero mai le proprie azioni e politiche di governo a finalità sociali. Se non si potesse controllare e giudicare attraverso l'elezione l'operato dei governanti, non saremmo più all'interno di uno Stato democratico giacché verrebbe meno "la direzione (popolare) verso cui orientare l'azione politica"⁹¹.

Dunque, per qualsiasi livello di integrazione politica il Corpo elettorale è chiamato ad esprimersi attraverso l'elezione, la quale si configura come un principio cardine delle moderne forme di Stato improntate alla democraticità⁹². Tutto questo significa, come accennato precedentemente, che il governo del Paese si forma mediante elettività, intesa come procedimento organizzativo che si informa ai principi fondanti qualsiasi ordinamento costituzionale di natura democratica e pluralista.

In chiusura, il concetto di elezione indica un rapporto politico tra elettori ed eleggibili che si snoda attraverso una serie di atti tesi al rispetto del principio della separazione tra poteri legislativo, esecutivo e giudiziario e nel rispetto della giustiziabilità, ossia "[...] della garanzia giurisdizionale in ordine agli atti conclusivi della sequenza"⁹³.

3.1. Elezioni e partecipazione democratica

Abbiamo già notato ed evidenziato che le votazioni, di natura elettiva e deliberativa, presuppongono un procedimento di scelta, atto a consentire una vera e propria partecipazione – attiva e inclusiva – dei soggetti aventi diritto a concorrere alle deliberazioni collettive. Il senso della partecipazione diventa ancora più pregnante quando si ricorre alle votazioni elettive per promuovere l'instaurazione di un rapporto di tipo rappresentativo.

Nel momento in cui si sostiene che il governo del Paese si forma mediante elettività, si ribadisce che le strutture pubbliche, preposte all'esercizio dei poteri autoritativi,

⁹¹ TARASCO, A. L., *Op. cit.*

⁹² Cfr. gli artt. 39, 49 e 52 della Costituzione dove si parla di ordinamento interno a base democratica, di metodo democratico e di spirito democratico.

⁹³ TARASCO, A. L., *Op. ult. cit.*, p. 8.

hanno alla base del proprio potere un carattere democratico⁹⁴, ottenuto attraverso il crisma del voto popolare. L'intero procedimento elettorale, ancorato ad una logica di democraticità, rappresenta quel metodo per mezzo del quale il Corpo elettorale è posto in condizione di scegliere discrezionalmente i propri governanti. Questo presuppone, ovviamente, un contesto politico-sociale il più possibile libero e una ripetizione frequente delle elezioni⁹⁵. Con riferimento all'elettività, non sembra inesatto sostenere come sia evidente il collegamento tra democrazia e partecipazione. Intesa quest'ultima come "un relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde"⁹⁶, si può affermare che quella democratica è forma di Stato concretamente partecipativa in quanto contribuisce ad un effettivo esercizio del principio della sovranità popolare. Le forme di democrazia partecipativa rappresentano un complesso di processi ideali e multiformi i quali coltivano l'aspirazione di aprire in modo molto più netto le istituzioni rappresentative alle problematiche e all'influenza dei cittadini. Le modalità partecipative favoriscono la costituzione di un rapporto dialogico e dialettico in senso orizzontale tra cittadini e istituzioni, di modo che la partecipazione si eleva a "principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane: sia sul piano pubblicistico formale, dunque per l'intera organizzazione pubblica, e analogamente sul piano delle regole e dei rapporti nella società [...]"⁹⁷.

Esse esaltano il corale coinvolgimento delle masse, includendole nelle concrete e multiformi modalità di esercizio del potere pubblico in tutte quelle circostanze in cui gli individui sono coinvolti nella trattazione e risoluzione di determinate problematiche, incentivando un rapporto fluido, sempre più immediato e diretto con le istituzioni rappresentative tale da favorire un "relazionamento della società con il bene comune (in

⁹⁴ È opportuno notare il richiamo al carattere democratico contenuto nelle principali Costituzioni dei paesi occidentali. Cfr. articolo 1, comma 1 della Costituzione italiana ai sensi del quale "L'Italia è una Repubblica democratica [...]"; articolo 1 della Costituzione francese il quale recita che "La Francia è una repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale [...]"; articolo 20 della Costituzione tedesca a mente del quale "La Repubblica Federale Tedesca è uno Stato federale democratico e sociale"; articolo 1 della Costituzione spagnola che recita "La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'eguaglianza e il pluralismo politico".

⁹⁵ Cfr. GRASSO, P. G., voce *Elezioni politiche*, in *Enciclopedia forense*, III, Milano, Vallardi, 1958, p. 442.

⁹⁶ ALLEGRETTI, U., 2009, *Op. cit.*

⁹⁷ ALLEGRETTI, U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 154.

altri termini, con l'interesse generale) attraverso decisioni e interventi che riguardano i singoli beni comuni”⁹⁸. Favorire una maggiore partecipazione significa affrontare questioni politiche, economiche, sociali attraverso il punto di vista articolato e coinvolgente dei portatori di interessi, creando una governance dei cittadini che contribuisca a legittimare ulteriormente il sistema democratico-rappresentativo, nell'ottica di una sua integrazione con pratiche che consentano il riavvicinamento del popolo alle istituzioni.

Le modalità partecipative sono espressione del fondamentale principio di eguaglianza sacralizzato in tutte le Costituzioni giacché contribuiscono a strutturare un reale ed effettivo regime politico⁹⁹ democratico. Una maggiore partecipazione democratica è occasione per contribuire alla crescita della società nazionale e locale favorendo un processo di ‘codecisione’ all'insegna dell'inclusività e del coinvolgimento civico, facendo emergere i valori e i progetti di governo che riflettono la sensibilità della cittadinanza innanzi ai problemi sociali.

In questi termini, la partecipazione elettiva alla formazione degli organi di governo rafforza e alimenta costantemente il principio democratico come “ideale e criterio di legittimazione politica”¹⁰⁰. Il rapporto che si instaurerebbe tra partecipazione elettiva e il grado di democraticità sarebbe quello tra mezzo e fine: mentre la democrazia è il fine, l'elezione sarebbe il mezzo per attribuirle vitalità, contribuendo a veicolare la volontà elettorale e dare piena linfa al principio della sovranità popolare affermatosi nel corso del tempo¹⁰¹.

La partecipazione attraverso l'elettività conferisce agli organi rappresentativi legittimità e legittimazione. Il primo termine indica che il potere viene accettato dai

⁹⁸ ARENA G., *Valori e condizioni della democrazia partecipativa*, in ALLEGRETTI, U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University press, 2010, p. 86.

⁹⁹ Da intendersi come norme, valori, regole del gioco, strutture di autorità in cui agiscono i soggetti e gli attori politicamente rilevanti, cfr. LANCHESTER, F., voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 797 ss.; MORLINO, L., voce *Regimi politici*, in *Enc. sc. soc.*, VII, Roma, 1997, pp. 294 ss., il quale avverte che la nozione di regime politico è autonoma e più ampia di quelle di governo, Stato e sistema politico in quanto è comprensiva anche dell'organizzazione politica della società civile che si esprime per mezzo di partiti, associazioni, sindacati, gruppi d'interesse e dei sistemi elettorali, oltre che, ovviamente, del governo e degli organi rappresentativi; PASQUINO, G., voce *Regime politico*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, pp. 811 ss., il quale specifica che il regime politico indica sia le autorità sia l'intera comunità politica che operano in modo prevedibile e legittimo nelle loro reciproche relazioni.

¹⁰⁰ COTTA, M., voce *Democrazia*, in *Enc. giur.*, X., Roma, Treccani, 1990, p. 1.

¹⁰¹ MARTELLI, P., *Elezioni e democrazia rappresentativa: un'introduzione teorica*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 3 ss.

consociati, ovvero che “una popolazione, o un Parlamento, o un’istituzione lo abbia ritenuto tale e lo consideri intitolato a governare”¹⁰², il secondo che il potere suddetto riceve il consenso. Alla legittimità si conferisce una “qualità di natura strettamente procedurale; essa è prodotta in modo perfetto e assoluto dall’elezione”¹⁰³. L’accettazione e l’assenso degli appartenenti ad una comunità politica comporta che il potere deve essere “obbedito”¹⁰⁴ e non messo in discussione. La natura collettiva del fine del potere politico comporta che questo si stabilizza e diviene sempre più legittimo e legittimato, quindi giusto e consensuale, ricevendo una base morale e giuridica. Il consenso sulla legittimità e validità di un sistema giuridico e di un regime politico presuppone una comunità di eguali e liberi ove il potere politico non abbia basi autoritarie, ma consensuali. Quindi elettive. Ritorna il senso dell’elezione come veicolo di legittimità, legittimazione e autorità del potere politico che presuppone libertà, eguaglianza e consenso. La legittimità e la legittimazione del potere politico devono, però, trovare frequenti e cicliche conferme per mantenere questa base consensuale. Per cui, perché un regime politico sia legittimo e legittimato occorre che esso si nutra del consenso periodico degli individui attraverso la partecipazione elettorale, che il potere pubblico sia esercitato conformemente a una legge superiore baluardo delle garanzie dell’eguaglianza e della libertà, valori e principi che alimentano un qualsiasi regime di natura democratica-costituzionale¹⁰⁵.

La legittimazione ‘politica’ è quella che ruota intorno al consenso di coloro che fanno parte di una comunità sociale e politica, alla situazione di potere di cui è titolare lo Stato senza che questo debba far ricorso all’uso della forza e ha come fondamento la fede degli individui verso gli elementi fondamentali di un ordinamento. Quest’ultimo, attraverso le istituzioni, si preoccupa di garantire stabilità e permanenza della comunità politica salvaguardando e incentivando quei fini che la comunità stessa fa propri. In questa versione la legittimità diventa un valore di natura politica¹⁰⁶. In questo senso, la legittimità democratica indica quel carattere essenziale di un sistema politico di far sì

¹⁰² BONANATE, L., *Legittimità: tecnicità di una parola*, in *Psicologia sociale*, n. 2/2010, p. 189.

¹⁰³ Così ROSANVALLON, P., *La politica nell’era della sfiducia*, Enna, Città aperta edizioni, 2009, trad. it. a cura di Alessandro Bresolin, p. 13.

¹⁰⁴ BOBBIO, N., *Democrazia*, in ZACCARIA, G. (a cura di), *Lessico della politica*, Roma, Edizioni lavoro, 1987, p. 161.

¹⁰⁵ Si v., anche per cenni storici, PORTINARO, P. P., voce *Legittimità*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, Treccani, 1996, pp. 235 ss.

¹⁰⁶ LEVI, L., voce *Legittimità*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, *Op. cit.*, pp. 564-567.

che le istituzioni vengano accettate, perché volte a preservare i conflitti e tutelare le libertà fondamentali sulla base del principio di maggioranza e della garanzia dei diritti delle minoranze¹⁰⁷.

Rapportando la regola di maggioranza al procedimento elettivo, possiamo coglierne un maggiore significativo ‘partecipativo’ nel momento in cui il voto elettivo costituisce “una modalità di distribuzione e di impiego del potere politico, sul come si organizza il governo collettivo, su come viene ad incidere sui rapporti tra corpo elettorale, rappresentanza ed Esecutivo e quindi sul funzionamento della forma di governo”¹⁰⁸. In questa versione, il principio maggioritario assume una diversa veste consentendoci di ampliare gli ambiti di utilizzo. Esso diventa procedimento e metodo che consente di distinguere due ulteriori ‘forme’ di democrazia connesse alla forma di governo: quella non maggioritaria e maggioritaria¹⁰⁹. La prima presuppone un sistema politico e una società civile non omogenea, con profonde differenze tra i suoi membri e con sistemi pluripartitici e altamente conflittuali, con partiti antisistema e differenze etniche e religiose, dove la formazione dei Governi avviene attraverso una mediazione e un accordo tra le forze politiche e dove il Capo del Governo, più che essere il reale interprete e responsabile dell’unità politica e amministrativa, è un semplice mediatore tra le diverse anime all’interno dell’Esecutivo. Viceversa, la democrazia maggioritaria è tipica di contesti altamente omogenei con una profonda condivisione dei valori costituzionali sottostanti le dinamiche sociali e politiche e con partiti altamente strutturati tali da formare sistemi bipartitici o bipolari. Nella democrazia maggioritaria, il Governo è la guida effettiva della maggioranza parlamentare la quale si forma direttamente nelle urne grazie a leggi elettorali maggioritarie o proporzionali corrette.

3.2. La partecipazione alla votazione elettiva attraverso i partiti politici

“È nei partiti che si preparano i cittadini alla vita politica e si da essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che

¹⁰⁷ FISICHELLA, D., *Elezioni e democrazia: un’analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 15.

¹⁰⁸ FROSINI, T.E., *Principio maggioritario*, in CASSESE, S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4498.

¹⁰⁹ Lo spiega bene DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013, pp. 203 ss.

rappresenteranno la Nazione nel Parlamento”¹¹⁰. Questa frase, dovuta a Costantino Mortati, spiega bene cosa sia un partito politico e quale sia la sua funzione all'interno di un regime politico di natura democratico-pluralista. Il partito politico è certamente uno degli elementi costitutivi della moderna forma di Stato democratica in quanto, consentendo la partecipazione e il coinvolgimento attivo dei cittadini, ne costituisce non uno dei collanti, ma il collante, la cerniera, il mezzo principale che funge da collegamento tra il complesso dei pubblici poteri e la globalità dei cittadini all'interno di un dato ordinamento.

Il partito politico si presenta come un'organizzazione¹¹¹ stabile e organizzata, elemento indefettibile di una forma di Stato democratica improntata ai principi del pluralismo e della competizione politica¹¹². I partiti interpretano i bisogni generali contribuendo alla definizione e formulazione dell'indirizzo politico per il conseguimento degli stessi, provvedono, altresì, a formare la coscienza politica degli individui ponendo gli stessi al centro della loro azione, a far “emergere dalla massa la persona l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato”¹¹³, contribuendo ad alimentare di spirito e metodo democratico una collettività.

Il partito politico è un *quid* atto a coagulare, a mettere insieme le diverse anime di coloro che compongono una data collettività assolvendo molteplici e svariate funzioni. Non solo. Il partito politico si differenzia dalle altre forme organizzative di natura associativa in quanto si pone come obiettivo principale di conquistare e gestire il potere. Non il semplice potere. Ma quello politico, quel potere predisposto e diretto al

¹¹⁰ MORTATI, C., *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, 1947, p. 1882.

¹¹¹ Come ebbe a dire la Corte costituzionale nell'ordinanza n. 79/2006 “i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche”.

¹¹² Infatti, tutte le Costituzioni dei principali Paesi europei disciplinano il ruolo dei partiti politici. Cfr. articolo 49 della Costituzione italiana ai sensi del quale “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”; articolo 4 della Costituzione francese che recita “I partiti e i gruppi politici concorrono all'espressione del voto. Essi si formano ed esercitano la loro attività liberamente. Essi devono rispettare i principi della sovranità nazionale e della democrazia”; articolo 21, comma 1 Costituzione tedesca per il quale “I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro fondazione è libera. Il loro ordinamento interno deve essere conforme ai principi fondamentali della democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'utilizzazione dei loro mezzi finanziari e dei loro beni”; articolo 6 della Costituzione spagnola a mente del quale “I partiti politici esprimono il pluralismo politico, concorrono alla formazione e manifestazione della volontà popolare e sono strumento fondamentale per la partecipazione politica. La loro creazione e l'esercizio della loro attività sono libere nel rispetto della Costituzione e della legge. La loro struttura interna e il loro operare dovranno essere democratici”.

¹¹³ Si v. MORTATI, C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, 1949, reperibile come inedito al seguente link http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/Mortati_Nomos-2_2015.pdf.

conseguimento di finalità generali. La gestione del potere politico avviene attraverso una costante opera diretta al coordinamento e all'indirizzo in modo armonico delle svariate domande sociali le quali, riflettendo il pluralismo¹¹⁴ vigente all'interno della collettività, vengono ricondotte ad unità in un'ottica squisitamente integrativa¹¹⁵.

Al partito politico sono state attribuite una pluralità di funzioni. Individuarle altro non vuol dire che misurarne gli effetti che l'esistenza e l'azione del partito hanno all'interno di un sistema politico¹¹⁶. Le funzioni da esso svolte all'interno di una società sono svariate e molteplici e tutte dirette a vincere la competizione elettorale, a controllare la titolarità e l'attribuzione di cariche pubbliche e a orientare le principali decisioni pubbliche. Per questo si è detto che essi assolvono funzioni “multi-goals”¹¹⁷ e di “gatekeeping”¹¹⁸ filtrando le svariate domande sociali e trasformandole in *issues* di concreto contenuto politico. Difatti, le funzioni assolte dai partiti politici sono quelle di favorire la strutturazione del voto attraverso il procedimento elettorale e di veicolare lo stesso verso quei candidati che esprimono l'ideologia programmatica dello stesso; essi favoriscono il reclutamento della classe dirigente che assolverà a funzioni di governo e che saranno oggetto di 'valutazione politica' dell'elettorato in occasione del rinnovo delle competizioni elettorali. Altra importante funzione è proprio quella di creare un canale di collegamento tra governanti e governati consentendo a questi ultimi di esercitare un controllo sui primi. Infine, i partiti contribuiscono alla formazione delle politiche pubbliche le quali costituiscono la traduzione normativa dei programmi che gli

¹¹⁴ Infatti sottese all'opera del partito politico sono le idee di pluralismo e di partecipazione paritaria alla competizione politica cui si lega anche la parità di *chances* nella partecipazione alla formazione degli organi rappresentativi e alla suprema direzione politica dello Stato. Cfr. su questo RIDOLA, P., voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 83 ss.

¹¹⁵ Sottolinea la natura politica del potere esercitato dal partito ROSSANO, C., voce *Partiti politici* in *Enc. giur.*, XXV, Roma, Treccani, 1989, pp. 1-2.

¹¹⁶ Su questo si v. PIZZORNO, A., *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980, pp. 11 ss., il quale, riportando le principali tesi degli studiosi delle funzioni del partito politico, riassume e ricorda che nelle varie impostazioni dottrinarie le funzioni del partito sono le più svariate. Infatti, secondo Bryce, i partiti hanno le seguenti funzioni: 1) definire i problemi di una società; 2) orientare l'opinione pubblica e l'organizzazione del consenso; 3) organizzare le elezioni e finanziare i candidati; 4) controllare i rappresentanti del popolo e identificarne le responsabilità. Secondo l'impostazione di Ranney e Kendall, le funzioni dei partiti sono le seguenti: 1) organizzare le elezioni secondo alternative semplificate; 2) assegnare i posti di governo; 3) alimentare il consenso. Secondo Lowi le funzioni del partito sono: 1) rappresentare i valori prevalenti; 2) organizzare le alternative semplificate; 3) raccogliere l'elettorato intorno a queste alternative; 4) tradurre le stessi in azioni di governo. Nell'ottica di Kirchheimer i partiti devono: 1) integrare gli individui e i gruppi; 2) determinare le linee di azione politica; 3) nominare il personale titolare degli uffici di governo. Per i riferimenti bibliografici si v. p. 47.

¹¹⁷ RANIOLO, F., *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2013, pp. 12 ss.

¹¹⁸ DELLA PORTA, D., *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 16 ss.

stessi hanno presentato agli elettori durante la campagna elettorale¹¹⁹. Siffatte funzioni ora citate possono essere tradotte in quella che potremmo definire la funzione di chiusura del partito politico, ossia quella di favorire la partecipazione dei cittadini alle manifestazioni e alle attività di natura politica che avvengono all'interno dello Stato.

Come elemento fondamentale e “vitale per la dinamica politica”¹²⁰ e per l'essenza della forma di Stato democratica il partito politico, oltre a rafforzare la vita democratica di un Paese, costituisce il ‘mezzo’ attraverso il quale si mira a favorire un rapporto stabile ed efficace tra sovranità popolare e istituzioni rappresentative¹²¹, consentendo, altresì, al cittadino, di concorrere all'esercizio dei diritti politici in un'ottica *partecipativa*. Il vocabolo partecipazione, quando è connesso all'azione dei partiti politici, si colora di politicità divenendo partecipazione politica¹²². La parola chiave per individuare l'essenza del partito politico è proprio quella di consentire la partecipazione del cittadino oltretutto all'esercizio dei diritti di natura politica, ma anche alla vita collettiva dello Stato in funzione di assumere la titolarità di cariche rappresentative e di governo per la cura di finalità generali¹²³.

La partecipazione politica costituisce una spia dell'affermarsi del principio di sovranità e della trasformazione della funzione di rappresentanza da quella vincolata a quella fiduciaria come conseguenza dell'estendersi dei diritti politici e dei fenomeni associativi. La partecipazione politica strettamente intesa avviene attraverso una

¹¹⁹ Trattasi delle classiche funzioni che possono essere meglio approfondite nei vari manuali di scienza politica. Cfr. *ex plurimis*, COTTA, M., DELLA PORTA, D., MORLINO, L., *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 212 ss.

¹²⁰ PALANO, D., *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 206.

¹²¹ Cfr. ROSSI, E., *I partiti politici*, Bari, Laterza 2007, pp. 9 ss.; ID., voce *Partiti politici*, in CASSESE, S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, *Op. cit.*, p. 4147, il quale sottolinea che i partiti costituiscono "lo snodo fondamentale nel rapporto tra elettore ed eletto da un lato e tra eletto ed assemblee elettive dall'altro".

¹²² Anche per un breve excursus storico della partecipazione politica si v. SAVIGNANO, A., voce *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 1-13. Nello stesso senso, SANI, G., voce *Partecipazione politica*, in *Enc. sc. soc.*, VI, Roma, Treccani, 1996, pp., 502 ss., il quale oltre a definire la partecipazione politica in termini di una presa di parte alla vita e alle attività politiche della comunità di cui si fa parte, distingue tra partecipazione istituzionalizzata e non istituzionalizzata. La prima avviene all'interno di strutture ad hoc intese come canali di espressione e di azione, mentre la seconda è una forma di partecipazione non convenzionale che si estrinseca al di fuori delle strutture esplicitamente previste e regolate da norme apposite.

¹²³ Valorizzano la funzione di partecipazione, PERTICONE, G., voce *Partito politico* in *NN. DI.*, XII, Torino, Utet, 1957, p. 519, il quale definisce il partito politico quale associazione volta alla conquista del potere e della partecipazione al potere organizzato; BARTOLINI, S., voce *Partiti politici e sistemi di partito*, in *Enc. sc. soc.*, VI, Roma, Treccani, 1996, p. 516, mettendo in luce il legame tra partito politico e partecipazione ad elezioni competitive; MARSOCCI, P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni partitiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 31, dove è messo in rilievo il presupposto di una democrazia liberale e pluralista per l'esistenza dei partiti politici.

pluralità di modalità, prassi, forme, modi e comportamenti che, con diversa intensità, favoriscono una commistione tra l'aspetto individuale e collettivo attraverso gruppi, istituzioni e associazioni dando concretezza ai moderni istituti delle democrazie occidentali e pluraliste¹²⁴.

La partecipazione per mezzo dei partiti mette in risalto l'elemento collettivo e di gruppo, quello dell'organizzazione di massa come nuovo strumento di riaffermazione della sovranità popolare, ma soprattutto di legittimità e legittimazione dell'azione dei pubblici poteri. La partecipazione per mezzo delle associazioni partitiche si muove nell'ottica di un'interazione eguale e solidale¹²⁵ con i membri della collettività nell'ambito di una funzione di incorporazione favorita dallo stesso partito politico il quale, agevolando il raggruppamento degli individui intorno a un sostrato ideologico, ne favorisce l'unità e ne orienta l'azione verso finalità generali. È proprio l'associazionismo una delle modalità e varianti per far sì che i cittadini possano influenzare la politica nazionale e, muovendosi sui binari del pluralismo e della competizione intrapartitica, contribuiscono a rendere funzionale il circuito democratico e a determinare i fini generali dello Stato¹²⁶.

La partecipazione politica si eleva perciò a “parola-bandiera che indica la riappropriazione del potere dal parte dei cittadini”¹²⁷, a “proprietà cruciale del regime democratico”¹²⁸ declinandosi nel prendere parte e nell'essere parte di un corpo unitario

¹²⁴ Cfr. PASQUINO, G., *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 192 ss.; SANI, G., voce, *Partecipazione politica*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica, Op. ult. cit.*, p. 757.

¹²⁵ Cfr. su questo PIZZORNO, A., *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, 3-4, Torino, Taylor editore 1996, pp. 238 ss., il quale definisce la partecipazione politica come "un'azione in solidarietà con altri, nell'ambito di uno Stato o di una classe per conservare o modificare le strutture (e quindi i valori) del sistema di interessi dominante". All'inizio del suo saggio, l'A. riporta sinteticamente alcune delle manifestazioni della partecipazione politica quali: 1) esporsi a sollecitazioni pubbliche; 2) votare; 3) avviare una discussione pubblica; 4) convincere un elettore a votare in un certo modo; 5) portare un distintivo politico; 6) avere contatti con funzionari o dirigenti politici; 7) finanziare un partito o un candidato; 8) partecipare a comizi o assemblee politiche; 9) impegnarsi in campagne politiche; 10) diventare membro attivo di un partito politico; 11) partecipare a riunioni in cui si prendono decisioni pubbliche; 12) sollecitare finanziamenti per cause politiche; 13) candidarsi; 14) occupare cariche pubbliche o di governo.

¹²⁶ Cfr. PASQUINO, G., voce *Articolo. 49*, in BRANCA, G., PIZZORUSSO, A., (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992, pp. 2 ss.

¹²⁷ Così COTTA, M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2, Bologna, Zanichelli, 1979, pp. 194 ss.

¹²⁸ RANIOLO, F., *La partecipazione politica*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 68.

il quale, in un'ottica di uguaglianza e solidarietà reciproca, si organizza in partiti favorendo l'assunzione personale delle decisioni pubbliche¹²⁹.

4. Rappresentanza, rappresentanza giuridica, rappresentanza politica, rappresentanza sociologica-statistica

In senso generico, quando si affronta il tema della rappresentanza ci imbattiamo in un sentiero e in un ambito profondamente complesso in quanto siffatta terminologia non acquista un significato univoco e uniforme nelle varie discussioni in cui viene impiegata. Rappresentare può voler dire tante cose. Nell'ambito della trattazione giuspubblicistica, invece, il termine in esame è indicativo di una situazione particolare, ma anche di un rapporto che investe una pluralità di componenti per fini specifici e ben delimitati.

Il vocabolo rappresentanza rimanda ad un ambito semantico tempestoso e tumultuoso molto difficile da individuare nella sua storicità, così come è impresa ardua identificare “le continue sovrapposizioni ed intersezioni, i confini di senso e contenuto tra ‘rappresentanza’ (*repraesentation, representatio*), rappresentanza (*Vertretung, Stellvertretung*), sostituzione, organo [...]; laddove la linea di demarcazione passa non soltanto tra le singole parole, ma tra una loro considerazione teologica, sociologica ed infine, quando possibile, puramente tecnico-giuridica”¹³⁰.

I vari vocaboli¹³¹ impiegati nella nostra lingua e in quelle spagnola, tedesca, inglese e francese utilizzano il termine rappresentare derivato dal latino *repraesentare* inteso come rendere manifesta una cosa e riprodurre. Il termine latino ora riportato rimanda all'idea di sostituzione e suppone i concetti di stare al posto di qualcuno o qualcosa, rendersi equivalente a qualcuno o qualcosa, mostrare presente qualcuno o qualcosa. Così discorrendo, il verbo *repraesentare* evoca “l'idea della immedesimazione, di un rapporto fra due persone tale da farne una sola, la stessa persona, e permettere così al

¹²⁹ Valorizza il coinvolgimento ai processi decisionali dei pubblici poteri, RESCIGNO, G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984, p. 238.

¹³⁰ CAPPELLINI, P., voce *Rappresentanza (dir. interm.)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 438-439.

¹³¹ *Representer, repraesentieren, to represent.*

rappresentato, qui *invisibilis* [...] di comparire, *quasi visibilis in conspectu*”¹³². Alla riproduzione è connessa l’idea della duplicazione reale la quale comporta la presenza di un secondo corpo che, seppur diverso, si affianca al rappresentato. Per mezzo dell’azione di rappresentanza questo carattere duplice e molteplice diventa unico. La rappresentanza può essere definita quindi come simbolo e immagine di unità raffigurata da un unico soggetto che, agendo per quella molteplicità collettiva, ne cura gli interessi provvedendo a dare adeguata soddisfazione¹³³.

I vocaboli rappresentare, rappresentanza, rappresentativo si ritrovano in svariati sensi non solo nell’ambito della politicità, ma anche in contesti quali le arti figurative, simboliche, artistiche e drammatiche. Essi vengono impiegati per indicare colui che ricopre un incarico e l’ufficio di rappresentare presso altri una persona o una collettività. Oppure chi governa, da solo o collegialmente, una città, uno Stato, un’unità amministrativa qualsiasi in quanto investito di poteri da parte dei cittadini che ne fanno parte. Oppure colui che è prescelto da un gruppo, da una collettività perché agisca in suo nome e per suo conto nei rapporti con le altre persone tutelandone gli interessi. Chi rappresenta, inoltre, simboleggia un’idea, una realtà, ma soprattutto una società e quindi un complesso di persone che formano un’intera comunità. Come si evince dalle più svariate definizioni cui abbiamo dato conto, la parola rappresentare assume un significato polisenso. Agire per conto di qualcuno o per qualcosa, manifestarne la volontà, curarne gli interessi di enti individuali e collettivi. Ma anche raffigurare, simboleggiare, manifestare, riprodurre, rispecchiare¹³⁴.

Tuttavia, da quanto detto, due sono i sensi che possiamo attribuire alla parola rappresentanza. In un primo significato rappresentare significa *agire* perché colui che ha la titolarità dell’incarico rappresentativo pone in essere una pluralità di comportamenti teleologicamente orientati secondo determinati standard atti a soddisfare interessi che concernono un’altra persona. In altri termini, invece, l’attività di rappresentanza si riduce ad azioni di *riproduzioni* di proprietà o peculiarità esistenziali in quanto colui che

¹³² QUADRATO, R., voce *Rappresentanza (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 421-422.

¹³³ Su questo, si v. CASSELLA, F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997, pp. 9 ss.

¹³⁴ Cfr. GABRIELLI, G., *Grande dizionario illustrato della lingua italiana*, Milano, Mondadori, 1989, pp. 29067 ss.; BATTAGLIA, S., *Grande dizionario della lingua italiana*, XV, Torino, Utet, 1990, pp. 480 ss.; *Vocabolario della lingua italiana*, Roma, Treccani, 1991, pp. 1310 ss.

agisce per conto di terzi possiede determinate caratteristiche che sono tali da rispecchiare – riprodurre appunto – quelle dei soggetti o oggetti rappresentati¹³⁵.

Per sintetizzare quanto sostenuto finora, possiamo prendere a prestito le parole di Gerhard Leibholz, noto studioso delle materie pubblicistiche nel secolo scorso, il quale ci indica che “dal punto di vista puramente linguistico rappresentare significa rendere nuovamente presente, cioè esistente, qualcosa di non realmente presente; vale a dire che ciò che non è qui ed ora viene di nuovo portato a presenza”¹³⁶. Rappresentare è mettere in scena, evocare, sostituire un qualcosa di reale che può venire ad esistenza solo in forma indiretta e mediata, favorendo così, un discorso relazionale e dinamico, duraturo e strutturale che determina l’assetto dei rapporti tra chi viene rappresentato e chi rappresenta¹³⁷.

Dal concetto generale di rappresentanza vanno distinti quelli di rappresentanza giuridica (si pensi al contratto di rappresentanza cui agli articoli 1387 ss. c.c.), di rappresentanza in campo politico e rappresentanza politica e di rappresentanza sociologico-statistica. La rappresentanza giuridica è tipica del diritto privato e si caratterizza per un contratto formale, unilaterale e recettizio (cd. procura) dove un soggetto (rappresentato) conferisce a un altro (rappresentante) il potere di agire in nome e per conto altrui, con l’intenzione di gestione, da parte del secondo, degli affari del primo. Relativamente, invece, alla distinzione tra rappresentanza in campo politico e rappresentanza politica, la prima individua il livello all’interno del quale si attua la distribuzione autoritativa di valori, la seconda la rappresentanza di tipo fiduciario¹³⁸. La

¹³⁵ Si v. COTTA, M., voce *Rappresentanza politica*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Op. ult. cit., pp. 898 ss.

¹³⁶ LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione della democrazia*, a cura di FORTI, S., Dilanio, Giuffré, 1989, p. 70.

¹³⁷ COSTA, P., *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, Milano, Giuffré, Luglio-Settembre, 2004, pp. 329-330.

¹³⁸ Per la diversità della rappresentanza in diritto pubblico da quella privatistica si v. LABRIOLA, S., voce *Rappresentanza*, in CASSESE, S., (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Op. ult. cit., pp. 4827 ss. Come mette in evidenza MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffré, 2005, pp. 240 ss., il rapporto rappresentativo tra eletti ed elettori non costituisce una vera e propria rappresentanza in quanto i parlamentari non possono ricevere dagli elettori istruzioni vincolanti; mentre nella rappresentanza civile gli atti del rappresentante sono compiuti in nome e nell’interesse del rappresentato producendo effetti esclusivamente nella sua sfera giuridica, nella rappresentanza politica ad essere rappresentata è la Nazione, non c’è un rapporto giuridico tra popolo e parlamentari (che esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato), gli elettori non sono titolari di un potere di revoca e, infine, il rapporto si instaura solo tra eletti ed elettori e non anche nei confronti di un terzo, come, invece, avviene a livello civilistico. Questo ci porta a ritenere che la funzione costituzionale del rappresentante electus non è quella di rappresentare tout court le istanze particolari del corpo elettorale, ma di “servire” la Nazione, certo recependo le istanze degli elettori, ma mettendo in primo piano l’esclusivo interesse nazionale. Sulla

rappresentanza politica¹³⁹, veicolata attraverso l'azione dei partiti, comporta la piena libertà del componente delle Assemblee legislative nell'espletamento del proprio mandato pubblico¹⁴⁰, collegandosi al momento elettivo. Il momento elettorale, centrale in uno Stato di democrazia pluralista, attiva, unitamente all'esercizio del diritto di voto, alle formule elettorali e all'azione dei partiti politici, un meccanismo improntato alla legittimazione del potere politico che trova il suo fulcro sostanziale e procedurale nella rappresentanza politica. La quale evidenzia, quindi, una delle innumerevoli manifestazioni di partecipazione alla legittimazione del circuito democratico all'interno di uno Stato caratterizzato dal suffragio universale e dall'intermediazione dei partiti politici. Tale partecipazione si traduce nella formazione della rappresentanza elettiva che si configura come un'attività di sostituzione in un contesto (livello) denso di politicità. Il substrato storico e culturale della rappresentanza moderna è quello dell'elezione la quale costituisce un procedimento dinamico e considerato imprescindibile in cui emergono i segmenti e le articolazioni sociali che trovano nella formazione della rappresentanza democratica – che attraverso l'elezione confluisce nel più generale processo di legittimazione politica – un momento di unità. È quindi il momento elettivo che legittima gli eletti a governare configurandosi non solo come fondazione dal basso del potere, ma anche come strumento di rinnovo e di controllo della rappresentanza politica nella quale è immanente la caratteristica della responsabilità di coloro che, eletti, hanno il dovere e la funzione costituzionale di curare l'interesse generale¹⁴¹.

distinzione tra rappresentanza politica e rappresentanza in campo politico si v. LANCHESTER, F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 9 ss.

¹³⁹ Per l'evoluzione storica cfr. MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892; NOCILLA, D., CIAURRO, L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 553 ss.; FERRARI, G. F., voce *Rappresentanza istituzionale* in *Enc. giur.*, XXIX, Roma, Treccani, 1989, pp. 1 ss.; COTTA, M., *Rappresentanza*, in *Enc. sc. soc.*, VII, Roma, Treccani, 1997, pp. 217 ss.; PAPA, A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Esi, 1998, pp. 17 ss.; MOSCHELLA, G., *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1999; CEDRONI, L., *La rappresentanza politica. Teoria e modelli*, Milano, Franco Angeli, 2004, pp. 17 ss.; CERUTTI, C., *L'istituto moderno-occidentale della rappresentanza politica* in www.giustamm.it, 2008.

¹⁴⁰ Il divieto di mandato imperativo “segna indubbiamente il passaggio dalla rappresentanza privatistica d'interessi particolari all'attuale rappresentanza pubblicistica d'interessi, [...] per approfondire un solco tra elettori ed eletti, sino a rendere questi ultimi completamente autonomi dai primi”. Per una sintesi storica cfr. CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, University Press, 2004, pp. 35 ss.

¹⁴¹ Sul nesso inscindibile tra elezioni e rappresentanza politica cfr., FURLANI, S., voce *Rappresentanza politica*, in *NN. DI.*, XIV, Torino, Utet, 1957, p. 872; FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica: antologia*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 14 ss.; ROMANO, A.A., *La rappresentanza politica come*

Diversa è, invece, la rappresentanza sociologica-statistica la quale determina una forma di rappresentanza di tipo descrittivo, atta a riprodurre, *specchiare* sotto il profilo socio-demografico-culturale alcune caratteristiche della società all'interno di un gruppo. Sottesa alla suddetta forma di rappresentanza è la presa in considerazione dell'universo che viene riprodotto con la scelta casuale. Lo stesso, infatti, viene in considerazione come prospettiva di riferimento e di ispirazione, tale da favorire una rappresentanza di tipo sociologico basata sull'individuazione delle categorie sociali (quanti uomini e donne vi sono, quanti professionisti, quanti operai ecc..). 'Riprodurre' in questi termini la società altro non vuol dire che individuare la rappresentanza statistica. Tale forma di 'sostituzione' può contrapporsi o integrare quella della rappresentanza fiduciaria. Ad esempio, gli ordinamenti sovietici e quelli di socialismo reale prevedevano il ricorso alla rappresentanza sociologica-statistica, il che non avviene negli ordinamenti di tipo liberale ove nelle Assemblee rappresentative siedono i professori, gli impiegati, ossia coloro che erano considerati i migliori e i colti.

Di fatto, il rappresentante riflette le peculiarità del rappresentato. La selezione di una rappresentanza statistica può essere costituita dalla previsione di quote che *settorializzano* la società in base a parametri oggettivi quali età, genere, professionalizzazione. Si formerebbe, così, quel mini-pubblico, mini-popolo o microcosmo¹⁴², ossia il campione rappresentativo della società tale da creare una rappresentanza in miniatura, cd. specchio.

5. Il sorteggio

Il sorteggio costituisce una modalità alternativa e completamente contrapposta all'elezione per l'assunzione delle decisioni e per la formazione di collegi con funzioni deliberative, valutative o consultive, rappresentando, perciò, una legittima modalità di predisposizione degli individui a cariche di natura autoritativa. Quando ci si riferisce al

legittimazione politica, in *Archivio Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 87-88; DUSO, G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 17 ss. Richiamano la funzione di controllo FERRARI, G., *Op. cit.*, 1989, p. 3; COTTA, M., *Op. cit.*, 2004, p. 898.

¹⁴² Il microcosmo rispecchierebbe, appunto, la popolazione riproducendone le caratteristiche, le attitudini, le tendenze. Cfr. SUTHERLAND, K., *What Sortition Can and Cannot Do*, 2011, pp. 6 ss., reperibile al seguente link https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1928927 e per considerazioni più ampie, anche da una prospettiva storica, ID., *The Two Sides of Representative Coin*, in *Studies in Social Justice*, Volume 5, Issue 2, 2001, pp. 197-211.

rapporto sussistente tra il coinvolgimento del *demos* nella sfera delle decisioni e l'estrazione causale dei cittadini che le 'subiscono' contro i loro *desiderata*, si è soliti parlare di demarchia, ossia di una modalità di concorso dei medesimi alla vita collettiva della comunità attraverso l'estrazione a sorte. La demarchia è la democrazia del caso, dell'arbitrio, del destino incontrollato e incontrollabile.

Alla base del meccanismo casuale vi sono i principi dell'indeterminatezza, dell'incommensurabilità, dell'incertezza e dell'indifferenza¹⁴³, cui si aggiunge quello di *randomizzazione*, ossia di una modalità di scelta che risponde a criteri *a-razionali*¹⁴⁴ e casuali. Infatti, come è stato notato, "lotteries reflect an intentional choice to make the decision by a nonintentional mechanism"¹⁴⁵. La natura *a-razionale* del sorteggio implica l'assenza di qualsiasi forma di razionalità nella selezione, quindi l'assenza di responsabilità soggettiva nella scelta e negli esiti dell'estrazione. Ricorrere alla scelta per sorteggio significa 'abbandonare' le logiche di razionalità connesse ai fenomeni giuridici e decisionali volontari, introducendo un profondo e incontrollabile elemento di improvvisazione nell'esito finale che non sarebbe gestibile da nessuno se non dalla 'dea bendata' sul presupposto che, chiunque possa essere scelto dalla sorte, è idoneo a ricoprire un determinato ruolo e ad assolvere un insieme di specifici compiti. L'estrazione casuale presuppone un'omogeneità e un'equivalenza sostanziale tra tutti i soggetti sorteggiabili i quali vengono considerati come singole unità idonee ad essere selezionate e non oggetto di potenziali discriminazioni negli esiti della selezione. Infatti, "la sorte non può avere fondamento logico se non applicata a quelle decisioni, che per la loro equivalenza non possono essere prese in base a motivi razionali [...]. La cecità della sorte commetterà [...] assai minori ingiustizie. [...]. La sorte tende a rendere affatto impersonali quelle determinazioni che dovrebbero essere [...] strettamente legate all'attività cosciente dell'uomo. Essa introduce nel sistema del diritto, che è

¹⁴³ ELSTER, J., *Taming Chance: Randomization in Individual and Social Decisions. The tanner lectures on human values*, delivered at Brasenose College, Oxford University, May 6 and 7, 1987, reperibile al seguente link <http://tannerlectures.utah.edu/documents/a-to-z/e/Elster88.pdf>, p. 109.

¹⁴⁴ Sul concetto di a-razionalità e sulle sue implicazioni nel sorteggio cfr. DOWLEN, O., *The political potential of sortition: a study of the random selection of citizens for public office*, Exeter, Imprint academic, 2008, pp. 18 ss.; CATTANEO, F., *Democrazia deliberativa. L'idea (nuova?) e i modelli di realizzazione*, in *Teoria politica*, XXV, n. 3/2009, p. 123.

¹⁴⁵ Ossia, di una scelta intenzionale attraverso un meccanismo non intenzionale. Cfr. ELSTER, J., *Op. cit.*, p. 108.

essenzialmente logica e volontà, un elemento di indeterminazione, che è l'antitesi di entrambe”¹⁴⁶.

Il sorteggio può essere inteso all'interno di una dimensione di tipo numerico o laico. Nel primo caso, l'esito della sorte potrebbe identificarsi come espressione della decisione di un'entità trascendente e divina; nel secondo, invece, la decisione è determinata dal consenso che i destinatari della deliberazione ripongono nell'aleatorietà del caso.

La sorte si pone come un criterio decisionale contrapposto a quello elettivo. Infatti, mentre nelle decisioni elettive vi è partecipazione e scelta da parte di coloro che sono deputati e legittimati all'esercizio del diritto di voto, nel sorteggio non vi è né partecipazione né scelta. A differenza del voto elettivo che sfocia nella formazione della rappresentanza di tipo politico e fiduciario, nel sorteggio non si crea una rappresentanza politica e, quindi, fiduciaria, ma una sostituzione di tipo statistico-sociologico-rappresentativo, senza riflettere le opinioni e gli orientamenti *politici* della collettività sociale. Le determinazioni finali sono rimesse al caso e, di conseguenza, non sono controllabili dalla volontà umana. Le ragioni che spingono al ricorso alla sorte sono le più varie: il caso può essere impiegato per evitare di adottare una decisione che comunque necessita di essere assunta: in quest'ipotesi, il sorteggio si eleva a regola ordinaria di assunzione delle decisioni. In altre circostanze, si ricorre alla sorte in situazioni residuali o eccezionali. Come si avrà modo di specificare¹⁴⁷, al sorteggio sembra essere sottesa l'esigenza di *regolare* fattispecie caratterizzate da profili di eguaglianza che possono essere sia iniziali sia sopravvenute. Gli impieghi usuali e 'normali' del caso possono caratterizzare anche la formazione e composizione degli organi collegiali, nei quali si può, così, assicurare una rotazione nel ricoprire la titolarità delle cariche.

La logica di fondo che sta alla base del sorteggio è quella per la quale, in determinate fattispecie, dal caso non si può prescindere in quanto, assicurando eguali *chances* di essere destinatari della decisione arbitraria, si assicura un trattamento imparziale, a prescindere da caratteristiche individuali e lontano da possibili logiche parziali di natura politica e personalistica. Infatti, tra i vantaggi che si possono ricondurre alla decisione attraverso la lotteria vi rientrano quelli della prevenzione della corruzione e di effettuare

¹⁴⁶ RUFFINI, R., *Op. cit.*, pp. 297 ss.

¹⁴⁷ Si v. Capitolo II.

le scelte senza l'interferenza umana; la lotteria non consente a nessuno di vantarsi della propria selezione e di affermare di essere stato scelto appositamente, presupponendo che tutti sono 'qualificati' per essere estratti¹⁴⁸.

5.1. I precedenti storici di impiego del sorteggio: Atene, Venezia, Firenze

Il sorteggio non è affatto estraneo nell'ambito della politicità in senso stretto, intesa come quella dimensione che coinvolge la sfera pubblica e gli interessi collettivi. Ne costituiscono validi esempi quelli di Atene tra il V e il IV secolo a. C. e di Firenze e di Venezia nel corso del XIII e XIV secolo.

“È democratica l'assegnazione delle cariche a sorte, oligarchica l'elezione in base al censo”¹⁴⁹. Con queste parole il filosofo Aristotele descrive bene il suo pensiero sul rapporto tra elezione/sorteggio e aristocrazia/democrazia. La natura democratica di quello che definiremmo un regime politico si evince dalla distribuzione casuale delle cariche pubbliche, la quale assicura la partecipazione di tutti al governo della comunità. Libertà, similitudine, uguaglianza: sono queste le parole che di fatto giustificano l'impiego del sorteggio nella titolarità delle cariche di governo nell'antica Atene. Una libertà, quella greca del V e del IV secolo a. C., che si concretizza nel principio della massima inclusione politica la quale, oltre a garantire l'unità della *polis*, assicura la formazione di un senso di appartenenza alla medesima comunità all'insegna della libertà e dell'eguaglianza che sfociano nell'essere a turno governati e governanti, senza alcun rapporto di sottomissione o subordinazione. Né di gerarchizzazione, ma di pura eguaglianza intesa in senso orizzontale¹⁵⁰.

L'unità politica veniva assicurata dall'appartenere alla *polis*, la quale costituiva il presupposto per l'acquisizione dello status di cittadino e della conseguente titolarità dei diritti politici. La *polis* si presentava come un organismo chiuso e autoreferenziale, idoneo a tracciare i confini della partecipazione politica. La logica sottesa alla selezione arbitraria della titolarità delle cariche pubbliche rispondeva alla sentita esigenza di assicurare l'eguaglianza totale dei cittadini al governo della cosa pubblica e all'esercizio degli organi espressione della funzione giudiziaria. Questa prassi era naturalmente

¹⁴⁸ GOOGDWIN, B., *Justice by lottery*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1992, pp. 45-46.

¹⁴⁹ ARISTOTELE, *La politica*, Ed. it. Bari, Laterza, 1966, 1294b, p. 193.

¹⁵⁰ Su questo cfr. VERNANT, J.P., *Le origini del pensiero greco*, Roma, Editori riuniti, 1976, pp. 50-51.

agevolata e favorita dalle ridotte dimensioni della collettività stanziata su un determinato territorio che creava le condizioni ottimali per realizzare, nella sua massima intensità, forme penetranti di democrazia diretta e altamente partecipativa. Un ulteriore aspetto da non trascurare è l'importanza delle tribù, l'appartenenza alle quali costituiva un volano per l'esercizio della capacità elettorale attiva e passiva, per l'assunzione delle cariche di magistrato, per adempiere agli obblighi relativi al servizio di leva. La tribù era intesa come parte essenziale della complessiva comunità ed è per questo che tutte godevano di pari diritti, come si potrà evincere dal ruolo equivalente che le stesse avevano nel selezionare i rispettivi membri che avrebbero preso parte al sorteggio per l'accesso alle cariche pubbliche¹⁵¹.

Nell'Atene del quinto e del quarto secolo avanti Cristo il sorteggio era impiegato per selezionare coloro i quali sarebbero stati titolari delle cariche connesse agli organi di governo¹⁵². Tra le istituzioni più importanti vi era il Consiglio (*Bulé*), composto da cinquecento membri, tra coloro che si presentavano per essere sorteggiati, con un'età superiore ai trent'anni. Essi mantenevano l'incarico per un anno e ne potevano far parte solo per due volte nella vita. Al termine del mandato, dovevano anche rendicontare la propria attività. Il Consiglio, il quale aveva il compito di preparare i testi di legge e le riunioni dell'Assemblea del popolo (*Ecclesia*), si formava con l'obiettivo di 'rappresentare'¹⁵³ proporzionalmente alla popolazione i 139 demî, i quali equivalevano ai distretti in cui era suddivisa l'intera Attica. All'interno dei 139 demî si organizzavano delle riunioni per individuare i candidati che poi sarebbero potuti essere sorteggiati per formare il Consiglio. La regola generale era espressa dal principio del *boulomenos*, ossia chiunque voleva, poteva candidarsi, ad eccezione delle donne. A seguito dell'individuazione dei candidati, aveva luogo un sorteggio centrale distretto per distretto in modo tale che si raggiungesse la soglia minima di cinquecento.

¹⁵¹ Per una sintesi cfr. PAOLI, U.E., *Studi di diritto attico*, Firenze, Università degli studi di Firenze, 1930, pp. 195 ss.

¹⁵² Cfr. ARISTOTELE, *La costituzione degli ateniesi*, Milano, Hoepli, 1891, trad. it. a cura di Contardo Ferrini, paragrafi 42-43-44, pp. 93 ss.; HANSEN, M.H., *La democrazia ateniese nel IV secolo a. C.*, Milano, Led, 2003, trad. it. a cura di Monica Tondelli, pp. 265 ss.

¹⁵³ Come è stato notato, la designazione per sorteggio e la limitatezza della durata degli incarichi "vale a dimostrare come sia erronea quella moderna teoria, dura a morire, che considera il Consiglio come un organo rappresentativo nell'unico significato concreto del termine. Gli ateniesi seguivano il criterio della rotazione, non quello della rappresentanza, con il che rafforzavano ulteriormente la democrazia diretta dell'Assemblea", così FINLEY, M.I., *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, 1985, trad. it. a cura di Elio Lo Cascio, pp. 111 ss.

Sempre attraverso l'estrazione a caso, venivano formate le cariche interne alla *Bulé*; tra gli organi centrali vi era il Presidente, competente a gestire e organizzare i lavori. Il Presidente era uno dei pritani, ossia un consigliere della tribù dirigente che veniva estratto a sorte. Tale carica non poteva essere ricoperta dal singolo consigliere per un lungo periodo. Terminato il 'turno', al tramonto, si procedeva nuovamente all'estrazione di un nuovo Presidente tra i pritani delle tribù in modo che ciascuna di esse avrebbe diretto 'gli affari' secondo il turno stabilito dal caso, secondo la logica della rotazione e dell'avvicendamento. Il sorteggio veniva impiegato, altresì, anche per la formazione delle magistrature. Circa 600 magistrature su 700 venivano formate tramite sorteggio, sempre per un periodo limitato, annuale e non rinnovabile. L'elezione veniva impiegata esclusivamente per quelle più importanti, come quella relativa agli strateghi, ai capi dell'esercito nonché agli amministratori delle finanze, ai cancellieri del consiglio e a molti funzionari religiosi. Gli strateghi si riunivano in un collegio la cui presidenza veniva affidata, quotidianamente e attraverso l'estrazione a sorte, ad ognuno di essi. Infine, il caso veniva impiegato anche per la formazione dell'Assemblea del popolo, composta da circa 6000 cittadini sorteggiati tra volontari e per il Tribunale del popolo, anch'esso formato da 6000 membri sorteggiati tra i cittadini. In tutti questi casi, per il sorteggio si procedeva con il *kleroterion*, una stele dove vi erano cinque colonne di fenditure nelle quali chi intendeva essere estratto avrebbe dovuto inserire il proprio nome. Il sorteggio avveniva estraendo delle sfere che corrispondevano alle lamine che individuavano il *kleroterion*.

I principi ispiratori della titolarità delle cariche di governo nell'antica Atene erano quelli dell'estrazione a sorte e della rotazione degli incarichi. Solo adottando il metodo casuale, si riteneva, si sarebbe potuta formare una reale democrazia basata sulla libertà e sull'eguaglianza nelle *chances* di accesso alle cariche pubbliche e di partecipazione al potere, dove "neppure il più apatico dei cittadini poteva sottrarsi in quella piccola società *face-to-face*"¹⁵⁴. Proprio la concezione del potere, nell'antica Grecia, rispondeva a una profonda esigenza di moderazione e 'condivisione' per la semplice circostanza che "la cultura giuridica greca avversa il potere, ne ha una nozione tragica o propriamente demoniaca, e come tale in modi diversi lo esorcizza. Il rapporto così caratteristicamente negativo, che i Greci hanno col potere, trova la sua motivazione nel

¹⁵⁴ FINLEY, M. I., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 1973, p. 20.

fatto che la cultura greca è fondamentalmente una cultura della coscienza”¹⁵⁵. Ogni cittadino avrebbe potuto, così, sperare di essere, almeno una volta nella vita, governante, senza dover subire comandi altrui per la durata della sua vita. Il sorteggio garantiva proprio questo: la rotazione eguale nella titolarità delle cariche pubbliche, principio che fa comprendere il valore che i greci connettevano al senso della partecipazione politica. La quale ultima veniva intesa anche come presa in considerazione degli interessi e dei punti di vista altrui, resa possibile proprio dall’alternanza garantita dall’estrazione a sorte di ‘vivere’ la comunità sia come governati che come governanti.

Il sorteggio veniva impiegato anche in Italia¹⁵⁶, soprattutto a Venezia e a Firenze. A Venezia, a partire dal 1268 il metodo del caso veniva impiegato per la designazione del doge e per evitare lotte intestine tra le famiglie nobili. La procedura era molto complicata, ma tesa ad assicurare l’individuazione di una personalità che potesse garantire la massima imparzialità possibile. Quando occorreva eleggere il doge, il componente più giovane del gran consiglio usciva per strada e individuava il primo bambino tra gli otto e i dieci anni; il bambino veniva definito ballottino, in quanto, come vedremo, aveva il compito di estrarre dall’urna le ballotte e le schede. Al centro della sala del consiglio vi si poneva un grande sacco contenente tante sfere di legno quante fossero i consiglieri, trenta delle quali recavano la scritta ‘elettore’. I consiglieri, sfilando l’uno di fronte l’altro, ricevevano dal ballottino le sfere. I trenta in possesso della sfera recante la dicitura ‘elettore’ restavano nella sala, tutti gli altri uscivano. In caso di appartenenza al medesimo nucleo familiare o di legami di sangue, i consiglieri venivano rimpiazzati. Successivamente, i trenta consiglieri si riducevano a nove a seguito di un’ulteriore estrazione. Al terzo passaggio, i nove rimasti eleggevano quaranta persone tra i membri del gran consiglio a maggioranza qualificata, mentre al quarto passaggio si procedeva sempre per sorteggio a ridurre costoro a nove. Al quinto turno, i nove eleggevano venticinque persone tra i consiglieri e, al sesto, questi, tramite sorteggio, si riducevano a nove. Al settimo, costoro eleggevano quarantacinque consiglieri che, successivamente, si riducevano a undici, sempre tramite sorteggio.

¹⁵⁵ Cfr. MUSTI, D., *Demokratia. Origini di un’idea*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 93.

¹⁵⁶ Per le vicende italiane a livello locale cfr. AIMO, P., *Elezioni, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, in AIMO, P., COLOMBO, E., RUGGE, F., (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell’età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, University press, 2014, pp. 1-11.

Questi undici eleggevano quarantuno consiglieri che, con il nono turno, procedevano ad eleggere il doge a maggioranza qualificata di venticinque voti. Come è stato fatto notare, si trattava di un “sistema elettorale che sembrava studiato per escludere, attraverso tanti sorteggi e ripensamenti, i candidati che potessero dare il sospetto di una malintesa popolarità”¹⁵⁷. Il sorteggio veniva impiegato anche per la scelta dei rematori in caso di necessità e per i vari organi e uffici. Infatti, la preoccupazione principale era quella di garantire l’unità della classe aristocratica ed evitare, anche grazie alla brevità dei mandati, che solo poche famiglie potessero essere titolari dei poteri e delle cariche pubbliche. Proprio per queste ragioni, “il sorteggio impediva che pochi cittadini, quelli più noti per meriti personali o per virtù di famiglia, fossero i soli a ottenere l’onore e il potere che accompagnava le cariche stesse; e impediva altresì campagne elettorali che avrebbero intensificato le rivalità, gli odi, l’organizzazione delle fazioni”¹⁵⁸.

Nella città toscana di Firenze¹⁵⁹, invece, dopo le riforme del 1328 le principali cariche di governo (soprattutto la Signoria, costituita da otto Priori e da un Gonfaloniere) venivano formate per mezzo dell’estrazione a sorte, la cd. tratta. I candidati, però, a differenza di quanto accadeva ad Atene, non potevano avanzare spontaneamente la loro candidatura, ma dovevano essere selezionati all’interno delle rispettive famiglie e corporazioni¹⁶⁰, mentre al termine del loro incarico dovevano presentare una sorta di rendiconto della loro attività. A Firenze, la logica sottesa al sorteggio era quella di garantire l’eguale accesso alle cariche pubbliche nell’ambito, però, delle corporazioni e delle arti che erano egemoniche nella città. Il ricorso al sorteggio si era reso necessario per neutralizzare la selezione dei governanti e prevenire contrasti per la titolarità del potere politico data l’ampiezza di coloro che aspiravano a ricoprire cariche di governo.

La tratta, ossia il sorteggio, avveniva attraverso la tecnica dell’imborsazione che si svolgeva in quattro fasi. Nella prima, le singole corporazioni operavano una selezione al

¹⁵⁷ ZORZI, A., *La Repubblica del leone*, Milano, Rusconi, 1979, p. 134.

¹⁵⁸ LANE, F.C., *Storia di Venezia*, Torino, Einaudi, 1978, p. 130.

¹⁵⁹ Cfr. GUICCIARDINI, F., *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, Ed. it. Bari, Laterza, 1932, pp. 175 ss.; DE ANGELIS, L. (a cura di), *I consigli della Repubblica fiorentina. Libri fabarum XIII e XIV*, Archivio di Stato di Firenze, Ministero per i beni e le attività culturali, 2000, pp. XII ss.; SALVADORI, P., *Dominio e patronato. Lorenzo dei Medici e la Toscana nel Quattrocento*, Roma, Storia e Letteratura Edizioni, 2000, p. 107; DE ROSE, D., *Origine e sviluppo dell’ufficio delle tratte del Comune di Firenze nel secolo XIV*, in *Archivio di Stato di Firenze*, pp. 1-38, reperibile al seguente link http://www.archiviodistato.firenze.it/asfi/fileadmin/risorse/allegati_pubblicazioni_online/ist11_derosa.pdf

¹⁶⁰ Le corporazioni più importanti erano le Arti maggiori, quelli meno prestigiose le Arti minori.

loro interno individuando i membri idonei a ricoprire le cariche pubbliche. In seguito, le liste dei nominati venivano esaminati da commissioni i cui componenti, cc. dd. *arroti* risaltavano per la spiccata personalità. Costoro accettavano quei candidati che avessero ottenuto la maggioranza dei due terzi dei voti (cd. squittino). I nomi di coloro che erano stati selezionati venivano scritti su pezzi di carta e ‘imborsati’, ossia introdotti in borse di cuoio. Le borse erano diverse per le Arti maggiori e per quelle minori. Da qui, aveva inizio la terza tappa durante la quale si estraevano i nomi ad opera dei cc. dd. *accoppiatori*. Le borse venivano custodite in luoghi sicuri per poi essere trasferite, qualche giorno prima che avvenisse l'estrazione, in un luogo pubblico, prima di essere riportate a quello originario per un nuovo sorteggio. Questo terminava con l'estrazione di tutti i nominativi inseriti nelle borse le quali contenevano nomi sufficienti per consentire il rinnovo della Signoria ogni due mesi. Nella quarta ed ultima tappa, detta procedura dei *divieti*, si eliminavano i nomi di coloro che non possedevano i requisiti richiesti (ad es. l'assenza di condanne penali per determinati reati o il non aver pagato le tasse).

Non si possono non notare elementi in comune tra Firenze e Atene, quali il principio della rotazione mensile per i Priori e i Gonfalonieri, il divieto di cumulo dei mandati e la doverosità di rendere conto dell'azione svolta alla scadenza degli stessi. Altro elemento fondamentale è quello per il quale la tratta veniva considerata come una procedura idonea ad evitare che gli *accoppiatori*, anziché affidarsi alla sorte selezionassero nelle borse i nominativi a loro graditi¹⁶¹.

¹⁶¹ Cfr. SINTOMER, Y., *La Repubblica di Firenze: il sorteggio come procedura per la risoluzione dei conflitti?*, in *Contesti, città, territori, progetti*, n. 1/2010, pp. 9 ss.

CAPITOLO II

IL SORTEGGIO COME REGOLA ED ECCEZIONE

1. Il sorteggio nelle fonti normative – 2. Il sorteggio come regola ordinaria di decisione per tutelare l'eguaglianza in 'entrata' – 3. Il sorteggio come regola decisoria residuale o eccezionale per tutelare l'eguaglianza 'sopravvenuta' – 4. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali di valutazione e controllo – 4.1. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali con funzioni giurisdizionali

1. Il sorteggio nelle fonti normative

Il metodo del caso trova un adeguato riscontro nel dato normativo, analizzando il quale se ne possono individuare e, conseguentemente, esaminare i plurimi usi e le molteplici finalità ad esso sottese. In questa parte, nello specifico, avremo modo di prendere in considerazione le diverse disposizioni legislative che prevedono il sorteggio come metodo di decisione.

Nelle fattispecie che andremo a descrivere, si vedrà come il caso venga adottato in svariati ambiti, alcuni dei quali coinvolgono il funzionamento e l'organizzazione di organi costituzionali e di rilievo costituzionale. Le necessità di decidere, o meglio, di non decidere costituiscono valide e suggestive testimonianze di come il nostro ordinamento utilizzi l'estrazione a sorte per scopi ben precisi, ognuno dei quali sott'intende una molteplicità di interessi considerati meritevoli di tutela giuridica.

2. Il sorteggio come regola ordinaria di decisione per tutelare l'eguaglianza in 'entrata'

Al caso si può ricorrere come criterio base per assumere una decisione. Nelle ipotesi normative previste la decisione arbitraria si giustifica con la circostanza che non si può adottare una soluzione soggettiva e ragionevole che possa essere considerata giusta ed adeguata, conforme alla logica della trasparenza, dell'eguaglianza e della parità di trattamento 'in entrata'. In altri termini, pare che l'adozione del criterio del sorteggio come metodo decisionale ordinario sia giustificata dalla posizione di parità e di

eguaglianza in cui si trovano *ab initio* i destinatari della decisione causale, parità che non si vuole venga compromessa da una decisione intenzionale suscettibile di apparire arbitraria e iniqua. Per questo, si preferisce astenersi da una scelta decisionale intenzionale caratterizzata da valutazioni che rientrano nella discrezionalità del soggetto decidente.

Scegliendo di non decidere si esce fuori dai confini della discrezionalità e si entra nel campo dei risultati molteplici ed ipotetici, non prevedibili perché non controllabili; non controllabili perché non voluti. Gli ambiti nei quali il sorteggio è assunto come unico metodo decisionale sono particolarmente delicati e importanti, all'interno dei quali può sorgere facilmente il sospetto di condizionamenti soggettivi e manipolazioni di natura discrezionale suscettibili, perciò, di alimentare la cultura del sospetto e della macchinazione intenzionale degli effetti delle scelte volute. Per queste ragioni, il sorteggio viene configurato come l'esclusivo canone decisionale in grado di assicurare la massima trasparenza nell'assunzione delle scelte, senza alcun tipo di favoritismo. Si pensi, a titolo di esempio preliminare, a quanto contenuto nell'articolo 1, comma 143, lett. e), della legge n. 124/2017¹⁶² in modifica alla legge n. 89/1913 ai sensi del quale il Consiglio notarile distrettuale sorteggia "un numero di notai pari almeno a un ventesimo degli iscritti al ruolo, presso i quali sono eseguite ispezioni dirette al controllo della regolare tenuta e dell'impiego dei fondi e dei valori consegnati a ogni titolo al notaio in ragione del suo ufficio". Il sorteggio, adottato per svolgere operazioni ispettive le quali sono notoriamente invasive della riservatezza della persona e per questo necessitano di adeguate e opportune garanzie¹⁶³, è funzionale a preservare la posizione di parità dei notai e viene impiegato proprio per evitare favoritismi e trattamenti differenziati nelle operazioni di accertamento disposte dalla norma.

Il sorteggio come metodo trasparente per decidere è ampiamente utilizzato nei concorsi pubblici. A tal proposito, l'articolo 11 del Decreto presidenziale n. 487/1994¹⁶⁴, nel disciplinare gli adempimenti preliminari delle commissioni aggiudicatrici, prevede espressamente che il Presidente della commissione chieda ad

¹⁶² Legge annuale per il mercato e la concorrenza.

¹⁶³ Si pensi, a titolo di esempio, all'articolo 118 c.p.c. il quale impone che le ispezioni avvengano "senza grave danno per la parte o per il terzo" o all'articolo 244 c.p.p. a mente del quale "L'ispezione delle persone, dei luoghi e delle cose è disposta con decreto motivato".

¹⁶⁴ "Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi".

uno dei candidati di sorteggiare il tema da svolgere¹⁶⁵. In questi casi, l'oggetto materiale della prova scritta non è deciso da nessuno, ma è frutto dell'arbitrio del caso il quale contribuisce a valorizzare la medesima posizione di *eguaglianza di partenza* di tutti i candidati, precludendo ad ognuno di essi di avanzare doglianze e sindacare la scelta del tema su cui gli stessi dovranno cimentarsi. Analogamente accade in sede di prova orale dove al candidato saranno poste le domande da lui stesso sorteggiate¹⁶⁶. Come si vede, la decisione della traccia avviene in modo trasparente, senza che possano verificarsi manipolazioni di qualsiasi tipo. La scelta della prova scritta, nei concorsi pubblici, riceve una ulteriore garanzia dalla circostanza che, una volta sorteggiato il tema da svolgere, un componente della commissione giudicatrice apre le rimanenti buste contenenti gli altri temi, informando i candidati delle tracce alternative¹⁶⁷. Questa pratica mira ad assicurare la diversità delle tracce che erano state predisposte e l'assenza di duplicati, garantendo ai candidati la 'purezza' del sorteggio e, di conseguenza, della decisione.

Il principio generale contenuto nel regolamento citato trova una specificazione e concretizzazione nelle singole previsioni normative che regolano lo svolgimento dei concorsi nei diversi ambiti professionali. Si pensi, ad esempio, alla normativa che disciplina l'aumento dei ruoli organici e l'accesso alla Magistratura. A tal proposito, la legge n. 48/2001¹⁶⁸, in modifica del Regio decreto n. 12/1941, prevede all'articolo 9 il sorteggio della materia oggetto della prova scritta. Inoltre, a garanzia della piena trasparenza, a modifica dell'articolo *125-quinques* del Regio decreto su citato, dispone che i correttori esterni deputati alla correzione degli elaborati sono individuati mediante sorteggio. Tuttavia, già la legge n. 1/1963¹⁶⁹ ne prevedeva l'utilizzo per individuare i

¹⁶⁵ Cfr. D.P.R. n. 161/2011 contenente il Regolamento recante modifiche ed integrazioni delle norme sullo svolgimento del concorso a procuratore dello Stato, contenute nel R.D. n. 1612/1933, al cui articolo 3 si stabilisce che la Commissione procede all'individuazione della materia su cui verterà la prova scritta attraverso sorteggio tra le singole categorie di prove scritte e articolo 15 del D.P.R. n. 220/2001 recante il Regolamento sulla disciplina concorsuale del personale non dirigenziale del Servizio sanitario nazionale. Similmente, si v. anche gli articoli 7 e 8 del decreto n. 9591/2002 del Presidente del Senato della Repubblica, relativamente all'espletamento dei concorsi nella suddetta amministrazione e articolo 64 D.P.R. n. 130/1969 relativo allo Stato giuridico dei dipendenti degli enti ospedalieri.

¹⁶⁶ Da ultimo si v. DM n. 63/2016, articoli 6 e 7.

¹⁶⁷ Cfr. Regolamento sulle procedure concorsuali per l'accesso all'impiego presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica reperibile al seguente link http://www.quirinale.it/qrnw/amministrazione/doc/regolamento_procedure-concorsuali.pdf, articoli 7, 8 e 13.

¹⁶⁸ Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in Magistratura.

¹⁶⁹ Disposizioni per l'aumento degli organici della Magistratura e per le promozioni.

trimestri all'interno dei quali valutare le attività dei Magistrati¹⁷⁰. In questo caso, scegliere i periodi di valutazione dell'operato degli organi giudicanti e inquirenti attraverso il sorteggio, evita che si sposino criteri arbitrari e poco trasparenti per una valutazione obiettiva e non parziale. Infatti, nelle ipotesi *de qua*, laddove la scelta dei periodi di valutazione fosse decisa da organi individuali o collegiali, si porrebbe il rischio di privilegiare trimestri in cui l'attività di determinati Magistrati sia più proficua, avvantaggiandoli ai fini delle progressioni di carriera. Allo stesso principio sembra ispirato il comma 11, lett. i), dell'articolo 2 della legge n. 150/2015¹⁷¹, il quale prevede che, ai fini dell'esercizio delle funzioni giudicanti e requirenti, si valuta l'attività dei Magistrati sulla base di specifici e rilevanti elementi da verificare attraverso un esame a campione effettuato attraverso il sorteggio.

Disposizioni più o meno simili riguardano l'accesso alla professione forense. Qui il sorteggio viene utilizzato in diverse fasi.

Anzitutto, occorre determinare la sede della Corte d'Appello in cui il candidato dovrà sostenere l'esame scritto. Come prevede l'articolo 1-*ter* della legge n. 180/2003¹⁷², ad integrazione dell'articolo 15 del Regio decreto n. 37/1934¹⁷³, il sorteggio viene utilizzato per predisporre gli abbinamenti tra i candidati che hanno completato la pratica forense¹⁷⁴ e le sedi delle Corti di Appello ove ha luogo la correzione degli elaborati scritti. Sorteggiare la sede degli esami scritti è garanzia di trasparenza nella scelta, in quanto un'eventuale decisione soggettiva arbitraria della stessa, potrebbe essere sintomatica di un tentativo di favorire un candidato e avvantaggiarlo nello svolgimento delle prove scritte destinandolo ad una Corte d'Appello in cui si può facilmente

¹⁷⁰ Cfr. articoli 15 e 29. È il Consiglio superiore della Magistratura che, nel momento in cui delibera di indire lo scrutinio, fissa mediante sorteggio i tre trimestri.

¹⁷¹ Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto n. 12/1941, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico.

¹⁷² Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2003, n. 112, recante modifiche urgenti alla disciplina degli esami di abilitazione alla professione forense. Per una esauriente rassegna cfr. SALAZAR, M., *L'accesso alla professione forense tra riforme legislative e ricerca di nuovi percorsi formativi*, in *Rivista giuridica della scuola*, fasc. 4-5, 2004, pp. 705-739, anche in *Rassegna forense*, fasc. 3-4, 2005, pp. 1059-1099.

¹⁷³ Contenente "Norme integrative e di attuazione del R.D.L. 27 novembre 1933, n. 1578, sull'ordinamento della professione di avvocato e di procuratore".

¹⁷⁴ Cfr. articolo 9, comma 3 Decreto presidenziale n. 101/1990 contenente il "Regolamento relativo alla pratica forense per l'ammissione all'esame di procuratore legale".

‘intervenire’. L’articolo 46, comma 5 della legge n. 247/2012¹⁷⁵ ne prescrive l’impiego nel momento in cui devono essere individuate le sedi delle Corti d’Appello incaricate della correzione degli elaborati scritti. Infatti, per garantire la massima obiettività e l’assenza di condizionamenti, le tre prove scritte dell’esame di Stato vengono corrette da Corti d’Appello diverse da quelle in cui si sono svolte e, per assicurare che la scelta non venga dettata da logiche di convenienze e amichevoli, si è preferito ricorrere al sorteggio per evitare di prendere una decisione che potrebbe apparire parziale e influenzata da logiche poco trasparenti, a detrimento dei singoli candidati.

La normativa legislativa è integrata dal Decreto del Ministro della Giustizia, n. 48/2016¹⁷⁶ il quale, non solo riprende le precedenti disposizioni citate relative agli abbinamenti delle Corti d’Appello presso cui si svolgeranno le prove scritte e avranno luogo le correzioni delle stesse¹⁷⁷, ma all’articolo 10 stabilisce che, esaurita la fase della correzione degli scritti, il Presidente della Commissione distrettuale presso cui avranno luogo le prove orali sorteggia la lettera dell’alfabeto da cui si dovrà partire per il loro svolgimento. Non solo. Ai sensi dell’articolo 4 del Decreto in esame, in sede di colloquio orale, le domande da rivolgere al candidato non rientreranno più nella discrezionalità del Commissario interrogante, bensì dovranno essere parimenti sorteggiate da un apposito data base formato con modalità informatiche¹⁷⁸. Quest’ultima disposizione mira ad evitare, sempre in nome del principio della trasparenza e della parità in 'entrata', che a candidati diversi vengano poste domande diverse e di un differente livello di difficoltà e, soprattutto, che un componente della commissione possa far sapere preventivamente le domande che saranno loro rivolte. Le principali criticità evidenziate si identificano nella circostanza che la domanda estratta può anche non essere conosciuta dal commissario che la pone, potendo così il candidato, anch’egli potenzialmente non sufficientemente preparato sul tema, rispondere in maniera errata e/o confusa, annullando gli effetti potenzialmente benefici e trasparenti dell’estrazione a sorte, la quale, però, in questo caso, non appare idonea a saggiare la preparazione

¹⁷⁵ Nuova disciplina dell’ordinamento della professione forense.

¹⁷⁶ Regolamento recante disciplina delle modalità e delle procedure per lo svolgimento dell’esame di Stato per l’abilitazione all’esercizio della professione forense e per la valutazione delle prove scritte e orali.

¹⁷⁷ Cfr. articolo 21.

¹⁷⁸ Cfr. articolo 7, comma 1 DM n. 48/2016 ai sensi del quale “Ognuna delle commissioni e delle sottocommissioni distrettuali entro quindici giorni dalla conclusione delle prove orali formula un congruo numero di domande per ciascuna materia d’esame e il segretario provvede al loro inserimento nel data base. Entro novanta giorni dal termine delle prove scritte, la commissione centrale stabilisce il numero minimo di domande”.

dell'interrogato. Quest'ultimo, infatti, potrà cavarsela con un semplice gioco di parole non inquadrando con precisione la risposta corretta¹⁷⁹.

La decisione di *non decidere* intenzionalmente caratterizza anche il settore particolarmente delicato dei procedimenti elettorali, sia nella fase preparatoria l'esercizio del diritto di voto sia in quella successiva, ad elezione già avvenuta. Per quanto concerne il primo aspetto, l'articolo 31 del Testo unico contenente norme per l'elezione della Camera dei deputati¹⁸⁰ così come modificato dall'articolo 13 della legge n. 53/1990¹⁸¹, dall'articolo 24 del decreto legislativo n. 534/1993¹⁸² e dall'articolo 17 della legge n. 52/2015¹⁸³ e così come sancito dall'articolo 1, comma 16 della legge n. 165/2017¹⁸⁴ prevedono che l'ufficio centrale circoscrizionale decide con sorteggio il numero d'ordine che sarà assegnato alle liste, ai contrassegni e ai nominativi dei candidati i quali saranno riportati sulle schede di voto e sui manifesti elettorali secondo l'ordine progressivo scaturito dall'estrazione a sorte¹⁸⁵. La *ratio* della norma è evidente e attiene al pericolo che l'elettore possa essere influenzato, nell'esercizio del proprio diritto di voto, da un ordine dei contrassegni delle liste e degli stessi candidati deciso volontariamente. La simbologia ha un profondo significato e, in queste occasioni, identifica chiaramente una forza politica, espressione di un determinato programma. Notare la posizione che il simbolo ha sulla scheda elettorale potrebbe suscitare la convinzione che quel contrassegno sia stato posto per primo per un significato politico, influenzando, così, la scelta dell'elettore, condizionabile da un'eventuale decisione

¹⁷⁹ Su questo si v. SCARSELLI, G., *Il nuovo decreto ministeriale per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense*, in *Il Foro it.*, fasc. 4, 2016, pp. 142-143.

¹⁸⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

¹⁸¹ Recante "Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale".

¹⁸² Modificazioni al testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei deputati, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

¹⁸³ Contenente "Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati".

¹⁸⁴ Recante "Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali".

¹⁸⁵ Già l'articolo 55, n. 2 della legge elettorale n. 2444/1923 prevedeva che l'ufficio centrale nazionale "estrae a sorte il numero da assegnarsi a ciascun gruppo di liste ammesse a votazione". Disposizioni analoghe sono contenute all'articolo 2 della legge n. 43/1995 contenente "Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario" che stabilisce il ricorso al sorteggio per stabilire l'ordine di collocazione progressiva dei rettangoli delle singole liste collegate nel rettangolo più grande; all'articolo 11 del decreto legislativo n. 533/1993 contenente il "Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione del Senato della Repubblica"; all'articolo 13 della legge n. 18/1979 recante disposizione per l'"Elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia"; all'articolo 11 della legge n. 108/1968 contenente "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale". Ma v. anche l'articolo 4 del D.P.R. n. 132/1993 contenente il Regolamento di attuazione della legge 25 marzo 1993, n. 81, in materia di elezioni comunali e provinciali.

soggettiva da parte dei funzionari addetti alla 'distribuzione' dell'ordine dei simboli¹⁸⁶. Il suffragio, infatti, potrebbe venire influenzato dall'adozione di un criterio soggettivo per mezzo del quale si stabilisce l'ordine grafico dei simboli dei partiti e dei nominativi dei candidati sia sulla scheda sia sui manifesti elettorali. Sempre ai sensi dell'articolo 17 della legge elettorale n. 52/2015, il ricorso al sorteggio è previsto anche nell'ipotesi di ballottaggi.

La parità in entrata che caratterizza il procedimento elettorale nella fase preparatoria all'atto elettivo è assicurata anche dall'adozione del criterio del sorteggio nello stabilire lo spazio pubblico, radiofonico e radiotelevisivo, per la diffusione dei messaggi politici. Infatti, così come dispone l'articolo 3 della legge n. 28/2000¹⁸⁷, l'assegnazione degli spazi in ciascun contenitore pubblico avviene mediante sorteggio, proprio in nome della necessità di salvaguardare le eguali condizioni di eguaglianza in cui si trovano le forze politiche e i candidati, tutelando la parità di accesso ai servizi radiotelevisivi, i canoni dell'imparziale e completa informazione pubblica, tali da non suggestionare l'elettore dalla sistemazione arbitraria, all'interno dei siffatti spazi, degli slogan elettorali. In queste ipotesi elettoralmente rilevanti, l'estrazione casuale della distribuzione degli spazi politici è perfettamente funzionale alla piena realizzazione dei principi di eguaglianza e di tutela della parità di *chances* per gli attori politici. Decidere per sorteggio, in questo caso, significa anche garantire un perfetto equilibrio tra i molteplici valori costituzionali in gioco, quali quelli della libertà di esprimere e manifestare il proprio pensiero, di usufruire di un eguale spazio per diffondere le proprie proposte politiche, il diritto degli elettori di potersi formare un'opinione consapevole, libera e neutrale sui programmi esposti, attraverso una ragionevole operazione di "bilanciamento dal momento che nessuno di essi può essere annullato a scapito dell'altro"¹⁸⁸. La normativa è integrata dalle delibere e dai provvedimenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e della Commissione parlamentare per l'indirizzo

¹⁸⁶ In tema cfr. *ex plurimiis* MAESTRI, G., *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, *Quaderni di Nomos*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 30 ss.; ID., *I simboli dei partiti in Italia: comunicare, cosa?*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2017, pp. 119 ss.

¹⁸⁷ Contenente "Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica".

¹⁸⁸ Così FUSARO, C., *La disciplina delle campagne elettorali nella Prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quad. oss. elett. Regione Toscana*, n. 51/2004, p. 8. Analogamente, cfr. BORRELLO, R., *Par condicio e radiotelevisione*, I, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 25 ss.; MEZZANOTTE, P., *La disciplina della par condicio per le elezioni politiche 2008. La seconda fase della campagna elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 6/2008, pp. 1-5; ID., *La disciplina della par condicio nei regolamenti delle autorità di vigilanza. I tratti salienti*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2013, pp. 1-6.

generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. Anche nelle decisioni assunte da siffatti organi, si prevede il ricorso al sorteggio come unico criterio decisionale per la collocazione dei messaggi all'interno dei contenitori pubblici e delle tribune elettorali, per garantire la parità tra le forze politiche senza avvantaggiare nessuna¹⁸⁹.

Il sorteggio viene in rilievo anche per decidere il collegio di elezione dei candidati plurieletti. Ai sensi dell'articolo 85 del D. P. R. n. 361/1957, se il deputato eletto in più collegi non dichiara, entro otto giorni dall'ultima proclamazione alla Presidenza della Camera dei deputati, il collegio di elezione, lo stesso sarà deciso dalla sorte. Con sentenza n. 35/2017 la Corte Costituzionale ha censurato la disposizione relativa all'opzione da parte del candidato individuando nella stessa un potere arbitrario del plurieletto di determinare il proprio collegio di elezione a dispetto dei voti ottenuti, distorcendo le preferenze in uscita in violazione dei principi di uguaglianza e personalità e di influenzare la designazione degli altri eletti nei medesimi collegi. In questo caso, cassata la disposizione sull'opzione, il criterio decisionale per individuare il collegio di elezione è stato individuato in quello del sorteggio¹⁹⁰, ritenuto più utile non solo per evitare l'arbitrarietà nella scelta, ma anche, pare, per non discriminare eccessivamente i suffragi espressi dagli elettori del collegio. Ad una prima analisi, la parità delle preferenze espresse potrebbe aver indotto il Giudice delle leggi a far permanere il suddetto criterio, rimettendo alla sorte imparziale la scelta del collegio di elezione. In realtà, non v'è dubbio che rimettere alla scelta irrazionale del caso il collegio di elezione del plurieletto sacrifica notevolmente la libertà di voto in uscita, svincolandolo dall'atto elettivo. Infatti, potrebbe tranquillamente accadere che la casualità individui un

¹⁸⁹ A titolo di esempio si v. l'articolo 6 della delibera 18 aprile 2007 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni contenente "Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per l'elezione diretta dei sindaci e dei consigli comunali, nonché dei consigli circoscrizionali, fissate per il giorno 11 giugno 2017" e l'articolo 9 della deliberazione del 22 aprile 2009 della Commissione parlamentare di vigilanza recante "Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della concessionaria pubblica nonché tribune elettorali per le elezioni provinciali e comunali fissate per i giorni 6 e 7 giugno 2009".

¹⁹⁰ Cfr. le modifiche all'articolo 85 del D. P. R. n. 361/1957 contenute nella recente legge elettorale n. 165/2017 (cd. "Rosatellum bis"), ove al comma 29 dell'articolo 1 si stabilisce che l'articolo 85 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Il deputato eletto in più collegi plurinominali è proclamato nel collegio nel quale la lista cui appartiene ha ottenuto la minore cifra elettorale percentuale di collegio plurinominali, determinata ai sensi dell'articolo 77, comma 1, lettera e)»; b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. Il deputato eletto in un collegio uninominale e in uno o più collegi plurinominali si intende eletto nel collegio uninominale». Si consulti il seguente link <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/1046364/index.html>

candidato con minori preferenze, incidendo così sull'eguaglianza del voto e sulle stesse attese dell'elettorato di eleggere il 'proprio' candidato¹⁹¹.

Sempre con riferimento ai procedimenti elettorali, il criterio del sorteggio assume unica valenza decisionale nel momento in cui deve procedersi al rinnovo del Consiglio superiore della Magistratura. Per questo, infatti, come è noto, si prevede che sedici (2/3 del totale della composizione del Consiglio di cui fanno parte 27 membri) magistrati siano eletti da tutti i magistrati ordinari fra gli appartenenti alle varie categorie¹⁹². La legge n. 74/1990¹⁹³, modificando la legge n. 195/1958¹⁹⁴ all'articolo 6 prevede, però, che si deve procedere alla composizione dei quattro collegi circoscrizionali, aventi lo stesso numero di elettori, sorteggiati tra tutti i distretti di Corti d'Appello, mentre l'articolo 24-ter dispone che l'assegnazione ai collegi dei magistrati con funzioni di legittimità avvenga proprio mediante sorteggio. Il ricorso al metodo del caso è anch'esso funzionale ad evitare una sistemazione e composizione dei collegi arbitraria e condizionante, nel rispetto della *eguaglianza e della parità di partenza*.

Il metodo del sorteggio come criterio decisionale base trova ampio riscontro anche nel diritto amministrativo. Esempio la disposizione contenuta nell'articolo 97 del decreto legislativo n. 50/2016¹⁹⁵ nel momento in cui prescrive che si ricorra al sorteggio per determinare i parametri di riferimento per il calcolo della soglia di anomalia delle offerte presentate. Nel previgente Codice dei contratti pubblici l'articolo 48 del decreto legislativo n. 163/2006¹⁹⁶, ora abrogato, prevedeva che “le stazioni appaltanti prima di

¹⁹¹ Cfr. CARNEVALE, P., *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *Nomos*, n. 1/2017, pp. 8 ss.; TRUCCO, L., “*Sentenza Italicum*”: *la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in www.giurcost.org, n. 1/2017, pp. 13 ss.; RUGGERI, A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017, pp. 7 ss.; TROILO, S., *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, *ivi*, 2017, pp. 7 ss.; TARLI BARBIERI, G., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 105; MAESTRI, G., *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, n. 2/2017, pp. 42 ss.

¹⁹² Si v. la legge elettorale n. 44/2002.

¹⁹³ Recante disposizioni di “Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura”.

¹⁹⁴ Contenente “Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura”.

¹⁹⁵ Codice dei contratti pubblici.

¹⁹⁶ Sebbene non tutta la dottrina fosse concorde sulla disposizione in esame, comunque questa norma avrebbe consentito all'amministrazione all'appaltante di evitare un controllo eccessivamente ampio, ma

procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, richiedono ad un numero di offerenti non inferiore al 10 per cento delle offerte presentate, arrotondato all'unità superiore, scelti con sorteggio pubblico, di comprovare, entro dieci giorni dalla data della richiesta medesima, il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, eventualmente richiesti nel bando di gara, presentando la documentazione indicata in detto bando o nella lettera di invito”: prevedere il sorteggio delle imprese chiamate a comprovare i requisiti citati evitava l’adozione di criteri soggettivi adottabili dall’amministrazione appaltante per mezzo dei quali scegliere volontariamente le imprese soggette a verifica. Infatti, in quest’ambito così delicato, sposare un criterio trasparente e non controllabile significava assicurare la piena correttezza delle procedure di gara senza che potesse sussistere una pericolosa discrezionalità nella scelta delle imprese oggetto del controllo. Sarebbe potuto anche capitare, infatti, che l’amministrazione appaltante fosse stata a conoscenza che una società fosse sprovvista dei requisiti e, per questo, ne avrebbe potuto chiedere la verifica per estrometterla dalla gara a vantaggio di altra impresa. Il sorteggio, come criterio paritario, evitava questo inconveniente. La disposizione è stata abrogata in quanto la verifica dei requisiti avviene in automatico alla luce del Documento di gara unico europeo (DGUE)¹⁹⁷.

Al suddetto metodo, inoltre, si può fare ampio ricorso per indire, previo sorteggio degli interessati, una gara pubblica informale per l’affidamento di servizi pubblici. Come ribadito più volte dalla giurisprudenza amministrativa¹⁹⁸, in questi casi l’adozione del criterio casuale per individuare le imprese partecipanti non è né illogica né illegittima perché tesa ad assicurare la piena parità di trattamento e l’imparzialità,

simultaneamente di effettuare una verifica su un numero abbastanza scarso di imprese potenziali aggiudicatarie le quali potevano essere dissuase dal presentare documenti autocertificativi contenenti informazioni false. Cfr. *ex plurimis* GAROFOLI, R., DE GIOIA, V., *Codice degli appalti di lavori pubblici*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 238; DE NICTOLIS, R., *Il controllo a campione negli appalti di lavori pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2002, p. 129; CARANTA, R., *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 454; BRUNETTI, F., voce *Articolo 48*, in PERFETTI, L. R., (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Iposa, 2013, pp. 726-727.

¹⁹⁷ Reperibile al seguente link <http://www.mit.gov.it/comunicazione/news/documento-di-gara-unico-europeo-dgue>

¹⁹⁸ Cfr. C.G.A. ordinanza n. 382/2014; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 1250/2015; Tar Catania, Sez. III, sentenza n. 2544/2015.

entrambi espressione del principio della pubblicità e della trasparenza delle procedure di gara¹⁹⁹.

La scelta sorteggiata delle imprese avviene parimenti quando si tratta di effettuare opere di urbanizzazione all'interno di zone sismiche. Come prevedeva l'articolo 2, comma 2 del decreto legge n. 8/2017²⁰⁰ ai fini dell'affidamento delle opere di urbanizzazione relative alle strutture abitative d'emergenza, le stazioni appaltanti sorteggiano cinque operatori economici per procedere all'aggiudicazione. Dispone la legge di conversione n. 45/2017 che il sorteggio può essere svolto anche all'interno degli elenchi regionali e non solo dall'elenco di operatori economici redatto dall'Autorità nazionale anticorruzione. In ultimo, e sempre relativamente alle situazioni occorse a seguito di sismi, si ricorda come il principio della parità sotteso all'impiego del sorteggio come regola ordinaria veniva previsto dall'articolo 13, comma 5 del decreto legge n. 189/2016 per individuare i beneficiari dei contributi per la ricostruzione sui quali effettuare verifiche a campione sugli interventi.

L'ordinarietà decisionale del sorteggio si ritrova anche nel codice civile, in particolare all'articolo 729 a mente del quale "l'assegnazione delle porzioni eguali è fatta mediante estrazione a sorte. Per le porzioni diseguali si procede mediante attribuzione. Tuttavia, rispetto a beni costituenti frazioni eguali di quote diseguali, si può procedere per estrazione a sorte". In questa fattispecie, la motivazione principale del ricorso ordinario al metodo del caso si identifica nella necessità di garantire non solo l'eguaglianza in entrata tra le parti ereditarie e la trasparenza²⁰¹, ma anche l'imparzialità delle operazioni divisionali nel momento in cui deve procedersi all'attribuzione delle porzioni ai singoli dividendi²⁰², assicurando correttezza ed equilibrio all'intero

¹⁹⁹ Cfr. Tar Venezia, Sez. I, sentenza n. 879/2013; Tar Potenza, Sez. I, sentenza n. 252/2017. Il sorteggio deve avvenire nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza. Cfr. le linee guida n. 4 approvate con delibera n. 1907 del 26 ottobre 2016 dall'Anac reperibili al seguente link http://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediMenuHTML?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2016-11-23&atto.codiceRedazionale=16A08182&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario

²⁰⁰ Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. Cfr. l'ordinanza n. 35 del 31 luglio 2017 emanata dal Commissario straordinario per la ricostruzione, ove all'articolo 1, lett. b) prevede che il sorteggio degli operatori economici debba essere effettuato non solo tra gli operatori economici che siano in possesso dei requisiti minimi richiesti, ma anche di coloro che possiedono una qualificazione superiore. Ordinanza reperibile al seguente link <https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2017/07/Ordinanza-n-35-del-31-luglio-2017.pdf>

²⁰¹ Cfr. DE DONATO, A., *La divisione a domanda congiunta*, in *Rivista del notariato*, fasc., 5, 2014, pp. 1083-1084; Corte di Cassazione, sentenza n. 1091/2007.

²⁰² Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 14713/2012.

procedimento di divisione ed evitando qualsiasi tipo di favoritismo²⁰³ e pratiche opportunistiche²⁰⁴. Rimettere alla sorte la decisione sull'assegnazione delle quote è conseguenza della uguaglianza tra il valore delle porzioni ereditarie e l'entità delle quote stesse, tale da escludere qualsiasi criterio di discriminazione da parte del giudice, al cui discernimento si sostituisce quello casuale il quale “è del tutto incolore ai fini del giudizio e acquista rilevanza [...] in quanto venga assunta come strumento per giudicare”²⁰⁵.

Il sorteggio, come metodo normale, tassativo e ordinario²⁰⁶ può, tuttavia, essere derogato²⁰⁷ non avendo carattere assoluto. Infatti, la stessa giurisprudenza di legittimità ammette che si può anche non affidarsi alla sorte, purché ci siano validi motivi discrezionali connessi a ragioni oggettive²⁰⁸ che attengono alla condizione funzionale ed economica dei beni oggetto delle quote²⁰⁹ e a fattori di tipo soggettivo²¹⁰ in termini di opportunità e convenienza²¹¹, che devono essere compiutamente illustrate dal giudice²¹². In particolare, è stato rilevato che il criterio dell'estrazione a sorte delle quote uguali può essere derogato quando può comportare un frazionamento antieconomico, come nell'ipotesi in cui un bene rientrante nella comunione sia collegato economicamente ad altro bene estraneo, già appartenente ad uno dei conviventi²¹³, oppure quando dal

²⁰³ Così come viene specificato da AMODIO, G., *La divisione-Disposizioni generali*, in LIPARI, N., RESCIGNO, P. (coordinato da), *Diritto civile, II*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 280. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 14682/2014.

²⁰⁴ Cfr. VENOSTA, F., voce *Articolo 729*, in CUFFARO, V., DELFINI, F., (a cura di), *Commentario del codice civile*, Torino, Utet, 2009, p. 143.

²⁰⁵ PAVANINI, G., voce *Divisione giudiziale*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 477.

²⁰⁶ Non si fa ricorso al metodo del sorteggio nell'ipotesi in cui sussista una divisione di una comunione con quote paritarie e alcuni dei conviventi esprimono la volontà di preservare il regime della comunione sulle quote ad esse spettanti e ottenere l'assegnazione congiunta di una quota pari alla somma di quelle singole. In quest'ipotesi, siamo in presenza di porzioni diseguali rispetto alle quali non è possibile ricorrere al sorteggio nell'assegnazione delle quote, a meno che i conviventi concorrano in parti disuguali. Cfr. Corte di Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 1828/1963, Sez. II, sentenza n. 25280/2007, Sez. II, sentenza n. 407/2014 e Sez. II, sentenza n. 17519/2016.

²⁰⁷ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 4426/2017.

²⁰⁸ Tra i quali si annoverano tentativi di bonario accomodamento e una situazione di materiale disponibilità che si è stabilizzata fra le parti. Cfr. rispettivamente Corte di Cassazione, Sez. VI, sentenza n. 5866/2014 e Sez. II, sentenza n. 26616/2014.

²⁰⁹ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 3461/2013.

²¹⁰ Giova, tuttavia, segnalare che la stessa Corte di Cassazione, Sez. II, nella sentenza n. 15079/2005, in un suo isolato orientamento, aveva escluso la possibilità che si potesse derogare al criterio dell'estrazione a sorte sulla base di valutazioni di tipo soggettivo proveniente dalle parti, ritenendo irrilevante la loro volontà. Per considerazioni critiche si v. BERGAMO, E., *Appunti su estrazione a sorte ex art. 729 c. c. e derogabilità*, in *Giur. It.*, 2005, fasc. 12, pp. 2268 ss.

²¹¹ Cfr. Corte d'Appello di Roma, Sez. III, 11 maggio 2010.

²¹² Cfr. Corte di Cassazione sentenze nn. 12630/1995, 12333/2003, 20821/2004, 8833/2005, 1091/2007.

²¹³ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 5947/1996.

sorteggio possa derivare un frazionamento antieconomico dei beni comuni e inconvenienti individuati discrezionalmente dal giudice di merito e non sindacabili in sede di legittimità, nell'ipotesi di assenza di vizi logici e giuridici²¹⁴.

L'articolo 2420 c.c., invece, prescrive il sorteggio dei prestiti obbligazionari: in questo caso il ricorso all'estrazione a sorte è previsto per determinare quali titoli devono essere rimborsati attraverso codici alfanumerici, rendendo, però, incerto e indefinibile il momento in cui si deve procedere al rimborso.

Sempre in ambito privatistico, si ricorda che il sorteggio, a partire dagli anni '70, ha fatto 'ingresso' anche nel Diritto tributario, relativamente agli accertamenti fiscali. Il decreto legge n. 260/1974²¹⁵, all'articolo 7, prevedeva che si sarebbe proceduto all'estrazione a sorte per individuare i soggetti, rientranti in determinate categorie economiche e professionali, nei cui confronti si sarebbe proceduto ad effettuare controlli globali sui tributi.

3. Il sorteggio come regola decisoria residuale o eccezionale per tutelare l'eguaglianza 'sopravvenuta'

In alcune specifiche ipotesi, il sorteggio viene utilizzato per assumere una decisione che si ritiene necessaria e che non si può adottare alla stregua di criteri obiettivi sulla base dei quali si è proceduto, preliminarmente, a valutare/verificare le fattispecie che vengono in rilievo. In questi casi, la decisione affidata alla sorte è funzionale a superare una situazione di *eguaglianza sopravvenuta*, ovvero che è venuta a crearsi in un momento successivo a quello iniziale, ergendosi così, anche in questo caso, a criterio neutrale e imparziale.

²¹⁴ Cfr. Corte di Cassazione, Sez. II, sentenza n. 3140/2013.

²¹⁵ Norme per la migliore realizzazione della perequazione tributaria e della repressione dell'evasione fiscale, nonché per il potenziamento dei servizi dell'Amministrazione finanziaria. Analogamente, cfr. articolo 2 della legge n. 160/1976 relativa alla conversione in legge del decreto legge n. 30/1976, recante norme in materia di riscossione delle imposte sul reddito; articolo 7 della legge n. 146/1989 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1980); articolo 14 della legge n. 154/1989 concernente gli accertamenti in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, ove si escludono dal sorteggio coloro che hanno presentato le dichiarazioni fiscali entro un dato periodo. Il rapporto tra sorteggio e tributi è parimenti contenuto nell'articolo 12, comma 1, lett. c) della legge n. 408/1990 recante disposizioni tributarie in materia di rivalutazione dei beni delle imprese e nell'articolo 69 della legge n. 413/1991 contenente disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento.

La residualità del sorteggio trova frequente applicazione ancora nel diritto amministrativo: l'articolo 77 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato²¹⁶ ne prevede espressamente il ricorso esclusivamente nelle ipotesi in cui nessuna delle due imprese che hanno presentato offerte uguali sia presente alla licitazione privata o entrambe non intendano migliorare l'offerta. Il richiamo alla sorte si presenta come un criterio puramente residuale²¹⁷ giustificato dall'espletamento di criteri predefiniti e oggettivi decisori, a fronte di una situazione paritaria in cui si sono *ritrovate* le imprese concorrenti per l'aggiudicazione, senza che le stesse possano successivamente contestare la decisione dell'alea²¹⁸, in nome del principio per cui "la sorte decide"²¹⁹. Le motivazioni per cui, in questo ambito, se ne invoca l'utilizzo sono identificate nella necessità di promuovere la celerità, la speditezza e l'imparzialità²²⁰ dell'azione amministrativa nelle gare di natura pubblica²²¹ e perseguire l'interesse pubblico²²² il quale non può essere minimamente compromesso dall'inerzia e da "comportamenti negligenti ovvero ostruzionistici dei concorrenti"²²³.

Rimettere alla sorte la decisione sulla scelta delle imprese è indubbiamente espressione di un atteggiamento imparziale della pubblica amministrazione. Infatti, il sorteggio "come estremo criterio di scelta, a parità di ogni altra condizione garantisce [...] l'imparzialità [ed] è volto solo a escludere l'insinuarsi di interessi estranei alla

²¹⁶ Regio Decreto n. 827/1924.

²¹⁷ Cfr. Tar Palermo, Sez. II, sentenza n. 733/2005; Tar Napoli, Sez. VIII, sentenza n. 1560/2016. Analoghe considerazioni nel parere n. 102 del 26 giugno 2012 emanato dall'AVCP (ora Anac) e reperibile al seguente link <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/Atto?ca=5134>.

Relativamente al rapporto tra migliorata dell'offerta e ricorso al sorteggio, con riferimento ai contratti sopra e sotto soglia comunitaria si v. BIANCO, P., *Il sorteggio e l'offerta migliorativa in caso di ribassi percentuali uguali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, fasc. 15, 2008, pp. 1549-1552.

²¹⁸ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 985/1998.

²¹⁹ Cfr. Tar Potenza, Sez. I, sentenza n. 111/2016. Il sorteggio, quindi, è legittimo criterio decisionale. Cfr. FERRARI, G., TARANTINO, L., (a cura di), *Osservatorio amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 4, 2016, pp. 471-472.

²²⁰ Cfr. FERRARI, G., TARANTINO, L., (a cura di), *Osservatorio amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 1, 2016, p. 114.

²²¹ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 4302/2015.

²²² Cfr. Tar Piemonte, sentenza n. 320/1999.

²²³ ANDRACCHIO, D., *La sorte nella scelta dell'aggiudicatario di un appalto pubblico: l'illegittimità del sorteggio di offerte uguali senza il preventivo invito a presentare 'migliorie differenziate'*, in *Riv. amm. Rep. It.*, fasc. 7-8, 2016, p. 439.

funzione [esprimendo] un atteggiamento fondamentale di indifferenza”²²⁴. L'imparzialità presuppone che la stessa si ponga in una situazione equidistante tra le parti che vengono a ritrovarsi in posizione eguale e che ponderi tutti gli interessi in gioco suscettibili di meritevole e adeguata tutela giuridica²²⁵. Emerge, in queste fattispecie, il profondo e intimo legame tra l'imparzialità e l'uguaglianza come espressione del più generale principio democratico. L'imparzialità dell'amministrazione è funzionale alla piena realizzazione del valore dell'uguaglianza²²⁶, la quale si atteggia come “qualcosa di più radicale e profondo, perché non attiene solo al contenuto di ciò che si stabilisce ma, prima ancora, a un atteggiamento della volontà da cui derivano le effettive statuizioni [...] in quanto non si limita a incidere sui requisiti di contenuto dell'atto ma investe, addirittura, l'atteggiamento dell'organo di fronte alle fattispecie in cui è chiamato ad operare”²²⁷. Decidere *per caso* significa che l'amministrazione non decide per uno o per l'altro, una volta che siano esauriti i criteri espressione della sua discrezionalità. Il sorteggio, così, diventa regola residuale di comportamento e decisione a fronte di una situazione che è *divenuta* paritaria e che non può essere risolta sposando criteri ulteriori rispetto a quelli già impiegati in una fase precedente. L'imparzialità amministrativa, espressione dei criteri di ragionevolezza e razionalità, assume, in queste ipotesi, una concretizzazione irrazionale, rimettendo la decisione alla sorte la quale diviene, così, una scelta irrazionale dettata da una profonda *razionalità imparziale*.

In altri ambiti si segue una logica analoga, ossia quella della residualità connessa al criterio dell'estrazione a sorte per non sposare una decisione che può essere sospettata di parzialità. Così, ad esempio, nella disciplina per l'affitto e la concessione amministrativa, per finalità agricole, dei terreni demaniali e patrimoniali. La legge finanziaria n. 147/2013²²⁸, al comma 35 stabilisce che, laddove vengano presentate plurime domande da parte di giovani imprenditori agricoli di età compresa tra i diciotto e i quarant'anni per l'affitto o la concessione amministrativa, i terreni vengono assegnati

²²⁴ Chiarissimo in questo senso CERRI, A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in LANFRANCHI, L. (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1997, pp. 198-199.

²²⁵ Cfr. CERRI, A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973, pp. 120 ss.

²²⁶ Cfr. SATTA, F., voce *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 2002, pp. 2 ss. Analogamente COEN, L., voce *Art. 97*, in CRISAFULLI, V., PALADIN, L., BARTOLE, S., BIN, R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 885 ss.

²²⁷ CERRI, A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in LANFRANCHI, L., (a cura di), *Op. cit.*, pp. 182 ss.

²²⁸ Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

per mezzo del sorteggio. Trattasi di una disposizione che riprende quanto già previsto dall'articolo 51 della legge n. 203/1982²²⁹ a mente del quale in caso di pluralità di richieste per l'utilizzazione agricola di terreni demaniali e patrimoniali, gli stessi verranno assegnati dalla sorte tra determinate categorie. Anche in questo caso è evidente come il ricorso all'alea sia inteso come criterio decisionale ultimo e, per questo, residuale in presenza di fattispecie *sopravvenute paritarie*.

La necessità di assicurare la parità di trattamento e rispettare il principio di equità nelle decisioni è riscontrabile anche nel diritto societario relativamente alle operazioni che intervengono sul capitale sociale. Ai sensi dell'articolo 2445 c.c. le riduzioni del capitale sociale avvengono sia mediante liberazione dei soci dall'obbligo dei versamenti ancora dovuti sia mediante l'acquisto o l'annullamento di azioni sia attraverso un rimborso del capitale ai soci. In questo caso, il rimborso dei conferimenti può essere corrisposto per porre in essere un'operazione di riscatto azionario, il che può avvenire o per tutti i soci, proporzionalmente alle azioni da essi detenute o può investire azioni scelte attraverso il meccanismo dell'alea. In questi casi, il sorteggio viene impiegato come modalità *eccezionale*, perché non previsto da alcuna norma, per procedere alla riduzione del capitale sociale giacché viene inteso come strumento adeguato per salvaguardare il principio della parità di trattamento e ripartire tra i soci il rischio derivante dalla soppressione del capitale stesso a fronte di fattispecie *sopravvenute* tali da minare la stabilità e solidità economico-finanziaria delle società. La decisione della sorte apparirebbe adeguata e giusta poiché sarebbe in grado di spiegare i propri effetti sia sui soci di maggioranza che di minoranza con effetti non prevedibili e controllabili, producendo, così, un risultato equo²³⁰.

Da ultimo, si rammenta che si effettua il ricorso al sorteggio anche per assegnare i seggi a parità di cifra elettorale²³¹.

²²⁹ Norme sui contratti agrari.

²³⁰ Cfr. COTTINO, G., *Diritto societario*, Padova, Cedam, 2006, p. 526; SPOLIDORO, M.S., *La riduzione del capitale sociale nelle s.r.l.*, in *Riv. dir. soc.*, fasc. 3, 2007, pp. 9 ss.; TRIMARCHI, G.A.M., *Le riduzioni del capitale sociale*, Milano, Wolters Kluwer Italia, 2010, pp. 107 ss.; CAMPOBASSO, G. F., *Manuale di diritto commerciale*, Torino, Utet, 2010, p. 321; GALGANO, F., *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, Zanichelli, 2013, p. 409.

²³¹ Questo accade non solo per il rinnovo degli organi rappresentativi a qualsiasi livello di governo, ma anche per il rinnovo dei vertici della Magistratura come nel caso del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione. Su questo cfr. oltre alle leggi elettorali in precedenza richiamate, anche il decreto legislativo n. 25/2006 relativo all' "Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150" e legge

4. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali di valutazione e controllo

In altre fattispecie, rispetto a quelle descritte nelle righe precedenti, alla sorte è affidata la decisione sulla formazione degli organi deputati ad assolvere funzioni di valutazione e controllo. La giustificazione di fondo del ricorso al metodo del caso è quella di evitare che la composizione di organi chiamati ad esercitare funzioni particolarmente qualificanti, dipenda da scelte parziali, legate all'influenza di gruppi organizzati che potrebbero esercitare indebite pressioni affinché delle Commissioni facciano parte persone appartenenti a gruppi precostituiti i quali vadano a perseguire interessi diversi da quelli collettivi, ossia parziali e personali. Ne consegue, *de facto*, che la *ratio* del sorteggio nella formazione di commissioni di valutazioni è quella di garantire la trasparenza e l'imparzialità dell'intero collegio²³².

Esemplare, in questo senso, la disposizione contenuta all'articolo 16, comma 3, lett. f) della legge n. 240/2010²³³, a mente del quale si prevede l'impiego²³⁴ del sorteggio per

n. 111/2007 recante "Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario": in ambo i casi v. artt. 4-bis, 12-bis, 12-quater.

²³² Ampi riferimenti al suddetto principio in Tar Lazio, Sez., I, sentenza n. 1960/1987 e sentenza n. 1168/1990, Tar Roma, Sez. III, sentenza n. 3795/1999.

²³³ Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario. Nella suddetta legge v. anche articolo 21, comma 21 a mente del quale in sede di prima applicazione sono individuati attraverso il sorteggio due componenti del comitato nazionale dei garanti per la ricerca. Quello dell'estrazione a sorte è una vera e propria costante nel sistema universitario. Il ricorso al criterio del sorteggio veniva previsto già con la legge n. 585/1966 la quale, all'articolo 6, stabiliva che le commissioni per la valutazione all'idoneità di professore universitario aggregato sarebbero state formate attraverso un sistema misto basato sull'elezione e sul sorteggio. Si pensi, inoltre, ai cc. dd. 'provvedimenti urgenti', ossia al decreto legge n. 580/1973, recante "misure urgenti per l'università" convertito con legge n. 766/1973, al cui articolo 2 venne stabilito che la commissione giudicatrice sarebbe stata composta da cinque commissari sorteggiati tra i professori di ruolo o fuori ruolo delle materie oggetto delle prove concorsuali. Nessuna commissione avrebbe potuto giudicare per la copertura di un numero di posti superiori a dieci, in caso contrario si sarebbe proceduto a bandire ulteriori prove concorsuali con conseguente sorteggio di commissioni aggiuntive. Ciascun commissario avrebbe potuto far parte di una sola commissione, mentre non potevano far parte dei collegi coloro che erano stati sorteggiati nel concorso precedente per le medesime discipline. Non potevano essere sorteggiati coloro che facevano parte della 1° sezione del Consiglio superiore della pubblica istruzione. Anche in quel caso si prevedeva che le operazioni di sorteggio sarebbero state effettuate da una commissione nominata con decreto ministeriale cui facevano parte un professore di ruolo designato dalla 1° sezione del Consiglio superiore della pubblica amministrazione e da sei funzionari ministeriali. Le operazioni di estrazione a sorte erano pubbliche. Come si può notare, il sorteggio, relativamente alle procedure di accesso nei ruoli universitari, rappresenta una vera e propria costante, volta a fungere da metodo integrativo o sostitutivo di quello elettivo. Negli anni, '70, la casualità 'pura' veniva considerata una misura temporanea per rompere le incrostazioni di tipo baronali-notabilari. Ulteriori disposizioni nella materia in commento si ritrovano nella legge n. 31/1979, il cui articolo 3 prevedeva il ricorso al sistema misto elezione-sorteggio per la formazione delle commissioni di valutazioni. L'articolo 6, comma 1, lett. a) della legge n. 210/1998 ha

formare le Commissioni deputate ad esprimere una valutazione ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale alle funzioni di professore universitario, di prima e seconda fascia²³⁵. Come prevede la lettera h) dell'articolo 16, il sorteggio è effettuato all'interno di liste, una per ciascun settore concorsuale e contenente i nominativi dei professori universitari che hanno presentato apposita domanda, corredata della documentazione che illustra la propria attività scientifica svolta negli ultimi cinque anni. Vengono sorteggiati quattro professori in servizio presso gli atenei nazionali e un quinto da una lista predisposta dall'Anvur di cui fanno parte studiosi ed esperti che prestano il loro incarico in università straniere dei Paesi membri dell'Ocse. Come si evince dalla Relazione illustrativa, la legge in commento si prefigge l'obiettivo di "coniugare le esigenze di trasparenza con quelle di rappresentatività della comunità scientifica"²³⁶ e, contestualmente, garantire la rappresentanza – fin dove possibile – proporzionale dei settori scientifico-disciplinari²³⁷ all'interno della commissione e la partecipazione di almeno un commissario per ciascun settore scientifico-disciplinare compreso nel settore concorsuale al quale afferiscono dieci professori universitari²³⁸. La commissione sorteggiata dura in carica due anni. Il sorteggio presuppone che il corpo docente sia composto da pari per cui tutti sarebbero idonei a svolgere siffatte funzioni valutative, trovando una legittimazione dall'appartenenza alla categoria dei docenti universitari assicurata dalla sorte.

espressamente abrogato la suddetta disposizione. Cfr. anche gli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 164/2006 che reintrodusse il sistema misto elezioni-sorteggio per le liste dei commissari nazionali. Analogamente, il richiamo al sorteggio è contenuto in ulteriori disposizioni normative sempre relative alla formazione delle Commissioni di valutazioni per gli incarichi di docenza, compresi quelli per le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. Cfr. legge n. 114/2014, articolo 14; legge n. 1/2009, articolo 1, comma 4; d. lgs n. 297/1994, articoli 269 e 271; legge n. 270/1982, articoli 3 e 9.

²³⁴ Lo spiegano bene BANFI, A., DE NICOLAO, G., *Commissioni per le abilitazioni: i misteri dei sorteggi fai-da-te del MIUR*, reperibile al seguente link <http://www.roars.it/online/commissioni-per-le-abilitazioni-i-misteri-dei-sorteggi-fai-da-te-del-miur/>, 2012.

²³⁵ Per i professori associati va comunque ricordata la legge n. 382/1980 relativa al Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica. Il sorteggio è previsto all'articolo 23 come criterio di formazione delle commissioni chiamate ad esprimere il giudizio di idoneità nella conferma in ruolo e all'articolo 51 ove si prevede la distribuzione a sorte in parti uguali dei candidati fra le varie commissioni laddove il numero dei concorrenti per un determinato settore scientifico disciplinare superi le 80 unità.

²³⁶ Relazione illustrativa alla legge n. 240/2010 reperibile al seguente link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00446650.pdf>

²³⁷ Il sorteggio dovrebbe proprio garantire "la qualità complessiva degli appartenenti a quella particolare area scientifica" DECLEVA, E., (intervista a), a cura di Luciano Benadusi e Gioia Pampili, in *Scuola democratica*, n.1/2010, p. 199.

²³⁸ Lettera i), articolo 16, comma 3.

La normativa descritta è integrata da ulteriori fonti. Anzitutto, ai fini dell'abilitazione scientifica nazionale nell'anno 2016, è stato emanato il D.P.R., n. 95/2016²³⁹ che descrive le procedure di sorteggio con evidente richiamo all'articolo 16 della legge n. 240/2010. Ai sensi dell'articolo 7 le procedure di sorteggio avvengono attraverso collocazione in ordine alfabetico, per cognome e nome di tutti i componenti della lista; a ciascuno si attribuisce un numero d'ordine. Il quinto comma stabilisce che il sorteggio avviene attraverso procedure informatizzate, preventivamente validate da un comitato tecnico composto da non più di cinque membri, nominati con decreto ministeriale²⁴⁰. Le procedure di sorteggio sono pubbliche²⁴¹. Solitamente vengono illustrate nel dettaglio in una nota predisposta dal Comitato tecnico²⁴², ove si chiarisce che le operazioni di estrazione a sorte si svolgono utilizzando una chiave numerica; si parte dal numero uno fino al numero dei commissari sorteggiabili; poiché gli stessi vengono elencati secondo l'ordine alfabetico, a ciascun nominativo viene associato un numero della sequenza complessiva. In seguito, si estrae una lista numerica corrispondente alla lunghezza dell'elenco dei potenziali sorteggiabili per evitare di scorrere l'intera lista. La sequenza numerica dovrebbe evitare che il sorteggio venga manipolato, in quanto anche se venisse controllata l'estrazione di uno specifico settore concorsuale, ai restanti verrebbe applicata la medesima chiave numerica. Una volta pubblicati gli elenchi di tutti coloro che possono essere sorteggiati, allora si potrebbe esercitare un controllo sulla genuinità della procedura impiegata²⁴³.

Il principio del sorteggio, applicato alle abilitazioni scientifiche nazionali, ha l'indubbio pregio di evitare la formazione e composizione di commissioni parziali e

²³⁹ Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 2011 n. 222 concernente il conferimento dell'abilitazione scientifica nazionale per l'accesso al ruolo dei professori universitari a norma dell'articolo 16 della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Ma si v. anche il decreto ministeriale del 7 giugno 2016, n. 120.

²⁴⁰ Per la sessione 2016 si veda il decreto ministeriale emanato il 5 luglio e reperibile al seguente link http://abilitazione.miur.it/public/documenti/2016/DM_Comitato_Tecnico_ASN_Prot_551_del_5_luglio_2016.pdf

²⁴¹ Consultando il sito dell'Abilitazione scientifica nazionale è ben visibile la data, l'ora e il luogo in cui avvengono le procedure di sorteggio. Le ultime si sono svolte il 17 gennaio 2018.

²⁴² Reperibile al seguente link http://abilitazione.miur.it/public/documenti/2016/Allegato_1_Procedura_sorteggio_commissioni_ASN_2016.pdf

²⁴³ Il sito dell'Abilitazione scientifica nazionale pubblica i settori concorsuali, la sequenza e le commissioni di valutazioni sorteggiate. Si consulti il seguente link http://abilitazione.miur.it/public/reportsorteggi_2016.php

‘interessate’, i cui componenti, ‘legittimati’ dalla sorte, sarebbero più “sereni”²⁴⁴ nell’esprimere la propria valutazione, allontanando il sospetto, sempre più frequente nell’opinione pubblica anche a causa di diversi scandali relativi a concorsi truccati, che la categoria dei docenti universitari costituisca una casta, espressione di un ‘potere corporativo’ ‘autonomo’ e incontrollabile²⁴⁵ volto semplicemente ad alimentare pratiche nepotistiche e favoritismi. Tuttavia, non si possono nascondere innumerevoli criticità.

Anzitutto, l’obiettivo di assicurare, attraverso l’estrazione a sorte, la rappresentanza proporzionale dei vari settori scientifico-disciplinari potrebbe essere svilito nelle ipotesi di eccessiva ‘presenza’ di candidati di uno specifico settore, provocando, così, un deficit rappresentativo dei commissari²⁴⁶. Inoltre, a parte l’ovvia considerazione che, nonostante il sorteggio, è innegabile si possano formare “alleanze accademiche tra scuole e gruppi [che] consentano di limitarne gli effetti più dirompenti”²⁴⁷, introducendo un potere cooptativo a pochi ‘fortunati’ estratti a sorte²⁴⁸, non v’è dubbio che si pone un problema di competenza dei docenti che vengono sorteggiati. Costoro hanno la ‘pesante’ responsabilità di valutare l’idoneità accademico-scientifica dei colleghi e garantire un’equa valutazione comparativa²⁴⁹. Essere componente di una commissione di questo tipo, oltre a richiedere una spiccata competenza di giudizio e valutazione,

²⁴⁴ MANFRELLOTTI, R., *Studenti, diritto allo studio, livelli essenziali*, in ARCARI, A., GRASSO, G., (a cura di), *Ripensare l’università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 220.

²⁴⁵ È recente lo scandalo scoppiato per l’abilitazione scientifica nazionale che ha portato la Guardia di finanza ad eseguire operazioni di perquisizione e all’adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale a seguito di denunce su presunti brogli nelle procedure di valutazione. A tal proposito, in un’intervista del 27 settembre 2017 a ‘*La Repubblica*’ il Presidente dell’Autorità nazionale anticorruzione Raffaele Cantone ha proposto di integrare le Commissioni di valutazioni con membri esterni al corpo accademico, lamentando la mancanza di un deficit etico. L’intervista è reperibile al seguente link http://www.repubblica.it/cronaca/2017/09/27/news/negli_atenei_un_deficit_etico_cambiamo_le_commissioni_-176601209/?ref=RHPPLF-BH-I0-C8-P3-S1.8-T1

²⁴⁶ Cfr. CONTE, G., *La riforma della disciplina sul reclutamento dei professori universitari*, in CAPRIGLIONE, F., (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria (Governance, meritocrazia e baronie)*, Bari, Cacucci, 2010, p. 116.

²⁴⁷ FOIS, G., *I concorsi universitari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4, 2001, p. 1213. Analogamente, CAPRIGLIONE, F., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Op. cit.*, p. 18, il quale fa notare come la procedura di reclutamento dei professori universitari attraverso il sorteggio “non esclude del tutto la possibilità di veder reiterate forme di connubio all’interno del corpo docente e, dunque, la realizzazione di alleanze [...]. È sfuggita agli estensori del testo normativo la tipicità dell’incontro culturale che si realizza in ambito accademico, stante la continuità delle frequentazioni tra docenti e discenti, la partecipazione allo svolgimento di lavori collettanei, la comunanza di interessi di studio che avvicina nella ricerca”.

²⁴⁸ RICCI, M., *Reclutamento e stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo*, in BROLLO, M., DE LUCA TAMAJO, R., (a cura di), *La riforma dell’università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 135.

²⁴⁹ Cfr. MERLONI, F., *La moralizzazione delle università*, in *Giornale di dir. amm.*, fasc. 6, 2009, p. 581.

necessita anche della necessaria esperienza, autorevolezza²⁵⁰ e del correlato prestigio connesso all'immagine accademica del docente-commissario sorteggiato, sia a livello nazionale sia a quello internazionale²⁵¹. Invece, l'elemento della casualità sembra distorcere e "polverizzare"²⁵² l'iter di selezione proprio perché non garantisce gli aspetti su descritti. A ciò si aggiunga che l'estrazione a sorte potrebbe essere considerata, da chi viene 'pescato', come un'opportunità irripetibile per perseguire il proprio interesse individuale e specifico²⁵³. L'applicazione del sorteggio "ha prodotto un fenomeno di deresponsabilizzazione dei commissari sorteggiati che sono stati così indotti a perseguire comportamenti anarchici e senza alcun dialogo con l'intera comunità di riferimento"²⁵⁴.

Per questo vi è chi propone un sistema misto, ove il sorteggio venga 'accompagnato' dall'elezione dei commissari i quali, se eletti, appunto, sarebbero legittimati dall'intera comunità accademica in quanto rappresentativi della stessa e prenderebbero in considerazione i molteplici punti di vista²⁵⁵. Proprio il principio elettivo è stato valorizzato, in una non recente pronuncia, dalla stessa Corte costituzionale per la quale lo stesso "assicura il buon andamento dell'insegnamento universitario, perché garantisce scelte tecniche per compiti tecnici, attraverso la considerazione della stima scientifica che i commissari riscuotono, meglio accertabile nell'ambito settoriale [...]. È in re che le elezioni di quei membri debbono servire a selezioni coerenti al fine per il quale sono promosse, che non sono fini di categoria o di settore, ma coinvolgono la serietà degli studi universitari e la congruità del loro svolgimento, in altre parole l'interesse generale"²⁵⁶.

²⁵⁰ Analoga considerazione in TROISI, A., *Il reclutamento dei docenti universitari. Riflessioni a partire da un libro recente*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 5, 2008, p. 765.

²⁵¹ Cfr. LUCIANI, M., *Ruolo della docenza universitaria*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2016, p. 9.

²⁵² MAZZOTTA, O., *Formazione e selezione dei docenti di diritto del lavoro*, in *Quad. di Arg. dir. lav.*, n. 7/2007, p. 24.

²⁵³ Cfr. MERUSI, F., *Il metodo della cooptazione*, in CAPRIGLIONE, F., (a cura di), *Op. ult. cit.*, p. 121.

²⁵⁴ BELLAVISTA, A., *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, p. 8. Proprio per tale ragione si è detto che il sorteggio conferirebbe ai docenti universitari valutatori "la patente di impunità", così FINAZZI AGRÒ, A., *Squadra sbagliata si cambia. Intervista rilasciata a ZAGARIA, C., Processo all'università. Cronache dagli atenei italiani tra inefficienze e malcostume*, Bari, Dedalo, 2007, p. 237. Su questo v. anche, MORETTI, M., *Sul passato - e sul presente - dei concorsi*, in BOLOGNA, C., ENDRICI, G., (a cura di), *Governare le università*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 48.

²⁵⁵ Cfr. MERLONI, F., *Op. cit.*; BELLAVISTA, A., *Op. cit.*; LUCIANI, M., *Op. cit.*; RUSCIANO, M., *Tutto e niente nella legge di riforma dell'università*, in BROLLO, M., DE LUCA TAMAJA, R., (a cura di), *Op. cit.*, p. 345.

²⁵⁶ Sentenza n. 143/1972.

Sempre in ambito universitario, il sorteggio viene inteso come criterio base per la designazione di due componenti del Consiglio direttivo dell'Anvur (Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca)²⁵⁷.

Il caso è impiegato come criterio di formazione degli organi di valutazione anche in materia sanitaria. Alcuni episodi ribaltati all'onore delle cronache su corruzione, inefficienze e malfunzionamenti degli apparati delle strutture sanitarie, hanno indotto il legislatore ad intervenire relativamente alla composizione delle stesse. Infatti, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. d) del decreto legge n. 158/2012²⁵⁸, ai fini del conferimento degli incarichi delle strutture sanitarie complesse si forma una commissione composta da tre direttori di struttura complessa nella medesima disciplina dell'incarico da conferire, i quali vengono individuati attraverso sorteggio da un elenco nazionale nominativo costituito dall'insieme degli elenchi regionali dei direttori di struttura complessa.

Una disposizione affine la si ritrova, in ambito amministrativo, nell'articolo 77 del decreto legislativo 50/2016²⁵⁹ il quale prevede che, ai fini della formazione della Commissione incaricata di procedere all'aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni componenti della stessa sono scelti attraverso sorteggio fra esperti iscritti in un apposito albo istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione²⁶⁰. Analogamente alla disciplina per la formazione delle commissioni universitarie, il sorteggio avviene pubblicamente in un giorno e con modalità che devono essere pubbliche²⁶¹. Si ricorda, inoltre, la Direttiva n. 24/2014 la quale prevede che i responsabili e i direttori dei lavori

²⁵⁷ Cfr. articolo 6 D.P.R. n. 76/2010 recante il Regolamento concernente la struttura ed il funzionamento dell'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).

²⁵⁸ Recante Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute. In materia sanitaria, nella specie per l'assunzione negli enti ospedalieri si ricorre ancora al sorteggio per la formazione delle Commissioni giudicatrici. Cfr. articolo 76 D.P.R. n. 130/1969.

²⁵⁹ Conteneva il nuovo Codice dei contratti pubblici.

²⁶⁰ Cfr. articolo 78 del decreto in esame a mente del quale "È istituito presso l'ANAC, che lo gestisce e lo aggiorna secondo criteri individuati con apposite determinazioni, l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici. Ai fini dell'iscrizione nel suddetto albo, i soggetti interessati devono essere in possesso di requisiti di compatibilità e moralità, nonché di comprovata competenza e professionalità nello specifico settore a cui si riferisce il contratto, secondo i criteri e le modalità che l'Autorità definisce con apposite linee guida, valutando la possibilità di articolare l'Albo per aree tematiche omogenee, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice". Trattasi di una "una scelta orientata verso una maggiore professionalità a supporto dell'efficienza della macchina amministrativa pubblica", così CLARIZIA, A., *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Roma, La Sapienza, 2016, p. 12.

²⁶¹ Cfr. le Linee guida n. 5 approvate con delibera n. 1190 del 16 novembre 2016 dall'Anac reperibili al seguente link

http://www.bosettiegatti.eu/info/ANAC/anac_linee_guida/2016_LG_005_1190_commissioni_art_78.pdf

e i collaudatori per appalti aggiudicati a un contraente generale devono essere individuati attraverso apposito sorteggio all'interno degli operatori iscritti in un albo nazionale obbligatorio istituito presso il Ministero delle infrastrutture²⁶².

L'adozione del metodo del caso trova applicazione, con riferimento agli organi collegiali, in altre fattispecie. Si pensi, all'articolo 2, comma 1, *a-ter* della legge n. 296/1993²⁶³ in materia di trattamento penitenziario. Ai sensi della suddetta norma, alle riunioni della commissione incaricata di formare le graduatorie per il collocamento al lavoro da svolgersi all'interno degli istituti penitenziari, partecipa - senza potere deliberativo - anche un rappresentante dei detenuti designato per sorteggio secondo le norme contenute nei singoli regolamenti interni²⁶⁴. O si pensi, sempre nel suddetto settore, all'articolo 9 della legge n. 354/1975²⁶⁵ che prevede la formazione per sorteggio di una rappresentanza di detenuti per il controllo delle tabelle sulla quantità e sulla qualità del vitto giornaliero. Il regolamento attuativo, contenuto nel D.P.R. n. 230/2000²⁶⁶ prevede, inoltre, all'articolo 67 che, ai fini della formazione delle rappresentanze nelle attività culturali, ricreative e sportive, cui agli articoli 9, 12, 20 e 27, le modalità di effettuazione del sorteggio sono assicurate dal regolamento interno affinché tutti i detenuti e gli internati abbiano eguali possibilità di essere scelti dall'alea. L'espresso richiamo al sorteggio all'interno dell'ordinamento penitenziario rafforza l'intenzione²⁶⁷ del legislatore di assicurare un regime di perfetta eguaglianza tra tutti i detenuti, in modo che, coloro scelti dalla sorte, incentivino e motivino gli altri compagni²⁶⁸. Si vuole, così, promuovere "forme di partecipazione e di

²⁶² Cfr. TORCHIA, L., *La nuova direttiva europea in materia di appalti, servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 02-03, 2015, p. 291.

²⁶³ Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, recante nuove misure in materia di trattamento penitenziario, nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri.

²⁶⁴ La suddetta commissione è composta anche dal direttore, da un appartenente al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria e da un rappresentante del personale educativo, eletti all'interno della categoria di appartenenza, da un rappresentante sindacale designato tra le organizzazioni più rappresentative sul piano nazionale e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali territoriali.

²⁶⁵ Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.

²⁶⁶ Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà reperibile al seguente link http://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/D.P.R.%2030%20giugno%202000,%20n.%20230.pdf

²⁶⁷ Per una esauriente spiegazione dei principi sottesi alla normativa sul trattamento penitenziario cfr. *ex plurimiis* MINERVA, F., voce *Ordinamento penitenziario, I) Diritto penale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1990, pp. 1-15.

²⁶⁸ PIERMATTEI, S., voce *Articolo 27*, in CONSOLO, S., (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Roma, Laurus Robuffo Edizioni, 2016, p. 157.

responsabilizzazione [...]. Il ricorso allo strumento elettivo avrebbe infatti potuto portare al formarsi di gruppi di potere e quindi al crearsi di dipendenze e di contrapposizioni tra elementi singoli e associati, non vantaggiose per le dinamiche interne all'istituto penitenziario²⁶⁹.

Si rammenti l'articolo 9 della legge n. 113/2007²⁷⁰ per il quale si ricorre al sorteggio ai fini della designazione dei componenti la commissione elettorale per eleggere coloro che andranno a formare gli ordini circondariali forensi, tra gli iscritti che abbiano manifestato la loro disponibilità.

Da ultimo, un'importante novità la si ritrova nell'articolo 14 lett. e) del decreto legge n. 138/2011²⁷¹ a mente del quale, per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, le Regioni sono chiamate ad istituire entro il 1° gennaio 2012 un collegio dei revisori dei conti per vigilare e controllare la regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. Il collegio deve essere composto da professionalità in possesso delle specifiche competenze di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti territoriali che saranno sorteggiate da un apposito elenco. Anche in questo caso è evidente come l'impiego della casualità nella decisione dei componenti il collegio con funzioni di controllo sia diretto ad evitare un'interferenza della politica e garantire la piena imparzialità dell'organo²⁷².

In alcune ipotesi, il sorteggio, relativamente agli organi collegiali, non viene impiegato come criterio decisionale di formazione e composizione degli stessi, ma come modo di votazione. Così accade, ad esempio, nel Consiglio della rappresentanza militare: l'articolo 919 del D.P.R. n. 90/2010²⁷³ prevede infatti che “le votazioni hanno luogo per alzata di mano o per appello nominale in ordine alfabetico per sorteggio, a giudizio del presidente o a richiesta di un delegato su deliberazione dell'assemblea”.

²⁶⁹ Cfr. ALESSANDRI, R., CATELANI, G., *Il codice penitenziario*, Roma, Laurus Robuffo Edizioni, 1996, p. 292; LA GRECA, G., voce *Articolo 31*, in GREVI, V., GIOSTRA, G., DELLA CASA, F., (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato, I*, Padova, Cedam, 2011, p. 405. *Contra*, BELLOMIA, S., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, p. 925, il quale sostiene che l'estrazione a sorte non garantisce a pieno l'esigenza e lo spirito della partecipazione.

²⁷⁰ Recante disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi.

²⁷¹ Recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.

²⁷² Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 198/2012, la quale individua la *ratio* della disposizione nella necessità di garantire “l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di fuori, quindi, dall'influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo”.

²⁷³ Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Proprio con riferimento agli organi collegiali con funzioni di valutazioni e controllo, giova segnalare che, nel 2015, in Parlamento, il Movimento 5 Stelle ha presentato un disegno di legge²⁷⁴ con il quale ha proposto modifiche alla procedura con cui attualmente si nomina il Consiglio di amministrazione della Rai. Come si evince dalla relazione che accompagna il disegno di legge, l'obiettivo è quello di garantire “una netta indipendenza della RAI dalle forze politiche e, più ancora, dal potere governativo”. Secondo la proposta, ai sensi dell'articolo 10 due componenti - differenziati per aree²⁷⁵ - di quest'ultimo potrebbero essere scelti tramite sorteggio dall'Agcom, una volta diffuso un avviso pubblico. In questo modo, secondo i proponenti, si garantirebbe indipendenza, onorabilità e competenza. L'intero procedimento sarebbe compensato dalla verifica ex ante dei requisiti che dovrebbero possedere i candidati e dal filtro delle Commissioni parlamentari, le quali sarebbero chiamate ad esprimere un parere sfavorevole a maggioranza dei 2/3 in modo da favorire l'estrazione di un nuovo nominativo.

Sempre nella Legislatura XVII è stata presentata un'analoga proposta di legge²⁷⁶ per l'attribuzione mediante sorteggio di incarichi pubblici all'interno di organi aventi un particolare rilievo. Dalla relazione illustrativa emerge come il ricorso al metodo del caso si giustifichi per assicurare l'applicazione dei principi di trasparenza e imparzialità nonché “di minore condizionamento consociativo e clientelare delle scelte di carattere tecnico e amministrativo da parte dei partiti e del potere politico. La sperimentazione del metodo del sorteggio – anche in modo parziale – può essere un modo efficace per fronteggiare le derive oligarchiche di una democrazia dove il sistema dei partiti è in grado di orientare in modo pesante anche la scelta di cariche e di funzioni in organismi pubblici”. Nello specifico, si prevede che i componenti delle commissioni di gara – istituite a livello locale, regionale e statale – nonché delle aziende pubbliche e delle società a partecipazione pubblica siano individuati per sorteggio. Quest'ultimo sarebbe effettuato tra chi è in possesso delle competenze e dei requisiti tecnici necessari per valutare l'oggetto della gara pubblica e la scelta dei soggetti aggiudicatari. I componenti

²⁷⁴ AC 2922 reperibile in www.camera.it al seguente link <http://documenti.camera.it/Leg17/pdl/pdf/leg.17.ac.2922.pdf>

²⁷⁵ Nella proposta in commento si parla di competenze economico-giuridiche, area della produzione audiovisiva, competenze tecnico-scientifiche.

²⁷⁶ AC 3416 reperibile in www.camera.it al seguente link <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0037120.pdf>

sorteggiati avrebbero un incarico a rotazione, non potendo essere estratti a sorte per le due gare successive a quelle della nomina con medesimo oggetto e soggetto banditore. Analoghi principi dovrebbero ispirare la scelta dei componenti i comitati tecnici e consultivi e dei consigli di amministrazione.

4.1. Il sorteggio come regola di formazione degli organi collegiali con funzioni giurisdizionali

La delicatezza delle funzioni giurisdizionali e la discrezionalità giudicante di determinati organi hanno reso necessario il ricorso al sorteggio per la loro formazione, anche in modo parziale. Infatti, svolgere una funzione giudicante richiede una particolare predisposizione all'equilibrio nell'esprimere un giudizio e una valutazione obiettiva, senza lasciarsi trasportare da logiche partigiane e personali.

E così che, nell'ordinamento italiano, il sorteggio è impiegato per la formazione delle Corti d'Assise e delle Corti d'Assise d'appello, competenti a giudicare per le fattispecie delittuose più gravi, relativamente alla quota dei giudici popolari. Trattasi di una particolare modalità di esercizio della funzione giurisdizionale che recepisce il principio costituzionale cui all'articolo 102, comma 3 a mente del quale "la legge regola i casi e le forme della partecipazione politica diretta del popolo all'amministrazione della giustizia". I requisiti e il procedimento di nomina sono regolati dalla legge n. 287/1951²⁷⁷, la quale prescrive che i membri cd. laici del collegio sono individuati mediante estrazione a sorte tra i cittadini italiani iscritti in un apposito albo. Ai sensi degli articoli 13 ss. si formano, inizialmente, gli elenchi comunali e mandamentali dei cittadini che hanno manifestato la propria disponibilità - a seguito di un pubblico manifesto indetto dal Sindaco di ciascun comune - ad essere iscritti negli albi di ciascuna Corte d'assise o d'assise d'appello. Successivamente, si formano per sorteggio

²⁷⁷ Riordinamento dei giudizi di Assise. Come si evince dalla relazione illustrativa (reperibile al seguente link <http://legislature.camera.it/dati/leg01/lavori/stampati/pdf/07090001.pdf>) "il popolo è chiamato a partecipare direttamente a giudicare dei reati, che presentano particolare carattere di gravità, o sono tali da richiedere un accentuato spirito di umana comprensione o una particolare valutazione ambientale [...]". Le Corti d'Assise sono competenti a giudicare per tutti i delitti per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a 24 anni, ad eccezione di alcune fattispecie delittuose; per i delitti di omicidio del consenziente, istigazione o aiuto al suicidio, omicidio preterintenzionale, riduzione in schiavitù, tratta e commercio degli schiavi; per tutti i delitti che provocano morte o lesione non volute dal soggetto attivo di un altro reato; nei casi di prevenzione e repressione del genocidio e delitti contro la personalità dello Stato.

le liste dei giudici popolari, procedendosi, infine, con la definitiva estrazione dei giudici popolari e dei loro supplenti per ogni singolo giudizio. I cittadini devono avere un'età compresa tra i 30 e i 65 anni con un sufficiente grado d'istruzione. Sono previste anche ipotesi di incompatibilità, in quanto non potranno ricoprire la carica di giudice popolare coloro che fanno parte dell'ordine giudiziario - siano essi magistrati siano funzionari -, i membri delle forze armate, i ministri di culto e gli appartenenti agli ordini religiosi di qualsiasi ordine e congregazione.

Un'importante disposizione normativa concerneva la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura. La legge n. 1198/1967²⁷⁸, all'articolo 2, comma 5 prevedeva che i componenti della stessa, chiamati a costituire il collegio giudicante, fossero scelti, per ogni singolo procedimento, a cura del presidente, attraverso un sorteggio tra i componenti eletti dal Parlamento in seduta comune e fra le restanti categorie. La Corte costituzionale, con sentenza n. 12/1971, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale in quanto il sorteggio avrebbe consentito che “che il singolo collegio po[tesse] risultare composto con la totale esclusione dei magistrati di appello o dei magistrati di tribunale. [Per cui] il meccanismo [era] tale da poter comportare l'esclusione dal collegio di tutti i magistrati di appello o di tutti i magistrati di tribunale. E risulta[va] con ciò violato l'art. 104 Cost., perché nell'esercizio di una delle più delicate competenze del Consiglio, non [era] assicurata la presenza di tutte le categorie che, in base alla stessa legge, concorrono alla formazione del consesso unitario”. Con riferimento proprio alla Magistratura, da più parti si sono elevate voci molto critiche sull'attuale sistema elettorale del CSM, reo di alimentare prassi correntizie e conseguenti lottizzazioni delle cariche all'interno dell'organo di autogoverno dei giudici²⁷⁹. Per le suddette motivazioni, sono state avanzate alcune proposte legislative per introdurre il sorteggio come criterio di scelta dei componenti il CSM.

²⁷⁸ Modificazioni alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura.

²⁷⁹ Cfr. legge n. 44/2009 contenente "Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura". Tuttavia, è stato rilevato che, sebbene la formula elettorale ora preveda che il voto si attribuisca al singolo candidato e non più a gruppi, ciononostante, tutti i componenti togati sono espressione delle singole correnti che si formano all'interno del CSM. L'incidenza dei gruppi organizzati è, quindi, ancora molto forte in virtù dell'ampiezza dei collegi elettorali. Cfr. FERRI, G., *Giustizia e ordinamento. Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, fasc. 2-3, 2009, pp. 43-48.

Nella XVI Legislatura il Governo, in persona del Presidente del Consiglio e del Ministro della Giustizia, ha presentato un apposito disegno di legge costituzionale²⁸⁰: sebbene la proposta fosse di ampio respiro e tesa a riformare l'intero sistema organizzativo della giustizia, ai nostri fini è sufficiente rilevare che con l'articolo 5 si proponeva di aggiungere in Costituzione l'articolo 104 bis al cui terzo comma si prevedeva il sorteggio degli eleggibili all'interno della categoria dei giudici ordinari, come "meccanismo [...] il più idoneo a contrastare il fenomeno della «correntocrazia» e a rafforzare, quindi, l'autonomia interna della magistratura". Anche nella XVII Legislatura, presso il Senato, è stato presentato un disegno di legge costituzionale²⁸¹ in modifica all'articolo 104 Cost. Secondo la proposta, il quarto comma²⁸² è sostituito dalle disposizioni per cui un terzo dei magistrati - appartenenti a varie categorie - viene sorteggiato²⁸³.

Non è da trascurare il rilievo che anche all'interno della stessa Magistratura sono state espresse opinioni favorevoli all'introduzione del sorteggio per la scelta dei

²⁸⁰ AC 4275 reperibile al seguente link <http://leg16.camera.it/dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0047600.pdf>.

²⁸¹ AS 1547 reperibile al seguente link <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00786358.pdf>. Si fa riferimento alle "gravissime deformazioni correntizie dei vari sistemi elettorali avvicendatisi, per l'organo di autogoverno dei magistrati".

²⁸² Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

²⁸³ Anche in dottrina sono state avanzate ipotesi di tal genere. Cfr. CECCHETTI, M., *Giustizia e politica: spunti di riflessione e linee di priorità per un rinnovato equilibrio tra i poteri della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2008, p. 6, il quale ritiene che il sorteggio, oltre a garantire imparzialità ed efficienza, consentirebbe di recuperare, valorizzandola ulteriormente, la cultura sottesa alla titolarità degli uffici pubblici; SCARSELLI, G., *Il Consiglio superiore della magistratura*, in *Il Foro it.*, fasc. 4, 2016, pp. 139-143, per il quale si potrebbe prevedere la candidatura dei singoli magistrati e, una volta formato l'elenco degli eleggibili, si procederebbe alla designazione attraverso estrazione a sorte. *Contra* ROSSI, N., *Il punto (provvisorio) sui progetti di riforma del consiglio superiore della magistratura*, in *Questione giustizia*, n. 1/2002, p. 42, il quale rileva come sia vitale "l'esistenza di un razionale rapporto di fiducia e di consenso tra amministratori ed amministrati, che non si crea certo tramite una scelta per sorteggio"; PIVETTI, M., *Consiglio superiore e sistema elettorale: sorteggio, panachage, primarie e altro ancora*, in *Questione giustizia*, n. 5/2009, pp. 72-73, per il quale "il sorteggio per individuare gli eleggibili non potrebbe evitare una censura di incostituzionalità per violazione dell'articolo 51, primo comma, della Costituzione [...]. Dato che la candidatura è un presupposto per l'elezione, qualunque delimitazione della possibilità di candidarsi, costituisce una limitazione del diritto di elettorato passivo e deve quindi confrontarsi con il parametro costituzionale ora richiamato"; VOLPI, M., *Il CSM che si vorrebbe: da organo di rilievo costituzionale a organo burocratico-amministrativo*, in *Questione giustizia*, n. 2/2011, pp. 115 ss., per il quale si "produrrebbe un esito affidato alla casualità, in quanto dal sorteggio potrebbero emergere anche magistrati non rappresentativi e neppure i migliori dal punto di vista professionale, dall'altro consentirebbe comunque alle correnti di far convogliare i voti sui propri appartenenti sorteggiati. A essere fortemente incrinata sarebbero la rappresentatività, la democraticità e la trasparenza nella formazione dell'organo consiliare e, con ogni probabilità, anche l'efficienza del suo funzionamento".

componenti il CSM, proprio allo scopo di superare il problema delle correnti. Il comitato 'Altra proposta' propone di sorteggiare 60 giudici, 24 fra PM e 12 fra coloro titolari dell'elettorato attivo e, successivamente, procedere attraverso primarie telematiche per la scelta dei consiglieri. Questa soluzione non escluderebbe, così, l'elezione²⁸⁴.

Il dibattito sui pro e contro la proposta del ricorso al sorteggio è stato vasto e articolato²⁸⁵. Chi propone il ricorso al sorteggio sottolinea che, poiché i magistrati svolgono funzioni giurisdizionali, allora tutti avrebbero le capacità di 'governare' l'ordine giudiziario in prima persona e che, ad ogni modo, l'estrazione a sorte non precluderebbe l'elezione, ma avverrebbe in un momento antecedente alla stessa per individuare i nominativi di coloro che successivamente verrebbero eletti. In questo modo, non si sacrificerebbe il primato del principio elettivo cui all'articolo 104, comma 4 Cost. in quanto tutti avrebbero le medesime opportunità di essere *scelti* dalla sorte e concorrere al procedimento elettorale, contribuendo così ad elidere eventuali rapporti amichevoli e di vicinanza e rivalorizzare l'immagine della Magistratura nel segno dell'imparzialità e dell'indipendenza²⁸⁶.

Tuttavia, è indubbio che il sorteggio comporti criticità non trascurabili. Il problema di fondo è sempre quello della competenza e della legittimazione. Non è detto che il singolo magistrato, una volta sorteggiato ad essere componente del CSM sia effettivamente competente e 'idoneo' ad assolvere compiti amministrativi, di gestione e direzione²⁸⁷. La sorte potrebbe individuare persone qualitativamente non adeguate a

²⁸⁴ Si v. l'intervista «*Noi toghe eretiche che vogliamo il Csm eletto per sorteggio*» rilasciata a *Il Dubbio* il 2 agosto 2016 reperibile al seguente link <http://testwp.tecnavia.com/ildubbio/news/2016/08/02/noi-toghe-eretiche-che-vogliamo-il-csm-eletto-per-sorteggio/>. Per un primo concreto esperimento si v. <http://altraproposta.blogspot.it/>

²⁸⁵ Per un'ampia ricognizione cfr. SPAVENTI, L., *Il sistema del c.d. 'sorteggio' per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della Magistratura*, in *La riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della Magistratura. Analisi e proposte del Gruppo di Autonomia&Indipendenza*, 2016, pp. 24 ss. reperibile al seguente link https://www.autonomiaeindipendenza.it/wp-content/uploads/2016/10/Documento_su_riforma_elettorale.pdf

²⁸⁶ Secondo ZANON, N., in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio dei cittadini*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 204, il problema della composizione del Consiglio superiore della Magistratura e dell'indipendenza dei singoli esponenti dell'ordinamento giudiziario è anzitutto culturale, non risolvibile attraverso l'estrazione a sorte dei suoi componenti, ma "con un'attività formativa che insegni maggiormente l'indipendenza del singolo magistrato", svincolandolo dall'uniformarsi al pensiero delle singole correnti.

²⁸⁷ Dubbi di tal natura sono stati espressi anche dalla Commissione ministeriale per le modifiche alla costituzione e al funzionamento del C.S.M. la quale, concludendosi nel 2016, ha chiarito come gli

rivestire una carica così importante²⁸⁸. D'altronde, non si potrebbe mai attribuire una qualche forma di legittimazione attraverso la 'dea bendata' in quanto, in questo modo, si svigorirebbe l'intero Consiglio, la sua rappresentatività e autorevolezza²⁸⁹, indebolendolo²⁹⁰, squilibrando i rapporti di forza all'interno della stessa Magistratura.

Un'ipotesi di ricorso parziale al sorteggio si rinviene nell'ambito della giustizia politica. Infatti, ogni nove anni, le Camere, riunite in seduta comune compilano, per mezzo di un'elezione, un elenco di 45 cittadini eleggibili a Senatori²⁹¹, con le medesime modalità previste per l'elezione dei giudici costituzionali dai quali, appunto, si estrarranno a sorte 16 membri che andranno a integrare la composizione della Consulta nella trattazione dei giudizi di alto tradimento e attentato alla Costituzione relativi al Capo dello Stato²⁹². Nella prassi, l'elezione dei sorteggiabili avviene con un unico voto

incarichi di componenti del Consiglio presuppongano "una capacità che richiede competenze organizzative e di coordinamento del corpo giudiziario e della macchina operativa, idoneità alla programmazione degli interventi tanto nel quadro dell'ordinamento giudiziario quanto in quello delle oggettive disponibilità, attitudine propositiva e di valutazione del rapporto costi-benefici, capacità di individuare le caratteristiche specifiche per il conferimento di incarichi direttivi, sensibilità nel rapporto con altre istituzioni e in particolare con il Ministro della giustizia; insomma una molteplicità di requisiti non omologabili a quelli tipici del magistrato e la cui identificazione è comunque incompatibile con una scelta del tutto casuale", p. 19. Per consultare la relazione si v. il seguente link <https://stefanoceccanti.files.wordpress.com/2016/03/relazione-riforma-csm.pdf>. Per un commento cfr. SICLARI, M., *Il Consiglio Superiore della Magistratura tra modifiche al regolamento interno e disegno di legge di revisione costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017, pp. 1-6.

²⁸⁸ VOLPI, M., *Intervento alla tavola rotonda su La riforma costituzionale della giustizia*, in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *Op. cit.*, pp. 194-195.

²⁸⁹ Valorizzano il rapporto sistema elettivo-carattere rappresentativo PIVETTI, M., *Op. cit.*, p. 7; ROMBOLI, R., *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011, p. 8, il quale definisce il sorteggio "rozzo" e "bizzarro" perché contrasta "con la necessità che siano eletti magistrati preparati, motivati ed anche adatti a svolgere quella delicata funzione e con il principio di rappresentatività, che parrebbe alla base della presenza di magistrati eletti dai magistrati"; BRUTI LIBERATI, E., *Intervento alla tavola rotonda su La riforma costituzionale della giustizia*, in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *Op. ult. cit.*, p. 151, il quale definisce il sorteggio come un criterio "stravagante"; SPIGARELLI, V., *Intervento alla tavola rotonda*, *ivi*, pp. 183-184.

²⁹⁰ Cfr. TAMBURINO, G., *CSM, sistema elettorale, Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, fasc. 1-2, 2011, pp. 104 ss. *Contra v.* MAZZAMUTO, S., *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, *ivi*, pp. 113-122, il quale illustrando un sistema misto elezione-sorteggio, sottolinea come il CSM sia un organo di garanzia, quindi non rappresentativo. Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 142/1973 ove si sottolinea che "Né può affermarsi, come si assume, che il Consiglio superiore rappresenti, in senso tecnico, l'ordine giudiziario, di guisa che, attraverso di esso, se ne realizzi immediatamente il cosiddetto autogoverno [...]".

²⁹¹ Cfr. Regolamento parlamentare per i procedimenti d'accusa reperibile al seguente link http://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=36

²⁹² Cfr. legge cost. n. 20/1962, articoli 21 ss. reperibile al seguente link http://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=33 e norme integrative reperibili al seguente link http://parlamento17.camera.it/151?leggi_norme=32. L'estrazione a sorte avviene una volta che la Corte costituzionale abbia ricevuto dal Parlamento l'atto di accusa; essa si svolge in pubblica udienza, alla presenza dei commissari d'accusa – di estrazione parlamentare – e dei difensori. Come è stato ricordato da ZABREBELSKY, G., MARCENÒ, V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 532,

su una lista bloccata, previo accordo tra le parti politiche²⁹³. In questo modo si evitano votazioni specifiche sui singoli potenziali giudici aggregati, escludendo che il Parlamento in seduta comune favorisca lottizzazioni di natura partitica²⁹⁴. Infatti, nelle intenzioni del legislatore, l'obiettivo era quello di garantire la rappresentanza proporzionale dei partiti in Parlamento e l'elevato quorum era funzionale ad evitare un'eccessiva lottizzazione. Proprio per questo, il sorteggio è diretto ad evitare un'eccessivo controllo delle forze politiche sulle designazioni e a scongiurare trattative e calcoli politici svolti a tavolino²⁹⁵. Sarà la stessa Corte ad attestare i requisiti soggettivi di ammissione dei singoli giudici aggregati sorteggiati.

Nella suddetta disciplina è evidente come, il ricorso al sorteggio per l'individuazione dei componenti 'laici', risponda pienamente alle esigenze di assicurare l'imparzialità²⁹⁶ dell'organo Corte costituzionale in sede di 'giustizia politica' in modo da allontanare sospetti di parzialità e straordinarietà demandando alla sola decisione delle Camere riunite la scelta sulla composizione del Collegio²⁹⁷ e "dare ingresso, nell'accertamento dei fatti e delle responsabilità, a valutazioni di ordine politico, che integrino quelle strettamente giuridiche"²⁹⁸. Così, "anche nella Corte integrata si attua la partecipazione²⁹⁹ diretta del popolo alla amministrazione della giustizia che può

"L'udienza di sorteggio è stata considerata giurisdizionale ai fini dell'eventuale proposizione di questioni di legittimità costituzionale delle norme da applicare, dato il potere-dovere di controllare la legittimità costituzionale delle disposizioni di legge delle quali, nelle varie fasi del giudizio, si deve fare applicazione".

²⁹³ A tal proposito, è stato osservato che "questo successivo sorteggio [sarebbe] capace di alterare, persino vanificare, ogni 'rappresentatività' dei giudici aggregati", così MALFATTI, E., PANIZZA, S., ROMBOLI, R., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 296.

²⁹⁴ Cfr. CERRI, A., *Problemi relativi alla formazione della Corte "integrata"*, in *Giur cost.*, 1979, pp. 330 ss.

²⁹⁵ Lo spiegano bene RUGGERI, A., SPADARO, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 45.

²⁹⁶ Cfr. TAORMINA, C., *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 304, il quale sottolinea come tutta la procedura e l'intero procedimento dinanzi la Corte costituzionale, nei suoi aspetti soggettivi e oggettivi, sia da ricondursi alla fondamentale esigenza di assicurare l'imparzialità; CERRI, A., voce *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989, p. 8, il quale rileva, inoltre, che la "Corte integrata funge da contrappeso tecnico-giuridico alla fase parlamentare. Innanzi alla Corte le valutazioni politiche restano sullo sfondo, mentre assumono diretto rilievo quelle di legalità. La presenza dei membri laici (in posizione maggioritaria) nel collegio serve ad acuire la sensibilità di questo al dato istituzionale, non a politicizzarlo nel senso comune del termine".

²⁹⁷ MORETTI, A., voce *Articolo 137*, in BRANCA, G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Op. cit., p. 593.

²⁹⁸ Corte costituzionale sentenza n. 259/1974. Analogamente, GIANTURCO, V., *I giudizi penale della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 95.

²⁹⁹ Il sorteggio è, quindi, teso ad assicurare, nel modo più imparziale possibile, l'eguale potenzialità di partecipazione della società nei giudizi che concernono i reati più gravi ed anche in relazione all'acuita sensibilità politico-istituzionale che occorre per la valutazione di fattispecie come quelle dell'alto

richiedere”³⁰⁰, e il sorteggio dei cittadini costituisce un modo per “qualifica[re] politicamente il giudizio”³⁰¹ e concretizzare, anche in queste ipotesi, il principio di sovranità popolare³⁰². Proprio per questo, inoltre, si ricorda che, ai sensi dell'articolo 26, comma 2 della legge n. 20/1962, il collegio giudicante deve essere costituito da almeno 21 giudici, dei quali quelli aggregati devono essere in maggioranza.

Tuttavia, si è rilevato come “la previsione di un sorteggio successivo, ha dato vita a un sistema pletorico e ha introdotto un'alea inspiegabile rispetto al presumibile obiettivo di scegliere un gruppo di cittadini al di sopra delle parti”³⁰³, “gravemente incoerente [...] e scarsamente funzionale”³⁰⁴ senza trascurare la relevantissima circostanza che il sorteggio potrebbe ‘individuare’ come giudice aggregato un componente del Parlamento. Infatti, allo stato, non vi è alcun regime normativo che regola l’incarico di parlamentare con quello di potenziale giudice aggregato sorteggiato³⁰⁵. Inoltre, sebbene contribuisca a filtrare la caricatura politica dei sorteggiati, il “meccanismo dell'estrazione a sorte rende il sistema prescelto suscettibile delle più antinomiche applicazioni, potendo portare alla costituzione di collegi giudicanti dominati da maggioranze politiche nettamente e pregiudizialmente segnate pro o contro determinati accusati. In questo senso, può dirsi che il sistema dell'estrazione a sorte costituisca una 'non scelta' o una scelta perplessa in ordine al tipo di politicizzazione che si dovesse dare all'organo giudicante. Quando ci si affida alla sorte, è perché la ragione non ha soluzione che si sente di sostenere”³⁰⁶.

tradimento o dell'attentato alla Costituzione”, così CERRI, A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffré, 2004, p. 61.

³⁰⁰ Corte costituzionale sentenza n. 125/1977.

³⁰¹ BALOCCHI, E., voce *Accusa contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri*, in *NN.DI., I*, Torino, Utet, 1957, p. 183. Nello stesso senso SORRENTINO, F., *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 99 ss.; CICONETTI, S.M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 130 ss.

³⁰² Cfr. RICCIO, S., *Il processo penale avanti la Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 1955, p. 153.

³⁰³ SPADARO, A., voce *Articolo 134, 3° alinea*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), Torino, Giappichelli, 2006, p. 2619.

³⁰⁴ Cfr. PIZZORUSSO, A., voce *Articolo 135*, in BRANCA, G., (a cura di), *Op. ult. cit.*, pp. 148-149.

³⁰⁵ Su questo cfr. GORI, L., *L'incompatibilità dei cittadini eletti nell'«elenco dei Quarantacinque»: un caso di scuola (forse), comunque da risolvere*, in *Quad. cost.*, n. 1/2009, p. 122.

³⁰⁶ ZAGREBELSKY, G., voce *Procedimento d'accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffré, 1986, pp. 930-931.

Ipotesi residuali di impiego del sorteggio all'interno della Corte costituzionale sono contenute nel Regolamento interno³⁰⁷, precisamente, all'articolo 25 per la designazione di due giudici componenti l'Ufficio di Presidenza³⁰⁸ e all'articolo 27 per la composizione della Commissione per gli studi e per i regolamenti e per la Commissione per la biblioteca³⁰⁹.

Da ultimo, si ricorda che il sorteggio è impiegato per la designazione degli esperti – effettivi e supplenti – componenti delle singole Sezioni specializzate per le controversie in materia agraria³¹⁰, per l'individuazione di un componente del Tribunale militare chiamato ad assolvere le funzioni di giudice³¹¹ e per la determinazione del terzo arbitro della Commissione arbitrale³¹² deputata a risolvere una controversia contro la Pubblica Amministrazione, per assicurare la trasparenza³¹³. In quest'ultima ipotesi, il sorteggio avviene in seduta pubblica e viene effettuato tra personalità altamente competenti come avvocati, ingegneri, architetti e docenti universitari in materie giuridiche³¹⁴.

³⁰⁷ Reperibile al seguente link http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/CC_Fonti_REGGENluglio_2009_05032011.pdf

³⁰⁸ Modifiche al regolamento generale assunte con deliberazione del 26 settembre 2002. Al sorteggio non possono partecipare, oltre al Presidente ed al Vice Presidente, i componenti dell'Ufficio di Presidenza sorteggiati la volta precedente, ad eccezione del Giudice supplente.

³⁰⁹ Al sorteggio non possono partecipare i Giudici che facevano parte, la volta precedente, della Commissione interessata.

³¹⁰ Legge n. 320/1963 sulla Disciplina delle controversie innanzi alle Sezioni specializzate agrarie, articolo 3.

³¹¹ Decreto legislativo n. 66/2010 contenente il Codice dell'ordinamento militare, articolo 54.

³¹² Cfr. comunicato Camera arbitrale n. 2 del 28 aprile 2016 reperibile al seguente link http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Autorita/CameraArbitrale/_comunicato?id=71e10e040a77804203eac8f8a377d165

³¹³ LOMBARDINI, I., *Il nuovo arbitrato nei contratti pubblici, obbligatoriamente amministrato dalla Camera arbitrale: rivoluzione copernicana o restaurazione?*, in *Rivista dell'arbitrato*, fasc. 4, 2016, p. 715.

³¹⁴ Cfr. articolo 210, comma 7 decreto legislativo n. 50/2016.

CAPITOLO III

IL SORTEGGIO NEI REGOLAMENTI PARLAMENTARI

1. Il sorteggio nella prospettiva storica – 2. Il sorteggio come metodo di organizzazione: gli Uffici – 3. Il sorteggio come strumento di controllo: la ‘verificazione’ dei poteri degli incompatibili alla Camera dei deputati – 4. Il superamento del sorteggio: la natura gruppocentrica dei Regolamenti parlamentari e l’istituzione delle Commissioni alla Camera dei deputati – 5. Il ripristino del sorteggio nelle riforme del Regolamento della Camera dei deputati nel periodo fascista – 6. Il sorteggio nei regolamenti della Consulta nazionale e dell’Assemblea Costituente – 7. L’impiego residuale del sorteggio nei vigenti Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

1. Il sorteggio nella prospettiva storica

Il sorteggio, inteso come metodo decisorio, può assumere rilevanza anche per il funzionamento del sistema parlamentare e per l’organizzazione delle Assemblee elettive. Il rapporto tra l’impiego del caso e il Diritto parlamentare italiano scritto è antico e storico, affondando le sue radici fin dal 1848. Il sorteggio ha caratterizzato fasi importantissime e delicatissime del Diritto parlamentare italiano, così come consacrato nei Regolamenti delle Camere, nei quali le stesse esprimono, nel massimo grado, quell’autonomia e indipendenza che le sono doverosamente riconosciute.

La previsione del sorteggio, nella normativa interna alle Camere, ha caratterizzato fasi storiche delicate e cruciali le quali hanno segnato la storia costituzionale italiana. L’arbitrio del caso, nel Diritto parlamentare scritto, si pone come angolo prospettivo privilegiato e affascinante per comprendere la storia e l’evoluzione dell’organizzazione interna alle Assemblee e della stessa rappresentanza politica. In questo senso, il sorteggio diventa un vero e proprio *parametro storico*.

Per questo, il suo studio non può che avvenire, in questa parte, attraverso l’indagine dei Regolamenti parlamentari i quali costituiscono un imprescindibile strumento normativo per registrare i mutamenti storici e politici che si sono verificati nel tempo. È proprio attraverso le modifiche delle disposizioni regolamentari che si possono analizzare le varie stagioni costituzionali le quali costituiscono lo specchio della società

e della politica. La flessibilità, la discontinuità e la malleabilità dei Regolamenti interni alle Assemblee elettive ci consentono di affermare, senza ombra di dubbio, che essi possiedono la capacità di contribuire al processo storico e costituzionale di un ordinamento giuridico provocandone e registrandone i profondi cambiamenti. Pertanto, il loro studio oltretutto utile si rivela indispensabile e pieno di un profondo significato valoriale³¹⁵.

2. Il sorteggio come metodo di organizzazione: gli Uffici

Nel periodo statutario, il sorteggio veniva impiegato per l'organizzazione e il funzionamento delle Assemblee parlamentari relativamente al procedimento legislativo che ruotava intorno al sistema dei cc. dd. Uffici³¹⁶, mutuati dall'ordinamento francese³¹⁷. Vi furono ampie discussioni su quale modello di organizzazione parlamentare dovesse essere adottato. Le alternative agli Uffici erano costituite dal sistema delle tre letture, di matrice britannica e da quello delle Commissioni

³¹⁵ Sul rapporto tra storia costituzionale e Regolamenti parlamentari cfr. TOSI, S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri, 1962, p. 40; UNGARI, P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia: corso universitario 1970-1971*, Roma, Carucci, 1971, p. 77; GIANFRANCESCO, E., LUPO, N., *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, pp. 5 ss.; PINELLI, C., *Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari*, *ivi*, pp. 13 ss.; FERRARI ZUMBINI, R., *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, *ivi*, pp. 17 ss.; CARETTI, P., *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, *ivi*, pp. 101 ss.

³¹⁶ Infatti non in tutti i Parlamenti dell'età liberale veniva impiegato il sistema degli Uffici. Nel modello inglese, ad esempio, veniva (e viene) impiegato il metodo delle tre letture. Nella prima, l'Assemblea decide se accettare o meno il progetto di legge, risolvendosi, quindi, in un mero confronto tra le forze politiche. Nella seconda, il progetto di legge viene mandato in seconda lettura al Comitato generale privato che si identifica nell'Assemblea stessa la quale si riunisce 'privatamente' per 'sfuggire' al controllo dello speaker della House of Commons, espressione in Parlamento del potere regio e avere una maggiore libertà di discussione; infatti, nelle sedute private non si faceva ricorso nemmeno ai resoconti. Al Comitato generale partecipano esclusivamente quei deputati competenti nella materia oggetto di dibattito o coloro che vi hanno interesse. Una volta esaminato ed – eventualmente – emendato, il progetto torna in terza lettura all'Assemblea plenaria ove si discutono gli articoli e si procede al voto finale. Negli Stati Uniti, invece, si privilegiava il modello delle Commissioni permanenti (Comitati) atte a valorizzare la competenza dei parlamentari. Aperta la sessione, si formavano le Commissioni permanenti che esaminavano il progetto di legge in Seduta segreta per poi riferire all'Aula ove, in Seduta pubblica, si procedeva alla discussione e alla votazione finale. Per una sintesi cfr. ROSSI, F., *Uffici e Commissioni parlamentari in età liberale (seconda parte)*, in *Minerva web*, n. 13/2013, reperibile al seguente link https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1540&newsletter_numero=146. Si consideri, inoltre, che l'articolo 55 dello Statuto albertino era alquanto vago circa l'organizzazione interna delle Camere poiché si limitava a 'suggerire' "Giunte che saranno da ciascuna Camera nominate per i lavori preparatori", demandando, all'articolo 61, ai Regolamenti interni di Camera e Senato "il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni".

³¹⁷ Cfr. articolo 45 Costituzione francese del 1814 e articolo 39 Costituzione francese 1830.

permanenti, diffuso in America³¹⁸. Le differenze tra il modello francese degli Uffici, quello inglese e americano del Comitato e delle Commissioni esprimono una diversa concezione della rappresentanza politica: atomistica la prima, atta a selezionare i migliori e una rappresentanza partitica i secondi. Il sistema degli Uffici rifletteva chiaramente il contesto storico del periodo liberale e una particolare concezione della rappresentanza politica³¹⁹. Quest'ultima si imperniava sui saggi e sui migliori, posti in posizione di parità formale e sostanziale, considerati gli unici in grado di perseguire il benessere collettivo nazionale. Questa visione politica era ulteriormente rafforzata dalla legislazione elettorale basata sul suffragio ristretto e sui collegi uninominali. La profonda omogeneità della classe politica dell'epoca aveva la sua proiezione proprio nel sistema degli Uffici i quali si ritenevano maggiormente conformi al contesto politico-sociale del periodo ottocentesco e che contribuivano a rafforzare un rapporto rappresentativo politico di natura localistica, particolaristica e notabiliare, rifiutando qualsiasi forma di strutturazione di natura politica all'esterno e all'interno soprattutto della Camera dei deputati³²⁰.

In quel periodo storico, i parlamentari non venivano raggruppati sulla base di schieramenti politici³²¹, ma per mere aggregazioni territoriali in quanto non costituivano alcuna proiezione di eventuali associazioni partitiche; essi, in quanto saggi e 'illuminati' potevano vantare una competenza generale ed essere in grado di affrontare qualsiasi problematica. Da qui la scelta del sorteggio e degli Uffici a discapito delle Commissioni permanenti espressione di una competenza specializzata e settoriale. All'impiego del

³¹⁸ Cfr. MANCINI, M., GALEOTTI, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1891, pp. 212 ss.; GALEOTTI, U., *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1902, pp. 31 ss.; MOHROFF, F., voce *Commissione parlamentare*, in *NN. DI, III*, Torino, Utet, 1958, pp. 649 ss.; UNGARI, P., 1971, *Op. cit.*, pp. 73 ss.; MARTUCCI, R., *Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario 1845-1915*, in MANCA, A.G., LACCHÉ, L., (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi, Atti del Convegno, Trento, 30 novembre-2 dicembre 2000, Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2003, p. 158; FASONE, C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012, pp. 174 ss.

³¹⁹ Cfr. ROSSI, F., *Uffici e Commissioni parlamentari in età liberale (prima parte)*, in *Minerva web*, n. 12/2012, reperibile al seguente link http://www.senato.it/3182?newsletter_item=1520&newsletter_numero=144

³²⁰ Cfr. ORSINA, G., *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, pp. 55 ss.

³²¹ Vi erano, semmai, gruppi di notabili i quali si riunivano, per il rinnovo della rappresentanza parlamentare, in comitati elettorali 'politicamente ed omogeneamente organizzati', che non si proiettavano in Gruppi parlamentari nel senso moderno del termine. Cfr. GIANNITI, L., LUPO, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 24.

sorteggio così come descritto non sembra essere sottesa l'esigenza dell'imparzialità, ma quella di evitare che si formassero legami di natura fiduciaria, nonché, secondo una concezione puramente individualista e unitaria della rappresentanza nazionale, salvaguardare l'eguaglianza e l'indistinzione tra i membri del Parlamento che rispecchiavano perfettamente la società notabile³²² monoclasse del periodo liberale-oligarchico.

Gli Uffici erano collegi minori, di durata temporanea, estratti a sorte all'inizio di ogni sessione, responsabili di un preliminare esame dei progetti di legge di seguito deferiti all'Assemblea. Erano previsti già nel Regolamento provvisorio adottato dalla Camera dei deputati nel 1848³²³, sul modello di quello belga del 1831 e di quello francese del 1839. Al Senato gli Uffici erano cinque³²⁴ e tali rimasero fino all'avvento del regime fascista. I Senatori venivano estratti a sorte all'inizio di ciascuna sessione dalla durata di un mese ed erano competenti ad esaminare ogni disegno di legge. Cinque commissari formavano un Ufficio centrale con il compito di esaminare le proposte di legge, nominando un apposito relatore per l'Assemblea. Gli argomenti oggetto di discussione venivano individuati dallo stesso Senato.

Alla Camera, invece, il Regolamento del 1848³²⁵ prevedeva la divisione dell'Assemblea in sette Uffici con rinnovo mensile. Le riforme regolamentari intervenute nel 1863 elevarono il numero a nove, disponendone il rinnovo bimensile per consentire un più agevole svolgimento dei lavori parlamentari. I componenti degli Uffici venivano sorteggiati tra i tutti i parlamentari in Seduta pubblica mediante l'utilizzo di una borsa da cui si estraevano uno per uno i nomi dei deputati, successivamente divisi in nove gruppi (metodo della macchina Tamisier).

Posti nell'urna i nomi dei deputati, il Presidente ne estraeva uno alla volta. Letti i nomi ad alta voce, i segretari d'Aula scrivevano quelli estratti su cinque liste distinte annotandoli, così fino al nono. Esaurita questa fase, gli Uffici erano composti dai deputati iscritti nelle liste che corrispondevano ai numeri d'ordine degli stessi. Dopo il 1863 il nome del Presidente della Camera non veniva considerato per il sorteggio mentre per prassi i ministri del Governo, pur'essendo sorteggiati, non presenziavano alle

³²² Si v. per tutti MASTROPAOLO, A., *Notabili, clientelismo e trasformazioni*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia, Op. cit.*, pp. 773-816.

³²³ Cfr. articoli 54 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

³²⁴ Cfr. articolo 2 del Regolamento del Senato del Regno del 1848.

³²⁵ Cfr. articoli 54 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

sedute degli Uffici. Questi si riunivano martedì, giovedì e sabato alle 11 antimeridiane, potendo, però, essere indetti anche in altri giorni della settimana e in orari differenti. Gli Uffici venivano convocati dal Presidente della Camera e la discussione avveniva su argomenti individuati dalla Presidenza.

Ogni Ufficio nominava a maggioranza assoluta un Presidente, un Vice Presidente e un segretario. Gli Uffici erano competenti ad esaminare i disegni di legge e gli emendamenti, lavoro facilitato dalla nomina di un commissario. Una volta che almeno due/terzi degli Uffici avessero nominato i commissari (uno, per i disegni di legge più importanti due per ogni Ufficio), costoro si riunivano in un Ufficio centrale, la cd. Commissione degli Uffici e designavano a maggioranza assoluta un relatore³²⁶, il quale aveva il compito di stendere un rapporto per l'Assemblea³²⁷. Questo doveva essere stampato e distribuito ventiquattro ore prima della discussione che si sarebbe svolta in Seduta pubblica³²⁸. Nella prassi accadeva che, prima della predisposizione del rapporto medesimo, il relatore concedeva ai deputati firmatari della proposta o a coloro che volessero intervenire, la possibilità di svolgere ulteriori considerazioni o proporre emendamenti e aggiunte al testo. La funzione di relatore, principalmente per il resoconto di contenuti dei provvedimenti più importanti, era considerata molto prestigiosa ai fini del *cursus honorum* parlamentare, in quanto chi avesse svolto questo compito avrebbe, poi, potuto aspirare ad un'eventuale carica ministeriale.

Tuttavia, è opportuno ricordare che, fin dall'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti statuari, al Senato si formava, attraverso l'elezione dell'Assemblea, la Commissione finanze³²⁹ e la Commissione agricoltura, mentre alla Camera la Commissione di finanza e contabilità, entrambe competenti in materia di bilanci, rendiconti e leggi d'imposta³³⁰. A ciò si aggiungono le Commissioni per l'agricoltura, l'industria e il commercio³³¹.

³²⁶ Come hanno messo in evidenza TOSI, S., MANNINO, A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 180 ss., la circostanza che, a seguito dell'esame dell'Ufficio centrale, si nominassero uno o più relatori, rappresenta l'antecedente del Comitato dei nove che, attualmente, rappresenta la Commissione in Assemblea nel corso dell'esame dei provvedimenti normativi.

³²⁷ Per una sintesi, anche in relazione al contesto storico dell'epoca, cfr. UNGARI, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori: storia, istituti, procedure*, Op. cit. pp. 41 ss.; DE MICHELI, C., VERZICHELLI, L., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 25 ss.

³²⁸ Cfr. articoli 55 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

³²⁹ Cfr. articolo 23 del Regolamento del Senato del Regno del 1850.

³³⁰ Cfr. articolo 61 del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

³³¹ *Ibidem*.

Queste Commissioni erano composte da sette membri, i cui componenti venivano nominati a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta³³². Alla Camera era prevista, inoltre, la Commissione delle petizioni, formata ogni mese a seguito della nomina da parte di ciascun Ufficio dei suoi membri³³³. Questo non impediva che si potessero istituire, su richiesta del *Plenum*, anche Commissioni *ad hoc* per l'esame di varie proposte a maggioranza assoluta o relativa o per sorteggio o per nomina del Presidente della Camera³³⁴. Con le riforme del 1863 furono aggiunte le Commissioni per gli interessi delle province e dei comuni³³⁵ composta da diciotto membri con i compiti di esaminare le proposizioni che riguardavano province e comuni, quella per la verifica del numero degli impiegati composta da nove deputati scelti in ciascun Ufficio³³⁶ e quella per i bilanci, composta da ventisette deputati e divisa in sottocommissioni con i compiti di esaminare i singoli bilanci e riferire all'Assemblea³³⁷. Nel 1867, invece, fu istituita la Commissione per l'esame dei decreti registrati con riserva³³⁸ e il 20 dicembre 1886 la Giunta permanente per il Regolamento composta da nove deputati scelti dal Presidente³³⁹.

Il Senato, nel 1861, alla Commissione per l'agricoltura, industria e commercio ne sostituì una per la contabilità interna ed a quella di finanza attribuì l'esame dei bilanci e delle leggi d'imposte. E, in considerazione di successive modifiche al Regolamento, le Commissioni permanenti erano le seguenti: quella competente in materia di finanza, quella per la verifica dei titoli dei nuovi Senatori, quella per le petizioni, quella per la contabilità interna e quella per la biblioteca.

Con le riforme regolamentari del 1868³⁴⁰ alla Camera si sostituì il sistema del comitato privato a quello degli Uffici. Al Comitato privato, composto dal numero legale di trenta deputati, venivano deferiti progetti di legge di iniziativa governativa o quelli trasmessi dal Senato. La relazione all'Assemblea proveniva da un'apposita Giunta che, composta da sette membri eletti dal Comitato, eleggeva un presidente, un segretario e

³³² Cfr. articoli 62 e 63 del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

³³³ Cfr. articolo 65 del Regolamento della Camera dei deputati del 1848 e articolo 81 del Regolamento del Senato del Regno.

³³⁴ Cfr. articolo 66 del Regolamento della Camera dei deputati del 1848.

³³⁵ Cfr. articolo 67 del Regolamento della Camera dei deputati del 1863.

³³⁶ Cfr. articolo 68 del Regolamento della Camera dei deputati del 1863.

³³⁷ Cfr. articolo 69 del Regolamento della Camera dei deputati del 1863.

³³⁸ Cfr. articolo 13 del Regolamento della Camera dei deputati del 1888.

³³⁹ Cfr. articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati del 1888.

³⁴⁰ Cfr. articoli 48 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1868.

un relatore. L'inefficacia del Comitato privato preluse al ritorno agli Uffici con le ennesime riforme del 1873. Le procedure per l'esame delle proposte di legge erano perfettamente uguali a quelle previste nel Regolamento del 1848³⁴¹. Nonostante il ripristino dell'originario sistema, venne approvata una riforma che rendeva facoltativo ricorrere al metodo delle tre letture, però mai largamente impiegato. Per questo, si resero necessarie una serie di modifiche approvate tra il 1886 e il 1888³⁴². La prima lettura prevedeva la discussione generale del disegno di legge, aperta dal Ministro o deputato proponente che illustravano i motivi e le disposizioni del progetto. La discussione terminava una volta che il Presidente avesse chiesto se si potesse o meno passare alla seconda lettura nella quale si discutevano gli articoli, mentre la terza consisteva nella revisione e nella votazione del progetto di legge a scrutinio segreto.

Coloro i quali erano favorevoli al sorteggio degli Uffici sostenevano che il suddetto sistema fosse più democratico in quanto avrebbe garantito la partecipazione di tutti gli eletti alle varie discussioni, evitando che si formassero gruppi faziosi già nelle prime fasi di stesura del testo legislativo³⁴³, a dispetto del sistema del Comitato privato e delle Commissioni che tendono ad esaltare le qualità dei parlamentari e le loro specifiche abilità. Ne consegue che la scelta sull'organizzazione interna delle Camere rifletteva la concezione relativa al ruolo esercitato dal parlamentare: professionista della politica, attento e competente su ogni singolo aspetto nel caso degli Uffici oppure legato alle specifiche esigenze della società in considerazione del legame che instaura con la stessa nelle ipotesi alternative³⁴⁴.

Tuttavia, la commistione fra il sistema degli Uffici e il ricorso al sorteggio recava sia convenienti e inconvenienti. Relativamente ai primi, consentiva con maggiore agilità e facilità la formazione di rapporti personali tra i parlamentari assicurando una mescolanza frequente e nel breve periodo; evitava, attraverso il ricorso a sorteggi nel breve termine, logiche faziose e partigiane che si sarebbero potute manifestare già nella prima fase di proposizione dei progetti di legge; rendeva più facile l'esame delle singole proposte, consentendo, altresì, di approfondire i singoli aspetti delle problematiche ad

³⁴¹ Cfr. articoli 63 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1868.

³⁴² Cfr. articoli 53 ss. per il procedimento delle tre letture, articoli 8 ss. e 63 ss. per gli Uffici del Regolamento della Camera dei deputati del 1888.

³⁴³ RACIOPPI, F., BRUNELLI, I., *Commento allo Statuto del Regno, III*, Torino, Utet, 1909, pp. 97 ss.

³⁴⁴ Cfr. ROSSI, F., voce *Senato-Regolamenti (1848-1947)*, in *Dizionario del liberalismo italiano, I*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 948 ss.

esse sottese. Questo assicurava alle minoranze la possibilità di far valere le proprie argomentazioni all'interno di un collegio più ristretto. Per quanto concerne gli svantaggi di tale sistema, si evidenziava come il ricorso all'estrazione a sorte poteva avere l'effetto di concentrare i parlamentari più competenti in una determinata materia in uno o pochi Uffici³⁴⁵, a dispetto degli altri, risultando "non intelligente"³⁴⁶ come criterio per la loro 'distribuzione'; inoltre, ricorrere al sorteggio nel breve periodo impediva che si formasse un 'gruppo' compatto in seno agli Uffici e la possibilità di individuare, per un lungo periodo, quelle personalità autorevoli in grado di guidare e condurre in maniera ordinata i lavori parlamentari; si impedivano, inoltre, solidi e costanti rapporti con il Gabinetto, in virtù del fatto che i Ministri, individualmente responsabili, avrebbero dovuto, comunque, esercitare una qualche forma di influenza sulla nomina delle Commissioni, mentre nel sistema degli Uffici le medesime sarebbero potute essere composte anche da una maggioranza di membri avversari. Infine, si aggiunga che le discussioni preliminari si sarebbero potute moltiplicare eccessivamente e che si sarebbero potute privilegiare le simpatie politiche piuttosto che la competenza tecnica dei parlamentari³⁴⁷. Ne conseguiva che negli Uffici non si discuteva né si approfondivano le proposte di legge, ma ci si limitava esclusivamente alla scelta dei commissari.

Ipotesi residuali di ricorso al sorteggio erano quelle per la designazione degli scrutatori chiamati allo spoglio delle schede per la nomina del Presidente e degli altri Uffici e per la determinazione delle deputazioni³⁴⁸.

3. Il sorteggio come strumento di controllo: la 'verificazione' dei poteri degli incompatibili alla Camera dei deputati

³⁴⁵ Cfr. PALMA, L., *Corso di diritto costituzionale, II*, Firenze, Giuseppe Pellas Editore, 1884, p. 453. Più recentemente, LATINI, C., "Un molino a vento che macina a vuoto". *I regolamenti, le commissioni e i rapporti tra Parlamento e Governo (1861-1920)*, in *Le carte e la storia*, n. 1/2016, p. 79.

³⁴⁶ ORLANDO, V.E., *Op. cit.*, p. 130.

³⁴⁷ RACIOPPI, F., BRUNELLI, I., *Op. cit.*, pp. 97 ss. Ma si v. anche ROSSI, F., *Uffici e Commissioni parlamentari in età liberale (terza parte)*, in *Minerva web*, n. 14/2013, reperibile al seguente link http://www.senato.it/3182?newsletter_item=1553&newsletter_numero=147, il quale riassume bene le principali criticità connesse al sistema degli Uffici, identificate, di fatto, nella difficoltà che si riproduceva il rapporto tra maggioranza e opposizione così come espresso in Aula e nel rischio che vi fosse una squilibrata formazione degli Uffici sotto il profilo del riparto delle competenze.

³⁴⁸ Cfr. articoli 8 e 68 del Regolamento della Camera dei deputati del 1848 e del 1863; articoli 6 e 76 del Regolamento della Camera dei deputati del 1868; articoli 6 e 115 del Regolamento della Camera dei deputati del 1888; articoli 6 e 138 del Regolamento della Camera dei deputati del 1900.

Alla Camera dei deputati³⁴⁹ il sorteggio assumeva rilevanza anche relativamente alla verifica dei poteri³⁵⁰. Quest'ultima si pone come una vera e propria attività di controllo. Preliminarmente, giova ricordare che l'attività di verifica dei poteri esercitata dalle Camere è stata sempre al centro di amplissime e infinite discussioni. Sindacare il possesso dei requisiti che devono avere i membri delle Assemblee elettive si inserisce in un complesso di attività che richiamano uno dei molteplici aspetti delle funzioni proprie delle Camere: quello del controllo. Quest'ultimo si presenta come una funzione accessoria o 'secondaria' rispetto a una precedente attività o un atto posto in essere da un soggetto. Il controllo può essere considerato come un'attività di riesame e verifica rispetto a quello che si potrebbe definire un vero e proprio status, volta cioè ad attestare

³⁴⁹ Al Senato del Regno, la verifica dei poteri dei Senatori avveniva attraverso un duplice controllo: il primo, sull'anno di nomina costituito dal decreto del Re, il secondo sulla sussistenza dei requisiti richiesti per essere ammessi alla Camera Alta. Fino al 1872 il controllo spettava agli Uffici, successivamente, a causa della scarsa partecipazione dei Senatori e della mancanza di una uniforme giurisprudenza, il controllo venne affidato ad un'apposita Commissione costituita da nove Senatori nominati dall'Assemblea in apertura di ogni sessione. Annunciato il decreto di nomina, il Presidente lo trasmetteva alla Commissione la quale svolgeva gli accertamenti istruttori di propria competenza, riferendo in seguito all'Aula. La relazione poteva essere favorevole o meno. Nel primo caso, la nomina veniva convalidata e il Senatore era chiamato a prestare giuramento; nel secondo caso, si verificava un evidente contrasto tra le competenze regie e quelle senatoriali. In quest'ultima ipotesi poteva accadere o che il Senato effettuasse una nuova deliberazione o che vi fosse un altro decreto sovrano che modificasse o revocasse quello precedente. Cfr. *ex plurimiis* CODACCI PISANELLI, A., *Il giudizio sui titoli dei nuovi senatori*, in *Scritti di diritto pubblico*, Città di Castello, tipografia Lapi, 1900, pp. 351 ss.; SEGRETARIATO GENERALE DEL SENATO, *I senatori del Regno: nomina, convalidazione, giuramento, dimissioni, decadenza*, Roma, Tipografia del Senato, 1934, pp. 290 ss.

³⁵⁰ Cfr. articolo 60 Statuto albertino a mente del quale "Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità dei titoli di ammissione dei propri membri". Come ricorda GAMBALE, P., *La verifica dei poteri nel periodo statutario: l'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, p. 27, sussisteva un fortissimo nesso tra la disciplina delle limitazioni al diritto elettorale passivo e l'istituto della verifica dei poteri, poiché la normativa in materia di ineleggibilità e incompatibilità rifletteva la concezione della rappresentanza liberale per la quale solo 'i nobili di spirito' sarebbero potuti intervenire attivamente nella scrittura delle leggi. Pertanto, "La verifica dei poteri e quindi il controllo dei requisiti di accesso per elezione o per nomina dei componenti delle camere veniva considerata una prerogativa distintiva e capace di tutelare un organo costituzionale. Quest'esigenza risulta tipica di un periodo della vicenda del costituzionalismo in cui i principi di legittimazione dei principali organi costituzionali erano differenti. Tipico è il caso della cosiddetta monarchia rappresentativa, in cui si fronteggiano potere esecutivo monarchico e rappresentanza per nomina ed elettiva. La Camera alta doveva difendersi dalle eventuali «infortate» e la convalida della nomina regia costituiva un argine che viene posto davanti ad eventuali arbitri; la Camera bassa rivendicava l'autonomia nel giudizio delle vicende che avevano portato alla elezione dei propri componenti, anche sulla base del presupposto che la Magistratura dipendeva dal potere esecutivo", così LANCHESTER, F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri*. Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni tenutosi alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1998, Roma, 1999 e reperibile al seguente link www.google.it/webhp?hl=it&sa=X&ved=0ahUKEwi8uKeZ1OzRAhXBOhoKHVFUA1kQPAgD#hl=it&q=lanchester+verifica+dei+poteri, p. 61.

che si posseggano le qualifiche o meglio i titoli per esercitare le prerogative ad esso connesse e che costituiscono oggetto di tipizzazione legislativa. Il soggetto controllore è solitamente diverso da quello controllato (in caso contrario si parla di autocontrollo) ed è chiamato a porre in essere un'attività di accertamento che può concludersi con un giudizio positivo o negativo. Chi controlla è titolare di un complesso di competenze che deve esercitare per assicurare la conformità della posizione di un determinato soggetto o degli atti da questi posti in essere alle norme e ai principi sottesi che regolano l'attività di controllo³⁵¹.

La titolarità della funzione in commento era rimessa alle Camere³⁵² relativamente alle limitazioni alla capacità elettorale passiva³⁵³. Per quanto riguarda il criterio casuale, questo veniva applicato per le incompatibilità³⁵⁴, le quali hanno da sempre rappresentato un importante problema storico-politico, in cui si scontrano i principi della libertà degli

³⁵¹ Cfr. FORTI, U., *I controlli dell'amministrazione comunale*, in ORLANDO, V.E. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II, Milano, Società editrice libraria, 1915, pp. 608 ss.; BERTI, G., TUMIATI, L., voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 298 ss.; GALEOTTI, S., voce *Controlli costituzionali*, *ivi*, pp. 319 ss.; ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 43; SEPE, O., voce *Controlli*, I) *Profili generali*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988, pp. 1 ss.; PIZZORUSSO, A., voce *Controlli*, III) *Controlli costituzionali*, *ivi*, pp. 1 ss.

³⁵² Già all'epoca statutaria vi furono i primi aspri confronti dottrinali sul tema. Infatti, secondo DE CRISTOFORIS, M., *La verifica dei poteri parlamentari: studio critico e proposta*, in *Il pensiero italiano*, 8, n. 31-32/1893, p. 374, “[è] scorretto il permettere che sia chiamato a tar da tribunale in tale materia lo stesso Parlamento, e per esso una Giunta costituita da Deputati, nella quale preponderano com'è naturale gli elementi della maggioranza della Camera, e che per questo solo fatto può essere sospettata di parzialità nei propri giudici, di favoritismo nella valutazione dei documenti che presentano le parti contendenti, di cedevolezza alle pressioni amichevoli dei Colleghi di parte propria e del Governo che sostiene”, mentre secondo GRIPPO, P., *La verifica dei poteri nella Camera dei Deputati e il giudizio sulle elezioni contestate*, in *Il Filangieri*, n. 6/1881, p. 170 “Se dunque la elezione è un fatto essenzialmente politico, perché è funzione politica e immediata del popolo, il giudice naturale della rettitudine di esso è quir organo dello stato, che rappresenta la coscienza politica della nazione, o la stessa Rappresentanza popolare. Inoltre, spogliando la Camera della sua alta giurisdizione di giudicare delle elezioni e investendone il potere giudiziario, si dà a questo tale potestà: da ridurre nelle sue mani tutta la vita politica dello Stato, potendo divenire per via indiretta arbitro della rappresentanza della nazione, annullando o convalidando le elezioni a seconda delle tendenze politiche, da cui può esser dominato”. Parlava di controllo meramente interno la cui deliberazione è priva di controllo giurisdizionale FRAGOLA, G., *La legge elettorale politica*, Milano, Società editrice libraria, 1913, p. 342. Una tesi intermedia in BRUNIALTI, A., *Un sofisma della "Giunta per la verifica dei poteri"*, in ID., *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906, pp. 61-66, il quale, pur rilevando che l'istituto della verifica dei poteri fosse il più aderente a un concetto giuridico e razionale, ne individuava il punto critico nell'uso politico, dettato dalle singole 'passioni' e dai calcoli dei deputati. Per una sintesi v. SOLLAZZI, G., *Diritto elettorale politico*, Milano, Bocca, 1916, pp. 334 ss.

³⁵³ La quale si traduce nella “capacità giuridica di presentare la propria candidatura elettorale” così FURLANI, S., voce *Elettorato passivo*, in *NN. DI.*, VI, Torino, Utet, 1957, p. 453.

³⁵⁴ Si ricorda che lo Statuto albertino non menzionava l'incompatibilità, ma l'articolo 64 si limitava a negare il cumulo dell'Ufficio di deputato e senatore. Per una sintesi sui singoli progetti di legge presentati v. PACELLI, M., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Il Parlamento italiano 1868-1988*, II, Milano, Nuova Cei, 1988, p. 104.

elettori di esprimere il proprio diritto di voto e quelli, altrettanto importanti, di assicurare un'adeguata e ottimale composizione delle Assemblee elettive³⁵⁵.

L'omogeneità sociale dello Stato liberale - opportunamente definito "monoclasse" da Massimo Severo Giannini - comportava restrizioni al diritto elettorale attivo e passivo³⁵⁶ sulla base di requisiti censitari e/o capacitari con evidenti effetti anche nella composizione della Camera. La necessità di assicurare un corpo elettivo ed eletto il più omogeneo e rappresentativo possibile, portava a confezionare leggi elettorali tali da assicurare, nella composizione dell'Assemblea, un precipuo grado di omogeneità, garantendo competenza e indipendenza.

Se si esaminano le leggi elettorali politiche³⁵⁷ del periodo statutario, si evince che la categoria sociale degli impiegati e dei funzionari del Regno erano determinate per 'gruppi' professionali (ad esempio professori e impiegati), rispetto ai quali si prevedeva un numero massimo di seggi 'riservati'. Le singole leggi elettorali politiche che si sono susseguite nel periodo compreso tra il 1848 e il 1923 prevedevano un puntuale regime normativo di tipo 'quantitativo' per i funzionari e gli impiegati pubblici, ai fini della loro elezione alla Camera dei deputati³⁵⁸. A partire dalla legge n. 3830/1877, articolo 2,

³⁵⁵ Cfr., anche per cenni storici, PALMA, L., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova antologia*, 1877, pp. 242 ss.

³⁵⁶ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto albertino "nessun deputato può essere ammesso alla Camera, se non è suddito del Re, non ha compiuto l'età di trent'anni, non gode i diritti civili e politici, e non riunisce in sé gli altri requisiti voluti dalla legge."

³⁵⁷ Si prenda ad esempio, per tutti, la legge elettorale politica n. 3778/1859 il cui articolo 100 così recitava "Non si potrà immettere nella Camera un numero di Funzionari o d'Impiegati Regii stipendiati maggiore del quinto del numero totale dei Deputati. - Gl'impiegati però compresi nelle due categorie di cui ai NN 4 e 8 dell'art. 97, [primi Presidenti, Presidenti e Consiglieri delle Corti di Cassazione e d'appello e dei Professori ordinari delle Università Regie o degli altri Istituti pubblici nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici], non eccederanno mai per ciascuna di esse l'ottavo di quelli che possono essere ammessi nella Camera. Quando il numero degl'impiegati di queste due categorie sia superato, si estrarrà a sorte il nome di quelli la cui elezione debb'essere annullata. - Si estrarranno, quindi, ove occorra, i nomi che eccedano il quinto anzi determinato, non assoggettando in questo caso all'estrazione se non se gl'Impiegati delle categorie che ancora non vi sono state sottoposte [...]" ai sensi dell'articolo 101 "Il Deputato eletto da varii Collegi elettorali sarà tenuto di dichiarare alla Camera, tra otto giorni, dopo che essa avrà riconosciute valide le elezioni, quale sia il Collegio di cui esso intenda di esercitare la rappresentanza. In difetto di opzione di questo termine, la Camera procederà per estrazione a sorte alla designazione del Collegio che dovrà eleggere un nuovo Deputato". Cfr. le successive modificazioni e le leggi elettorali politiche: R.D. del 17 dicembre 1860, articoli 100 e 101; l. n. 3830/1877 recante modifiche in materia di incompatibilità che modifica la legge elettorale politica del 17 dicembre 1860, articolo 6; R.D. n. 3534/1882, articolo 84; R.D. n. 83/1895, articolo 88; l. n. 666/19129, articolo 104; l. n. 1401/1919, articolo 15, legge poi confluita nel TU R.D. n. 1495/1919, articolo 97.

³⁵⁸ Cfr. articolo 100 della legge elettorale politica del 1848 ai sensi del quale i funzionari e gli impiegati regii stipendiati non potevano superare il quarto del numero totale dei deputati; articolo 100 R.D. n. 3778/1859 e legge elettorale politica del 17 dicembre 1860 per i quali non potevano ammessi un numero di funzionari e impiegati maggiore del quinto del numero totale dei deputati, mentre la categoria comprensiva dei primi presidenti, Presidenti e consiglieri delle Corti di Cassazione e d'Appello e dei

i funzionari e gli impiegati dello Stato erano definiti come coloro “investiti di reggenze e di incarichi temporanei di uffici, i quali facciano carico al bilancio dello Stato o agli altri bilanci”³⁵⁹. Se una determinata categoria professionale eccedeva la ‘quota’ di seggi, si procedeva con il sorteggio alla decadenza del ‘parlamentare eccedente’. Esempio della disposizione contenuta nell’articolo 28 del Regolamento della Camera del 1888 ai sensi del quale “Se l’eletto ha un impiego incompatibile con quello di Deputato, la Giunta delle elezioni propone l’annullamento dell’elezione di lui; ed essa stessa, finita la verifica delle elezioni riuscite a primo scrutinio, propone alla Camera, se e di quanti tra gli eletti, il cui impiego sia compatibile, debba essere fatto sorteggio”.

La disciplina delle incompatibilità parlamentari³⁶⁰ nei confronti dei funzionari pubblici muoveva dalla preoccupazione che costoro avrebbero potuto esercitare un’indebita pressione sul Corpo elettorale e, se eletti, provocato un potenziale pregiudizio all’amministrazione statale in quanto distolti dal loro lavoro. Questo avrebbe comportato un indebolimento del loro potere di controllo sull’azione governativa anche perché vi era il rischio di minarne l’indipendenza. Inoltre, gli stessi avrebbero avuto una minore libertà d’azione nei confronti del Governo, in virtù dell’acquisizione dello status di deputato³⁶¹. I favorevoli al regime delle incompatibilità parlamentari erano spinti anche dal rilievo che il voto, essendo una pubblica funzione esercitata dai cittadini, poteva andare incontro a limitazioni di tipo legislativo proprio per assicurare la massima omogeneità possibile tra rappresentati e rappresentanti. Per cui, lo Stato può regolare l’esercizio di quel diritto e limitare la libertà dell’elettore per assicurare che si creino le condizioni ottimali ai fini dell’esercizio della funzione

professori universitari e degli altri istituti ove si conferivano i supremi gradi accademici non potevano eccedere l’ottavo di quelli che potevano essere ammessi alla Camera; articolo 6 l. n. 3830/1877 e articolo 88 R.D. n. 83/1895, articolo 104 l. 666/1912 che fissavano in 40 il numero dei funzionari ed impiegati eleggibili, limitando a 10 le categorie dei “primi Presidenti, dei presidenti e dei consiglieri di corte di cassazione, dei primi presidenti, dei presidenti e dei consiglieri delle corti di appello, i quali non potevano essere eletti nel territorio della loro giurisdizione [...], o in quello nel quale hanno esercitato l’Ufficio sei mesi prima della elezione e dei professori ordinari delle regie università e degli altri pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici”.

³⁵⁹ Cfr. articolo 83 R. D. n. 83/1895; articolo 99 l. n. 666/1912; articolo 92 R.D. n. 1495/1919; articolo 92-ter l. n. 2444/1923.

³⁶⁰ Per le quali si v., per tutti, MICELI, V., *Le incompatibilità parlamentari. Studio di diritto parlamentare*, Estratto dell’enciclopedia giuridica italiana, 1902.

³⁶¹ Cfr. GOVI, M., *Per una riforma delle disposizioni circa l’ineleggibilità e l’incompatibilità parlamentare degli impiegati dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm.*, 3, 1911, p. 366; COSENTINO, U., voce *Incompatibilità parlamentare*, in *NDI*, VI, Torino, Utet, 1938, p. 999.

parlamentare³⁶². Si sosteneva, inoltre, la necessità di salvaguardare il principio di separazione dei poteri fra Esecutivo e Legislativo, in quanto non era considerato opportuno che coloro i quali erano chiamati ad applicare le leggi si confondessero con coloro che avrebbero dovuto esaminarle. Questo avrebbe comportato un rilevante dispendio di energie in quanto il deputato-impiegato non avrebbe goduto del tempo necessario per adempiere ai doveri inerenti i due Uffici. Un'altra argomentazione era quella per la quale l'impiegato che avrebbe concorso alla produzione legislativa avrebbe dovuto sposare un partito e delle convinzioni, rifiutandone altre, producendosi così un sovvertimento della gerarchia amministrativa. Ne consegue che l'intera disciplina delle incompatibilità parlamentari per i funzionari pubblici era dettata dal principio per il quale l'intero *corpus* non avrebbe potuto rendersi indipendente dal potere esecutivo. Si trattava di una limitazione ispirata al sospetto e alla diffidenza³⁶³ che rendeva necessario approntare opportuni "freni morali per il retto funzionamento di un buon regime rappresentativo"³⁶⁴. Proprio la necessità di assicurare l'indipendenza ai deputati-impiegati sembrava essere la preoccupazione principale a tutela della più ampia libertà possibile nell'esercizio delle funzioni parlamentari, in modo da garantire esclusivamente il controllo da parte del Corpo elettorale³⁶⁵.

Invece, coloro i quali sostenevano l'opportunità dell'ingresso degli impiegati pubblici valorizzavano l'eminenza e le capacità tecniche di persone che potevano essere considerate migliori e capaci sia sotto il profilo umano che su quello tecnico³⁶⁶. La

³⁶² FERRACCIU, A., *Note su le incompatibilità parlamentari: a proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista politica e letteraria*, 12, 1900, p. 41.

³⁶³ Si esprimeva così SANESI, G., *Su le incompatibilità parlamentari*, in *La rassegna nazionale*, 109, 1899, pp. 124 ss., nel momento in cui sostiene che la suddetta normativa "colpisce allo stesso modo uomini del Governo, funzionari governativi, e corpi elettorali. Dei primi si sospetta che anche nei rapporti parlamentari si valgano col funzionario deputato di quel potere che quotidianamente esercitano nei rapporti d' Ufficio; dei secondi si dubita che anche come deputati debbano, per lo meno, conservare verso gli uomini del Governo il medesimo contegno di obbedienza passiva agli ordini ricevuti; degli ultimi si teme che non sempre, rispetto ai pubblici funzionari, sappiano scegliere persone integre, colte, indipendenti, se anticipatamente non vengono ad essi designati quelli che possano avere i requisiti opportuni per divenire degni rappresentanti della Nazione. — Ma il sospetto non è conciliabile con l'idea della libertà. In un paese libero, e meritevole di esser tale, base principalissima dell'organizzazione politica dev' essere un'incondizionata fiducia, che tutti gli organi costituenti lo Stato sappiano rettamente usare della libertà e non abbiano di mira altro interesse che quello comune".

³⁶⁴ TAMBARO, I., *Delle incompatibilità parlamentari*, in *Rivista di giurisprudenza di Trani*, 22, 1899, p. 821.

³⁶⁵ Cfr. CRISTOFOLINI, G., *La perdita del mandato politico a titolo di pena*, in *Rivista dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1926, p. 121.

³⁶⁶ Per una sintesi delle singole posizioni cfr. TAMBARO, I., *Le incompatibilità parlamentari*, Milano-Palermo, Remo Sandron Editore, 1899, pp. 29 ss.; GATTI CORSETTI, M., *Le incompatibilità parlamentari*, Torino, Bocca, 1904, pp. 37 ss.

previsione dell'eleggibilità per i funzionari e impiegati dello Stato muoveva dal presupposto che questi, con le loro indubbie capacità, avrebbero favorito e migliorato la funzionalità dei lavori parlamentari³⁶⁷. Ciò era dovuto all'alta considerazione che gli stessi avevano presso gli ambienti istituzionali, poiché erano considerate persone competenti, abituati a lavorare realmente³⁶⁸, la cui presenza costituiva un fattore relevantissimo per elevare "il livello intellettuale dell'Assemblea stessa"³⁶⁹. A riprova della concezione che si aveva sui funzionari pubblici, è sufficiente notare che le incompatibilità si riferiscano a quelle "persone che [possiedono] i requisiti morali e intellettuali per far parte della rappresentanza"³⁷⁰. Infatti, la legge elettorale del 1877, nel ridurre il numero dei funzionari impiegati eleggibili a 40 testimonia come, nelle intenzioni del legislatore, solo chi avesse già una posizione di primo piano "nella organizzazione e quindi nella direzione politica del giovane Stato costituzionale italiano, potesse [...] aspirare a sedere alla Camera dei deputati [la quale] doveva risultare quanto più possibile omogenea alla ristrettissima e selezionatissima classe politica-dirigente che esprimeva (anche) il governo"³⁷¹. La diminuzione del numero degli impiegati eleggibili a 40 risentiva del dubbio che quei funzionari non appartenenti alle più elevate categorie pubbliche non fossero sufficientemente indipendenti e quindi non all'altezza dell'Ufficio parlamentare, ragion per cui si rendeva necessario un 'filtro' ancor di più selettivo.

³⁶⁷ Proprio per questi motivi si riteneva pregiudizievole per la Camera prevedere una legge sulle incompatibilità eccessivamente restrittiva, in quanto avrebbe privato l'assemblea di persone capaci, difficilmente sostituibili con altre. Cfr. ZANICHELLI, D., *Sulle incompatibilità parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2, 1891, pp. 1027-1028.

³⁶⁸ È chiaro in questo senso BRUNIALTI, A., *Incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1883, pp. 231 ss.

³⁶⁹ Così ZANICHELLI, D., *I deputati impiegati*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1889, pp. 10 ss. In polemica con la legge elettorale del 1887 che abbassò il numero dei deputati impiegati eleggibili a 40. Analogamente ORLANDO, V.E., *La legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità di una revisione di essa*, in *Archivio di diritto pubblico*, 4, 1894, pp. 45 ss., criticando apertamente il limite di 10 professori universitari eleggibili. Costoro, infatti, erano "i rappresentanti della più elevata manifestazione della cultura e della scienza nazionale [per cui il] limite [...] appare indiscutibilmente illiberale"; ID., *Sulle incompatibilità dell'Ufficio di deputato con la professione di avvocato*, in *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1940, p. 308, nel momento in cui, parlando della categoria degli avvocati eleggibili al Parlamento, richiama i concetti di "intelligente, cultura, carattere, allenamento mirabile alla lotta parlamentare" descrivendo la necessità che nelle Assemblee siedano i migliori per far fronte ad un chiara esigenza politica e sociale.

³⁷⁰ Così GATTA, E., voce *Eleggibilità*, in *NDI*, V, Torino, Utet, 1938, p. 323.

³⁷¹ MANCA, A.G., *Incompatibilità parlamentari e forma di governo nella monarchia costituzionale italiana ottocentesca*, in NIEDDI, A., SODDU, F., (a cura di), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, Sassari, Editrice democratica sarda, 2011, p. 314.

Su tali problematiche vi erano, tuttavia, anche considerazioni politiche in quanto la Destra storica intendeva assicurare in Parlamento una ‘quota’ sufficientemente cospicua di impiegati statali i quali, appartenendo all’alta burocrazia erano “ministeriali, cresciuti e formati nel periodo di affermazione dell’ideologia liberal-moderata o sulla scia della proficua esperienza dell’amministrazione napoleonica e dunque la destra liberale aveva tutto l’interesse a mantenere ragionevolmente numerosa la loro rappresentanza in Parlamento”³⁷².

I Regolamenti del 1848 e del 1863 della Camera disponevano che i verbali delle elezioni venissero rimessi alla competenza degli Uffici – sette, poi nove – i quali avrebbero successivamente nominato un relatore incaricato di presentare all’Assemblea il lavoro del proprio Ufficio³⁷³. Negli anni seguenti all’entrata in vigore dei primi Regolamenti parlamentari, emerse, tuttavia, l’esigenza di promuovere modifiche alla procedura sottesa alla verifica dei poteri. Infatti, questa poneva una serie di problematiche per quanto concerneva la speditezza dei lavori e il carattere uniforme della giurisprudenza poiché, trattandosi di elezioni generali, la Camera perdeva del tempo prezioso per la propria valida costituzione. Inoltre, ogni elezione contestata era caratterizzata a volte da ampie e lunghe discussioni, a volte da decisioni e giudizi affrettati in quanto mancava un vero e proprio procedimento contenzioso in grado di porre in essere indagini accurate ed elaborate tali da accertare i fatti. A ciò si aggiungeva la profonda e indubbia criticità di manomissioni dei voti e convalide o annullamento delle elezioni dettate da logiche puramente politiche³⁷⁴. Il controllo degli Uffici non era soddisfacente poiché la composizione per mezzo dell’estrazione a sorte non assicurava la funzionalità dell’esercizio di funzioni da sempre considerate giurisdizionali, anzi dava loro un carattere politico.

Per questo, nel 1868 – guarda caso anno in cui la Camera dei Comuni³⁷⁵ si spogliava della propria competenza in materia di verifica dei poteri per affidarla alle Corti di

³⁷² Si v., anche per un’accurata cronologia storica, CASANA, P., *La prima legge parlamentare sulle “incompatibilità” dei Deputati (13 maggio 1877)*, in *Studi piemontesi*, n. 1/2014, pp. 28 ss.

³⁷³ Cfr. articoli 2 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1848 e del 1863.

³⁷⁴ Cfr. MANCINI, M., GALEOTTI, U., *Op. cit.*, pp. 19 ss.; SABINI, G., *La verifica delle elezioni politiche*, in *Id.*, *Saggi di diritto pubblico*, Bari, Laterza, 1915, pp. 26 ss.; MOHROFF, F., *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi editore, 1948, pp. 109 ss.; GARZIA, C., *Il ruolo della Giunta delle elezioni nella Camera dei deputati del Regno d’Italia*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/2004, pp. 9 ss.; GAMBALE, P. *Op. cit.*, pp. 28 ss.

³⁷⁵ Originariamente, l’istituto della verifica dei poteri e della esclusiva competenza della Camera a valutare i titoli di ammissione dei propri componenti, nacque in Inghilterra nell’ambito della lotta tra il

giustizia³⁷⁶ – la Camera, nel procedere alla riforma del proprio Regolamento, prevedeva la costituzione di una Giunta permanentemente competente per verificare le elezioni, denominata Giunta delle elezioni³⁷⁷. La stessa provvedeva a dotarsi di un proprio Regolamento interno. I principi ispiratori dell'attività dell'organo erano quelli della seduta pubblica, del contraddittorio, della pubblica discussione e della decisione motivata³⁷⁸. A ciò si aggiunga che la designazione presidenziale e il carattere permanente dell'organo, superando la logica del 'breve periodo' connessa al sistema del sorteggio e degli Uffici, testimoniano come già a metà del XIX secolo si ebbero i primi tentativi di attribuire all'attività di verifica dei poteri da parte della Giunta un carattere stabile e proceduralizzato.

Improntata alla logica dell'imparzialità, la riforma aveva previsto che i componenti della Giunta fossero nominati dal Presidente della Camera e che non avrebbero potuto rinunciare alla designazione. Nel 1900 i componenti della Giunta divennero 30³⁷⁹ e si innalzò il numero legale da 8 a 12, mentre nel 1907 vennero approntate altre modifiche al Regolamento riguardanti la sostituzione di componenti della Giunta nell'ipotesi di mancato adempimento dei propri doveri e il divieto per i deputati di prestare patrocinio innanzi alla Giunta medesima³⁸⁰. Il Presidente individuava tra i componenti la Camera quelle personalità più illustri e autorevoli, assicurando il maggiore equilibrio possibile tra le forze politiche. Una volta che i verbali delle elezioni venivano distribuiti per ordine alfabetico dei collegi e per anzianità fra i commissari, la Giunta avviava l'esame dei processi verbali, verificando che l'eletto possedesse i requisiti richiesti dallo Statuto e dalla legislazione elettorale. Se le conclusioni erano unanimi, l'Assemblea non prendeva posizione; in caso contrario, gli esponenti della Giunta contrari alle deliberazioni assunte cercavano di esprimere in seno al Consesso le proprie

Parlamento e la Corona. Tale situazione venne formalizzata con il *Granville Act* del 1770 per mezzo del quale il giudizio delle elezioni contestate dalla Camera veniva attribuito alla competenza di un Comitato di tredici membri scelti dal Parlamento all'interno di una lista di quarantanove persone estratte a sorte. L'eccessiva politicizzazione della suddetta attività spinse la Camera a spogliarsi di siffatta competenza per attribuirla alle Corti di giustizia, il che avvenne con la legge del 31 luglio 1868. Sulle vicende inglesi cfr. MICELI, V., *La verifica dei poteri*, in *Roma-Rivista politica parlamentare*, 1897, pp. 742 ss.; LUZZATTI, L., *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova antologia*, 1877, pp. 23 ss.

³⁷⁶ Cfr. Parliamentary election act del 1868.

³⁷⁷ Cfr. articolo 12 del Regolamento della Camera dei deputati del 1868.

³⁷⁸ Cfr. articoli 16 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1868.

³⁷⁹ Cfr. articolo 12, lett. b) del Regolamento della Camera dei deputati del 1900.

³⁸⁰ Cfr. CIAURRO, L., DI CIOLO, V., voce *Elezioni*, IV) *Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur.*, XIII, Roma, 1989, p. 4.

considerazioni³⁸¹. Il voto della Camera era definitivo, tranne i casi in cui occorreva applicare la normativa in materia di incompatibilità parlamentari.

Infatti, come si rileva dal già citato articolo 28 del Regolamento della Camera del 1888, relativamente alle incompatibilità il compito era quello di individuare coloro che rientravano nella categoria degli impiegati eccedenti ai fini del sorteggio³⁸². Fino al 1880 vi era il dubbio se le procedure di estrazione a sorte fossero di competenza della Giunta delle elezioni o della Commissione per l'accertamento dé deputati impiegati. Con un voto del 7 dicembre del medesimo anno, si stabilì l'esclusiva competenza della prima, potendo la seconda supplire nell'ipotesi di mancato esercizio delle competenze della Giunta. Tuttavia, è opportuno rammentare che la Commissione per l'accertamento dé deputati impiegati venne abolita nel 1888³⁸³.

Esaminati tutti i processi verbali delle elezioni e raccolte le informazioni sufficienti ad individuare il numero degli impiegati presenti in Assemblea, la Giunta stilava per l'Aula una relazione sull'accertamento dei deputati titolari di impiego pubblico, predisponendone un'apposita lista e proponendo l'annullamento dell'elezione attraverso il sorteggio per la categoria che sovrabbondava la 'quota' prevista. Si svolgeva una

³⁸¹ La verifica dei poteri da parte della Giunta delle elezioni avveniva attraverso un procedimento ove si prevedeva la partecipazione delle parti e la possibilità di svolgere apposite indagini. La decisione veniva adottata a maggioranza dei voti. Cfr. articoli 19 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1888. Per un'ampia analisi cfr. BEZZI, G., *La verifica dei poteri nella Camera dei Deputati*, Poggio Mirteto, Società Cooperativa Tipografica Sabina, 1911, pp. 32 ss.

³⁸² Come avverte MANCA, A.G., *La Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati nella Camera dei deputati subalpina (1848-1860)*, in AIMO, P., COLOMBO, E., RUGGE, F., (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli, Op. cit.*, pp. 193 ss., era particolarmente difficoltoso conoscere le fattispecie di impiego pubblico e i relativi presupposti di natura soggettiva e oggettiva per potersi desumere il rapporto d'impiego. Di qui, le difficoltà di individuare il numero effettivo dei parlamentari impiegati pubblici per due ordini di ragioni. Da una parte, gli eletti, nel timore di ricadere tra i sorteggiati e vedersi annullata l'elezione, negavano di appartenere ad una delle categorie 'a rischio'. In secondo luogo, era obiettivamente difficoltoso stilare l'elenco dei deputati impiegati. Analogamente, ID., *I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in MANCA, A.G., BRAUNER, W., (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker&Humblot, 1998, pp. 391 ss.; ID., *I funzionari-deputati: problemi di ricerca*, in *Le carte e la storia*, n. 2/1998, p. 68.

³⁸³ Infatti, come ricorda BRUNIALTI, A., *Venti deputati fuor dalla legge*, in *La nuova rivista*, n. 108/1889, pp. 98 ss., Capitava benissimo che vi fossero possibili contrasti nei lavori della Giunta delle elezioni e la Commissione per l'accertamento de deputati impiegati. Il problema della compatibilità dei due organi sorse quando, nel 1881, prima che vi fosse proceduto al sorteggio dei deputati impiegati, ne furono eletti altri due che non vennero compresi nella lotteria in quanto la loro elezione non venne convalidata. Dopo che il sorteggio eliminò tre di questi, essi furono tutti rieletti, mentre nel frattempo un docente universitario venne chiamato a ricoprire un incarico ministeriale, lasciando vacante il seggio. Si pose quindi la questione su quale organo avrebbe dovuto esaminare le cinque elezioni e i rispettivi ambiti di competenza. Per qualche anno, i due organi riuscirono a conciliare il loro operato, finché la Giunta delle elezioni non iniziò ad invadere il campo di azione della Commissione la quale iniziò a ricoprire un ruolo molto modesto.

discussione generale cui non partecipavano né gli interessati né il Governo. Il deputato impiegato aveva come unica possibilità di non essere sorteggiato quella di rinunciare al proprio Ufficio³⁸⁴. A questo punto, il sorteggio aveva luogo in Seduta pubblica da parte del Presidente d'Assemblea il quale poneva in un'urna, categoria per categoria, i nomi dei deputati tra i quali doveva avvenire il sorteggio, traendone tanti quanti fossero gli eccedenti la categoria³⁸⁵. Non erano compresi nelle procedure di estrazione a sorte i ministri e i sottosegretari di Stato, non considerati realmente funzionari. Effettuate le operazioni di estrazione a sorte, laddove ci si accorgeva che nell'urna non fosse stato compreso qualche deputato impiegato, non si procedeva a un nuovo sorteggio perché altrimenti si sarebbero violati i diritti di coloro la cui elezione era stata validata. Non rimaneva altro che annullare l'elezione di chi non avesse partecipato al sorteggio.

In quest'esempio si evidenziano tutte le potenziali criticità legate alla procedura di estrazione a sorte in quanto l'alea comprometteva e comprimeva due eguali diritti di libertà: quello di continuare a svolgere il proprio incarico professionale e quello di optare per la carriera di deputato. Infatti, nell'ipotesi delle professioni universitarie, la decisione arbitraria del sorteggio sulla permanenza in Assemblea poteva produrre gli effetti negativi di privare la Camera di elevate personalità, non rispettando la volontà del Corpo elettorale. E, dall'altro, nell'ipotesi in cui l'insegnante avesse deciso di intraprendere la carriera parlamentare, si sarebbero lesi i diritti del mondo accademico che avrebbe potuto reclamare l'insegnamento di una determinata disciplina da parte di colui era stato designato³⁸⁶. Sebbene vi fosse chi, nonostante la consapevolezza degli effetti distorsivi del sorteggio, si premurava di difendere la rigorosa applicazione della legge per non lederne la "maestà sua"³⁸⁷, era evidente che rimettersi al "capriccio della sorte"³⁸⁸ significava adottare una procedura irrazionale e profondamente "ingiusta"³⁸⁹ che avrebbe potuto privare la Camera di coloro che fossero in possesso delle qualità

³⁸⁴ BRUNIALTI, A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1896, pp. 719 ss.

³⁸⁵ Come ricordano Mancini e Galeotti, a partire dal 6 giugno 1887, il Presidente della Camera usò un sistema meno ingrato, ovvero far permanere al proprio seggio quegli impiegati i cui nominativi erano stati sorteggiati dall'urna, evitando così di estrarre i nominativi dei proscritti.

³⁸⁶ Cfr. SANESI, G., *Op. cit.*, pp. 523 ss.

³⁸⁷ FERRERO CAMBIANO, C., *Le leggi d'incompatibilità e il sorteggio dei deputati impiegati*, in *La nuova rivista*, n. 121/1883, pp. 261-262.

³⁸⁸ BRUNIALTI, A., *Incompatibilità parlamentari*, *Op. cit.*, p. 232.

³⁸⁹ SPADA, M., *Incompatibilità*, in *La rassegna nazionale*, 26, 1885, p. 160.

necessarie, urtando la coscienza del Corpo elettorale³⁹⁰. Una situazione di questo genere è accaduta nel 1877 quando furono sorteggiati undici professori e altri nove pubblici ufficiali, tra i quali nominativi illustri di Luzzatti e Messedaglia. In queste ipotesi, l'estrazione a sorte si presentava come un criterio che 'colpiva' i "più illustri, adatti e onesti, [tenendo] dentro i più oscuri ed inetti"³⁹¹. Vi era anche chi riteneva opportuna l'abrogazione di ogni limitazione al diritto degli impiegati di sedere alla Camera, proprio perché questo regime normativo implicava il ricorso al sorteggio³⁹².

Il combinato disposto tra sorteggio e Uffici in materia di verifica dei poteri non ha caratterizzato solo l'Italia. Disposizioni analoghe le ritroviamo anche in altri Paesi³⁹³. In Francia, ad esempio, formatosi l'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente divideva la Camera in undici Uffici, tutti sorteggiati, e fra essi ripartiva i processi verbali delle elezioni. Questi erano analizzati da Commissioni composte da cinque membri, formate a sorte all'interno di ciascun Ufficio. La parola definitiva sulla validità delle elezioni spettava all'Assemblea. In Belgio, invece, si formavano tramite estrazione a sorte Commissioni composte da sette deputati tra le quali venivano ripartiti i processi verbali.

4. Il superamento del sorteggio: la natura gruppopentrica dei Regolamenti parlamentari e l'istituzione delle Commissioni alla Camera dei deputati

Le riforme elettorali³⁹⁴ che si susseguirono tra il 1912 e il 1919, tese a superare le restrizioni al diritto di voto e la formula maggioritaria uninominale, riflettono i profondi cambiamenti di natura economica e sociale verificatisi in Italia. Tra il 1880 e il 1914 la società italiana aveva conosciuto un imponente processo di trasformazione economica, sociale, demografica e industriale, avviandosi verso le forme di una società prettamente

³⁹⁰ Cfr. FERRACCIU, A., *Op. cit.*, p. 48.

³⁹¹ PALMA, L., *Le nostre incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1883, pp. 460 ss. Analoghi rilievi in BONGHI, R., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova antologia*, 72, 1883, pp. 728 ss., il quale rileva come, sebbene la sorte avesse escluso dalla Camera sia persone illustri sia coloro che avessero scarse capacità, costoro erano stati tutti rieletti, facendo comprendere implicitamente l'insoddisfazione per il sorteggio.

³⁹² GOVI, M., *Op. cit.*, p. 369.

³⁹³ Cfr. ASTRALDI, R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1932, pp. 121 ss.

³⁹⁴ Per una sintesi cfr. POMBENI, P., *La rappresentanza politica*, in ROMANELLI, R., (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, pp. 73 ss.; BALLINI, P.L., voce *Sistemi elettorali (Regno d'Italia)*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, *Op. cit.*, pp. 956 ss.

capitalista. La crescita della popolazione e gli spostamenti dalle campagne alle città favorirono un'inarrestabile espansione dei siti urbani manifatturieri e la conseguente emigrazione verso quelle città che stavano avviando profondamente il processo di industrializzazione.

Il processo di trasformazione della società italiana fu rapido ed inevitabile, tale da innescare un imponente mutamento degli stili e dei ritmi di vita. L'articolazione sociale iniziò ad assumere nuove forme finendo, così, per non essere più inquadrata negli schemi rigidi e prefissati dell'ideologia politica liberale. L'emersione di nuove istanze, legate soprattutto al mondo sindacale e alle forme di organizzazione che stavano sviluppandosi, arricchirono la struttura sociale e burocratica della società la quale, individuando nuovi interpreti e soggetti esponenziali delle rinnovate pretese, iniziò a distaccarsi, rendendosi autonoma dal sistema politico tradizionale.

Il rapporto 'unico' e identificativo tra la classe politica liberale e le strutture statali favorì una profonda crisi istituzionale, acuita dalla scarsa funzionalità delle istituzioni parlamentari caratterizzate da maggioranze instabili ed Esecutivi deboli. Il Parlamento, il Governo e la classe dirigente liberale erano lontani e profondamente distaccati dal mondo reale, incapaci di selezionare, articolare e rappresentare le innovate esigenze di una società nuova che non si riconosceva più nell'ideologia liberale. La guerra in Libia nel 1913 aveva dimostrato la debolezza del Parlamento rispetto alle grandi decisioni di politica estera, diffondendosi l'immagine di Assemblee completamente avulse dalla realtà e incapaci di esercitare un'adeguata ed efficace azione di indirizzo e di controllo nei confronti dell'Esecutivo. La decisione giolittiana di impugnare le armi aveva acuito lo scontro tra interventisti e neutralisti e non riuscì a ridare forza ai liberali. Tale situazione, già particolarmente difficile, venne acuita dalla 'vittoria mutilata' di Vittorio Veneto all'esito del primo grande conflitto mondiale.

L'Italia, uscita vincitrice dallo scontro bellico, si ritrovò ad avviare il processo di riconversione industriale e dell'intero sistema produttivo, fino ad allora finalizzato alle esigenze di guerra, per favorire la ripresa e la stabilizzazione economica e finanziaria del Paese, già in crisi per l'acuito deficit di bilancio. Il contesto economico, interno e internazionale, non offriva le condizioni favorevoli per una rapida ripresa della nostra economia. Infatti, i volumi delle importazioni e delle esportazioni, rispettivamente, aumentarono e diminuirono in modo stabile, i trasporti erano inefficienti e la perdurante

crisi agricola mise in agitazione la classe contadina. Proprio queste profonde agitazioni sociali scossero il Paese, rese ancora più gravi dagli scioperi e dalle violenze che imperversavano in tutte le città italiane.

Gli interventi normativi che si susseguirono sull'estensione dell'elettorato attivo e sulla legislazione elettorale in senso stretto rappresentarono la risposta della classe politica liberale alla profonda crisi di sistema. Gli schemi, tuttavia, erano ormai mutati. L'emergere di nuove forze politiche, lontane dai modelli liberali ed espressione delle nuove e plurime richieste sociali, finirono per alimentare la crisi della formula ideale della rappresentanza nazionale, cui erano espressione i liberali, allentando il legame di tipo personalistico tra elettori ed eletti, a vantaggio di un rapporto di tipo politico mediato dalle organizzazioni partitiche e dalle nuove forze sociali. Evidente come, le suddette vicende che videro la fine dello Stato liberale, testimonino un forte e chiaro intreccio del rapporto che si instaura tra la forma di governo parlamentare, il sistema partitico e le formule elettorali³⁹⁵.

Dal punto di vista del sistema elettorale, un primo passo in avanti si ebbe con le normative del 1912 e del 1913³⁹⁶. Con le leggi 30 giugno 1912, n. 665³⁹⁷ e 22 giugno 1913, n. 648, successivamente trasfuse nel Testo unico 26 giugno 1913, n. 821, fu introdotto il 'quasi suffragio universale'. Il diritto di voto fu esteso ai cittadini maschi di

³⁹⁵ La bibliografia sul tema è amplissima. Cfr. *ex plurimiis* NATALE, G., *La questione sociale e la crisi del Parlamento dal 1890 al 1900*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, Camera dei deputati, 1948, pp. 185 ss.; VENERUSO, D., *La vigilia del fascismo. Il primo ministero Facta nella crisi dello stato liberale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 11 ss.; LASCHI, G., *I liberal-costituzionali nelle elezioni del 1913 e del 1919*, in *Il Politico*, n. 1/1990, pp. 117 ss.; SETON WATSON, C., *L'Italia dal liberalismo al fascismo, II*, Roma-Bari, Laterza, 1999, pp. 671 ss.; CAROCCI, G., *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1986, pp. 187 ss.; MONTALDO, S., *Il Parlamento e la società di massa (1900-19)*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento, Op. ult. cit.*, pp. 197 ss.; SICARDI, S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, *ivi*, pp. 253 ss.; VENERUSO, D., *Storia dell'Italia del novecento*, Roma, Edizioni Studium, 2002, pp. 115 ss.; MARTUCCI, R., *Storia costituzionale italiana*, Roma, Carocci, 2002, pp. 133 ss.; GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 313 ss.; SALVADORI, M.L., *Storia d'Italia, crisi di regime e crisi di sistema*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 77 ss.

³⁹⁶ Già con la riforma elettorale del 1882, l'elettorato attivo fu abbassato da 25 a 21, mentre fu mantenuto il requisito dell'alfabetismo. Avrebbero potuto votare coloro che, oltre a godere dei diritti politici e civili, sapessero leggere e scrivere, comprovando di aver sostenuto positivamente l'esame delle materie incluse nel corso elementare obbligatorio.

³⁹⁷ "Il criterio fondamentale cui si ispirò il legislatore italiano nella sua riforma [...] è che la capacità elettorale deve presumersi anche negli analfabeti, poiché molti di essi possono avere una intelligenza, una pratica della vita, un discernimento del bene e del male, dell'utile e del danno, anche in politica, un'accortezza nel tutelare i loro interessi, maggiore del licenziato dalla terza elementare, quindi anche gli analfabeti avrebbero il diritto di reclamare il godimenti del diritto elettorale politico, onde la legge si appresta a concederlo o meglio a riconoscerlo loro", così CARBONERA, P.E., *La riforma elettorale e la Nuova Legge Elettorale Politica Italiana*, Torino, Zola, 1913, p. 55.

oltre 30 anni, anche se analfabeti, ed ai cittadini di età compresa tra 21 e 30 anni che sapessero leggere e scrivere o fossero in possesso dei requisiti fissati dalle precedenti leggi o avessero compiuto il servizio militare.

Nel 1919 si ebbe il punto di svolta per il sistema istituzionale italiano³⁹⁸. Con l'espansione del suffragio e la legge elettorale n. 1401/1919³⁹⁹ si introdusse il sistema elettorale proporzionale, volano per l'affermarsi dei partiti di massa che iniziarono a 'penetrare' e condizionare pesantemente la vita delle istituzioni statutarie. Fu una svolta storica "perché favorì la formazione di un moderno sistema di partiti a base popolare [i quali] erano il modo più adeguato per formare i dirigenti e la capacità di direzione"⁴⁰⁰. La nuova legislazione elettorale si pose come servente al nuovo quadro politico-istituzionale, contribuendo a dar voce alle forze politiche realmente vive e attive nella penisola, proporzionalmente alla rispettiva forza politica⁴⁰¹. Il livello dello scontro politico aumentò vertiginosamente. La vecchia classe politica, rappresentata dai liberali, perse la maggioranza e si trovò di fronte una nuova forma di rappresentanza politica assicurata dai partiti di massa⁴⁰², espressione di interessi rinnovati ed eterogenei. Le elezioni del 1919 presentarono un'agone elettorale completamente nuovo e rinnovato, dove la preferenza degli elettori non veniva più diretta verso i candidati, ma nei confronti delle liste di partito. Ne consegue che il rinnovato contesto storico-politico "impone[va] a tutte quelle forze che non hanno mai avuto una propria organizzazione strutturata di 'inventarsi' il partito"⁴⁰³. Il nuovo sistema elettorale e la presenza delle organizzazioni di massa fecero crollare il 'classico' sistema liberale di raccolta del consenso: non più personalistico e localistico, improntato alle massime forme di clientelismo, ma ideologico e politico, difficilmente gestibile attraverso le classiche

³⁹⁸ Per i profili storici si v., per tutti, ROSSI, F., *Uffici e commissioni parlamentari in età liberale (Quinta parte)*, in *Minerva web*, n. 18/2013, reperibile al seguente link https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1624&newsletter_numero=151

³⁹⁹ V. articolo 1 a mente del quale "L'elezione dei deputati è fatta a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale".

⁴⁰⁰ BONFIGLIO, S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 34.

⁴⁰¹ Cfr. MAZZANTI PEPE, F., *Profilo istituzionale dello stato italiano*, Roma, Carocci, 2004, p. 74.

⁴⁰² Soprattutto il partito popolare e il partito socialista.

⁴⁰³ PIRETTI, M. S., *Le leggi elettorali e la loro incidenza sulla Camera dei deputati. Un'analisi della ricadute delle riforme del 1882, 1912 e 1919*, in MANCA, A.G., BRAUNDER, W., (a cura di), *Op. cit.*, p. 246.

mediazioni cui era abituata la classe dirigente liberale, segnandone il definitivo tramonto⁴⁰⁴.

La riforma della legislazione elettorale in senso stretto influì non solo sull'assetto partitico, ma anche sulla stessa organizzazione dei lavori parlamentari e sull'adeguamento delle strutture interne alla Camera fino ad allora incentrati, *de facto*, sul sorteggio attraverso la costituzione degli Uffici, in un'ottica puramente individuale e individualista. Occorreva un vero e proprio rinnovamento ispirato alla logica dell'omogeneità e dell'affinità di tipo politico dei singoli componenti la Camera. Le nuove forze politiche entrate alla Camera dei deputati, espressione di organizzazioni partitiche pesanti e strutturate, dimostrarono come il sistema degli Uffici – e quindi del sorteggio – non fosse idoneo ad assicurare l'esame dei progetti di legge. Infatti, “il metodo del sorteggio e la continua rotazione dei deputati fra gli Uffici determinava [...] non soltanto una distribuzione dei deputati che prescindeva del tutto dalle loro capacità, ma anche la nascita di maggioranze politiche del tutto casuali [rendendo] oltremodo difficile, per qualsiasi governo e per qualsiasi maggioranza, tenere fermo un indirizzo politico legislativo”⁴⁰⁵. La costituzione degli organi attraverso l'estrazione a sorte non garantiva una adeguata rappresentanza e rappresentatività delle minoranze recando con sé il rischio di non assicurare l'espressione degli interessi di una società che andava, piano piano, espandendosi.

Nel rinnovato contesto storico del primo dopoguerra, si avvertiva la necessità di innovare l'organizzazione parlamentare interna attraverso la costituzione di organi che potessero esercitare una penetrante attività di controllo sull'amministrazione burocratica dello Stato – guidata dal Governo – in modo da assicurare pienamente il principio di pubblicità dell'amministrazione. Inoltre, il pluralismo degli interessi espressi dalla rinnovata e multiforme società si traduceva nell'esigenza di implementare l'attività di produzione legislativa per rispondere alle domande sociali ed assicurare loro adeguata

⁴⁰⁴ La modifica alla legislazione elettorale in senso stretto si tradusse in una diversa visione del rapporto tra Stato, Corpo elettorale e rappresentanza politica. Spiegano benissimo le conseguenze dell'adozione del nuovo sistema elettorale e delle profonde concezioni che ispiravano la proporzionale e il sistema maggioritario FIORAVANTI, M., *La crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana*, in GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 202-203; SABBATUCCI, G., *La crisi del sistema politico liberale*, *ivi*, pp. 256-257.

⁴⁰⁵ MERLINI, S., *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, in MANCA, A.G., BRAUNDER, W., (a cura di), *Op. ult. cit.*, p. 90.

soddisfazione. Solo organi ristretti nella composizione e operativi a tempo pieno, composti da Gruppi riconosciuti in senso giuridico-formale⁴⁰⁶, proiezione di partiti realmente espressione della società, avrebbero potuto garantire la piena realizzazione di siffatte esigenze⁴⁰⁷. Infatti, le nuove ‘tipologie’ di partito esistevano prima e fuori del Parlamento e l’attestazione della loro presenza è assicurata proprio dal sistema elettorale proporzionale⁴⁰⁸. A livello più propriamente politico, come detto, il sistema degli Uffici “non comportava alcuna garanzia per le minoranze e, funzionava quindi sul presupposto di una sostanziale intercambiabilità tra i parlamentari, quale poteva sussistere in assemblee elette con sistema uninominale – o non elettive – nelle quali i processi aggregati fra i componenti rispondevano più a coalizioni di interessi o a seguiti personali che non a vere e proprie differenziazioni programmatiche o ideologiche fra i partiti”⁴⁰⁹.

Di qui, le riforme⁴¹⁰ del Regolamento⁴¹¹ della Camera dei deputati che, rispettivamente tra il 1920⁴¹² e il 1922⁴¹³, istituirono e implementarono il numero delle

⁴⁰⁶ Per utili ricostruzioni cfr. NEGRI, G., CIAURRO, G.F., voce *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989, pp. 1-3. Per considerazioni più ampie si v. RESCIGNO, G.U., voce *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 779 ss.

⁴⁰⁷ GIANFRANCESCO, E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013, pp. 4 ss.

⁴⁰⁸ Cfr. MAZZONI HONORATI, M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 18.

⁴⁰⁹ CIAURRO, G.F., voce *Commissioni parlamentari*, I) *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1988, p. 2.

⁴¹⁰ Per una sintesi si v. CIAURRO, G.F., *Gli organi delle Camere*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Op. ult. cit.*, pp. 251 ss.

⁴¹¹ Fu l’On. Modigliani, il 14 giugno 1918, a presentare la proposta di modifica al Regolamento prevedendo l’istituzione delle Commissioni permanenti per l’esame dei progetti di legge, la cui nomina veniva rimessa ai Gruppi parlamentari chiamati Uffici. Il dibattito nella Giunta per il Regolamento fu acceso, come comprovano l’originaria proposta dell’On. Peano di istituire la sola Commissione per gli Affari esteri per esercitare un maggiore controllo sul Governo e il quesito posto, nella Seduta dell’11 maggio 1919, dal Presidente della Giunta Orlando ai commissari: “Conviene la trasformazione radicale del sistema vigente ovvero è il caso di limitarsi alla nomina della Commissione per la politica estera?”. A riprova di come non fossero tutti d’accordo sull’istituzione delle Commissioni vi sono le significative riflessioni dell’On. Riccio il quale invitava gli altri esponenti della Giunta a riflettere bene sulla scelta tra mantenere “l’antico” e passare al nuovo sistema proposto: “la sanzione Ufficiale dei gruppi parlamentari presenta pericoli che vanno tenuti in debito conto. Tra i pericoli accennati rileva precisamente quello d’irrigidire i gruppi e di ostacolare le trasformazioni. Bisogna, inoltre, tener conto dell’influenza che sull’affermazione dei gruppi può avere l’atteggiamento dei singoli deputati di fronte al Ministro in carica. Rileva gli inconvenienti che deriverebbero dal vario numero dei componenti delle Commissioni”. Rilevava il Modigliani che “la necessità della organizzazione s’impone anche come mezzo per disciplinare l’azione dei gruppi. Urge mettere il Parlamento nella condizione di poter funzionare e da riacquistare il suo prestigio, che occorre abbia di fronte alla pubblica opinione” mentre Orlando metteva in evidenza che il funzionamento, divenuto ormai “pletorico” della Giunta per il bilancio, rendesse necessario procedere alla riforma. Dello stesso tenore l’On. Fera il quale riteneva “indispensabile” provvedere alla riorganizzazione della Camera e al riconoscimento dei partiti e dei relativi Gruppi. Le opinioni favorevoli alla trasformazione radicale, sostenuta dagli Onorevoli Modigliani, Cocco Ortu e

Commissioni⁴¹⁴ parlamentari specializzate e competenti per materia cui venne affidato il compito di istruire il lavoro dell'Assemblea, oltre a prevedere, conseguentemente, una nuova e rinnovata disciplina dei Gruppi in seno alla Camera. L'intera organizzazione strutturale si imperniava sull'elemento collettivo, giacché i singoli deputati erano parti di un fenomeno collettivo - il partito - e come tale, si identificavano con il Gruppo parlamentare sua diretta espressione e proiezione in Aula⁴¹⁵. Va detto che i Gruppi venivano ancora chiamati Uffici e non partiti; inoltre, le modifiche al Regolamento furono semplici disposizioni aggiuntive, non integrate con il Regolamento dell'epoca. Ma questo non cambia la sostanza né l'importanza di queste riforme. Ai sensi dell'articolo 1 si prevedeva che l'Assemblea della Camera dei deputati sarebbe stata composta da Gruppi politici con almeno venti deputati i quali, a differenza del regime precedente, non venivano suddivisi per estrazione a sorte in un Ufficio, ma erano tenuti ad iscriversi ad un Gruppo il quale avrebbe indicato i nomi degli appartenenti per formare le singole Commissioni, sulla base del criterio della competenza e

Cameroni, fecero emergere, in tutta la Giunta la consapevolezza della necessità di adeguare la struttura organizzativa e il funzionamento della Camera alla nuova situazione politica e sociale per consentire la partecipazione delle forze di opposizione. Il timore di eventuali conflitti tra Commissioni dotate di specifica competenza tecnica veniva confutato sempre dall'On. Coccu Ortu il quale faceva notare come il sistema delle Commissioni in Francia comportasse vantaggi e che eventuali conflitti di competenza venissero risolti dal Presidente d'Assemblea. Si ebbero altre Sedute il 21, 24 e 26 luglio nonché il 6 agosto del 1920 che portarono alla modifica del Regolamento della Camera in senso gruppocentrico. Cfr. *Verballi della Giunta per il Regolamento* reperibili presso l'Archivio storico della Camera dei Deputati. Si ringrazia il dott. Paolo Evangelisti per la disponibilità e l'ausilio nel reperimento dei Documenti. Per una sintesi si v. TANDA, A.P., (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini. La Camera e la Giunta per il regolamento dal 1904 al 1927. Norme e prassi*, Camera dei deputati, Archivio storico, 2010.

⁴¹² Originariamente furono istituite nove Commissioni: 1) Affari interni, ordinamento politico e amministrativo; igiene e legislazione sanitaria; 2) Rapporti politici con l'estero e colonie; 3) Finanze e tesoro; 4) Esercito e marina militare; 5) lavori pubblici e comunicazioni; 6) Economia nazionale; 7) Legislazione di diritto privato, affari di giustizia e culti, autorizzazioni a procedere; 8) Istruzione pubblica e belle arti; 9) Legislazione sul lavoro, emigrazione, previdenza sociale.

⁴¹³ Le Commissioni divennero dodici e, alle nove precedenti, si aggiunsero quella competente sull'agricoltura, sull'industria e commercio e marina mercantile e quella sulle terre liberate e redente.

⁴¹⁴ Come ricorda PASCUTO, V., *Le modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati: le Commissioni permanenti*, in *Riv. dir. pubb. e pubbl. amm.*, 13, 1921, pp. 175 ss., l'idea di istituire Commissioni permanenti provenne già durante la guerra per favorire il controllo del Parlamento nei confronti dell'Esecutivo, in modo tale da rivolgere al medesimo consigli e suggerimenti sulle principali problematiche di politica internazionale.

⁴¹⁵ Come notò AMBROSINI, G., *Partiti politici e gruppi parlamentari dopo la proporzionale*, Firenze, La Voce, 1921 p. 27 e p. 133, il nuovo Regolamento instaurava fra i deputati un "legame giuridico costituzionale" e, unitamente con la proporzionale, "andava stabilendo un principio di ordine e di organizzazione in una società che andava al dissolvimento per l'impero incondizionato del principio individualista".

dell'attitudine di ciascun deputato⁴¹⁶, le quali riflettevano la consistenza numerica proporzionale dei Gruppi. Veniva stabilito, agli articoli 9 e 10, il principio dell'autoconvocazione⁴¹⁷ delle Commissioni. Inizialmente, le Commissioni erano nove, ma con le riforme del 1922⁴¹⁸ furono aumentate a dodici in quanto molti parlamentari rischiavano di essere esclusi dai nuovi organismi minori.

Le riforme regolamentari, ispirate ad un logica gruppopentrica, ridefinirono strutturalmente e in modo profondo l'intera organizzazione parlamentare del Paese⁴¹⁹, aprendo le porte alla rappresentanza politica dei partiti di massa in Parlamento, organizzati e strutturati, portatori di specifici programmi politici⁴²⁰. Il fulcro dell'attività legislativa delle Assemblee elettive veniva ormai rappresentato dalle Commissioni parlamentari le quali esprimevano non solo la composizione proporzionale dell'Aula basata su gruppi politici omogenei, ma, altresì, le trasformazioni sociali dovute all'estensione del diritto del voto, alla nascita di nuove forze politiche, lontane per ideologia, da quelle che finora avevano avuto il monopolio della rappresentanza politica e i nuovi blocchi ideologici espressione di istanze sociali e civili prima inesistenti⁴²¹. Si

⁴¹⁶ Cfr. articolo 1 e 3 del Regolamento della Camera dei deputati del 1920. I deputati iscritti a un Gruppo che non avesse raggiunto le venti unità avrebbero potuto unirsi ad un Gruppo affine per costituire un Ufficio e, laddove, non si fosse verificata tale circostanza, avrebbero costituito un Ufficio misto. Cfr. articoli 14 ss. degli attuali Regolamenti di Camera e Senato.

⁴¹⁷ Nella seduta del 31 luglio 1920 il Presidente della Giunta per il Regolamento De Nicola apriva il dibattito sull'autoconvocazione. L'On. Cameroni sosteneva che se l'autoconvocazione doveva essere decisa dalla maggioranza della Camera si sarebbe risolta in un nulla di fatto perché la maggioranza non avrebbe deliberato la convocazione se non ci fosse stato il gradimento del governo. L'On. Bevione non concordava sostenendo che la maggioranza avrebbe potuto spostarsi su una moltiplicazione delle decisioni. L'On. Modigliani spingeva per individuare una "minoranza rispettabile" che potesse ottenere l'autoconvocazione proponendo l'unanimità dei presenti di una Commissione poi ridotta a 2/3. L'On. Cameroni chiedeva maggiore solennità: proponeva che l'autoconvocazione venisse proposta da due Commissioni unanimi. Il Presidente proponeva che le Commissioni che avrebbero chiesto la convocazione della Camera fossero cinque a maggioranza assoluta dei componenti la Commissione in carica. La proposta fu accolta dagli altri componenti della Giunta. Cfr. *Verbali della Giunta per il Regolamento*, reperibili presso l'Archivio storico della Camera dei deputati.

⁴¹⁸ Cfr. *Verbali della Giunta per il Regolamento*, reperibili presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, Sedute del 25 marzo, 2, 22 e 23 giugno 1922 nelle quali si discusse sui rischi di un aumento del numero e della competenza specializzata delle Commissioni e sull'opportunità di rimuoverne i membri "pigri" e "negligenti".

⁴¹⁹ È chiaro in questo senso ORSINA, G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, in GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Op. cit.*, pp. 397 ss.

⁴²⁰ Lo sottolinea più volte AMBROSINI, G., *Op. cit.*, pp. 73 ss.

⁴²¹ Emblematico il dibattito in Assemblea che fa comprendere l'importanza e il significato della nuova organizzazione della Camera. Cfr. intervento dell'On. Donati il quale sottolineava come il nuovo sistema avrebbe consentito la rappresentanza e la tutela delle minoranze e un maggiore intervento di tutti i gruppi e dei singoli deputati ad essi appartenenti, nell'esame preparatorio dei progetti di legge e delle varie proposte; intervento dell'On. Tonini il quale riteneva che le Commissioni "permettono una maggiore funzionalità dei gruppi politici della Camera e consentono al Parlamento di riprendere tutta la sua attività legislativa, facendo veramente funzionare la Camera che è figlia della proporzionale. La proporzionale,

trattava di “una vera e propria rivoluzione costituzionale, come il nostro paese non ne aveva più viste dopo il 1848”⁴²². In questo modo si modifica la stessa concezione della rappresentanza politica: da individualista e atomistica a ‘proiettiva’ delle preferenze degli elettori in quanto sono proprio le Commissioni a storicizzare e ufficializzare il nuovo corso del Diritto parlamentare scritto perché fotografano in maniera indiscutibile il cambiamento e l’evoluzione dello Stato liberale e della rappresentanza politica e in campo politico e della stessa concezione dell’atto elettivo da designazione di capacità a momento di creazione di un legame mandatario di tipo fiduciario tra elettore ed eletti⁴²³. Ne consegue che “il Parlamento in Commissioni è il referente organizzativo degli interessi che concorrono alla determinazione delle politiche nella società complessa contemporanea [...]. Le Commissioni, grazie alla loro capacità decisionale, hanno a lungo svolto un ruolo di confronto e di decisione, di consociazione [...] e di compenetrazione nel sistema”⁴²⁴.

5. Il ripristino del sorteggio nelle riforme del Regolamento della Camera dei deputati nel periodo fascista

La crisi della classe dirigente liberale e la forza politica conquistata progressivamente dalle forze fasciste portarono, nel giro di pochissimo tempo, Mussolini al Governo. L’ideologia fascista si poneva contro i partiti rei, secondo il regime, di aver provocato la dissoluzione delle Assemblee parlamentari. Ed è così che Dino Grandi, il 28 maggio 1924, in apertura della XXVII Legislatura, presentò una mozione di riforma del

che nel paese valorizza i partiti, nella Camera non avrebbe senso, se i gruppi non fossero valorizzati [...]. È opinione comune che il modo come ora si costituiscono le commissioni che debbono esaminare i singoli disegni di legge, dia ragione a troppe critiche. Si improvvisano le commissioni, e i disegni di legge sono delibati dagli Uffici in modo molto imperfetto e molto poco corrispondente a quella che sarebbe l’analisi e la ricerca degli interessi generali del Paese rispetto a ciascun disegno di legge”; intervento dell’On. Modigliani “l’istituzione di queste Commissioni permanenti raggiungerà il risultato di specializzare le competenze dei vari gruppi e di dare poi al loro lavoro utile nelle Commissioni permanenti, un carattere di continuità, di speditezza, di serietà, che gioverà molto all’andamento dei lavori parlamentari [...]. Per i gruppi, i quali ritengono di dover collaborare col Governo alla formazione dei disegni di legge, veramente le Commissioni parlamentari sono un ottimo strumento per esercitare la collaborazione”, *Atti parlamentari*, Seduta del 24 luglio 1920, rispettivamente pp. 3866, 3867-3868, 3872.

⁴²² Si espresse così RUFFINI, F., *Gli sviluppi della proporzionale*, in “*Corriere della sera*”, 14 agosto 1920, pp. 1-2.

⁴²³ Cfr. SALEMI, G., *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm.*, 1921, pp. 37 ss.

⁴²⁴ DECARO, C., *La struttura delle Camere*, in MARTINES, T., SILVESTRI, G., DECARO, C., LIPPOLIS, V., MORETTI, R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 124.

Regolamento della Camera la quale si proponeva di abrogare le modifiche approvate nel 1920 e 1922, con riferimento ai Gruppi, alle Commissioni e al principio di autoconvocazione. Nell'esplicare le motivazioni della mozione, nella Seduta del 29 maggio Grandi richiamava la necessità di ripristinare le norme regolamentari anteriori al 1° luglio 1920 a fronte della mutata situazione maturata in Parlamento e nel Paese. Ricordò l'assenza' del Parlamento durante il ciclo rivoluzionario del 1914 con le campagne interventiste e la guerra che aveva trasformato la Camera da organo legislativo a “strumento efficace attraverso quale i partiti esercitavano nello Stato un vero e proprio *diritto di preda*”⁴²⁵. Per questo, il sistema parlamentare, basato sulla legge elettorale proporzionale, sui Gruppi e sui partiti aveva causato il “dissolvimento della sovranità, [la] dissoluzione dello Stato ed [aveva] intaccato profondamente il carattere unitario dell'Assemblea legislativa [...]. La rappresentanza proporzionale è stata un'arma comune, utile a tutti i partiti; ma essa è morta e con essa sono morte tutte le procedure indistintamente che ne hanno regolato, che ne hanno accompagnato il metodo e la vita”⁴²⁶.

Valorizzando il principio per il quale la Camera, all'inizio di ogni Legislatura ha il diritto di dotarsi di un proprio Regolamento, richiamava la necessità che le norme interne alla Camera dovessero aderire alla realtà mutevole. Decisivo appare, inoltre, il riferimento all'impossibilità di ripristinare il Regolamento del 6 agosto 1920 “perché vi [erano] in que[lla] Camera più di due terzi di deputati della maggioranza, i quali non intend[evano] essere ascritti ad alcun Ufficio politico e [...] soprattutto assumere qualifica diversa di quella di sostenitori tenaci e di collaboratori fedeli dell'opera del Governo”⁴²⁷. Infine, sul presupposto che la prassi parlamentare aveva dimostrato il 'cattivo' funzionamento delle Commissioni, sull'opportunità di consentire a tutti i deputati di partecipare ad ogni singola discussione su tutte le norme di legge e sul rilievo per il quale “i partiti [erano] morti [per cui] l'Italia [era] senza partiti”⁴²⁸, propose il ritorno al vecchio sistema degli Uffici.

La proposta fu contrastata dalla presentazione di un ordine del giorno a firma del deputato Guarino-Amessa con la quale proponeva di non approvare la mozione Grandi

⁴²⁵ *Atti parlamentari, Legislatura XXVII, Sessione I, tornata del 29 maggio 1924*, p. 27.

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 28.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 29.

in virtù del mutato contesto politico basato sul riconoscimento dei partiti⁴²⁹. L'ordine del giorno, però, non ha avuto la precedenza sulla mozione. Particolarmente importanti sono gli aspetti procedurali che condussero alle riforme. La minoranza parlamentare contestava l'utilizzo dello strumento della mozione. Infatti, l'articolo 18 del Regolamento prevedeva che tutte le modifiche e le aggiunte sarebbero dovute essere deferite all'esame della Giunta per il Regolamento. Significativo l'intervento in Aula di Giacomo Matteotti il quale spingeva per il ricorso alla procedura ordinaria di revisione in virtù della circostanza che la mozione Grandi si proponeva l'obiettivo di abrogare alcune norme e ripristinare quelle precedenti. Venne sostenuto che, se approvate le modifiche, si sarebbe determinato un vuoto normativo in quanto era da escludersi il ripristino automatico delle disposizioni del Regolamento relativamente agli Uffici. Per tentare di placare gli animi, le forze fasciste presentarono un emendamento esplicativo atto a disporre espressamente il ripristino delle disposizioni del precedente Regolamento.

A sostegno della posizione di Matteotti intervenne Modigliani il quale chiese la discussione e l'approvazione delle singole modifiche regolamentari; per tutta risposta il Presidente della Camera Rocco replicò che in quella circostanza si sarebbe dovuto mettere ai voti l'unico articolo cui si componeva la mozione. Non fu sufficiente nemmeno il richiamo del deputato Tumedei all'articolo 90 del Regolamento il quale prescriveva che gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti dovevano essere presentati per iscritto almeno 24 ore prima alla discussione degli articoli cui si riferivano e che la discussione di un articolo aggiuntivo o di un emendamento sarebbe dovuta essere rinviata al giorno successivo su richiesta del Governo, della Commissione o di dieci deputati, non fra i proponenti dell'emendamento. Il Presidente replicò che l'emendamento presentato dalle forze di maggioranza fosse meramente esplicativo del senso della mozione, la quale venne definitivamente approvata per alzata e seduta⁴³⁰.

⁴²⁹ L'ordine del giorno così recitava: "La Camera, considerando che il criterio informatore della vigente legge elettorale da cui trae origine l'attuale Camera, è il riconoscimento dei partiti e gruppi politici e che pertanto non può prescindere da questa nel meccanismo per l'esame preventivo per le proposte di legge. Respinge la mozione Dino Grandi per il ritorno al sistema degli Uffici basato sulla composizione della Camera a collegio uninominale. E manda alla Commissione del regolamento per le opportune proposte in modifica dell'attuale difettoso sistema delle Commissioni permanenti", *Atti parlamentari, Legislatura XXVII, Sessione I, tornata del 29 maggio 1924*, p. 26.

⁴³⁰ *Atti parlamentari, Legislatura XXVII, Sessione I, tornata del 29 maggio 1924*, pp. 44 ss.

In base al nuovo Regolamento, l'Assemblea si divideva per estrazione a sorte in nove Uffici, ognuno dei quali nominava a maggioranza assoluta e a scrutinio segreto un presidente, un Vice Presidente e un segretario. Gli Uffici si rinnovavano ogni quattro mesi. Ogni Ufficio esaminava i disegni e le proposte di leggi trasmessi, rispetto ai quali qualsiasi deputato poteva fare osservazioni, chiedendo altresì alla Camera che un disegno di legge o una determinata proposta fosse aggiunta o sottratta all'ordine del giorno degli Uffici. Su questa richiesta la Camera deliberava sentito, ove occorresse, il Governo e non più di un altro deputato. Terminato l'esame di ogni disegno di legge, ogni Ufficio nominava a maggioranza dei voti un Commissario⁴³¹. Nominati tutti i Commissari, si formava l'Ufficio centrale ove si discutevano tutte le proposte. La commissione centrale poteva essere convocata dal Presidente della Camera anche quando soltanto i due terzi degli Uffici avessero nominato i commissari. All'esito della discussione, veniva nominato a maggioranza assoluta un relatore competente a stilare un rapporto ed a trasmetterlo all'Assemblea⁴³².

Si ricorreva al criterio del sorteggio anche per determinare il nome del deputato in modo da procedere al voto con appello nominale⁴³³ e per la determinazione delle deputazioni⁴³⁴.

Relativamente alle Commissioni permanenti, il nuovo Regolamento ne prevedeva 4 quali quella competente all'esame dei bilanci e dei rendiconti consuntivi, composta da trentasei membri, delle petizioni con diciotto membri, dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei Conti con nove membri, per l'esame dei trattati di commercio e delle questioni sulle tariffe doganali di undici membri. A queste si aggiungevano la Commissione di vigilanza sulla Biblioteca e le altre Commissioni speciali. Per la nomina di tutte le Commissioni elette dalla Camera, ciascun deputato scriveva due terzi dei nomi che dovevano comporre, quante volte fosse chiamato a votare per un numero superiore a due. Erano nominati i deputati che avessero ottenuto al primo scrutinio il maggior numero dei voti se avessero raggiunto l'ottavo dei votanti; per i restanti si procedeva al ballottaggio. L'Assemblea avrebbe potuto deferire al Presidente

⁴³¹ Cfr. articoli 8 ss. del Regolamento della Camera dei deputati del 1925.

⁴³² Cfr. articolo 55 del Regolamento della Camera dei deputati del 1925.

⁴³³ Cfr. articolo 90 del Regolamento della Camera dei deputati del 1925.

⁴³⁴ Cfr. articolo 131 del Regolamento della Camera dei deputati del 1925.

la nomina di una Commissione o di alcuni componenti nei posti vacanti all'interno di una Commissione⁴³⁵.

Da come si è evinto dalla discussione, le proposte di modifiche riflettevano il disprezzo del regime fascista per la logica proporzionale sottesa alla rappresentanza politica e ai partiti. Il ripristino del sistema degli Uffici fu chiaramente determinato dalla presenza in maggioranza delle forze fasciste che ne avrebbe favorito una minore presenza dei deputati delle minoranze e, di conseguenza un minore controllo politico delle leggi⁴³⁶.

Come è noto, il processo di fascistizzazione del sistema istituzionale italiano e degli assetti parlamentari proseguì con la legge n. 129/1939⁴³⁷ con l'istituzione della Camera dei fasci e delle corporazioni. Questa era composta dai consiglieri nazionali del partito nazionale fascista e dai componenti del consiglio nazionale delle corporazioni⁴³⁸ designati dal capo del Governo. Al posto degli Uffici venne istituito il sistema delle Commissioni legislative⁴³⁹. Analoga sorte riguardò il Senato, il cui nuovo Regolamento del 1939 prevedeva l'abbandono degli Uffici e la costituzione delle Commissioni in virtù della legge del 1939⁴⁴⁰.

Relativamente alle procedure di verifica dei poteri, l'articolo 97 del R.D. n. 1495/1915, relativo alla quota dei deputati impiegati, venne soppresso dalla legge n. 2444/1923. Un riflesso della norma si vide nell'articolo 29 del Regolamento della Camera approvato nel 1925 a mente del quale, laddove un deputato avesse un impiego incompatibile con l'Ufficio elettivo non si sarebbe proceduto al sorteggio, ma la Giunta delle elezioni ne avrebbe proposto semplicemente l'annullamento del mandato. A ciò si aggiunga che l'articolo 106 del testo unico n. 1993/1928, in virtù dell'articolo 11 della

⁴³⁵ Cfr. articolo 13 del Regolamento della Camera dei deputati del 1925.

⁴³⁶ Cfr. SCOTTI, I., *Il fascismo e la Camera dei deputati: I – La Costituente fascista (1922 – 1928)*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1984, pp. 101 ss. reperibile anche al seguente link http://documenti.camera.it/bpr/14426_testo.pdf; CURRERI, S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995, pp. 151 ss.; GIANFRANCESCO, E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, pp. 76 ss.

⁴³⁷ Cfr. l. n. 129/1939, articolo 1.

⁴³⁸ Cfr. articolo 3 l. n. 129/1939 e articolo 15 del Regolamento della Camera dei deputati del 1939.

⁴³⁹ Cfr. articolo 12 l. n. 129/1939 e articolo 27 del Regolamento della Camera dei deputati del 1939. Le Commissioni erano dodici: 1) Affari esteri; 2) Affari interni; 3) Affari dell'Africa italiana; 4) Giustizia; 5) Forze armate; 6) Educazione nazionale; 7) Lavori pubblici e delle comunicazioni; 8) Agricoltura; 9) industria; 10) Scambi commerciali e della legislazione doganale; 11) Cultura popolare; 12) Professioni e delle arti.

⁴⁴⁰ Cfr. articolo 32 del Regolamento del Senato del Regno del 1939; articoli 15 e 16 l. n. 129/1939.

legge n.1019/1928 introducendo un collegio unico nazionale⁴⁴¹, prevede l'abrogazione di tutte le disposizioni sulle incompatibilità ormai non più giustificate per la presenza del listone unico con le designazioni dei candidati da parte del Gran Consiglio del fascismo.

6. Il sorteggio nei regolamenti della Consulta nazionale e dell'Assemblea Costituente

All'indomani della liberazione, fu istituita la Consulta nazionale, organo di natura consultiva, chiamata ad esercitare le funzioni proprie delle Assemblee. Ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo luogotenenziale n. 539/1945⁴⁴², il Regolamento interno era quello della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922.

Il Regolamento della Consulta nazionale prevedeva il ricorso al sorteggio per la designazione degli scrutatori per lo spoglio delle schede ai fini della nomina del Presidente della Camera e degli altri Uffici, per la determinazione del nome del consultore ai fini della votazione con appello nominale e per individuare il numero dei membri delle eventuali deputazioni⁴⁴³. L'intera organizzazione strutturale della Consulta nazionale era imperniata sulle Commissioni⁴⁴⁴.

Eletta l'Assemblea Costituente, anche in questo caso fu adottato il Regolamento della Camera anteriore al periodo fascista, ponendosi in una "relazione di stretta continuità fra l'Assemblea Costituente e l'ultima Camera dei deputati dell'era liberale, essendo possibile vedere in essi il ricorso alla consuetudine per cui, essendo ogni nuova Camera dotata del potere di darsi un proprio regolamento, il concreto ricorso al regolamento della Camera precedente vale come implicita adozione"⁴⁴⁵. L'articolo 4 del decreto

⁴⁴¹ Cfr. articoli 44 ss.

⁴⁴² Ovviamente furono ristabilite tutte le libertà politiche. Infatti, ai sensi dell'articolo 2 potevano essere nominati Consultori coloro che fossero cittadini italiani, avessero compiuto il 25° anno di età e godessero dei diritti civili e politici. Relativamente al regime delle incompatibilità, l'articolo 3 del decreto ammetteva la possibilità di nomina a componente della Consulta nazionale impiegati e funzionari dello Stato i quali sarebbero stati posti in regime di aspettativa. Furono, però, previsti limiti all'elettorato per coloro che avessero collaborato con il regime fascista.

⁴⁴³ Cfr. articoli 5, 59, 81.

⁴⁴⁴ Cfr. articolo 6 del Regolamento. Le Commissioni erano: 1) Affari esteri; 2) Affari politici e amministrativi; 3) Giustizia; 4) Istruzione e belle arti; 5) Difesa nazionale; 6) Finanze e tesoro; 7) Agricoltura e alimentazione; 8) Industria e commercio; 9) Lavoro e previdenza sociale; 10) Ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni.

⁴⁴⁵ BERTOLINI, F., *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente, in I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008, *Op. ult. cit.*, pp. 107-108.

legislativo luogotenenziale prevedeva che si adottassero le norme regolamentari risultanti dalle modifiche fino al 1922. Ed è così che il criterio del sorteggio venne impiegato per la designazione degli scrutatori, per l'estrazione a sorte degli Uffici, per le incompatibilità degli impiegati, per la individuazione del deputato ai fini della chiama e per la determinazione delle deputazioni⁴⁴⁶.

7. L'impiego residuale del sorteggio nei vigenti Regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica

Il sorteggio, nel periodo repubblicano, iniziò ad avere un impiego puramente residuale. Solo nel Regolamento della Camera del 1966 se ne prevede un uso rilevante: l'articolo 28 prevedeva, infatti, che se i Gruppi avessero designato più deputati per la stessa Commissione, il Presidente sarebbe ricorso al sorteggio.

Le ipotesi di ricorso al sorteggio sembrano suggerire l'opportunità di evitare una decisione intenzionale che potrebbe essere interpretata a favore e a sfavore di determinate forze politiche. Negli attuali Regolamenti, frutto della storica approvazione nel 1971, poi modificati tra gli anni '80 e la fine degli anni '90, l'articolo 3 del Regolamento della Camera dei deputati ne prevede l'utilizzo per la formazione della Giunta provvisoria delle elezioni⁴⁴⁷. Questa è composta da dodici deputati appartenenti alla Giunta medesima della precedente Legislatura. Laddove il loro numero sia inferiore a dodici, il Presidente provvederà a integrare il Collegio mediante estrazione a sorte. Un altro caso di impiego del sorteggio è costituito dall'articolo 6⁴⁴⁸, con riferimento alla formazione dell'Ufficio di Presidenza; ai sensi della suddetta norma, infatti, lo spoglio delle schede, che non riguardano l'elezione del Presidente d'Assemblea, è compiuto da

⁴⁴⁶ Cfr. articoli 6, 8, 29, 101, 138.

⁴⁴⁷ "Costituito l'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente proclama eletti deputati i candidati che subentrano a candidati eletti per la quota proporzionale già proclamati eletti in collegi uninominali, nonché ai deputati optanti tra più circoscrizioni, condizionatamente alla convalida della loro elezione nel collegio uninominale o nella circoscrizione di opzione. 2. A tal fine, il Presidente sospende la seduta e convoca immediatamente per i relativi accertamenti una Giunta provvisoria composta dei deputati membri della Giunta delle elezioni della precedente legislatura, che siano presenti alla prima seduta. Qualora il numero di tali deputati sia inferiore a dodici, il Presidente procede mediante sorteggio all'integrazione del collegio sino a raggiungere il numero predetto. La presidenza della Giunta provvisoria è attribuita secondo i criteri di cui al comma 1 dell'articolo 2; assume le funzioni di segretario il deputato più giovane d'età tra i componenti la Giunta provvisoria".

⁴⁴⁸ "1. Lo spoglio delle schede per la elezione del Presidente è compiuto in seduta pubblica dall'Ufficio provvisorio di Presidenza. 2. Lo spoglio delle schede per le altre elezioni è compiuto da dodici deputati estratti a sorte. La presenza di sette deputati è necessaria per la validità delle operazioni di scrutinio".

dodici deputati sorteggiati. Infine, rileva l'articolo 54, comma 3⁴⁴⁹ del Regolamento medesimo che disciplina le votazioni nominali, come nel caso della fiducia/sfiducia al Governo e dell'elezione degli organi di garanzia. In questi casi, la cd. chiama ha inizio dal nome di un deputato estratto a sorte, per poi proseguire fino all'ultima lettera dell'alfabeto e ricominciare dalla prima lettera che precede quella del deputato sorteggiato.

Analoghe disposizioni le ritroviamo nel Regolamento del Senato, ove si prevede il ricorso al sorteggio per la formazione dei componenti la Giunta provvisoria per la verifica dei poteri (articolo 3, comma 3)⁴⁵⁰, per la scelta degli scrutatori per le elezioni dei componenti la Presidenza (disciplinata dall'articolo 6)⁴⁵¹ e per l'individuazione del nome del Senatore, da cui iniziare l'appello nelle votazioni nominali (articoli 116, comma 1⁴⁵² e 118, comma 5⁴⁵³).

Altra ipotesi in cui il Parlamento ricorre al sorteggio si ha nel momento in cui si dovranno estrarre a sorte 16 cittadini chiamati ad integrare la Corte costituzionale nel processo che sorge a seguito della messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica. Infatti, ogni nove anni, le Camere, riunite in seduta comune e con la maggioranza dei 2/3, compilano, per mezzo di un'elezione, un elenco di cittadini eleggibili a Senatori, dai quali, appunto, si estrarranno a sorte 16 membri che andranno a integrare la composizione della Consulta nella trattazione dei giudizi di alto tradimento e attentato alla Costituzione relativi al Capo dello Stato.

⁴⁴⁹ “Nel caso di votazione per appello nominale il Presidente indica il significato del sì e del no. L'appello nominale in Assemblea comincia dal nome di un deputato estratto a sorte, continua fino all'ultimo nome dell'alfabeto e riprende poi con la prima lettera del medesimo, fino al nome del deputato estratto a sorte. In Commissione si segue l'elenco alfabetico dei componenti”.

⁴⁵⁰ “1. Costituito il seggio provvisorio, il Presidente, ove occorra, proclama eletti Senatori i candidati che subentrano agli optanti per la Camera dei deputati. 2. Per i relativi accertamenti, il Presidente convoca immediatamente una Giunta provvisoria per la verifica dei poteri. 3. La Giunta provvisoria è costituita dai Senatori membri della Giunta delle elezioni del Senato della precedente legislatura che siano presenti alla prima seduta. Qualora il loro numero sia inferiore a sette, il Presidente procede, mediante sorteggio, all'integrazione del collegio sino a raggiungere il numero predetto. La Giunta provvisoria è presieduta dal componente più anziano di età ed ha come segretario il più giovane”.

⁴⁵¹ “1. Lo spoglio delle schede per l'elezione del Presidente è fatto in seduta pubblica dall'Ufficio di Presidenza provvisorio. 2. Lo spoglio delle schede per le votazioni di cui all'articolo 5 è fatto senza indugio da otto Senatori estratti a sorte. La presenza di cinque è necessaria per la validità delle operazioni di scrutinio”.

⁴⁵² “La votazione nominale con appello, che si svolge facendo uso del dispositivo elettronico, ha luogo nelle votazioni sulla fiducia e sulla sfiducia al Governo, o quando il Presidente disponga l'appello su richiesta di quindici Senatori. In tal caso il Presidente, dopo aver indicato il significato del «sì» e del «no», estrae a sorte il nome di un Senatore dal quale comincia l'appello in ordine alfabetico”.

⁴⁵³ “La votazione nominale ha luogo con appello, che si svolge con le modalità indicate nei commi 1 e 2 dell'articolo 116; i Segretari tengono nota dei votanti e del voto da ciascuno espresso”.

CAPITOLO IV

LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DELLA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E IL RINNOVATO INTERESSE PER IL SORTEGGIO IN CAMPO POLITICO

1. Il contesto attuale della crisi di legittimità democratica – 2. I fattori esogeni della crisi: la globalizzazione – 3. I fattori endogeni: la recessione e lo smarrimento del principio elettivo – 3.1. Crisi del partito politico, personalizzazione e partiti antisistema – 4. Il ruolo dei nuovi media – 5. La crisi del Parlamento e il rafforzamento dell'Esecutivo – 6. Il deficit elettivo-rappresentativo nell'Unione europea – 7. Il sorteggio come reazione alla crisi di legittimità: il caso dei forum collegiali 'rappresentativi' – 7.1. Recenti esempi di assemblee sorteggiate: le esperienze in Canada, Olanda, Islanda e Irlanda – 7.2. Alcune (provocatorie) proposte di impiego del sorteggio

1. Il contesto attuale della crisi di legittimità democratica

Il concreto 'funzionamento' della democrazia rappresentativa è oggi fortemente condizionato dagli aspetti patologici che stanno coinvolgendo le elezioni e la rappresentanza politica. La globalizzazione, riducendo le distanze tra gli Stati e gli individui, pone problematiche che non sono suscettibili di essere gestite solo e soltanto dallo Stato, ma richiedono forme di cooperazione e integrazione tra i singoli Governi. Questi fenomeni conducono alla trasformazione⁴⁵⁴ del concetto stesso di Stato e all'evanescenza dei suoi elementi costitutivi. Tutto questo spiega profonde conseguenze nell'ambito della politicità in quanto, da più parti, si denuncia la profonda crisi che stanno attraversando i partiti politici⁴⁵⁵ e l'avvento di processi di personalizzazione della

⁴⁵⁴ Per una sintesi v. CASSESE, S., *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in CASSESE, S., GUARINO, G., (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 15-23; CASSESE, S., *Stato in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016, pp. 331 ss.

⁴⁵⁵ Si può già anticipare che "l'annebbiamento dei tradizionali cleavages, il tramonto delle ideologie, la tendenza degli interessi ad autorappresentarsi, l'influenza dei mass-media, divenuti canali di trasmissione della domanda politica, sono fenomeni che attraversano l'Occidente" mettendo in crisi il partito politico, BARBERA, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008, pp. 870 ss.

politica acuiti anche dal ruolo dei nuovi media che sfociano in un vero e proprio deficit fiduciario dei cittadini nei confronti della democrazia elettiva-rappresentativa⁴⁵⁶.

Le pressioni che provengono dal panorama internazionale ed europeo hanno favorito un rafforzamento del potere esecutivo a danno di quello legislativo teso allo svuotamento della funzione rappresentativa e della conseguente centralità delle Assemblee parlamentari, spostando il fulcro della stessa verso l'Esecutivo e i personalismi⁴⁵⁷. Di queste problematiche non è esente la stessa Unione europea anch'essa afflitta da un evidente deficit di legittimazione elettorale, di non rappresentatività e di tendenze populiste.

Stiamo attraversando una crisi esogena⁴⁵⁸ ed endogena che debilita fortemente i circuiti della democrazia rappresentativa, contribuendone al decadimento e alla "degenerazione"⁴⁵⁹, tanto da far parlare di "controdemocrazia"⁴⁶⁰, "post democrazia"⁴⁶¹ e democrazia "post rappresentativa"⁴⁶².

⁴⁵⁶ "Gli organismi rappresentativi sarebbero in crisi, con il pericolo di autoritarismi di tipo nuovo, verticalizzazione del potere, presidenzialismi di fatto, collasso dei corpi intermedi (specialmente partiti e sindacati)", così CASSESE, S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017, p. 7.

⁴⁵⁷ Per un'efficace sintesi si v. LANCHESTER, F., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in CARLASSARRE, L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, p. 31; ID., *Il concetto di rappresentanza in campo politico e i problemi della integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Il Filangieri, Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, p. 35; ID., *Le cinque crisi e i compiti del diritto costituzionale*, in www.parlalex.it, 2012; ID., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 13 ss.; ID., *Lo stato della democrazia pluralista in Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, pp. 53 ss.

⁴⁵⁸ Privilegia la prima lettura AZZARITI, G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 8, nel momento in cui invita a riflettere sull'attuale "sofferenza dei sistemi costituzionali [...] determinata molto più dai processi esterni prodotti dalla globalizzazione dei rapporti giuridici, dalla mondializzazione delle economie e di sistemi politici, che non dalle trasformazioni interne degli ordinamenti giuridici e politici nazionali".

⁴⁵⁹ Come ha ben acutamente affermato BOVERO, M., *Sette globalizzazioni?*, in *Teoria politica*, XVIII, n. 3/2002, pp. 67-68, "nell'ultimo decennio stiamo assistendo alla diffusione, in gran parte degli Stati del globo, di un modello uniforme di *democrazia degenerata*. In sintesi, gli elementi principali del modello, gli ingredienti-base di questa ricetta venefica sono i seguenti: collusione e confusione tra potere politico ed economico, e tra sfera pubblica e privata; creazione, o in qualche caso grottesco, *autocreazione* mediatica dei soggetti protagonisti della scena politica (candidati e *leaders* politici vengono non solo sostenuti bensì persino inventati dal *marketing*, e imposti con le medesime tecniche con cui si lancia un prodotto commerciale); verticalizzazione del sistema istituzionale mediante «rafforzamento» dell'esecutivo, fino alla legislazione per delega o per decreto; personalizzazione del confronto politico e della gestione del potere; ricerca di consenso plebiscitario con tecniche populistiche. Sono ingredienti che si amalgamano molto bene fra loro. Patrimonialismo, populismo mediatico, personalismo con o senza carisma convergono verso la degenerazione della democrazia, la quale tende a identificarsi — e ad essere identificata — con una sorta di autocrazia competitiva: tale almeno in apparenza, e finché un autocrate elettivo non troverà il modo di truccare definitivamente la competizione elettorale, se non di sostituirla con i sondaggi o di eliminarla del tutto. Il regime che chiamiamo democrazia finisce per ridursi — non solo nel nuovo senso comune politico, purtroppo sempre più diffuso, ma proprio nella pratica concreta — alla concorrenza tra certi personaggi, detti *leaders*, per la conquista di un potere (quasi) assoluto di

In questo contesto di profondo pericolo per la democrazia rappresentativa, ecco ricomparire il sorteggio come criterio decisionale teso a tentare di cogliere una nuova forma di legittimità e legittimazione in ambito politico.

2. I fattori esogeni della crisi: la globalizzazione

La globalizzazione, intesa come processo dinamico⁴⁶³ e multiforme⁴⁶⁴, ha dato un contributo fondamentale alle difficoltà in cui versa la democrazia rappresentativa, favorendo l'avvento di un mondo "indeterminato"⁴⁶⁵, globale, unico e sempre più integrato. Essa ha ridefinito le tradizionali categorie del politico⁴⁶⁶, erodendo, ristrutturando e riconfigurando il potere degli Stati a favore di una molteplicità di centri di potere multilivello. Un importantissimo fattore condizionante è stata la fine della divisione del globo in due grandi blocchi i quali esercitavano una profonda influenza

decisione collettiva: una forma di governo *sostanzialmente* nuova, cresciuta dentro i *vestiti* delle istituzioni democratiche".

⁴⁶⁰ ROSANVALLON, P., 2009, *Op. cit.*, pp. 17 ss.

⁴⁶¹ CROUCH, C., *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, trad. it. a cura di Cristiana Paternò, pp. 6 ss.

⁴⁶² MASTROPAOLO, A., SCUCCIMARRA, L., *Introduzione. Alla ricerca dell'anello mancante*, in *Meridiana*, n. 58/2007, pp. 15 ss.

⁴⁶³ GIOVANNETTI, G., voce *Globalizzazione*, in *Enc. it., IX Appendice*, 2015, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_res-71611027-dd74-11e6-add6-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/, il quale valorizza la natura dinamica dei processi della globalizzazione.

⁴⁶⁴ Per cenni storici cfr. DAL BOSCO, E., *La leggenda della globalizzazione*, Torino, Bollati Editore, 2004; SEN, A., *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002, trad. it. a cura di Giovanni Bono; BARTOLI, H., *Globalizzazione*, in *Enciclopedia del Novecento (supplemento)*, 1998, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/;

Globalizzazione, in *Dizionario di Storia*, 2010, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Dizionario-di-Storia%29/; ROSSI, S., *Globalizzazione*, in *Dizionario di economia e finanza*, 2012, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

⁴⁶⁵ BAUMAN, Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1998, pp. 67 ss.

⁴⁶⁶ "Fare riferimento al politico e non alla politica significa parlare del potere e della legge, dello Stato e della nazione, dell'uguaglianza e della giustizia, dell'identità e delle differenze, della cittadinanza e dell'essere civile, insomma di tutto ciò che costituisce una *polis* al di là del terreno immediato della competizione partigiana per l'esercizio del potere, dell'azione quotidiana del governo e della vita ordinaria delle istituzioni", ROSANVALLON, P., *Il politico. Storia di un concetto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, trad. it. a cura di Riccardo Brizzi e Michele Marchi, p. 10. Inquietante l'espressione utilizzata da SCHMITT, C., *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 90, nel momento in cui dice che "l'epoca della statualità sta ormai giungendo alla fine: su ciò non è più il caso di spendere parole. Con essa viene meno l'intera sovrastruttura di concetti relativi allo Stato, innalzata da una scienza del diritto dello Stato e internazionale eurocentrica, nel corso di un lavoro concettuale durato quattro secoli. Lo Stato come modello dell'unità politica, lo Stato come titolare del più straordinario di tutti i monopoli, cioè del monopolio della decisione politica, questa fulgida creazione del formalismo europeo e del razionalismo occidentale, sta per essere detronizzato".

sulle aree del mondo⁴⁶⁷. La scomparsa delle dominazioni americane e russe che per lunghissimo tempo assicurava un efficiente livello di coordinamento “nell'ambito dei territori della loro rispettiva 'meta-sovrànità', insieme al presupposto dell'insufficienza militare, economica e culturale di ciascuno Stato”⁴⁶⁸ ha sconvolto il mondo in una pluralità di forze e soggetti diffusi senza una precisa dimensione spaziale mettendo in discussione le classiche e canoniche categorie giuridiche connesse al fenomeno Stato⁴⁶⁹.

La globalizzazione ha creato un disordine mondiale, una sorta di caos senza più riferimenti spaziali e temporali, un mondo globale con assenza di determinatezza e regolazione di natura statocentrica. L'effetto è quello di sbiadire e quasi di annullare concetti tradizionali quali sovranità, nazione, popolo, tradizioni, identità culturali, nazionalismi. Tutti diventiamo parte di un mondo unico, membri di una società pluralistica ed eterogenea nella quale i comportamenti e le azioni poste in essere sono imprevedibili, non programmabili e con effetti globali. I processi globalizzanti hanno fortemente indebolito e reso impotente, agli occhi dell'opinione pubblica, le istituzioni - parlamentari e governative - nazionali, le quali sono divenute incapaci di reagire autonomamente alle nuove sfide globali e di regolarle⁴⁷⁰.

⁴⁶⁷ Non a caso, fu agli inizi degli anni '90 che iniziarono ad essere pubblicati i primi testi sugli effetti della fine della dominazione americana e russa e sulla globalizzazione. Come avverte opportunamente PORTINARO, P.P., *La teoria politica e il dibattito sulla globalizzazione. Un bilancio*, in *Teoria politica*, XXV, n. 3/2009, p. 30, "alla base di essi sta una diffusa percezione delle trasformazioni intervenute nel sistema internazionale dopo la fine del bipolarismo: 1) è cresciuta l'incertezza e l'insicurezza, almeno rispetto alle aspettative dei primi anni '90, 2) l'ordine mondiale dominato dall'Occidente è svanito, essendo emerse anche altre grandi e medie potenze a vocazione imperiale (fra le prime indubbiamente la Russia e la Cina), 3) l'Occidente ha cessato di essere una grandezza unitaria, essendosi molto accresciuta la distanza tra le due sponde dell'Atlantico, 4) i valori occidentali non sono stati affatto assimilati, e la politica dell'esportazione della democrazia liberale e costituzionale è in molti paesi del mondo fallita".

⁴⁶⁸ BAUMAN, Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando Editore, 2005, pp. 336 ss.

⁴⁶⁹ Infatti, “la globalizzazione è un processo che sfugge al controllo degli Stati, ne limita le capacità di azione e incide sui caratteri essenziali della loro struttura e delle loro funzioni. Nel 1989 non è avvenuto semplicemente un cambiamento nel sistema mondiale degli Stati (transizione da un sistema bipolare a un sistema unipolare e fine della guerra fredda). Si è avviata la formazione di un nuovo sistema nel quale la globalizzazione ha cominciato a produrre i primi visibili effetti sul sistema internazionale, erodendo la sovranità degli Stati. Essa ha costretto gli studiosi di politica a mettere in discussione i concetti fondamentali sui quali si basavano le loro analisi e i requisiti che siamo soliti attribuire allo Stato: sovranità, indipendenza, non ingerenza. Questi ultimi non riflettono più la realtà del mondo contemporaneo, nel quale il fenomeno politico dominante è la fine dell'ordine internazionale basato sugli Stati territoriali, la cui sovranità è messa in discussione dall'emergere di attori non statali, che insidiano il primato dello Stato sulla società civile”, LEVI, L., *Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo*, in *Il Federalista*, 1, 2009, pp. 14 ss., reperibile al seguente link http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&id=450&lang=it

⁴⁷⁰ HELD, D., MCGREW, A., *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 25 ss.

La globalizzazione annulla le distanze. Rimette in discussione le identità nazionali⁴⁷¹, l'appartenenza dei *cives* a una realtà territoriale geograficamente delimitata e circoscritta. Spiega importanti e significativi riflessi sui rapporti politici, sulla legittimità e legittimazione delle istituzioni statali, parlamentari e governative. Pone interrogativi sulla configurazione e *funzionalizzazione* della rappresentanza politica e in campo politico⁴⁷². In questo senso deve parlarsi di globalizzazione politica intesa come un processo multiforme che ha il dirompente effetto di modificare il potere politico e provocare una “trasformazione o un allentamento della relazione tra sovranità, territorialità e potere politico”⁴⁷³. Questo comporta la moltiplicazione dei soggetti coinvolti nell'esercizio del medesimo e diversificati livelli di organizzazione cooperativa basata su accordi e negoziazioni intergovernative e sull'intensificazione delle relazioni tra organizzazioni internazionali non governative che partecipano al processo di elaborazione delle politiche pubbliche anche guidati da interessi comuni e settoriali. È opportuno chiarire che la riconfigurazione del potere politico “allude precisamente non alla fine della politica, ma ad una collocazione del politico al di fuori del quadro categoriale dello Stato-nazione, e perfino al di fuori dello schema che assegna i ruoli di ciò che vale come azione 'politica' e 'non-politica’”⁴⁷⁴. La crisi dello Stato-nazione si identifica con la crisi della sovranità alla luce della redistribuzione di quote rilevanti del potere politico al di fuori dei confini nazionali. Ne consegue che lo stesso perde assolutezza per acquistare una forte dose di relatività tale per cui non viene più esercitato in senso esclusivo e territorialmente circoscritto, ma in una relazione dialettica costante e coordinata con poteri esterni, nuovi e diversi all'interno di un vero e proprio ordine giuridico *globale* dove gli Stati hanno un ruolo nuovo che implica un ripensamento delle loro tradizionali funzioni.

⁴⁷¹ Da questo punto di vista si è sostenuto che la globalizzazione provoca il 'risveglio' delle etnie. Infatti, la debolezza dello Stato-nazione sfocia nell'incapacità dello stesso di esercitare un efficace controllo sul mercato, perdendo così credibilità e fiducia nei confronti dei propri cittadini. Questo processo ha come conseguenza l'ampliamento dei flussi commerciali che uniformano le tradizioni locali minacciando la coesione di tipo sociale e privando di senso le identità nazionali le quali si smarriscono e danno spazio agli interessi economici delle minoranze etniche che rivendicano un proprio riconoscimento e una propria identità sfruttando l'incapacità degli Stati di gestire e regolare le proprie politiche in omaggio ai paradigmi di nazione dominatrice e etnie minoritarie sottomesse. Su questo si v. MARCONI, M., *Nel groviglio delle etnie*, in LIZZA, G., (a cura di) *Geopolitica delle prossime sfide*, Torino, Utet, 2011, pp. 84 ss.

⁴⁷² Parla di "società senza Stato" per riferirsi alla società globale GALGANO, F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 199.

⁴⁷³ Così HELD, D., *Governare la globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 117 ss.

⁴⁷⁴ BECK, U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999, p. 13.

Le entità statali subiscono una vera e propria mutilazione “da una parte dalle forze dell'economia globale e dall'altra dalle esigenze politiche di devoluzione dei poteri. La globalizzazione ha creato l'esigenza di un'azione collettiva da parte di popoli e paesi per risolvere i problemi comuni [poiché] ci sono troppe questioni che possono essere affrontate solo a livello mondiale”⁴⁷⁵. Infatti, il crescente sviluppo dei traffici commerciali e dei flussi economici e finanziari 'sconvolge' la capacità statale di esercitare su di essi un valido controllo. Tutto questo porta la necessità di affrontare sfide globali che per la loro ampiezza non sono idonee ad essere governate con le sole soluzioni elaborate in seno ai singoli Stati. La motivazione di fondo è rappresentata dalla circostanza che la globalizzazione, riducendo le distanze, *rompe* i confini territoriali, fa emergere problematiche nuove ma al tempo stesso comuni sollecitando fitte reti di interconnessione in modo da favorire una leale collaborazione e un efficace coordinamento delle singole entità statali e sovranazionali per una migliore risoluzione delle criticità globali.

Le interconnessioni tra centri di potere fanno in modo che l'esercizio della potestà pubblica in ambito economico, politico, sociale, culturale, ambientale avvenga a livello globale al di fuori di logiche territoriali. Si parla a tal proposito dell'avvento di una politica globale⁴⁷⁶ per intendere l'ampliamento inarrestabile delle interazioni politiche tra i livelli statali, internazionali e sovranazionali. Il territorio dello Stato, fino all'avvento dei processi sottesi alla globalizzazione, costituiva senza ombra di dubbio una sorta di categoria fisica di natura politica ben delimitata entro la quale poteva facilmente identificarsi il regime politico della Stato-nazione e sovrano. Oggi non è più così. Il territorio statale non è più il parametro spaziale all'interno del quale identificare e valutare la bontà delle politiche a sostegno della collettività.

Gli Stati, ormai privati della loro dimensione sovrana, si inseriscono in un nuovo spazio politico⁴⁷⁷, territorialmente indefinito⁴⁷⁸ e politicamente dominato dalle grandi

⁴⁷⁵ STIGLITZ, J.E., *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006, p. 21.

⁴⁷⁶ Cfr. FERRARESE, R., DORE, R., voce *Globalizzazione*, in *Enc. sc. soc., I Supplemento*, 2001, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/

⁴⁷⁷ BECK, U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999, p. 13. Nello stesso senso, SCHOLTE, J.A., *The Globalization of World Politics*, Oxford, University press, 2001, pp. 14 ss.; ZOLO, D., *Gli spazi della politica*, in GHERARDI, R., (a cura di), *Politica, consenso e legittimazione. Trasformazioni e prospettive*, Roma, Carocci, 2002, p. 60, il quale definisce lo spazio come una "metafora esplicativa essenziale per cogliere il significato profondo e la funzione principale dei sistemi politici moderni. Nella misura in cui gli Stati contemporanei discendono dal modello dello Stato moderno europeo, essi

organizzazioni internazionali e dalle imprese, le quali promuovono un'intensificazione delle relazioni sovranazionali rette da accordi di cooperazione e integrazione, ritenuti necessari per gestire e controllare le nuove sfide globali⁴⁷⁹.

Le profonde difficoltà della democrazia rappresentativa di cogliere le esigenze sociali e di offrire adeguate risposte alle nuove necessità con provvedimenti e azioni adeguate, sfocia nella crisi dello Stato sociale e nel corrispondente valore di eguaglianza sostanziale⁴⁸⁰, acuisce il senso di smarrimento della collettività la quale finisce per considerare l'intera organizzazione statale incapace e impotente, sia nella sua dimensione oggettiva sia in quella soggettiva. Per questo, si parla di crisi di legittimità e di legittimazione. Trattasi di una crisi strutturale che presenta tre componenti: "a) quella legata alla perdita del monopolio della coercizione e della capacità di garantire sicurezza senza esporre le cittadinanze ai rischi dell'abuso del potere disciplinare o deterrenza internazionale fondata sul terrore; b) quella connessa all'incapacità di affrontare sfide e compiti di entità manifestamente sovranazionale, dall'occupazione all'ambiente, rispetto ai quali la pianificazione nazionale si rivela un'arma spuntata; c) quella di far fronte al sovraccarico fiscale reso necessario dal finanziamento degli impegni inerziali di programmi sociali e alle conseguenti crisi di governabilità"⁴⁸¹.

partecipano alla dimensione nazionale e territoriale che connota in modo specifico lo 'spazio' della politica moderna"; GALLI, C., *Spazio e consenso nella politica globale*, *ivi*, p. 55, il quale mette in luce come "la globalizzazione produce tendenzialmente la fine e il superamento della spazialità politica moderna, dell'immagine dello spazio incorporata nelle categorie politiche moderne. [...] La politica passa oggi attraverso una profonda ridislocazione categoriale e pratica dei suoi referenti spaziali"; FERRARESE, M.R., *La 'glocalizzazione' del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in AMATO, C., PONZANELLI, G., (a cura di), *Global law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 26, la quale mette in evidenza che "il criterio della territorialità, che ovviamente sotto vari profili ancora resiste ed è destinato a resistere anche in futuro, perde tuttavia la sua scommessa principale: quella di essere davvero il criterio esclusivo, ossia di fungere da reale *gate-keeper* finale della giuridicità". Tra i più recenti cfr. SCACCIA, G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017, pp. 1-58; ANTONINI, L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, *ivi*, pp. 1-53.

⁴⁷⁸ Sulla trasformazione del rapporto tra politicITÀ, territorialità e sovranità cfr. HELD, D., *Op. cit.*, pp. 117 ss.

⁴⁷⁹ Infatti, come mette in evidenza STIGLITZ, J.E., *Op. cit.*, p. 21, "la globalizzazione ha creato l'esigenza di un'azione collettiva da parte di popoli e paesi per risolvere i problemi comuni [poiché] ci sono troppe questioni che possono essere affrontate solo a livello mondiale".

⁴⁸⁰ Cfr. BONFIGLIO, S., *Lo stato sociale in trasformazione*, in *Il Politico*, n. 4/1993, pp. 598 e 608; CARRINO, A., *Tramonto della sovranità e marginalizzazione del dolore* in AA. VV., *Nuove frontiere del diritto*, Bari, Dedalo, 2001, p. 44.

⁴⁸¹ PORTINARO, P.P., *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp.167-168. Su questo si v. anche POGGI, G., *Lo Stato, natura, sviluppo, prospettive*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 286 ss., il quale ci ricorda che "il fenomeno della guerra che nel corso della vicenda storica dello Stato ne ha costituito la principale *raison d'être*, si è trovato posto sotto interdizione dalla natura stessa degli armamenti nucleari per quanto riguarda la guerra tra Stati che contano. Il territorio dello Stato è sempre più attraversato e aggirato da

Il venir meno della legittimità e della legittimazione sfocia in una corrispondente crisi di governabilità intesa come crisi di autorità e incapacità - avvertita e percepita dalla comunità - dello Stato di rispondere in termini soddisfacenti alle crescenti, eterogenee e diversificate domande sociali. Da qui il commissariamento della democrazia interna e la perdita della centralità del raccordo Parlamento-partiti-Governo a favore di una rete globale di *governance*⁴⁸² retta da continue negoziazioni e compromessi nonché una conseguente trasformazione dei contenuti dell'azione di governo nell'ambito economico diretta non alla gestione e regolazione dei processi di mercato mediante l'adozione di interventi organici, ma volti meramente a controllare la spesa pubblica⁴⁸³.

La relatività e i condizionamenti cui è soggetto il potere politico lo rendono impotente e dipendente dalle logiche di mercato⁴⁸⁴, dalle intese con i partner europei e internazionali, dalle richieste di maggiore autonomia provenienti dalle singole realtà

processi economici e culturali di grande rilievo subendo l'impatto di processi ecologici trans-territoriali i quali pongono in atto su scala planetaria un complesso di interazioni ed equilibri che lo Stato non può in modo efficace supervisionare e regolare. Alcuni sviluppi organizzativi interni allo Stato compromettono la sua pretesa di costituire un assetto unitario di assetti politici. Massicci enti amministrativi si impegnano in giochi burocratici di potere che, ben lungi dall'essere posti sotto controllo dalle direttive politiche, ne determinano in buona misura il contenuto. Istituzioni rappresentative apparentemente centrali al funzionamento dello Stato perdono autonomia rispetto ai partiti i quali se ne contendono il controllo accordandosi per privarle di ogni effettiva capacità di controllare il processo politico. Le formule istituzionali messe a punto dallo Stato per razionalizzare la propria azione si sono rilevate inarrestabili e inefficaci".

⁴⁸² Infatti, la democrazia, il diritto di voto e la rappresentanza politica si sono sempre legittimati a vicenda, ma "quanto più si svaluta la rappresentanza elettiva, tanto più la democrazia diviene interazione negoziale tra i rappresentanti del pluralismo, ovvero *governance* in cui ciascuno è legittimato a far valere al meglio le risorse di cui dispone [...]"; così MASTROPAOLO, A., *La democrazia è una causa persa?*, Torino, Bollati editore, 2011, pp. 309-310.

⁴⁸³ Cfr. BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato*, Bari, Dedalo, 1998, pp. 193 ss.

⁴⁸⁴ Infatti, un ulteriore effetto della globalizzazione è il rovesciamento dei rapporti tra sfera politica ed economica. La particolare posizione di forza assunta dalle grandi imprese multinazionali ha prodotto una maggiore intensità e afflusso dei traffici commerciali con il conseguente aumento di livelli produttivi e globali che le politiche statali, da sole, non riescono a gestire e regolare. Ciò è dovuto anche al ricorso allo strumento contrattuale, sfruttando il quale le imprese riescono ad adottare politiche gestionali svincolate dal controllo statale, agendo contemporaneamente in varie parti del globo, favorendo la circolazione di ingenti risorse economiche sottratte al controllo statale. Tutto questo comporta una deterritorializzazione della ricchezza e dell'economia e il dominio della legge di mercato rispetto a quella legislativa statale. Su questo cfr. *ex plurimis* IRTI, N., *Fenomenologia del diritto debole*, in AA. VV., *Nuove frontiere del diritto*, Op. cit., p. 36; FITOUSSI, J.P., *La democrazia e il mercato*, Milano, Feltrinelli, 2004, trad. it. a cura di Massimo Scotti, p. 63; GALGANO, F., *Op. cit.*, pp. 43 ss.; ZIEGLER, J., *La privatizzazione del mondo*, Milano, Net, 2005, trad. it. a cura di Monica Fiorini, p. 95; MONATERI, P.G., *Contratto e globalizzazione: introduzione*, in AMATO, C, PONZANELLI, G., (a cura di), *Global law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Op. cit., p. 41; FISICHELLA, D., *Crisi della politica e governo dei produttori*, Roma, Carocci, 2007, pp. 291-292; D'ALBERTI, M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 116; FERRARA, G., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, Aracne, 2012, p. 104; DI TARANTO, G., *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 133.

regionali e locali⁴⁸⁵. I meccanismi di governo sono retti da organi molto spesso non elettivi, rispetto ai quali i cittadini non riescono a offrire un contributo decisivo in termini di legittimità e legittimazione e, di conseguenza, a farne valere forme di responsabilità politica. Di qui, un nuovo ruolo per gli Stati che comporta la necessità di ripensare le loro tradizionali funzioni e adattare⁴⁸⁶ le istituzioni politiche interne alla nuova politica globale⁴⁸⁷ retta da un'ampia struttura di *governance* sostitutiva del *government*⁴⁸⁸, alla cui base vi sono continue integrazioni tra attori politici e non, tra organizzazioni internazionali ed entità statali, tra sfera politica e sfera economica⁴⁸⁹.

3. I fattori endogeni: la recessione e lo smarrimento del principio elettivo

L'elettività costituisce un principio fondamentale e generale degli ordinamenti democratici⁴⁹⁰. Tuttavia, nel contesto attuale siamo di fronte ad una profonda crisi⁴⁹¹

⁴⁸⁵ Sulla rilevanza della dimensione regionale cfr. CASSESE, S., *Morte e trasfigurazione dello Stato*, in JEAN, C., (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, Milano, Franco Angeli, 1991, pp. 13 ss.; OHMAE, K., *Il senso della globalizzazione*, Milano, Etaslibri, 1998, p. 106.

⁴⁸⁶ Cfr. ANDORNINO, G. B., *Stato, globalizzazione e neo-confederalismo. Riflessioni su di un presidio politico proporzionato all'età dell'interdipendenza*, in *Teoria politica*, XXII, n. 3/2006, pp. 16 ss.; SCHIERA, P., *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, Clueb, 2004, p. 229; SALTER, L., *Globalizzazione, tecnologia e mito dell'indebolimento dello Stato: una critica alle dinamiche della postmodernità*, in GUARALDO, O., TEDOLDI, L., (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Verona, Ombre corte editore, 2005, p. 64; CARRINO, A., *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014, pp. 152 ss.

⁴⁸⁷ FERRARESE, R., DORE, R., voce *Globalizzazione*, in *Enc. sc. soc., I Supplemento*, 2001, *Op. cit.*

⁴⁸⁸ Sul rapporto tra *governance* e *government* cfr. CASSESE, S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 15 ss.; BORGHINI, A., *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 135, nota 52.

⁴⁸⁹ Cfr. *ex plurimis*, LEVI, L., in LEVI, L., MOSCONI, A., (a cura di), *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano* Torino, Celid, 2005, pp. 139-140; BIANCHIERI, B., voce *Globalizzazione*, in *Atlante geopolitico*, 2012, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione-e-regionalizzazione_%28Atlante-Geopolitico%29/; STEGER, M. B., *La globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 75.

⁴⁹⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 96/1968. In dottrina, cfr. COTTA, M., *Op. cit.*, p. 1; MARTELLI, P., *Op. cit.*, pp. 3 ss.

⁴⁹¹ Di crisi della democrazia si è iniziato a parlare in prospettiva altamente pessimistica a metà degli anni '70 e, in particolare, nel 1975 a seguito della pubblicazione del Rapporto della Commissione trilaterale la quale è un organo non governativo fondato a New York nel 1973 con lo scopo di promuovere la cooperazione internazionale tra gli Stati con uno sguardo anche a quelli asiatici e del Nord America. Secondo le tesi di CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P., WATANUKI, J., *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977, trad. it. a cura di Vito Messina, pp. 21 ss., vi sarebbero minacce contestuali alla sopravvivenza dei regimi democratici che derivano da cause esterne agli stessi. Si pensi ai fallimenti militari o a una crisi diplomatica oppure ai fenomeni di depressione o inflazione mondiale che dipendono da cause esogene all'azione dei Governi. Si pensi anche all'azione e all'influenza degli intellettuali i quali con la forza della parola e dello scritto, si scagliano contro la corruzione e la subordinazione delle logiche democratiche a quelle del capitalismo di mercato, azione resa ancor più efficace dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa e dal progresso tecnologico. Un

qualitativa⁴⁹² della democrazia che si identifica nella perdita della percezione che l'elezione, procedimento strutturato di veicolazione del consenso e delle votazioni, costituisca la pratica idonea a legittimare⁴⁹³ i poteri pubblici. Infatti, “[...] proprio il metodo elettivo, che rimane alla base degli ordinamenti di democrazia pluralista, viene considerato in crisi sia per quanto riguarda il tradizionale ambito parlamentare,

ulteriore elemento della crisi è lo spostamento dei valori sociali dovuti alla maggiore attenzione verso la soddisfazione individuale e il ritaglio di maggiore tempo libero che, riguardando soprattutto le giovani generazioni, suscitano un sentimento di sfiducia nei confronti del leader e della classe politica. Vi sono, altresì, minacce intrinseche alla democrazia in quanto i Governi non opererebbero secondo la logica dell'equilibrio. In un contesto politico-sociale sempre più eterogeneo si avvertono i primi sintomi dell'ingovernabilità dovuta alla necessità per i Governi di adottare provvedimenti con effetti di ampia portata, i quali però, a causa di influenze contraddittorie producono risultati non regolari. Infatti, gli intensi sviluppi in ambito economico e sociale hanno favorito l'ascesa e la richiesta di nuovi gruppi e interessi di natura non omogenea; ciò è dovuto anche allo sviluppo delle nuove tecniche d'informazione che, facilitando la richiesta di soddisfacimento di nuove istanze ha ridotto le distanze tra gli apparati di governo e la società civile. La debolezza delle istituzioni democratiche sarebbe quindi imputabile all'eccessiva mole di decisioni da adottare la cui ampiezza ed eterogeneità le renderebbe deboli e vulnerabili. Si determinerebbe, in queste ipotesi, un sovraccarico dei sistemi democratici ormai industrializzati anche per via della crescita organizzativa e dell'interdipendenza sistemica resa ancora più forte da un apparato amministrativo di governo in cui non si registra un ampio consenso. Tali problematiche verrebbero influenzate anche dalla dimensione europea e internazionale che rende obsoleta l'entità statale il cui rilancio sarebbe affidato ai soli leader politici i quali, attraverso la personalizzazione/personificazione del potere, aggirano gli ostacoli burocratici e si identificano nei cittadini. Le minacce alla forma di Stato democratica sarebbero dovute anche all'esplosione dell'interazione sociale divenuta molto più composita e articolata che spinge i cittadini ad avanzare nuove e continue pretese sociali unite a un maggiore controllo sociale per risolvere i problemi più urgenti. Tuttavia, quest'interazione e integrazione sociale rischia di essere compromessa dai potenziali disequilibri imputabili alla non equa distribuzione della ricchezza che potrebbe generare frequenti tensioni sociali a causa delle differenze in termini di crescita economica e a di eguali aspettative di benessere e prosperità. Le tensioni sociali potrebbero certamente essere acuite dal ruolo dirompente dei media e delle comunicazioni di massa che esercitano una fortissima influenza sull'opinione pubblica, sulla politica e sulla stessa governabilità. Infatti, 'i signori dell'informazione' esercitano un'influenza strutturale nelle relazioni sociali e pubbliche quotidiane raggiungendo il pubblico più vasto e lontano cercando di offrire una lettura delle criticità sociali e politiche in maniera ampia e sproporzionata. Da ultimo, la legittimità dei regimi democratici sarebbe compromessa dai fenomeni inflazionistici che contribuiscono ad alimentare i fenomeni di disaggregazione sociale esasperando i conflitti e riducendo le capacità d'azione dei gruppi e della società in generale. A fronte di questa situazione fu lo stesso Samuel Huntington a parlare di eccesso di democrazia per individuare la ragione prima del deficit della governabilità individuandone la soluzione nella diminuzione della forza rappresentativa del circuito politico-partitico a favore di un maggiore decisionismo e di un maggior grado di autonomia del Governo e della macchina amministrativa statale. Tutto questo porterebbe alla ingovernabilità la quale "sarebbe il risultato di uno squilibrio crescente tra, da un lato, le aspettative e le attese che investono il potere statale in condizioni di democrazia, pluralismo associativo, crescita culturale e, dall'altro l'incapacità del sistema politico statale di farvi fronte efficacemente", così PROVASI, G., voce *Governabilità*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Op. ult. cit., p. 270.

⁴⁹² Cfr. GINSBORG, P., *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006, pp. 35 ss.

⁴⁹³ Come è stato notato "la democrazia [...] riposa [...] sulla legittimità che gli individui riconoscono alle norme giuridiche e alle istituzioni politiche", MASTROPAOLO, A., *La crisi della trascendenza democratica*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2/2015, p. 313.

sostituito da forme di investitura degli esecutivi e da ripensamento e sfarinamento della politicità, sia per quanto riguarda la veridicità procedurale”⁴⁹⁴.

La pratica elettiva è svalutata sia nella sua dimensione di fonte di legittimazione dell'autorità politica sia in quella di atto di controllo⁴⁹⁵. Il rapporto tra le istituzioni statali elettive e la comunità politica è divenuto sempre più distante, la dimensione della politicità non riesce più ad integrarsi con quella civile e sociale. Si sta verificando una sorta di gelo tra Stato-apparato e Stato-comunità. Ciò è testimoniato dalla scarsa partecipazione elettorale, dal calo delle iscrizioni ai partiti, dalla volatilità e volubilità del voto elettivo. L'elezione, fisiologico strumento di funzionamento delle democrazie rappresentative, ha ormai perso di credibilità e fiducia da parte del Corpo elettorale, minando l'inscindibile legame tra partecipazione politica e democrazia⁴⁹⁶, diritto di voto e rappresentanza in campo politico⁴⁹⁷. Ad essere in crisi è, quindi, la democrazia rappresentativa⁴⁹⁸ di tipo parlamentare basata sul raccordo Parlamento-Corpo elettorale-partiti⁴⁹⁹ in quanto sta modificandosi il rapporto tra le istituzioni democratiche *elettive* e l'individuo il quale non vi si riconosce né le accetta più. La democrazia rappresentativa appare stanca, senza idee e ideologie ormai priva di forze per suscitare consenso e affezione, produttrice soltanto di sentimenti quali diffidenza, noia e apatia. La crisi della

⁴⁹⁴ LANCHESTER, F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in ROGARI, G., (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre, 2004*, Firenze, University Press, 2006, p. 7.

⁴⁹⁵ V. DAHRENDORF, R., *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 7.

⁴⁹⁶ Come è stato evidenziato, è la "stessa definizione di democrazia a mettere in relazione partecipazione e rappresentanza e a spingere a domandare se il suo futuro non stia proprio nella possibilità di trovare un tipo di mediazione tra sociale e politico che riesca a realizzare anche una forma di partecipazione quanto più larga possibile [...]”, così SERRA, T., *La disobbedienza civile: una risposta alla crisi della democrazia?*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 48.

⁴⁹⁷ Sul rapporto tra democrazia, diritto di voto e rappresentanza politica si v. MASTROPAOLO, A., 2011, *Op. cit.*, pp. 309-310.

⁴⁹⁸ SINTOMER, Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009, pp. 24 ss., individua sei cause strutturali: 1) Politica impotente: il sistema dei pubblici poteri non sembra più idoneo ad occuparsi di problemi sociali in virtù della precarietà del lavoro, dell'aumento della disoccupazione e della crisi economica; 2) Abbandono politico delle classi popolari: ormai si sono dissolte le identità di classe specialmente quelle popolari che non riescono più ad organizzarsi in una rete ben strutturata e organizzata perdendo la propria identità; 3) Affacciarsi di una società del rischio: la classe dirigente non riesce ad offrire risposte adeguate e soddisfacenti a fronte degli sconvolgimenti dati dagli sviluppi tecnologici ed economici e avvertiti dai cittadini come problematiche urgenti; 4) Crisi dell'azione pubblica: si registra un enorme discredito e un profondo senso di sfiducia verso la neutralità e l'imparzialità della burocrazia statale. I servizi pubblici vengono avvertiti come inefficienti e inadeguati ad offrire, soprattutto alle fasce popolari, soluzioni rapide ed efficaci; 5) Ostacolo ideologico: sono scomparsi gli ideali in grado di costituire validi elementi identificativi; 6) Cause interne al sistema politico: la classe politica sta assumendo stili e abitudini di vita propri allontanandosi dalla realtà sociale e sposando una visione del mondo specifica e diversa da quella dei cittadini.

⁴⁹⁹ Cfr. URBINATI, N., *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, in *Il Mulino*, n. 6/2016, p. 983.

democrazia rappresentativa nelle dimensioni della legittimità e legittimazione sembra irreversibile; essa non riesce più a rialzarsi e rilanciarsi⁵⁰⁰.

Se teoricamente e in termini generali, è esatto che “le elezioni <<fanno>> i rappresentanti ma non <<fanno>> la rappresentanza”⁵⁰¹, nei tempi che stiamo vivendo si sta verificando un vero e proprio problema di legittimità, di legittimazione e quindi di identificazione della persona con il *corpus* delle autorità *elettive* che compromette i meccanismi della partecipazione costruttiva ed eguale di tutti ai processi politici della comunità della quale si è parte. L'elezione è divenuta un qualcosa che spaventa tutti. Partiti, cittadini, istituzioni, tutti temono l'elezione. I partiti, perché si rendono conto che non stanno più offrendo un'alternativa di governo e temono di non conseguire un numero sufficiente di voti per poter governare e si vedono costretti a stringere alleanze con altre forze distanti per ideologia, cultura e tradizione. I cittadini, perché nutrono pregiudizi e profonde diffidenze nei confronti della classe politica ritenuta inaffidabile; essi considerano ormai l'elezione una pratica inutile in quanto nella logica e nel sentimento ormai diffuso e comune i partiti sono tutti uguali, non adottano misure tali da favorire la crescita e il benessere sociale, non si ritrovano più né trasmettono al popolo i valori e le ideologie che dovrebbero caratterizzarli, i leader sono corrotti, agiscono solo e soltanto perché mossi da una logica parziale ed egoistica⁵⁰². Anche a

⁵⁰⁰ Su questo si v. SCHIAVONE, A., *Non ti delego: perché abbiamo smesso di credere nella politica*, Milano, Rizzoli, 2013, p. 107.

⁵⁰¹ URBINATI, N., *Democrazia rappresentativa*, Roma, Donzelli, 2010, p. 232.

⁵⁰² A venir meno è la democrazia elettiva 'politicante' la quale lascia spazio a un nuovo tipo di democrazia, quella definita "impolitica" e "depoliticizzata" la quale spinge a ritenere che il procedimento elettivo e i rappresentanti politici non siano capaci di adottare decisioni giuste e adeguate e a produrre risultati soddisfacenti. La democrazia a-politica tende a "neutralizzare gli elementi che tipicamente associano la politica democratica alla controversia, alla divergenza, alla deliberazione e alla decisione a maggioranza e costantemente rivedibile. [Trattasi di una forma di democrazia accompagnata da] una nuova ondata di spirito antiparlamentare [che nutre] l'idea che la democrazia elettorale e procedurale immetta nella politica la faziosità e che gli interessi elettorali alimentino un atteggiamento compromissorio e strumentale che non favorisce decisioni giuste e competenti [...]. Circola la convinzione che alla radice dell'incapacità della democrazia di produrre buoni risultati vi sia il legame stretto tra volontà e opinione, ovvero la struttura diarchia del governo rappresentativo. E così, alla diarchia di volontà e opinione viene opposta quella di volontà e verità", così URBINATI, N., *Democrazia sfigurata: il popolo tra opinione e verità*, Milano, Egea, 2014, pp. 109 ss. La stessa A. chiarisce che “l'espressione 'diarchia' vuol significare che in democrazia ci sono due poteri o due sorgenti di autorità e poi che essi non sono in opposizione ma che, pur restando diversi e distinti, sono in permanente relazione. Una, la volontà, è l'autorità formale della legge e di chi la fa e l'applica (il voto dei cittadini, quello dei corpi elettivi, le regole e le istituzioni dello Stato) e il cui procedere è secondo norme stabilite in una costituzione scritta; uso il termine volontà riferendomi alla tradizione delle teorie della sovranità che identificavano la legge con la volontà (Rousseau in particolare, dove la volontà è la legge del sovrano). L'altro potere, quella che chiamo opinione, sta e vive fuori delle istituzioni, nel mondo regolato dai diritti individuali politici che servono ad articolare il giudizio dei cittadini e a esprimere il dissenso nella società,

livello istituzionale sussistono timori di questo genere in quanto si preferisce rimandare il voto elettivo per timore di alimentare l'instabilità politica. Da ciò scaturisce il venir meno del valore inclusivo⁵⁰³ connesso alle votazioni elettive.

Trattasi di una crisi di sistema, che non è solo di struttura, ma è di funzionamento, è di legittimità, di consenso, di identificazione, di accettazione dell'autorità pubblica, dei suoi esponenti e delle stesse dinamiche procedurali che la formano⁵⁰⁴.

Non v'è dubbio che la globalizzazione abbia favorito questo processo di costante delegittimazione, intervenendo a gamba tesa sulle istituzioni democratiche rappresentative elettive manipolandole, trasfigurandole e rendendole dipendenti dai suoi processi⁵⁰⁵. Come rilevato in precedenza, la struttura della *governance* sovranazionale da cui provengono le decisioni e gli indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, si basa su attori non legittimati per via elettiva e quindi non rappresentativi, perché guidati dalle pure logiche mercatorie. Rispetto a questi, sfugge qualsiasi forma di *identificazione fiduciaria* con i destinatari dei provvedimenti e si svuota la componente popolare della sovranità medesima, anestetizzando le manifestazioni della stessa nella procedura elettiva e nella formazione e selezione della rappresentanza politica. Si è avuto così, un vero e proprio distacco “del *kratos* dal *demos*, operato mediante la sottrazione del *kratos* dal *demos* per attribuirlo ai possessori di capitali...”⁵⁰⁶.

a raccogliere informazioni. Questa seconda forma di autorità include forme diverse di partecipazione. Per opinione (che dovrebbe essere pensata al plurale), intendo il mondo vario di formazione delle idee che coinvolge settori diversi della società civile. L'opinione ha tre funzioni: la prima è conoscitiva-cognitiva e cioè raccoglie e diffonde informazioni grazie alle quali noi formuliamo i nostri giudizi politici; la seconda è politica e consiste nello schierarsi al momento di costruire o scegliere agende politiche; la terza è estetica nel senso che si basa sull'idea dell'esposizione pubblica da parte di chi gestisce il potere e le istituzioni (noi cittadini vogliamo vedere quello che avviene dentro il palazzo per poter giudicare). Queste tre funzioni costituiscono insieme l'idea di autorità dell'opinione. Si v. l'intervista a Micromega il 3 settembre 2014 reperibile al seguente link http://ilrasoiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2014/09/03/democrazia-come-diarchia-intervista-a-nadia-urbinati/?refresh_ce

⁵⁰³ Valorizzano il principio inclusivo MASTROPAOLO, A., 2015, *Op. cit.*, p. 308; TRIGILIA, C., *Democrazia e capitalismi*, in *Il Mulino*, n. 6/2016, p. 991; BIANCO, S., *I caratteri variegati della democrazia*, *ivi*, pp. 1000 ss.

⁵⁰⁴ RICCOBONO, F., *Crisi dello Stato e legittimazione democratica*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato, Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 54.

⁵⁰⁵ Come ha fatto notare FERRARA, G., *Democrazia e rappresentanza politica*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2005, p. 10, “è del tutto evidente che la cementificazione dell'indirizzo politico puntuale e complessiva in normative aventi efficacia superiore a quella legislativa, nazionale o europea che sia, degrada detta funzione a mera attività di normazione attuativa, degrada il ruolo delle assemblee elettive, schiaccia la rappresentanza, dissolve la democrazia”.

⁵⁰⁶ Si v. FERRARA, G., 2012, *Op. cit.*, p. 104.

Proprio il mercato senza regole eteronome e autogestito ha preso il sopravvento e ha provocato uno squilibrio nella distribuzione delle risorse economiche, nella ricchezza e nel rapporto tra produzione/crescita e occupazione che ha favorito la corporativizzazione e le divisioni nel mondo sindacale erodendo e ponendo in serio pericolo la dimensione della *democrazia politica elettiva*⁵⁰⁷ in luogo della tecnocrazia imprenditoriale⁵⁰⁸ in modo tale da valorizzare quella dell'economicità e la sopravvivenza degli attori e delle manifestazioni tipiche di un circuito democratico⁵⁰⁹. In questo contesto storico, è venuta meno la funzione di protezione dello Stato sociale⁵¹⁰ delle istanze collettive a fronte della crescita della disoccupazione e della crisi fiscale i quali diventano limiti strutturali di questa tipologia di Stato⁵¹¹. A ciò si aggiunga la distanza fra l'apparato amministrativo pubblico e i bisogni sociali dovuta all'incapacità della macchina amministrativa statale di cogliere il senso delle nuove problematiche e cercare di offrirne una soluzione razionale, economica ed efficiente.

Ed è per questo che, venuti meno i presupposti dello Stato sociale, è venuta meno anche quella concezione sostanziale di democrazia come "forma vincolata alla realizzazione di fini o di valori ispirati a un ideale di eguaglianza, non solo giuridica, ma

⁵⁰⁷ Prendendo in prestito una bella ed efficace espressione di MASTROPAOLO, A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2005, p. 8, non possiamo quindi nascondere che "la politica [...] si è arresa al mercato e la democrazia si è divenuta anoressica".

⁵⁰⁸ Infatti, "se la democrazia è una delle forme di governo in cui si esprime quel principio del primato della politica che percorre l'intera storia occidentale, la tecnocrazia è una delle forme di governo, la principale, la più coerente, in cui si esprime l'ambizione del primato dell'economia, ambizione che diviene prorompente con la pienezza della società industriale: proprio perché l'industria è il sigillo della modernità, il suo segno distintivo, il suo carattere generale, chi guida il processo produttivo, scopo fondamentale della società, guida (è chiamato, destinato a guidare), l'intera società", così FISICHELLA, D., *Crisi della politica e governo dei produttori*, Roma, Carocci, 2007, pp. 291-292.

⁵⁰⁹ Di qui la necessità, come ammonisce adeguatamente, SAPELLI, G., *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Milano, Mondadori, 2007, pp. 116-117, di "vegliare sul fatto che le imperfezioni del mercato non mettano in pericolo la democrazia con collusioni, corruzioni e monopoli visibili e invisibili, per via della logica di acquisizione del potere tipica delle 'classi di mercato' che spesso sono liberiste [...] come i retori bugiardi e i malfattori".

⁵¹⁰ Parla di "rattrappimento" della democrazia MASTROPAOLO, A., *La crisi della democrazia. Tra interessi e paradigmi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7*, 1996, p. 31, il quale, relativamente alla crisi dello Stato sociale e del modello di welfare sottolinea che ciò è dovuto, dal punto di vista economico, "al rallentamento dello sviluppo e all'accresciuta competitività internazionale, che rendono gli eccessi della spesa pubblica difficilmente sostenibili anche per le economie più avanzate. Del pari, i costi del welfare sono insopportabilmente cresciuti a causa sia delle sue inefficienze, sia delle aspettative crescenti da esso suscitato, infine, il carattere burocratico dei sistemi di welfare, ovvero l'integrale statizzazione della produzione di beni pubblici hanno cancellato la loro matrice solidale: il nesso, storicamente istitutosi, fra lotte sociali e attuazione e allargamento del welfare sembra essersi dissolto nella memoria dei cittadini, che hanno perso altresì il senso di tale allargamento".

⁵¹¹ V. HABERMAS, J., *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, in ZOLA, D., (a cura di), *Dopo la politica: democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'asino, 2008, pp. 27 ss.

anche sostanziale, e cioè sociale ed economica, tra gli individui”⁵¹². Proprio quest’incapacità di reagire adeguatamente ha comportato l’aumento di una spesa improduttiva sempre più crescente con conseguente incremento esponenziale del debito pubblico. Questa situazione, divenuta ingestibile dallo Stato, ha creato un senso di smarrimento e sofferenza per gli individui i quali, a fronte delle crescenti diseguaglianze, della precarietà occupazionale, dell’inflazione, delle speculazioni finanziarie dominanti e della scarsità o inefficienza di servizi pubblici offerti, si sentono smarriti e privi di 'riferimenti politici'.

Ed è così che la classe politica statale, sebbene giustifichi la propria incapacità di azione dietro la scusa del ‘ce lo chiede l’Europa’ e della necessità di promuovere e intensificare la cooperazione e il coordinamento con i partner europei e non, *de facto* delega i propri poteri e le proprie competenze a soggetti altri da sé stessi, non legittimati per via elettiva, non riconosciuti come autorità dal *demos* politico, non facenti parte di un circuito democratico-rappresentativo. Gli attori statali, titolari e responsabili delle funzioni di governo, sono impotenti e incapaci di governare le nuove problematiche sociali, ambientali, culturali, politiche ed economiche finendo per delegare permanentemente la propria *auctoritas* sfigurando i principi che animano lo Stato democratico-rappresentativo arrendendosi e rinunciando all’elaborazione e all’attuazione autonoma di una piattaforma di progettualità politica ed economica conforme alle caratteristiche di uno Stato sociale teso a ridurre ad unità gli interessi collettivi in nome del principio di eguaglianza sostanziale.

“La funzione politica delegata permanentemente⁵¹³ altrove, così, subisce una *trasfigurazione sostanziale* che ne muta la ragion d’essere e la stessa natura, per diventare sintesi di nuovi interessi, altri rispetto all’*interesse generale*, strumento di istanze etimologicamente definibili come *singolari*, o *particolari* [...]. Legge, riserva di legge, valore di legge, costituzione, rigidità costituzionale, giustizia costituzionale, infatti sono formule prive di significato se depurate dal dato storico-politico della rappresentanza, su cui oggi si fondono”⁵¹⁴.

⁵¹² Si v. GREBLO, E., *Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 141.

⁵¹³ Si v. FERRARA, G., *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Op. cit., pp. 657-692.

⁵¹⁴ BILANCIA, F., *Lo Stato democratico rappresentativo nel sistema globale*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Op. ult. cit., pp. 622 ss.

Alla luce di quanto detto, la crisi della democrazia rappresentativa investe sia la partecipazione ai processi democratici (input) sia gli effetti e i risultati in termini di prosperità e benessere collettivo di questi processi inevitabilmente connessi alla qualità degli Esecutivi e al tipo dell'azione di governo che hanno intrapreso (output)⁵¹⁵.

3.1. Crisi del partito politico, personalizzazione e partiti antisistema

La crisi della rappresentanza politica⁵¹⁶, etichettata da parte della dottrina, forse in maniera esagerata e sproporzionata, come “una reliquia del passato”⁵¹⁷ si traduce, ovviamente, nella crisi di legittimazione dei partiti politici⁵¹⁸. Non esistono più i partiti di massa⁵¹⁹ tesi a costituire quella fisiologica cerniera di collegamento⁵²⁰ tra la sfera dei pubblici poteri e la collettività organizzata promuovendo quella vita associativa che è alla base della politica attiva così come emerge, ad esempio, dal combinato disposto

⁵¹⁵ Cfr. SALVATI, M., *La democrazia è in crisi: c'è qualcosa di nuovo?*, in *Il Mulino*, n. 6/2016, pp. 967 ss.

⁵¹⁶ Cfr. MASTROPAOLO, A., 2011, *Op. ult. cit.*, p. 306, il quale sintetizza bene le ragioni della crisi individuandone cinque motivazioni di fondo: “la dispersione sociale, che ha colpito le grandi collettività e identità di riferimento (classi, appartenenze confessionali ecc.); il crescente pluralismo, specie culturale, e la crescente difficoltà a ricomporlo; la trasformazione dei partiti in agenzie elettorali; l'azione dei media, che dettano l'agenda politica e moltiplicano e drammatizzano i problemi; la preminenza assunta da istituzioni democraticamente eterodosse, come quelle dell'Unione europea”; VAN REYBROUCK, D., *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2015, trad. it. di Matilde Pinamonti, pp. 13 ss.

⁵¹⁷ DELLA MORTE, M., *Quale futuro per la rappresentanza politica?* in MORELLI, A., (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 9.

⁵¹⁸ Come ricorda bene TUCCARI, F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014, pp. 133 ss., la crisi del partito politico sarebbe da ricondursi a una crisi di struttura della democrazia che si è da sempre retta proprio sull'azione inclusiva dei partiti politici; alle trasformazioni della stessa a fronte dell'esigenza avvertita dagli strati sociali di poter contare su un maggiore, diretto e immediato rapporto con i leader politici; a una crisi di modello, si potrebbe dire, della forma di Stato democratica in modo da privilegiare una maggiore partecipazione dal basso escludendo forme mediatizzate di legittimazione del consenso.

⁵¹⁹ Alla scomparsa del partito di massa “sembra ora seguire un panorama liquido, quasi totalmente mobile, dai punti di riferimenti rarefatti, attraverso da flussi e correnti tanto impetuose quanto prive di una direzione riconoscibile. Nel quale, soprattutto, le tradizionali formazioni politiche – quelle più legate alla consolidata forma partito, al modello organizzativo formalizzato che ha costituito l'ideal-tipo organizzativo della modernità compiuta, perdono peso e consistenza. Si ritirano e confinano in uno spazio sempre più ristretto, fino ad apparire (ed essere) minoritarie”, così REVELLI, M., *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013, p. 16.

⁵²⁰ Secondo un'analisi di PIZZORNO, A., *La democrazia di fronte allo Stato*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2010, p. 238, i partiti politici non possono più fungere da collante con la società poiché, dato l'allargamento della base elettorale conseguente all'estensione della capacità elettorale attiva, le finalità di coloro che concorrono nel procedimento elettorale diventano “obiettivi di lungo andare non coincidenti con interessi consapevolmente identificabili da elettori o gruppi di elettori”.

degli articoli 18⁵²¹ e 49 della Costituzione italiana⁵²². Gli stessi, infatti, tradizionali strumenti privilegiati di filtro e sintesi delle istanze sociali e delle domande pluralistiche espressione delle più svariate categorie presenti nella società, non riescono più ad assolvere quella funzione di trasmissione delle esigenze sociali e a selezionare la rappresentanza politica per l'esercizio della funzione di governo⁵²³. Il decadimento del ruolo e delle funzioni svolte dal partito politico comporta una menomazione rappresentativa del pluralismo presente nella società civile, dovuta anche alla “perdita delle identità collettive e individuali; [allo] smarrimento del senso del legame sociale; [alla] volatilità dei ruoli sociali [che] rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare”⁵²⁴.

Le Costituzioni dei moderni paesi democratici elevano il pluralismo a valore fondante e strutturale della forma di Stato democratica attribuendo proprio ai partiti il compito di rappresentarlo nelle sedi istituzionali. E allora, se i partiti non svolgono più quelle funzioni di filtraggio del pluralismo sociale, tradiscono lo spirito delle Carte costituzionali⁵²⁵. La crisi del partito assume una triplice dimensione. Trattasi di una crisi strutturale in quanto non esiste più il partito di massa, organizzato e ramificato con articolazioni territoriali e periferiche⁵²⁶; funzionale, poiché il partito non è più in grado di coagulare i cittadini e favorirne il coinvolgimento nella formazione e selezione della classe dirigente⁵²⁷. Infine, ideologica⁵²⁸ giacché il partito sembra ormai incapace di

⁵²¹ “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare”.

⁵²² Il profondo legame tra la concezione originaria dei partiti politici così come pensata in sede di Assemblea Costituente e la realizzazione dei valori sottesi alla Costituzione è ben focalizzato da MASTROPAOLO, A., *La politica dei partiti come politica costituzionale*, in DOGLIANI, M. (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 319 ss.

⁵²³ V. LANCHESTER, F., *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos*, n. 2/2016, p. 2.

⁵²⁴ Ed in questo senso si parla di crisi del rappresentato in LUCIANI, M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000, Milano, Giuffrè, 2001, p. 117.

⁵²⁵ Cfr. GREGORIO, M., *Il ruolo costituzionale del partito politico nella modernità giuridica europea*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015, pp. 99 ss.

⁵²⁶ Difatti, come sottolinea ancora una volta MASTROPAOLO, A., 2011, *Op. ult. cit.*, p. 196, “i partiti di massa tradizionali si proponevano quali spazi associativi da fruire collettivamente. Gli incontri in sezione, i congressi, le manifestazioni elettorali, le feste del partito erano occasioni per tessere solidarietà non solo politiche”.

⁵²⁷ Cfr. MORBIDELLI, G., PEGORARO, L., REPOSO, A., VOLPI, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 293.

⁵²⁸ Il deficit ideologico che caratterizza i partiti politici comporta che venga sminuito il valore attribuito al diritto di voto. Infatti, lo smarrimento delle ideologie fa sì che il suffragio diventi oggetto di una

presentarsi in campagna elettorale e nei momenti di coinvolgimento del proprio elettorato e della collettività con impegni programmatici coerenti con la propria ideologia di fondo. Il partito politico ha ormai assunto una dimensione laicizzata⁵²⁹ in quanto si rivolge a un ampio bacino elettorale smarrendo le proprie idee e la propria identità e riducendosi a mera etichetta che, se è idonea ad individuarne il *nomen*, non lo è per rivelarne l'essenza identitaria⁵³⁰.

La crisi del partito politico si registra sul versante della legittimità e dell'efficienza della propria azione. Se, in un tempo ormai sfortunatamente remoto, il partito, per mezzo della sua capillarità organizzativa sui singoli territori riusciva a cogliere il sentimento e il senso di disagio sociale non solo di coloro che si rispecchiavano nei suoi orientamenti ideologici e programmatici di fondo, ma anche dei cittadini che propugnavano idee politiche divergenti, in modo da proiettarne i bisogni di varia natura nelle Assemblee parlamentari, oggi le associazioni partitiche sono di fatto smarrite, assumono le forme del partito-cartello. "Privi di qualsiasi legame organizzativo e simbolico con la società"⁵³¹, non riescono ad individuare una vera e propria strategia per coinvolgere il proprio elettorato di riferimento e a conquistarne il consenso traducibile in provvedimenti normativi tali da cercare di offrire soluzioni alle richieste sociali. Semmai, il tipo di consenso che rincorrono è quello 'temporaneo', ossia non ideologico

contrattazione nel *certamen* elettorale in quanto le associazioni partitiche si limitano a "rincorrere" il voto del singolo elettore per mantenersi concorrenziali nell'arena politica. Ulteriore conseguenza è l'offuscamento delle categorie di maggioranza e opposizione in virtù della comune volontà di tutte le forze politiche di preservare lo status quo. Infine, si realizza una vera e propria depolarizzazione dell'elettorato con progressiva sua instabilità in quanto, nell'avvertire un senso di smarrimento, gli elettori si astengono dall'esercitare il diritto di voto perché profondamente sfiduciati. Cfr. MONGARDINI, C., *Forme e formule della rappresentanza politica*, Milano, Franco Angeli, 1994, pp. 27 ss.

⁵²⁹ Si v. IGNAZI, P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 34 ss.

⁵³⁰ Si v. GUGLIELMINETTI, E., *Che cos'è un partito politico*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, pp. 4 ss. Nello stesso senso si v. LIPPOLIS, V., *Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica*, in 'Tra parte e tutto: il partito e le sue radici', in *Nomos*, n. 3/2015, p. 16, il quale afferma che la mancanza di continuità nell'identità dei partiti [...] ha favorito il 'personalismo' dei leader. Come mette in evidenza PALANO, D., *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015, p. 80, "ai partiti viene infatti rimproverata la responsabilità di aver tradito la loro missione originaria, di aver smarrito gli ideali di un tempo, di aver tagliato il legame che li univa alla società".

⁵³¹ Cfr. PALANO, D., *Il partito inutile?*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015, pp. 3 ss., il quale, attraverso un'analisi semantica del termine partito, mette in evidenza come il suddetto costituisca una sorta di estensione del vocabolo 'parte' per riferirsi al complesso di una comunità organizzata che riflette l'immagine del tutto; ID., *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di "partito" nell'era della "crisi" dei partiti*, *ivi*, p. 111.

e programmatico, ma elettoralistico e propagandistico teso a favorire la conquista della titolarità e della gestione del potere politico⁵³².

I partiti non riescono più a ricevere il consenso netto e profondo del proprio elettorato il quale si sente smarrito non solo per effetto della penuria ideologica, ma anche a seguito della convinzione che il partito politico non riesca più, ormai, a intraprendere un'azione di governo efficiente diretta ad adottare provvedimenti *ad hoc* idonei a migliorare il benessere sociale. Proprio per questo, “la crisi dei partiti [...] deve essere [...] interpretata come crisi della loro egemonia e della loro connaturata propensione a esprimere e a rappresentare la complessa articolazione dei bisogni e delle istanze sociali”⁵³³. In tal modo si offusca il proposito che eleva il partito politico a ‘strumento’ di partecipazione dei cittadini “alla determinazione della politica nazionale”⁵³⁴ con evidenti ripercussioni anche sul tipo di democrazia e sull’opportunità di un suo ripensamento in forme nuove e aggiornate.

⁵³² Cfr. DUSO, G., *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015, p. 31, per il quale “i partiti si sono focalizzati attorno alle elezioni e hanno trasformato il proprio comportamento nella direzione praticamente unica di vincere la sfida elettorale e conquistare il potere, anche perché questo offre la possibilità di disporre – a volte in un modo *formalmente* corretto, spesso invece in modo fraudolento, ma sempre producendo sopraffazione e dominio – di cariche e posti di direzione nelle istituzioni e in diversi ambiti della società civile.”; GORLANI, M., *La “tardiva” attuazione legislativa dell’Art. 49 cost. nell’eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 1/2016, pp. 3 ss., il quale nota che la “lotta politica per il potere, [è l’] unico, a ben vedere, motivo ispiratore della loro azione”; DAHRENDORF, R., *Op. cit.*, p. 97 nel momento in cui paragona il partito a un taxi, un mezzo di trasporto per condurre gruppi di persone in posizione di potere. In questo senso, si pensi alla riforma del 2011 posta in essere nell’ordinamento spagnolo sul cd. *concejo abierto*. Trattasi di un’istituzione di democrazia diretta nella quale vi è un’identità immediata tra chi è titolare del potere e chi lo esercita. Non vengono eletti consiglieri, ma i cittadini si riuniscono in assemblea per governare e amministrare la collettività. Con la ley organica del 2011 il numero di queste assemblee si è progressivamente ridotto. Si è ritenuto che la scelta fosse dettata da meri calcoli partitici attraverso i quali si è preferito adottare il modello istituzionale delle Deputazioni provinciali per accrescere l’influenza delle formazioni partitiche. Infatti, le Deputazioni sono titolari di significative competenze in materia economica e finanziaria e, inoltre, per ogni consigliere eletto, i partiti ricevono un’apposita sovvenzione finanziaria. Su questo si v. GILABJA CABRERO, E., *Partidos políticos y régimen de concejo abierto*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016, pp. 95 ss.

⁵³³ Si v. DE FIORES, C., *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul Decennio*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2004, p. 2.

⁵³⁴ Cfr. AZZARITI, G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in INCORVATI, G., MARCELLI, F., (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, Aracne, 2010, pp. 101 ss.; MARCELLI, F., *Alla ricerca della democrazia in crisi* in ID., pp. 25 ss., il quale evidenzia il legame tra crisi di legittimazione dei partiti e aspetti quali introduzioni di formule elettorali non idonee a riflettere in modo fedele gli orientamenti di voto dell’elettorato e fenomeni corruttivi che si verificano in tutti i livelli di governo.

Certamente, la crisi del partito politico è anche una conseguenza dei fenomeni della globalizzazione⁵³⁵, dell'estensione dello spazio politico e della progressiva commistione di culture, identità, tradizioni diversificate tra di loro le quali, accentuando il pluralismo e proiettandosi nei rapporti sociali e nella dimensione della politicità nazionale, non hanno trovato nei partiti politici quei tradizionali e solidi riferimenti tesi a favorire il processo di intermediazione tra lo Stato-apparato e lo Stato-comunità in nome di una maggiore e crescente integrazione tra culture diverse. Infatti, i partiti sono stati colti di sorpresa e si sono rivelati impreparati da un punto di vista del know-how tecnico; si sono rivelati impotenti, incapaci, inadeguati di cogliere il senso del progresso scientifico, economico, sociale, culturale e politico il quale, portando alla luce nuovi bisogni ed esigenze, avrebbe reso necessario un rimodellamento della propria organizzazione strutturale, ampliando e rinnovando il proprio bagaglio ideologico in modo da adeguarlo alla nuova realtà globale. Ne consegue che, anche dalla prospettiva della dimensione partitica, il politico ha lasciato spazio all'economico e di conseguenza al mercato e agli interessi privatistici dei suoi attori privando i partiti e le istituzioni elettive-democratiche, di legittimità, legittimazione, affidabilità, rispettabilità⁵³⁶ e credibilità.

⁵³⁵ “In un processo che tende verso una dimensione di uniformazione dei mercati e che parla non in nome del cittadino ma dell' homo economicus, il confronto tra pluralismo e globalizzazione pone la questione essenziale della tenuta di una forma di coesistenza tra entità diversificate sul piano culturale, politico ed economico e sulla possibilità per esse di poter continuare ad esprimere istanze alternative e diversificate in un'ottica di reciprocità e tolleranza”, così LIETO, S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012, pp. 4 ss. Tra le ulteriori possibili motivazioni della crisi della rappresentanza politica-partitica può essere segnalata la circostanza che le principali decisioni politiche, economiche, sociali vengono adottate dagli organi sovranazionali dell'Unione Europea contribuendo, così, alla perdita di potere dei partiti nazionali. In secondo luogo, si registra la ‘discesa in campo’ di esponenti provenienti dal mondo dell'industria e dell'imprenditoria in grado di organizzare un'efficiente rete di comunicazione e articolazione dei propri interessi personali e individualistici. Su questo, v. NEDELMANN, B., *La distruzione costruttiva dei partiti politici contemporanei*, in MONGARDINI, C., PIRZIO AMMASSARI, G. (a cura di), *Crisi e trasformazione della rappresentanza nell'Europa moderna*, Roma, EUroma, 1994, pp. 98 ss.

⁵³⁶ Accettando che “è un dato di fatto che i partiti politici siano, in generale, fortemente indisposti e risultino – invece – gravemente ammalati in ambito italiano, dove sono individuati come corresponsabili di difficoltà sistemiche che durano da più di quaranta anni [...], essere rispettabile significa essere considerato buono, corretto, accettabile per carattere, comportamento o apparenza. La rispettabilità (respectability) si connette con la affidabilità (reliability), ovvero con il giudizio relazionale della correttezza di comportamento, che nel campo strettamente politico-costituzionale si connette con l'affidamento di mantenersi all'interno dei limiti che definiscono il regime (nell'ambito del quale agiscono i soggetti politicamente rilevanti) e perciò essere anche accountable e responsive. La rispettabilità in questione è giudicata sia dai partner interni ed esterni, sia dalla base elettorale in un gioco complesso di interazioni”, così LANCHESTER, F., *Dal “grande partito” al “piccolo”, rispettabile e regolato*, in *Nomos*, n. 2/2014, pp. 2 ss.

Tuttavia, se le difficoltà che sta attraversando il partito politico sono unanimemente riconosciute dalla dottrina, quest'ultima è divisa proprio sull'impiego del termine 'crisi'. Si tratta di una questione linguistico-terminologica non trascurabile in quanto coloro i quali non ritengono di sposare il termine crisi per riferirsi all'attuale stato della classe partitica, preferiscono impiegare i termini cambiamento o trasformazione. Infatti, non occorrerebbe demolire in toto il partito ma un modello di partito e riflettere sulle funzioni da esso svolte rispetto ad alcune delle quali sarebbe ancora in grado di esercitarle.

Le ragioni del cambiamento⁵³⁷, secondo autorevole dottrina, sarebbero da ricercarsi in alcuni fattori. Anzitutto, vi sarebbero motivazioni storiche risalenti alla fine degli anni '60 e agli inizi degli anni '70. In questo periodo, l'efficace azione dei movimenti collettivi ha promosso un ripensamento del modo di pensare la vita democratica che ha condotto a una carenza di legittimazione dei partiti, della loro organizzazione, delle loro procedure favorendo così nuove forme di azione politica. Inoltre, è proprio in questo preciso arco temporale che si inizia a parlare di crisi di governabilità imputandola alla politica. Inizia ad avvertirsi un bisogno di maggiore autorità tale da favorire la stabilità e la capacità di governo. Inoltre, si sarebbe verificato un profondo cambiamento di status dei partiti politici i quali, nati in funzione di opposizione al Governo, una volta divenuti titolari del potere dello stesso si rinnovavano nel modo di fare politica potendo contare sulle risorse statali alle quali potevano facilmente accedere senza svolgere una penetrante attività sul territorio per conquistare il sostegno – anche economico – degli iscritti. Un'ulteriore ragione è individuata nell'evoluzione delle tecnologie e nell'impiego sempre più massiccio che i partiti hanno effettuato dei media⁵³⁸ attraverso i quali hanno ridotto i costi di organizzazione del proprio apparato amministrativo continuando, anzi, agevolando, mediante i mezzi di comunicazione più moderni, il rapporto con la propria base elettorale privilegiando l'aspetto fiduciario connesso alle cariche elettive contando sulle singole personalità. Di qui la valorizzazione dell'individualizzazione dei leader di partito intesi come testimonial dello stesso che si rivolgono alla base elettorale con gli strumenti più semplici e immediati dei mass media

⁵³⁷ Per l'impiego di siffatto termine cfr. MASTROPAOLO, A., *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2013, pp. 20 ss.; RANIOLO, F., *Introduzione: partiti politici e cambiamenti partitici*, in ID., (a cura di), *La trasformazione dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. IX ss.

⁵³⁸ Per approfondimenti v. *infra*, paragrafo IV.

e delle tecnologie più avanzate. Ancora, un'altra ragione che giustificherebbe l'impiego del termine cambiamento è la scomparsa delle classi sociali che ha portato allo sbiadimento e dissoluzione delle identità e delle ideologie che facevano riferimento ai partiti. Infine, sarebbe stata l'introduzione del sistema di welfare a far cessare quell'azione protettiva che i partiti svolgevano nei confronti delle masse stante l'ampliamento di coloro che godevano dei servizi pubblici non comprimibili in una determinata ideologia politica⁵³⁹.

A confutare la liceità dell'impiego del termine 'crisi' vi sarebbero, difatti, tutte quelle funzioni elettorali e di governo che i partiti riuscirebbero efficacemente ad espletare. Ad essere scomparso è il vecchio modello del partito di massa⁵⁴⁰ che si immergeva con la propria organizzazione capillare nel tessuto sociale, per essere sostituito dal "partito-macchina che gioca le sue fortune sul terreno esclusivo della competizione elettorale, al fine di trarre dal suo successo su questo terreno risorse e benefici di ogni tipo. Si tratta di un modello di partito dichiaratamente non ideologico, non classista e al tempo stesso – come gli odierni «post-partiti» – «elettorale» [...]”⁵⁴¹. Scompare una colonna portante dello Stato sociale il quale smarrisce il proprio credo. Venuto meno il partito politico tradizionalmente inteso, viene meno quell'arteria fondamentale che permette di far scorrere verso il cuore delle istituzioni democratiche ed elettive, le richieste di aiuto e di protezione sociale. Tuttavia, il partito come associazione, come strumento di preparazione della competizione elettorale e come strumento di gestione del potere politico e del governo ancora sussisterebbe⁵⁴² perché

⁵³⁹ MASTROPAOLO, A., *Donde vengono e dove se ne stanno andando i partiti politici?*, in *Parolechiave*, n. 1/2012, pp. 9 ss.

⁵⁴⁰ Concorda SALVATI, M., *Op. cit.*, pp. 972 ss., “il partito ideologico di massa, guidato da un'oligarchia formalmente legittimata da un processo di democrazia associativa [...] non è e non può più essere il contesto nel quale si formano le opinioni della grande massa dei cittadini e si definiscono le intenzioni di voto di gran parte degli elettori. Si oppongono a questa persistenza trasformazioni sociali, economiche, culturali e tecnologiche difficilmente resistibili: l'indebolimento dei legami e delle distinzioni territoriali, religiose, culturali che, a partire dall'Ottocento, avevano dato origine ai partiti tradizionali; un profondo mutamento nella struttura di classe e la scarsa credibilità odierna delle narrazioni ideologiche che su di essa facevano perno; un forte aumento nei livelli di istruzione; una crescente individualizzazione e frammentazione della società, sia sotto il profilo degli interessi che degli orientamenti valoriali; il travolgente sviluppo dei mezzi di comunicazione di massa. Tutte cause che hanno indotto, anche nei partiti più tradizionali, il passaggio dall'oligarchia prodotta dalla democrazia associativa, assai stabile finché le cose andavano bene, a una forte personalizzazione della leadership”.

⁵⁴¹ Così TUCCARI, F., *Op. cit.*, p. 135.

⁵⁴² “Malgrado la crescente incapacità della tradizionale forma partito di assolvere alle funzioni di articolazione e aggregazione degli interessi, diagnosticare una 'crisi' del partito politico tout court sarebbe ingiustificato. Una nota tripartizione analitica ha aiutato a distinguere tra differenti sottosistemi (o 'facce') che contraddistinguono i partiti politici: il partito sul territorio costituito di militanti e di iscritti, il partito

“sono i partiti che strutturano la competizione politica, che organizzano le campagne elettorali, che selezionano il personale politico elettivo. E che designano quello di governo, insieme a chi dovrà occupare ogni carica pubblica”⁵⁴³.

Tuttavia, le esperienze italiane sembrano confutare queste tesi. A prescindere dalla circostanza che in Italia sono frequenti le crisi di governo – le quali hanno un’origine extraparlamentare – che portano a un continuo ribaltamento dei rapporti di forza tra gli schieramenti politici presenti in Parlamento e alla brevità della permanenza in carica degli Esecutivi, la crisi che ha colpito il Governo Berlusconi IV nel novembre 2011 risolta con la nomina a Presidente del Consiglio di Mario Monti, economista e già Senatore a vita, sta a dimostrare, nella sua limpidezza, un’incapacità dei partiti e della classe politica nella versione di ‘organo di governo’ sostenuti dalla propria maggioranza parlamentare e, quindi, la loro inidoneità a svolgere le funzioni pubbliche connesse alla titolarità del potere politico. In questo caso, gravemente eccezionale, è stato evidente un commissariamento del politico dal parte del tecnico⁵⁴⁴, avvenuto sotto la regia dell’allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Ne consegue che la crisi del partito, nelle sue varie sfaccettature, è una crisi totale, ‘organizzativa’ e ‘istituzionale’.

In realtà, il termine cambiamento non si addice moltissimo a spiegare l’attuale situazione in cui versa il partito politico per la quale preferiamo sposare quelle teoriche dottrinali che privilegiano riferirsi allo stesso con il termine crisi. Sì, il partito politico è nettamente in crisi. Ha smarrito la propria identità, le proprie caratteristiche. Proprio per questo, i termini cambiamento o trasformazione sono inadatti in quanto presuppongono, a nostro avviso, un adattamento del partito alle nuove esigenze sociali, un aggiornamento delle sue strutture, dei suoi programmi, del suo modo di fare politica con il presupposto che le strutture organizzative e l’ideologia di fondo permangano. Il cambiamento o la trasformazione darebbero l’impressione che la struttura portante delle associazioni partitiche composta dalle reti di coordinamento guidate dai suoi organi

in quanto organizzazione centrale e il partito nelle istituzioni. [...] La crisi non riguarda tutte e tre le facce ma principalmente la prima delle tre facce, quella sul territorio, mentre proprio grazie a quelle prerogative che derivano dalla centralità istituzionale, il partito politico riesce a sopravvivere e gode a tutt’oggi di una salute relativamente buona [...]. Infatti, ai partiti vengono attribuite funzioni cruciali, sia rappresentative che istituzionali, garantendone così la piena legittimità all’interno dell’assetto istituzionale”, PICCIO, D., *La scommessa democratica dei partiti in trasformazione*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, pp. 4 ss. Concorda ALGOSTINO, A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 3/2015, pp. 9-10.

⁵⁴³ MASTROPAOLO, A., 2005, *Op. ult. cit.*, p. 1.

⁵⁴⁴ Cfr. LANCHESTER, F., *Tecnici e democrazia*, in www.parlalex.it, 2012; PISICCHIO, P., *Governi tecnici e rappresentanza*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, pp. 123 ss.

dirigenti a livello nazionale e locale esiste ancora. Ma non è così. Il partito politico non c'è più. Sono scomparsi gli elementi strutturali e sovrastrutturali che ne confermerebbero l'esistenza. È rimasto soltanto l'elemento soggettivo non collettivo ma individualistico.

Stiamo attraversando un nuovo periodo della democrazia rappresentativa basata esclusivamente sull'esistenza di partiti personali⁵⁴⁵ che si identificano con il solo leader il quale sfrutta quel poco che rimane del partito per suffragare la propria leadership e ottenere consensi. Ciò che rileva è poter contare su di un leader la cui immagine sia quella 'giusta' e 'adatta' per arrivare al cuore delle persone a prescindere dai programmi, poiché quello che conta è l'abilità di trasmettere all'opinione pubblica l'immagine di una figura forte, decisa, capace. È quindi cambiata la forma partito che non è più "strumento di organizzazione della politica per la formazione di maggioranze parlamentari, ma è divenuto soprattutto strumento di organizzazione della politica per la formazione della maggioranza di una *leadership*"⁵⁴⁶ volta ad instaurare una vera e propria democrazia d'investitura nella quale non è più la classe dirigente al servizio del partito, ma è il partito – o quanto meno il suo *scheletro* – al servizio del capo. Nei confronti del partito, o di quel poco che ne è rimasto, i cittadini avvertono un senso di sfiducia e di diffidenza nella gestione del potere di governo, il che crea l'immagine dei partiti come "mere aggregazioni di utilità clientelari"⁵⁴⁷.

Si dissolve il "rapporto circolare"⁵⁴⁸ tra partiti ed elettori e, di conseguenza, la componente fiduciaria la quale conferirebbe maggiore forza e legittimità agli attori politicamente rilevanti in modo da determinare "un *allargamento qualitativo* della legittimità, aggiungendo al suo carattere strettamente procedurale una dimensione morale (l'integrità in senso lato) ed una dimensione sostanziale (il perseguimento del bene comune). La fiducia svolge anche un *ruolo temporale*: essa consente di presupporre il carattere continuo nel tempo di questa legittimità [...]. Essa costituisce, infine, un *economizzatore istituzionale*, che permette di evitare tutta una serie di

⁵⁴⁵ Si v. CALISE, M., *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

⁵⁴⁶ RIDOLA, P., *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*, Intervento al Seminario Astrid su *I partiti nel nuovo sistema italiano*, 2008, reperibile in www.astrid-online.it

⁵⁴⁷ BASSU, C., *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, p. 17.

⁵⁴⁸ SGRÒ, F., *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, Cedam, 2014, pp. 216 ss.

meccanismi di verifica e di controllo”⁵⁴⁹. L’ovvia conseguenza della mancanza di fiducia è la perdita di peso e di importanza subita dal partito politico la quale viene compensata dalla rilevanza assunta dal candidato alla guida della leadership e della macchina elettorale che è al suo servizio⁵⁵⁰. Questo comporta anche un cambiamento e una trasformazione della partecipazione politica la quale “deve essere finalizzata all’elezione di uno specifico candidato [e] indirizzata in special modo a scegliere i decisori, non a decidere dei problemi, ma a selezionare le persone che dovranno poi prendere delle decisioni”⁵⁵¹.

È proprio la crisi strutturale del partito politico che favorisce l’emergere di personalità carismatiche⁵⁵² che, cavalcando l’onda del populismo, lo riducono a mero strumento a disposizione del leader⁵⁵³, il quale si sostituisce completamente ad esso, facendolo, di fatto, scomparire. Infatti, nella convinzione sociologica ormai diffusa nella società ci si è convinti che gli elettori non votano il partito, ma il capo, accentuando la natura e la vocazione personalistica della politica e degli stessi Governi, i quali hanno ormai l’ambizione di controllare e dominare, fino ad annullare, il Parlamento⁵⁵⁴. La

⁵⁴⁹ Come spiega bene ROSANVALLON, P., *La contro-democrazia. La democrazia nell’era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2006, pp. 291 ss., la diffidenza che il popolo ha sempre nutrito nei confronti del potere trova un suo specifico riferimento storico in quanto le ideologie liberali e democratiche promosse dalle rivoluzioni americane e francese hanno sempre teso a salvaguardare il cittadino dal potere e dall’oppressione in quanto il senso di sfiducia e di diffidenza che si nutriva nei confronti di quest’ultimo suscitava un perenne sospetto che gli eletti non rispettassero i propri doveri. Proprio per questo motivo la componente fiducia è fondamentale.

⁵⁵⁰ Come fa notare DIAMANTI, I., *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 8, "per mantenere il consenso, [i partiti] attribuiscono spazio crescente alla personalizzazione [...] mentre le identità collettive si indeboliscono e vengono compensate dalla fiducia personale diretta [...]. I partiti si allontanano dalla società e, parallelamente, si leaderizzano, trasformandosi in comitati al servizio del leader, che sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi dei media e delle tecniche del marketing politico-elettorale".

⁵⁵¹ PASQUINO, G., *Partiti, istituzioni, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 124.

⁵⁵² Il carisma politico indica un tipo di leadership politica, straordinaria e personale in quanto il leader carismatico persegue un programma politico estremo e teso alla trasformazione, sempre radicale, di un qualcosa che è già istituito. Il leader carismatico è colui che esercita un controllo assoluto e centralizzato sul partito o su ente collettivo ed è in grado di un forte trasporto emozionale nello sviluppo delle sue relazioni. Su questo si v. PAPPAS, T., *Il carisma politico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2012, pp. 372 ss.

⁵⁵³ Anche per questo motivo “la forma organizzativa dei partiti si è verticalizzata assumendo una natura oligarchica”, così VOLPI, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 18.

⁵⁵⁴ Cfr. ELIA, L., voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675; ID., *La presidenzializzazione della politica*, discorso in seno alla Corte Costituzionale e *lectio magistralis* all’Università di Torino, 2005, consultabile al seguente link <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/elia/lectio.html>; POMBENI, P., voce *La personalizzazione della politica* in *XXI secolo*, 2009, reperibile al seguente link [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica-\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica-(XXI-Secolo)/) Sul rapporto tra Governo e Parlamento v. *infra*, paragrafo V.

personalizzazione⁵⁵⁵ della politica e la riduzione della contesa allo scontro elettorale fra i soli leader si inserisce in una logica molto più ampia che coinvolge il rapporto tra Governo e Parlamento rispetto al quale, negli ultimi anni, si sta verificando un pericoloso capovolgimento dei ruoli che si cerca di ‘formalizzare’ nel combinato disposto tra riforme costituzionali ed elettorali improntate alla valorizzazione dell’Esecutivo e del capo dell’Esecutivo nell’ottica di un’accentuata presidenzializzazione e personalizzazione delle forme di governo.

Anche attraverso uno sguardo all’esperienza comparata (Germania con Kohl e Merkel, Spagna con Gonzales e Aznar, Inghilterra con Thatcher e Blair), deduciamo che la personalizzazione-presidenzializzazione è legata a personalità politiche carismatiche⁵⁵⁶ e caratterialmente forti, in grado di imporsi e considerate quasi come emissari del Corpo elettorale, il quale vede nell’elezione diretta del Capo del Governo, considerato il vero centro di titolarità della decisione politica, una imprescindibile garanzia di democraticità e di valorizzazione del proprio ruolo come organo costituzionale del popolo, trasformando la democrazia *elettiva-politica-parlamentare* in democrazia d’investitura. Tutto questo sembra dovuto alla generale crisi della forma di governo parlamentare e alla conseguente spinta alla ricerca di un modello migliore e più semplice, che possa dar voce diretta al Corpo elettorale, il quale sembra rifiutare oramai una forma di governo troppo mediatizzata.

Le tendenze alla presidenzializzazione dei sistemi politici sono certamente più forti all’interno di un contesto partitico debole. Quello francese, ad esempio, è sempre stato poco sviluppato e caratterizzato da un basso livello di militanza. Nell’ordinamento costituzionale francese l’attivismo, oltre ad essere debole, si presenta in continua stagnazione anche in considerazione della circostanza che i partiti presenti non hanno mai avuto quelle caratteristiche tali da farli equivalere ai partiti di massa sul modello anglosassone; al contrario, gli stessi sono sempre stati considerati come soggetti poco

⁵⁵⁵ “Sul piano definitorio si può asserire che la personalizzazione rimanda ad una cornice di partito ed è funzionale all’impianto organizzativo dell’organismo collegiale proteso alla durata oltre le performance dell’alternanza giocate confidando sul fascino di un leader”, così PROSPERO, M., *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, Carocci, 2012, p. 115.

⁵⁵⁶ Il leader politico “deve esercitare un potere carismatico, deve quindi avere delle qualità personali tali da essere ritenute straordinarie dai seguaci che lo seguono perché credono in lui”, così TRIGILIA, C., *La personalizzazione della leadership politica*, 2015, p. 5, nel richiamare il pensiero di Weber, reperibile al seguente link http://www.dsps.unifi.it/upload/sub/notizie/2015/convegno-weber/carlo_triglia1.pdf

organizzati e strutturati, fragili⁵⁵⁷ e con scarse risorse economiche, nei cui confronti si è registrato un deficit fiduciario da parte dei cittadini. Quanto detto può essere suffragato anche dalla circostanza per cui gli strumenti di democrazia diretta, i quali costituirebbero potenzialmente un valido presupposto per un coinvolgimento dei cittadini, sono stati guardati con sospetto e diffidenza, soprattutto se condizionati dai partiti. Infatti, nella Costituzione del 1958 i referendum legislativo e costituzionale⁵⁵⁸ ruotano intorno alla figura presidenziale e sono ampiamente regolati. La normativa costituzionale è stata configurata in questa versione proprio per debilitare i partiti ed impedire che gli stessi potessero esercitare una 'pericolosa' influenza sulla vita politica nazionale⁵⁵⁹. Considerando che è previsto, comunque, un precipuo regime giuridico volto ad assicurare il sostentamento e finanziamento economico⁵⁶⁰, nell'epoca attuale non viene messa in discussione la loro esistenza né l'utilità degli stessi per lo sviluppo di un concreto regime democratico, ma vengono contestati il loro funzionamento, i loro

⁵⁵⁷ La fragilità si può riscontrare anche in ambito parlamentare. Infatti, come mette bene in evidenza – anche con opportuni richiami a dati statistici – REIGNIER, D., *La fin de la discipline partisane*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 113 ss., nella Legislatura 2012-2017 si sono registrate divisioni comuni ai due grandi partiti tradizionali relativamente ai provvedimenti normativi da respingere o approvare. In particolare, su 153 votazioni, il partito socialista si è diviso ben 96 volte (63%), mentre l'Ump (ora I Repubblicani) 90 (60%). Dai dati emerge un'altrettanta profonda difficoltà della dirigenza partitica a gestire, nelle Assemblee elettive, a limitare e impedire divisioni e dissidenze, evidenziando un ulteriore indice del fallimento – o comunque – della difficoltà di salvaguardare la disciplina e l'unità del partito.

⁵⁵⁸ Cfr. articoli 3, 11 e 89 Costituzione francese.

⁵⁵⁹ Nell'ordinamento francese un'esauritiva regolazione del referendum è prevista anche a livello locale: infatti, in quelle circostanze in cui il popolo è stato coinvolto nelle decisioni politiche, i partiti hanno ricoperto un ruolo marginale nel dibattito. Lo scarso peso assunto dai partiti risponde a ragioni storiche che rimandano alle infelici e instabili esperienze della III^o e della IV^o Repubblica. Sul ruolo degli attori partitici nell'impiego degli strumenti di democrazia diretta cfr. ALCARAZ, H., *Los partidos políticos y la democracia directa en Francia. El ejemplo del referéndum*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Op. cit.*, pp. 311 ss.

⁵⁶⁰ Infatti, in Francia i partiti 'subiscono' un processo di 'statatizzazione' poiché vengono finanziati con risorse pubbliche attraverso la previsione di un sistema basato sull'esigenza di promuovere l'associazionismo partitico per sviluppare il principio inclusivo della partecipazione politica e salvaguardare la libertà dei partiti stessi nonché la contestuale necessità di assicurare la trasparenza e il controllo sull'utilizzo del denaro pubblico. Si ricorda che nel 2013 è stata adottata un'apposita legge sulla trasparenza della vita pubblica e nel 2016 due leggi, ordinaria e organica. In Francia è previsto che i finanziamenti sono pubblici. Nello specifico, la normativa prevede che nel bilancio circa 63 milioni di euro annui vadano destinati ai partiti, sulla base dei risultati conseguiti dagli stessi nelle elezioni politiche, proporzionalmente al numero dei voti ottenuti. Un ruolo importante è svolto da un apposito organo di controllo, la Commissione nazionale per i conti delle campagne e il finanziamento. Si prevede, altresì, la presenza di agenti finanziari e revisori legali volti a certificare la corretta gestione delle risorse. A ciò si aggiunga che sono gli stessi partiti titolari dell'obbligo di tenere una apposita contabilità, trascrivendo non solo i relativi conti ma anche le cifre che si riferiscono alle società e agli organismi su cui viene esercitata un'influenza finanziaria, decisionale o gestionale. Se da un lato questo regime giuridico consente di esercitare una penetrante attività di controllo, dall'altro potrebbe promuovere una trasformazione interna dei partiti in quanto si potrebbe incentivare un processo di professionalizzazione dovuto al distacco dei leader dalla società civile e all'indipendenza finanziaria dai militanti. Su questi aspetti cfr. RAMBAUD, R., *L'argent et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 83 ss.

metodi, le loro strategie⁵⁶¹. Infatti, pur tra significative difficoltà, i partiti continuano a svolgere il loro imprescindibile ruolo come veicolo per l'elezione presidenziale.

Nei molteplici studi⁵⁶² che si sono sviluppati per analizzare il circuito partitico francese viene dimostrato che è in atto un processo di progressiva professionalizzazione della politica riguardo coloro che assumono la titolarità di un mandato elettivo e occupano posizioni di primo piano dirette alla conquista del potere in un'ottica puramente carrieristica, tale da svalutare la militanza. In realtà, tale considerazione deve estendersi anche a coloro che svolgono attività di collaborazione con il personale politico: trattasi, infatti, di persone che non svolgono una militanza attiva, ma si riducono ad essere meri portavoce degli esponenti politici per alimentare le pretese di assunzione del potere. È interessante notare che un approccio sociologico ha messo bene in evidenza come gli attivisti nei partiti non offrano un'immagine sociologicamente rappresentativa della popolazione francese in quanto mancano figure politiche femminili, giovanili ed espressione delle diverse etnie e religioni.

Tutto ciò vale anche e soprattutto per i partiti tradizionali i quali sono screditati agli occhi dell'opinione pubblica e hanno perso il monopolio della rappresentanza politica; trattasi di una constatazione che assume vigore se si pensa ai risultati delle ultime elezioni presidenziali svoltesi nel 2017 nelle quali i candidati degli schieramenti partitici tradizionali sono stati eliminati al primo turno.

⁵⁶¹ Cfr. FRETTEL, J., *La crise du militantisme*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 71 ss.; BACHELOT, C., *L'étude des partis politiques: entre permanence et renouveau*, *ivi*, pp. 127 ss.

⁵⁶² Come ricorda BACHELOT, C., *Op. cit.*, pp. 130 ss., vi sono stati molteplici approcci metodologici nello sviluppare le indagini sui partiti politici. Quello imprenditoriale e utilitaristico pone i medesimi come strumenti volti alla conquista del potere, dei voti e delle posizioni ottenute. A partire degli anni '90 ha dominato in Francia l'approccio sociale che ha visto i partiti come istituzioni che producono norme e culture comuni per gli aderenti e per i cittadini. Attualmente, gli studi insistono sui processi di istituzionalizzazione e deistituzionalizzazione delle organizzazioni partitiche. Nella letteratura internazionale, il metodo dominante rimane quello organizzativo, volto ad approfondire il fenomeno del partito cartello che comporta l'allontanamento dalla base sociale e un avvicinamento allo Stato. Alcune indagini, inoltre, tendono a mettere in evidenza il calo delle iscrizioni e le riforme dell'organizzazione interna promosse per stimolare coinvolgimento e militanza. Oggetto delle più svariate ricerche è anche il rapporto che si instaura tra i partiti e il loro ambiente istituzionale, attraverso la messa in luce del sistema di voto, del tipo di regime e dell'equilibrio tra poteri. Attualmente, un approccio di studio molto diffuso è quella della competizione intrapartitica, della professionalizzazione e della specializzazione delle organizzazioni partitiche. Infine, uno dei criteri maggiormente impiegati è quello del processo di presidenzializzazione; poiché i partiti, a partire dal 2000 hanno investito in modo massiccio su dispositivi innovativi, organizzativi e tecnologici per avvicinarsi ai propri membri e mobilitare la base elettorale, si sono diffusi nuovi filoni di ricerca, che considerano anche gli aspetti sociologici del lavoro e della persone. Allo stato, la sociologia politica francese sui partiti impiega metodi misti, studiando dati quantitativi e qualitativi tra i quali si annoverano quelli che privilegiano analisi statistiche fattuali che prendono in considerazione gli orientamenti politici e la multiposizionalità dei diversi leader.

Per far fronte alla crisi di rappresentatività, la quale ha contribuito alla delegittimazione anche dei tradizionali metodi di selezione, i partiti politici francesi hanno cercato di interagire sempre di più con la cittadinanza individuando, al contempo, un modo per regolare i dissidi interni⁵⁶³. In questa direzione si colloca la scelta di entrambi – l’Ump (ora I Repubblicani) e il Partito socialista – di ricorrere all’impiego delle primarie per selezionare i propri leader e i candidati alla Presidenza della Repubblica. La ragione di fondo del ricorso a siffatto strumento è da rinvenire nella profonda crisi contenutistica e di leadership che investe le forze politiche di sinistra e di destra, a causa del loro “*épuisement programmatique et organisationnel*”⁵⁶⁴ che ha suscitato un “*désamour des citoyens*”⁵⁶⁵ nei loro confronti. Relativamente ai primi, la dottrina francese ha messo in evidenza la circostanza che, una volta conquistato il potere di governo, i socialisti hanno una grande difficoltà a gestirne le dinamiche e ad adottare provvedimenti coerenti con il proprio programma elettorale e la loro ideologia. Questa osservazione deve essere inquadrata nel contesto più ampio delle difficoltà in cui versano i partiti, rese ancor più visibili dalle sfide e dallo sviluppo del pluralismo sociale dovuto all’avvento delle pratiche globalizzanti e alle nuove esigenze politiche, sociali ed economiche emerse. Un ulteriore aspetto da non trascurare è quello della crisi finanziaria del 2008 la quale ha aperto una stagione di profonde sofferenze economiche le quali hanno imposto l’adozione di misure restrittive improntate all’austerità.

Il ricorso allo strumento delle primarie si è reso necessario a partire dal 2011 per colmare un significativo vuoto di leadership all’interno del partito ed evitare spaccature e divisioni; a ciò si aggiunga che le difficoltà del Partito socialista sono dovute a un’azione di governo rispetto alla quale i francesi si sono dichiarati profondamente insoddisfatti in conseguenza della mancata adozione di riforme particolarmente sensibili per l’elettorato di sinistra e di assenza di unità nella maggioranza e nel Governo. Infatti, oltre a registrarsi profonde spaccature nelle votazioni parlamentari, un ulteriore elemento che ha contribuito alla debilitazione del Partito socialista è rappresentato dalla nomina di un Primo Ministro con scarso peso politico. Tutti questi aspetti hanno profondamente indebolito la maggioranza parlamentare e lo stesso partito.

⁵⁶³ Cfr. LEFEBVRE, R., *Les primaires ouvertes et les partis politiques*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, n. 3/2017, pp. 515 ss.

⁵⁶⁴ In questo senso TREILLE, È., *La démocratie partisane à l’épreuve des primaires*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, p. 98.

⁵⁶⁵ Così JAN, P., *La V° République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, p. 10.

Non dissimile il discorso per le forze di centro destra. Gli eventi interni all'ex Ump hanno favorito l'adozione delle primarie. Nel 2013 è stato avviato un significativo processo che ha portato alla stesura di un nuovo statuto e, contestualmente, alla redazione di un'apposita 'carta per le primarie': anche in questo caso, si trattava di sanare una crisi di leadership e salvaguardare l'unità interna del partito attraverso il ricorso al popolo. Il nuovo statuto prevedeva il principio dell'elezione primaria come metodo di nomina del candidato presidenziale. Tutti avrebbero potuto partecipare al voto e tutti avrebbero potuto presentare la propria candidatura. V'è da dire, inoltre, che il ricorso all'elezione primaria – inconsueto per una forza politica di centro destra – costituisce l'effetto del successo di questo tipo di consultazioni già adottate dal Partito socialista⁵⁶⁶.

Tuttavia, va rammentato che le primarie di partito costituiscono una novità nella cultura politica e partitica francese della V^o Repubblica in quanto poco si conciliano con la concezione gollista della legittimità presidenziale la quale pone al centro del sistema il Capo dello Stato, inteso come mediatore e interlocutore unico della Nazione intera. Le primarie di partito rompono questa comunione e relazione immediata tra leader e popolo. D'altro canto, non va trascurata la circostanza – già ricordata – che le primarie nascono per rimediare alla crisi di leadership e di partecipazione della cittadinanza. In realtà, le stesse hanno finito per legittimare esclusivamente il capo politico e accentuare la personalizzazione della politica, senza effetti benefici sulla funzione programmatica dei partiti. Le primarie hanno quindi indebolito le famiglie partitiche aumentando la tendenza ad una politica personalizzata che ruota intorno alla figura del salvatore. Da tale metodologia può scaturire anche un ulteriore effetto negativo, quello di minare l'autorità del Presidente – come candidato uscito vittorioso dalle primarie – all'interno del suo stesso partito in quanto il medesimo non si è imposto come leader naturale, ma all'esito di un processo decisionale in cui il partito ha rimesso ai militanti la scelta del leader; inoltre, la sua autorità non sarebbe garantita nemmeno all'interno del Governo in

⁵⁶⁶ Su tutti gli aspetti relativi alle motivazioni e all'organizzazione delle primarie cfr. LEVADE, A., *La primaire de la droite et du centre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017, pp. 537 ss.; DOLEZ, B., *Sept enseignements de la primaire socialiste (et de celle de la droite et du centre)*, *ivi*, pp. 544 ss.; CAMBY, J.P., *Les primaires et les règles de droit électoral*, *ivi*, pp. 553 ss.; ALLIÈS, P., *Les primaires et leurs contestations internes*, *ivi*, pp. 558 ss.; SAWICKI, F., *L'épreuve du pouvoir est-elle vouée à être fatale au Parti socialiste? Retour sur le quinquennat de François Hollande*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 27 ss. Per eventuali contestazioni contenziose FRAISSE, R., *Les primaires et leurs différents juges*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017, pp. 564 ss.

quanto circostanze politiche potrebbero comportare la necessità di affidare un ruolo significativo a coloro che sono stati suoi avversari e che hanno un certo peso all'interno del partito⁵⁶⁷.

Un ulteriore aspetto interessante è la circostanza che anche nel contesto della V° Repubblica, le forze politiche hanno risentito degli sviluppi degli strumenti di comunicazione di massa attraverso i quali si è cercato di restaurare un rapporto attivo e partecipato con la comunità politica. Non v'è dubbio, infatti, che l'espansione e il massiccio impiego delle tecnologie da parte degli attori partitici sono una diretta conseguenza della profonda crisi della rappresentanza politica e della carenza di partecipazione da parte dei cittadini. I partiti sono stati 'vittime' della rivoluzione tecnologica la quale ha favorito un profondo cambiamento nel modo di svolgere l'attività politica. In Francia, gli effetti della rivoluzione digitale si sono manifestati all'indomani della campagna elettorale di Barack Obama del 2008. Le forze partitiche francesi hanno anch'esse impiegato il digitale come strumento "d'éveil [e] incubateur politique"⁵⁶⁸ per reagire alle sfide latenti legate al deficit partecipativo e agli stessi processi di professionalizzazione e personalizzazione politica. Un significativo utilizzo degli strumenti digitali si è registrato durante la campagna elettorale del Presidente Macron: il leader francese, sfruttando le innovazioni tecnologiche, è stato in grado di mobilitare l'elettorato attraverso azioni efficaci. Infatti, proprio gli strumenti digitali hanno consentito di promuovere un tour elettorale creando aspettative e alimentando interrogativi e curiosità.

Come accennato, anche il sistema politico spagnolo sta subendo processi di presidenzializzazione e personalizzazione. Infatti, la forma di governo parlamentare, così come prevista dalla Costituzione, sta degenerando in un regime presidenzialista. Le Cortes Generales – Congresso dei deputati e Senato che costituiscono il Parlamento – non sono più il centro di legittimazione del sistema in quanto fortemente debilitate nella loro capacità di formare e mantenere un Governo stabile⁵⁶⁹. Tutto ciò, però, riflette

⁵⁶⁷ Cfr. BENETTI, J., *Les primaires et le régime de la ve République*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017, pp. 510 ss.; SAUGER, N., *Raisons et évolution du rejet des partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 17 ss.; JAN, P., *Op. cit.*, pp. 5 ss.; TREILLE, E., *Op. cit.*, pp. 97 ss.

⁵⁶⁸ BARDIN, M., *Les partis politiques et l'outil numérique*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, pp. 44 ss.

⁵⁶⁹ Tuttavia, è opportuno rammentare che, nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Governo, quello spagnolo è un tipico esempio di bicameralismo imperfetto in virtù della circostanza che solo il Congresso dei deputati è titolare del rapporto fiduciario con il Presidente del Governo.

anche le enormi difficoltà sistemiche della democrazia spagnola in quanto nelle ultime elezioni politiche celebrate nel giugno 2016 è emerso un circuito partitico altamente frammentato caratterizzato dalla crisi dei partiti tradizionali e dall'ascesa di nuove formazioni politiche⁵⁷⁰.

Il fenomeno della personalizzazione della politica testimonia ulteriormente che il voto elettivo non viene più considerato dal Corpo elettorale come un atto teso alla formazione della rappresentanza parlamentare, ma come un procedimento per mezzo del quale “investire e sostituire la *leadership* politica”⁵⁷¹. Non è quindi errato sostenere che si è verificato il fenomeno per cui “al posto della rappresentanza, l'investitura; al posto della democrazia, il dittatore benevolo”⁵⁷². La prova provata la possiamo scorgere in occasione del rinnovo delle Assemblee parlamentari quando, nei dibattiti in seno alla società civile, non ci si confronta più né sui programmi né sulle idee né sullo stesso partito. Non ci si chiede quale partito si vota, ma a quale leader attribuire la propria preferenza. Ed è così che “la scelta politica non è più indirizzata su base ideologica o partitica, bensì basata sulle caratteristiche e le qualità personali dei candidati ai ruoli del potere”⁵⁷³.

Gli effetti della personalizzazione della politica si ripercuotono anche nel rapporto tra partito, leader, leggi elettorali e Gruppi parlamentari.

In Italia, la centralità del leader è sfociata nella predisposizione di leggi elettorali caratterizzate da liste bloccate ove i candidati sono stati scelti e selezionati dal leader medesimo in funzione della fedeltà e affidabilità che essi gli avrebbero dimostrato nel corso della Legislatura. Ne consegue che, a livello parlamentare, è stato svuotato di contenuto lo stesso divieto di mandato imperativo cui all'articolo 67 Cost. che, originariamente configurato con un “significato deontologico e costruttivo [teso ad

⁵⁷⁰ Cfr. ARAGÓN REYES, M., *Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Op. ult. cit.*, pp. 24 ss., il quale, proprio per questo, ritiene che è necessario “parlamentarizar [el] régimen parlamentario” spagnolo.

⁵⁷¹ DOGLIANI, M., *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo verso democrazia d'investitura*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato*, *Op. ult. cit.*, p. 645.

⁵⁷² Così FERRARA, G., *Democrazia e rappresentanza politica*, in CHIEFFI, L. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere, Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere, Atti del convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 63.

⁵⁷³ Voce *personalizzazione della politica*, in *Lessico del XXI secolo*, 2013, reperibile al seguente link [http://www.treccani.it/enciclopedia/personalizzazione-della-politica_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/personalizzazione-della-politica_(Lessico-del-XXI-Secolo)/)

assicurare] l'esercizio del mandato in forma libera da condizionamenti"⁵⁷⁴, ha subito "una vera e propria mutazione genetica"⁵⁷⁵ in quanto è divenuto espressione di un mandato vincolato al leader e alla disciplina del Gruppo diretta proiezione del medesimo. Rinviando all'ampia dottrina⁵⁷⁶ per la trattazione dei molteplici profili connessi alla tematica del mandato parlamentare, per quello che interessa in questa sede è fondamentale far rilevare come la crisi dei partiti e della rappresentanza elettiva-rappresentativa sia sfociata in una vera e propria "verticalizzazione"⁵⁷⁷ in senso personalista dell'interpretazione del mandato parlamentare la quale contribuisce con vigore alla perdita di centralità, di primato della funzione della rappresentanza politica delle Assemblee parlamentari e della stessa configurazione dei Gruppi parlamentari come proiezioni dei partiti⁵⁷⁸. Semmai, i Gruppi riflettono l'immagine del Capo. In questo modo, l'originario rapporto che si instaura tra elettori ed eletti per mezzo dell'atto

⁵⁷⁴ ZANON, N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del convegno, Op. cit., p. 132.

⁵⁷⁵ Così STANCATI, P., *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2015, p. 15.

⁵⁷⁶ La bibliografia in tema è amplissima. Cfr. *ex plurimis*, MORTATI, C., voce *Articolo 67*, in BRANCA, G., PIZZORUSSO, A., (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, 1986, Op. ult. cit., pp. 179 ss.; ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991; RIDOLA, P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli, II*, Padova, 1995, p. 684; Tra i più recenti cfr. MANNINO, A., *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, pp. 135-137; ZANON, N., *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, *ivi*, pp. 137-140; CIAURRO, L., voce *Art. 67*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione, II* Torino, Utet, 2006, pp. 1287 ss.; BOLOGNA C., voce *Art. 67*, in CRISAFULLI, V., PALADIN, L., BARTOLE, S., BIN, R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 617 ss.; PRINCIPATO, L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012, pp. 1-24. Per alcune recenti vicende italiane cfr. CURRERI, S., *L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, in *Quad. cost.*, n. 3/2014, pp. 694 ss.; ID., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti - Transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, pp. 1-10. Per gli aspetti comparati si v. ORRÙ, R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015, pp. 1097-1116. Si aggiunga, inoltre, come in Italia, questo dibattito è stato intensificato dal Movimento 5 Stelle che propugna a gran voce forme penetranti di controllo sull'eletto auspicandone la rimozione da parte dell'elettore attraverso un meccanismo che ricorda quello del *recall*. Trattasi di una forma di controllo popolare presente in alcuni cantoni della Svizzera dove la revoca ha natura collettiva in quanto un determinato numero di cittadini può chiedere un voto popolare per proporre la revoca del Parlamento o del Consiglio esecutivo del Cantone. Negli USA la revoca popolare assume un carattere individuale perché un certo numero di membri del Corpo elettorale può chiedere che un singolo parlamentare, magistrato e, in genere, chiunque ricopra una carica elettiva – anche a livello locale – vengano rieletti.

⁵⁷⁷ Il termine è impiegato da AZZARITI, G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre, 2008*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 177-238.

⁵⁷⁸ In tema cfr., da ultimo, LUPO, N., *La rappresentanza politica oggi*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017, pp. 45 ss.

elettivo e che si caratterizza per il divieto di mandato imperativo, subisce una trasformazione che appare irreversibile tra titolari dell'ufficio elettivo e formazioni politiche di appartenenza.

Analizzando questi aspetti, tuttavia, a livello comparato possiamo cogliere come, nonostante i fattori di crisi, i partiti continuano ad esercitare una qualche influenza in relazione al rapporto che instaurano con i propri eletti e con gli istituti di democrazia diretta.

Gli stessi, infatti, hanno acquisito la tendenza a dettare norme comportamentali interne alle quali gli eletti nelle loro liste devono conformarsi. Nell'ordinamento costituzionale spagnolo, ad esempio, i candidati ed eletti nel Partito popolare sono tenuti a firmare un codice di comportamento e sono soggetti agli obblighi di osservare e rispettare statuti, regolamenti, istruzioni e direttive che promanano dai vertici – anche parlamentari – del partito. Essi, inoltre, devono sottoscrivere appositi documenti contenenti obbligazioni di carattere etico e deontologico; a ciò si aggiunga che sono previste anche apposite sanzioni per coloro che non seguono la disciplina di partito e di gruppo, quali quelle di non poter rappresentare il partito o di aspirare alla titolarità di una carica al suo interno per un determinato periodo di tempo. Analogamente, le regole interne al Partito socialista impongono agli eletti il rispetto dei principi e delle risoluzioni approvate dal Congresso e l'obbligo di rassegnare le proprie dimissioni nelle ipotesi in cui danneggiano – elettoralmente – il partito. Gli eletti, inoltre, sono vincolati al suo programma elettorale, nonché a tutte le decisioni adottate dagli organismi dirigenti. Anche Podemos – nuova forza politica spagnola – impone agli eletti di rinunciare al seggio se si trovano in disaccordo con i principi programmatici del partito. Lo statuto di El cargo público prevede che i suoi rappresentanti eletti hanno il dovere di rimanere fedeli agli impegni e ai programmi definiti dal partito e rassegnare le dimissioni in caso di mancato assolvimento degli obblighi suddetti. A ciò si aggiunga che le forze partitiche hanno tentato di sottomettere i loro parlamentari attraverso le dimissioni in bianco e la rinuncia al mandato, intesi entrambi come tipologie contrattuali di natura civilistica. Tuttavia, è evidente come, le discipline interne ai partiti

che si propongono di 'allineare' i propri eletti, sono giuridicamente irrilevanti in considerazione del principio del libero mandato⁵⁷⁹.

In relazione all'esercizio e alla revoca del mandato parlamentare, un ruolo ancor più preminente in tal senso è svolto dai partiti negli ordinamenti in cui è previsto il *recall*. In quest'ambito, infatti, è possibile che si verifichino pratiche di opportunismo politico-partitico. L'attivazione delle procedure di revoca del mandato – i cui presupposti possono essere disciplinati dalle regole interne al partito, esclusivamente per la fase di impulso ai fini della raccolta delle firme necessarie – può essere dettata da motivazioni 'partigiane', ossia strumentali per 'sanzionare' coloro che, eletti nelle liste, non si conformano alle indicazioni del partito e del relativo Gruppo parlamentare o che sono coinvolti in contrasti all'interno degli stessi, a prescindere, quindi, se il mandato elettivo sia stato o meno esercitato nell'interesse generale. In queste occasioni, la procedura che sfocerà nel voto sull'eletto – ai fini della conferma o della revoca del mandato – potrebbe trasformarsi in una competizione politica influenzata esclusivamente da motivazioni partitiche.

Ad esempio, nell'ordinamento messicano, nel corso degli anni, le forze politiche presenti in Parlamento hanno presentato vari progetti di legge volti a regolare il *recall*, intendendolo come espressione della sovranità popolare e del diritto politico di partecipazione dei cittadini. In Colombia, invece, i partiti, valorizzati dalla Corte costituzionale come 'strumenti' per definire l'agenda pubblica sulla base delle problematiche della comunità in un quadro di pluralismo politico, svolgono un compito fondamentale nelle procedure *de qua* in quanto il loro sostegno – non solo politico, ma anche finanziario e sociale – stimola il coinvolgimento e l'inclusione della cittadinanza, influenzando in modo decisivo il risultato. In Colombia, infatti, è prevista una penetrante regolazione giacché i partiti o i movimenti politici che intendono partecipare devono sollecitare la loro iscrizione nei registri dello Stato civile come soggetti promotori della revoca del mandato e, comunque, di qualsiasi altro meccanismo di partecipazione dei cittadini. I partiti sono tenuti, inoltre, ad allegare la relativa delibera

⁵⁷⁹ In tema cfr. DUEÑAS CASTRILLO, A.I., *La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Op. ult. cit.*, pp. 141 ss.

adottata dagli organi competenti del partito e indicare i nominativi dei componenti il comitato promotore e del relativo portavoce. Inoltre, ai fini della loro attiva partecipazione alla campagna, occorre che la decisione venga notificata al Consiglio nazionale elettorale e, una volta ricevuta la notifica, i partiti e i movimenti politici potranno accedere in condizioni di eguaglianza ai mezzi di comunicazione sociale statali per esporre le loro posizioni⁵⁸⁰.

Un ulteriore fattore che ha comportato la crisi del partito politico è quella dell'avvento di forze antisistema⁵⁸¹ e populiste⁵⁸². Le prime si identificano in quei movimenti – non necessariamente di natura partitica – che intendono sovvertire i principi e i valori ispiratori di fondo di un regime democratico. Le forze politiche populiste⁵⁸³ sono quelle che cavalcano l'antipolitica intesa come una versione aggiornata proprio del populismo⁵⁸⁴ la quale “trova nutrimento nella trasformazione della rappresentanza in rappresentazione di singoli interessi davanti a giudici e amministratori, nella personalizzazione delle leadership politica, nel populismo, nella declinazione dei partiti come leggeri e passivi, semplici organi di registrazione di preferenze assunte come date, senza alcuna ambizione a conformare la società [...]”⁵⁸⁵. L'antipolitica si fa portatrice dell'idea che “la politica sia inutile, nonché sia corrotta: è corrotta perché inutile, non inutile perché corrotta. Essa è la concezione della politica

⁵⁸⁰ In tema cfr. ARAGÓN REYES, M., *Op. cit.*, pp. 28-29; DUEÑAS CASTRILLO, A.I., *Op. cit.*, pp. 125 ss.; ROBLEDO SILVA, P., *Una mirada a mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá*, in BIGLINO CAMPOS, P., (coord.) *Op. ult. cit.*, pp. 343 ss.; CORZO SOSA, E., *Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana*, *ivi*, pp. 362 ss.

⁵⁸¹ “Antisistema sono considerati quei partiti: o che s'ispirano a principi e valori e perseguono – con metodo democratico o meno – obiettivi contrari o non conformi a Costituzione; oppure che, pur non ponendosi contro la Costituzione, anzi ergendosi a sua difesa dagli asseriti traditori, esprimono una radicale contrarietà al sistema dei partiti. Nel primo caso rilevano le finalità, nel secondo il metodo d'azione politica”, CECCANTI, S., CURRERI, S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 799-780.

⁵⁸² Per un'analisi storica e semantica si v. DIAMANTI, I., *Op. cit.*, pp. 29 ss. Cfr. in tema FORCELLESE, T., *Nascita e sviluppo dell'Uomo qualunque: la precarietà dell'«antipolitica»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 599-618.

⁵⁸³ Il fulcro principale delle tesi dei populistici è rappresentato dalla convinzione che la politica sia diventata un qualcosa di immorale, un semplice luogo dove ci si preoccupa semplicemente di curare e soddisfare gli affari propri e particolari di coloro che sono addetti alla politica e alle organizzazioni sindacali e burocratiche. Si v. più diffusamente, anche per cenni storici, MASTROPAOLO, A., *Politica, iperpolitica, populismo*, in VOLPI, M. (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, *Op. cit.*, pp. 41-64.

⁵⁸⁴ MASTROPAOLO, A., *Antipolitica: all'origine della crisi italiana*, Napoli, L'ancora del mediterraneo, 2000, pp. 29 ss.

⁵⁸⁵ ALGOSTINO, A., *Le virtù del partito politico*, in DOGLIANI, M., 2015, *Op. ult. cit.*, p. 301.

come funzione parassitaria”⁵⁸⁶. I movimenti di natura populista e dell’antipolitica, costituendo la vera “sfida”⁵⁸⁷ per lo Stato di diritto costituzionale, si rivolgono direttamente alla pancia del popolo sollecitando, in maniera maniacale e ossessiva, talune problematiche verso le quali la collettività è particolarmente sensibile esasperando intorno alle stesse un veemente e feroce dibattito politico in modo da cercare di implementare la partecipazione popolare con il frequente ricorso agli istituti di democrazia diretta. Esse, inserendosi nel solco della profonda frattura che si è venuta a creare nel rapporto tra rappresentanti e cittadini, rapporto oramai limitato alle sole scadenze elettorali⁵⁸⁸, sfruttando il malcontento popolare, si rivolgono al popolo e ai cittadini con una piattaforma programmatica tesa a rivalutare il loro ruolo in termini di una più ampia partecipazione ai processi decisionali; incoraggiano i cittadini comuni a sollevare una forte ondata di protesta nei confronti di tutte le classi dirigenti senza distinzione alcuna. I partiti populistici si presentano in campagna elettorale come i veri difensori delle pratiche democratiche, contestando la classe dirigente tradizionale e chiedendo un ‘voto di fiducia’ popolare perché essi sarebbero gli unici e autentici interpreti delle esigenze sociali⁵⁸⁹.

Nonostante queste criticità, va comunque sottolineato che i partiti svolgono un ruolo importante per stimolare, sebbene a volte in modo strumentale, la partecipazione dei cittadini attraverso gli istituti di democrazia diretta. È possibile, infatti, che determinate forze politiche, all'interno dei rispettivi contesti istituzionali di riferimento, sfruttino la *vocatio ad populum* demandando allo stesso decisioni cruciali su problematiche di rilievo costituzionale, finanziario e sociale a fronte della loro incapacità di adottare decisioni definitive a causa di profonde divisioni al loro interno⁵⁹⁰. Ciò è accaduto sia in Inghilterra sia in Grecia. Nel primo caso, un antecedente del ricorso 'partigiano' al referendum si è avuto nel 1975 nel momento in cui i laburisti hanno promosso la

⁵⁸⁶ DOGLIANI, M., *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in ID., 2015, *Op. ult. cit.*, p. 309.

⁵⁸⁷ Cfr. PINELLI, C., *La sfida populistica allo Stato costituzionale*, in *Parolechiave*, n. 1/2010, pp. 142-154.

⁵⁸⁸ Cfr. MOSTACCI, E., *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 589 ss.

⁵⁸⁹ Cfr. *ex plurimis* FERRARI, G.F., *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 921-938.

⁵⁹⁰ In argomento cfr. SANCHEZ FERRO, S., *El papel de los partidos políticos en los referendums en el Reino Unido: especial referencia al referendum de independencia de Escocia y al referendum de permanencia en la Ue*, in BIGLINO CAMPOS, P., (coord.) *Op. ult. cit.*, pp. 155 ss.; MARTÍN CORTES, I., *El referéndum de no en Grecia: una consulta de dimensiones internacionales*, *ivi*, pp. 248 ss.

consultazione referendaria sull'appartenenza alla Comunità economica europea per evitare il perpetuarsi di dissidi tra i suoi esponenti. Analogamente, ciò è successo in occasione del referendum per l'indipendenza della Scozia nel 2014: sebbene dai sondaggi non risultava che la popolazione fosse favorevole, lo Scottish national party promosse per ragioni puramente politiche la consultazione referendaria. Ancor più recentemente, in occasione del referendum celebrato il 23 giugno 2016 sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea (Brexit), il Partito Conservatore guidato dal Primo Ministro David Cameron era fortemente diviso. Per questo, il leader *tory* ritenne che fosse opportuno ricorrere alla consultazione popolare per far cessare le divisioni interne e unificare il partito. Politicamente, 'l'appello al popolo' è servito al Partito Conservatore per acquisire una maggiore legittimità verso i cittadini, rimettendo agli stessi la decisione nonché contrastare l'accresciuto peso politico dell'Ukip. Inoltre, il referendum poteva costituire una valida opportunità per attenuare le critiche di eccessiva austerità nei confronti del Governo.

In quest'ipotesi è evidente che la decisione di convocare il referendum è stata dettata esclusivamente dalla necessità di risolvere problematiche interne al partito di maggioranza, salvaguardandone gli interessi. A ciò si aggiunga che, stante la flessibilità della Costituzione britannica, non vi è mai stata un'esaustiva regolamentazione delle procedure referendarie, sebbene negli ultimi anni sono state approvate una serie di leggi che disciplinano determinati presupposti. Tuttavia, queste normative si occupano solo degli aspetti organizzativi e amministrativi, rimettendo quelli sostanziali e politici - come il quesito e il censimento - alla decisione governativa. Quest'ultimo dato ci fa comprendere che lo spazio 'politico' e l'influenza dei partiti nella decisione di convocare un referendum è tanto maggiore quanto minore è la sua regolazione costituzionale e ordinaria. Discorso analogo può essere sviluppato per il referendum del 5 luglio 2015 tenutosi in Grecia in merito alle negoziazioni con la Troika. Sebbene il contesto politico, istituzionale, sociale, finanziario ed economico era particolarmente drammatico, la decisione di consultare il popolo rispondeva all'opportunità per il Governo Tsipras di ottenere la legittimazione dei greci su misure profondamente impopolari in considerazione delle divisioni all'interno del Governo, delle forze di sinistra e delle pressioni dei creditori.

Da quanto detto, emerge un quadro profondamente preoccupante per il presente e il futuro dei partiti; non va però sottovalutata la circostanza che, formalmente e sulla base delle Carte costituzionali e delle legislazioni ordinarie, gli stessi costituiscono ancora oggi, nonostante le enormi difficoltà, gli attori privilegiati della domanda politica e gli intermediari tra società e istituzioni le quali ultime sono comunque influenzate dal loro comportamento e dalle loro strategie. Ciò vale anche in relazione agli strumenti di democrazia diretta i quali sono condizionati dagli attori partitici in tutte le fasi in cui si ricorre al loro impiego. Ad esempio, nell'ordinamento spagnolo viene prevista un'ampia presenza dei partiti in qualsiasi occasione in cui si ricorre agli istituti di partecipazione cittadina. Nel disciplinare la campagna referendaria, la ley organica 2/1980 prevede che i protagonisti assoluti siano i partiti con rappresentanza parlamentare che abbiano conseguito il 3% dei voti validi alle ultime elezioni generali per il Congresso dei deputati; gli stessi, inoltre, hanno diritto ad accedere, gratuitamente, ai canali di trasmissione pubblica, proporzionalmente al numero dei deputati ottenuti nelle ultime elezioni generali. Un ruolo importante si riscontra anche nel processo della raccolta delle firme per l'iniziativa legislativa popolare e per la successiva presa in considerazione nelle Camere. La ley organica 3/1984 prevede una serie di criteri numerici e territoriali rispetto ai quali è fondamentale il ruolo svolto dalle forze partitiche, soprattutto quelle che costituiscono la minoranza parlamentare. Infatti, quest'ultima può utilizzare l'istituto *de qua* per esercitare una qualche forma di pressione politica. L'evidente influenza dei partiti, inoltre, è testimoniata dalla non trascurabile circostanza che la cd. "toma en consideración" è espressione della *mediatización inversa*, fondamentale affinché in Parlamento si stimoli il dibattito sulla proposta legislativa proveniente dalla collettività⁵⁹¹.

Gli esempi relativi alla revoca del mandato elettivo e al ricorso allo strumento referendario nelle diverse esperienze costituzionali riportate dimostrano *sine dubio* che, a prescindere dagli indiscutibili fattori di crisi, i partiti sono destinatari di precipui compiti ad essi assegnati dalle norme costituzionali e ordinarie. Infatti, si evince che, per promuovere e appoggiare un'iniziativa legislativa popolare o una consultazione

⁵⁹¹ Cfr. ARAGÓN REYES, M., *Op. ult. cit.*, pp. 22 ss.; AGUADO RENEDO, C., *Referéndum, partidos políticos y participación popular*, in BIGLINO CAMPOS, P., (coord.) *Op. ult. cit.*, pp. 39 ss.; DURÁN ALBA, J.F., *Los partidos políticos en la recogida y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular*, *ivi*, pp. 74 ss.

referendaria diretta ad una deliberazione popolare su un atto normativo o sull'operato di un eletto, devono essere i partiti i principali 'responsabili' degli effetti dell'impiego degli istituti di partecipazione popolare in quanto favoriscono una necessaria complementarietà tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Ed è per questo che gli stessi devono sforzarsi di recuperare il proprio indispensabile ruolo che è quello di ritornare ad essere forza collettiva, non individualistica, per l'articolazione pluralistica delle comunità sociale, incoraggiando il coinvolgimento della stessa nelle vicende politiche a prescindere dalla loro presenza nelle Assemblee rappresentative, in modo da allontanare le pulsioni oligarchiche e reprimere fenomeni corruttivi, dimostrando esemplarità e affidabilità programmatica e ideologica.

4. Il ruolo dei nuovi media

Lo sviluppo tecnologico, il miglioramento quantitativo e qualitativo degli strumenti di comunicazione di massa, l'avvento nel contesto sociale di nuove modalità di interazione e confronto, favoriti dalla forza sempre più crescente dei processi di globalizzazione, hanno intensificato e modificato le relazioni sociali e comportato, altresì, un nuovo modo di intendere il rapporto tra i componenti una comunità politica e gli stessi partiti. La società di oggi è profondamente tecnologizzata in quanto i nuovi strumenti di comunicazione di massa che si pongono al servizio dell' "homo technologicus"⁵⁹² lo portano a vivere all'interno "di un nuovo spazio virtuale che si impone come fatto della quotidianità che, coinvolgendo diversi ambiti della vita collettiva, delinea l'apertura di nuovi orizzonti per gli individui e le comunità"⁵⁹³ dando vita a un contesto sociale con un'informazione sempre più penetrante. Questa favorisce una più fluida e repentina circolazione delle notizie e dei fatti di stringente attualità di natura politica, economica, sociale.

La tecnologia è al servizio dell'uomo, lo guida, lo orienta, lo indirizza ma soprattutto lo condiziona nelle proprie scelte di vita e nell'interazione con i suoi simili in tutte le dimensioni di vita. Il fattore tecnologico è in grado di incidere sulle dinamiche della

⁵⁹² Cfr. COSTANZO, P., *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012, p. 818.

⁵⁹³ TOCCI, G., *Governance urbana e democrazia elettronica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, p. 62.

partecipazione⁵⁹⁴ dell'individuo nella società e nella stessa formulazione e circolazione dell'informazione politica contribuendo a ridefinire l'esercizio dei diritti di libertà in quanto apre nuovi spazi di confronto, di dialogo, di discussione e di opportunità stimolando originali forme di interazione con il gruppo sociale cui si appartiene e promuovendo azioni di natura collettiva⁵⁹⁵.

È chiaro e non è certamente in discussione che l'informazione, la quale si declina nel diritto di informarsi, di informare e di essere informati, rappresenta “una condizione preliminare per la stessa realizzazione dei principi di democrazia”⁵⁹⁶ e parimenti costituisce un'indubbia prerogativa di natura giuridica soggettiva e di rilievo costituzionale dei cittadini, in quanto diretta a incrementare il senso pluralistico delle democrazie. Un'informazione libera, completa ed esaustiva si connette agli ulteriori principi costituzionali volti a garantire un'effettiva eguaglianza sostanziale la quale presuppone un'azione positiva dei pubblici poteri finalizzata a consentire la piena espressione del proprio pensiero attraverso qualsiasi strumento⁵⁹⁷ e a rimuovere gli ostacoli per una totale fruizione di quella che si configura una vera e propria libertà civile⁵⁹⁸. Il mondo della rete e delle nuove tecnologie di comunicazione – rappresentate dai social network come Facebook e Twitter, per citare i più noti – promuovono una nuova e multiforme partecipazione dell'individuo ai processi sociali e politici in una nuova logica inclusiva sottesa alla ridefinizione dello stesso concetto di cittadinanza⁵⁹⁹

⁵⁹⁴ Cfr. MOSCA, L., VACCARI, C., *Nuovi media e politica: una introduzione*, in ID., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?, Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 13 ss.

⁵⁹⁵ Lo spiega bene MUSELLA, F., *Legge, diritti e tecnologie. Approcci a confronto*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, pp. 441 ss.

⁵⁹⁶ MIANI, M., *La comunicazione pubblica in Italia tra vecchi e nuovi media*, in *Polis*, n. 1/2003, p. 7.

⁵⁹⁷ Cfr. articolo 21, 1° comma della Costituzione italiana a mente del quale “Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”.

⁵⁹⁸ Infatti, come ha sottolineato PASSAGLIA, P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in NISTICÒ, M., PASSAGLIA, P., (a cura di), *Internet e Costituzione, Atti del Convegno, Pisa, 21-22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 21, “il riconoscere ed il garantire di cui all'art. 2 della Costituzione si traducono, alla luce dell'art. 3, comma 2, non già in una presa d'atto ed in una protezione *ex post* dei diritti, ma postulano un'azione positiva di creazione delle condizioni perché il riconoscimento sia effettivo e la garanzia sia il presupposto per l'esercizio dei diritti, e non solo la risposta al loro impedimento”.

⁵⁹⁹ Deve sposarsi una nuova concezione di cittadinanza politica con un conseguente ripensamento della figura del cittadino e della partecipazione nell'ambito della politicità. Cfr. CECCARINI, L., *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in MOSCA, L., VACCARI, C., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?, Op. cit.*, pp. 91 ss.

non più legata al possesso di requisiti formali-giuridici, ma al solo utilizzo della rete che favorisce un'inclusione digitale sempre continua e attuale⁶⁰⁰.

Lo spazio giuridico globale⁶⁰¹, la crisi di struttura e di funzione dei partiti e l'avvento dei social network si combinano e si legano profondamente in quanto espressione e ulteriore manifestazione della crisi che sta attraversando la democrazia elettiva-rappresentativa. Non c'è dubbio che i nuovi media e il loro crescente utilizzo stiano modificando il modo di fare politica, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e il coinvolgimento dello stesso negli affari della *res publica*. Si sono profondamente modificate le forme della stessa comunicazione politica. Con quest'ultima intendiamo quella che è un tempo soleva definirsi propaganda elettorale, la quale identifica il complesso delle modalità per mezzo delle quali il personale politico, inteso in senso generale, si rivolge al proprio elettorato, o meglio, al proprio pubblico oramai privato, nell'era della *crisi della democrazia valoriale*, di solidi riferimenti ideologici, per inviare messaggi – anche non di natura politica – in modo da influenzare le proprie opinioni e le proprie azioni⁶⁰². La comunicazione politica assume certamente rilevanza nell'ambito delle campagne elettorali e nella fase precedente le votazioni di natura elettiva – ma anche deliberativa laddove la comunicazione è funzionale all'assolvimento e all'esercizio degli strumenti di democrazia diretta – per influenzare le manifestazioni di voto da parte dell'elettorato. Emerge, quindi, con grande evidenza, il legame tra votazioni di natura pubblicistica e comunicazione politica in quanto la stessa concorre alla strutturazione e alla manifestazione della preferenza dei cittadini⁶⁰³.

Le forme di comunicazione politica contribuiscono alla raccolta del consenso, alla legittimità e legittimazione del circuito partitico democratico e degli stessi leader politici i quali cercano di sfruttare i messaggi elettorali per mobilitare il proprio elettorato di riferimento e ottenere consensi. In questo senso, è ovvio ritenere che anche le forme di comunicazione politica costituiscono un utile parametro di riferimento per constatare il grado di funzionamento e vitalità di un regime democratico in modo da

⁶⁰⁰ Cfr. VALASTRO, A., *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in NISTICÒ, M., PASSAGLIA, P., (a cura di), *Internet e Costituzione*, Op. cit., pp. 246 ss.

⁶⁰¹ Cfr. CASSESE, S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

⁶⁰² Nello specifico, per propaganda elettorale possiamo intendere la “diffusione deliberata e sistematica di messaggi indirizzati a un determinato uditorio e miranti a creare un'immagine positiva o negativa di determinati fenomeni e a stimolare determinati comportamenti”, così SANI, G., voce *Propaganda*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Op. ult. cit., p. 775.

⁶⁰³ Per la valorizzazione del rapporto tra propaganda e deliberazione elettiva si v. LANCHESTER, F., voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 126 ss.

misurare il grado di corrispondenza tra l'invio dei messaggi e delle offerte politiche e la percezione e l'accoglimento che degli stessi hanno i cittadini⁶⁰⁴. Esse manifestano la loro importanza perché favoriscono la definizione degli argomenti che andranno ad animare il dibattito politico nonché la stessa mobilitazione politica all'interno di un dato contesto politico elettorale. In sintesi, si può concludere che le forme della comunicazione politica sono funzionali al concreto funzionamento del circuito democratico perché si riconnettono al tema delle votazioni, al processo di selezione e acquisizione del consenso elettorale e alla formulazione di temi particolarmente rilevanti e significativi intorno a cui ruota il dibattito pubblico.

La crisi della rappresentanza politica e del partito circa la sua incapacità cronica di raccogliere consenso con le forme tradizionali, ha comportato un nuovo modo di fare politica sfruttando ampiamente l'impatto e la forza comunicativa dei nuovi media i quali sarebbero in grado di "consentire la palingenesi di una politica in crisi, colmando il divario tra governanti e governati, tra politica e società civile"⁶⁰⁵. Siamo entrati nell'era della tecnopolitica che indica il complesso degli strumenti informatici e telematici volti a favorire un miglioramento in termini di quantità e qualità dei cittadini alla partecipazione⁶⁰⁶ diretta, indiretta e "mediale"⁶⁰⁷ al governo della comunità cui si è parte⁶⁰⁸.

L'avvento delle tecnologie e dei social network ha ridefinito il rapporto tra politica, istituzioni e cittadini dando vita a una nuova piattaforma partecipativa sintomatica anch'essa delle profonde difficoltà che stanno attraversando le associazioni partitiche. L'indebolimento della loro struttura organizzativa territoriale e la difficoltà di cogliere il disagio e le esigenze dell'elettorato hanno spinto i partiti a modificare le loro strategie

⁶⁰⁴ Sull'importanza delle forme di comunicazione politica, sulle funzioni e sul rapporto con una forma di Stato democratica cfr. BARISIONE, M., *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*, in SACCÀ, F., (a cura di), *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 83 ss.

⁶⁰⁵ CUNIBERTI, M., (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 345-346.

⁶⁰⁶ Come fa notare MIANI, M., *L'uso politico dei nuovi media e il rischio del populismo*, in *Il Mulino*, n. 5/2007, pp. 890 ss., riprendendo il pensiero di Bauman, il cambiamento delle forme di partecipazione politica non è dovuto a sentimenti di apatia e cinismo, ma alla tendenza delle persone di spostarsi dai gruppi strutturati agli sciami.

⁶⁰⁷ MASCHERONI, G., *I giovani e siti di social network: fra partecipazione e individualismo in rete*, in MOSCA, L., VACCARI, C., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?*, *Op. ult. cit.*, p. 117.

⁶⁰⁸ Cfr. DE PRETIS, A., *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, *Op. ult. cit.*, pp. 205 ss.; RODOTÀ, S., *Tecnopolitica*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

affidandosi completamente ai media e ai social network per svolgere l'attività politica e ottenere consensi elettorali. I partiti politici rappresenterebbero strutture ormai accessorie “non indispensabili a svolgere quelle funzioni che oggi sono appannaggio principale, se non esclusivo, [dei] mass media”⁶⁰⁹ in quanto sono questi ultimi i termini di riferimento spaziali della stessa politica perché affidati alle tecnologie che costituiscono la nuova forma, il nuovo strumento e il nuovo livello sul quale e nel quale si sviluppa il rapporto e il legame tra partiti, cittadini, istituzioni⁶¹⁰.

I vantaggi che portano la classe politica ad impiegare così diffusamente i social media sono rappresentati essenzialmente dalla facilità e velocità con cui le classi dirigenti riescono a intercettare le opinioni dell'elettorato favorendo un continuo scambio a colpi di commenti social e di tweet utilissimi per sondare l'umore dei propri elettori e la gratuità di questi strumenti. Come si è visto, non c'è più il partito che ha una forte e capillare organizzazione burocratica territoriale per svolgere la propria attività politica raccogliendo i cittadini nelle piazze e nei circoli. I social media facilitano e alleggeriscono il rapporto tra la società e i partiti perché oramai, nell'ambito di quella che è stata definita cittadinanza elettronica, i membri della comunità politica sono sempre on line, pronti a confrontarsi, a domandare, a chiedere spiegazioni tese a vitalizzare la partecipazione e dare un significato sensato all'appartenenza alla cittadinanza tale da concretizzare il principio della sovranità popolare. È la rete che colma il vuoto lasciato dai partiti ed è sempre la rete che ormai costituisce lo strumento principale affinché i cittadini concorrano alla determinazione della politica nazionale⁶¹¹. Sono proprio le nuove forme di comunicazione che rappresenterebbero una soluzione all'“atrofia”⁶¹² funzionale e strutturale del partito e allo svilimento della democrazia elettiva. Attraverso i social, infatti, il cittadino si sente sempre più coinvolto nei problemi della società, si sente attivo e in grado di far sentire la propria voce demitizzando i circuiti rappresentativi e propugnando sempre di più forme alternative di democrazia contro una classe politica la quale è considerata dalla *vulgata* sempre più corrotta e inutile.

⁶⁰⁹ MANCINI, P., *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 9 ss.

⁶¹⁰ Cfr. CUOCOLO, L., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001, p. 964.

⁶¹¹ Si v. AZZARITI, G., *Internet e Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2011, p. 2.

⁶¹² BASSINI, M., *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, pp. 866 ss.

Come si è avuto modo di illustrare, la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni rappresentative e nei confronti degli stessi partiti politici ha condotto verso una crescente personalizzazione della politica cui i media stanno contribuendo ad aumentare. Infatti, il popolo della rete è quello di “Internet che via via si struttura come organizzazione di attivisti al servizio di un progetto politico che ha nella rete un’infrastruttura costitutiva”⁶¹³ e nel leader politico il principale referente soggettivo. Questo processo di leaderizzazione e di profondo populismo individualista è indice del senso di disagio dei membri di una collettività politica nei confronti delle associazioni partitiche, di un ulteriore svilimento del regime politico democratico e nella tensione verso forme di coinvolgimento politico più immediato⁶¹⁴. Anche grazie ai media si è creato un nuovo spazio politico dominato dal leader il quale, sfruttando l’inadeguatezza della struttura partito e la sfiducia verso l’efficacia delle Assemblee parlamentari di soddisfare le esigenze generali⁶¹⁵, cerca di ricomporre le fratture sociali riconducendole ad unità per mezzo della propria persona⁶¹⁶. La maggior parte degli esponenti politici ha un profilo social, su Facebook e su Twitter per mezzo del quale dialoga quotidianamente con il popolo manifestando una certa disponibilità e apertura nei confronti dei cittadini non trascurando di mostrarsi loro anche in veste privata. L’impiego delle nuove tecnologie consente al leader di rapportarsi giornalmente con la propria base stando con essa in continuo contatto e promuovendo una sorta di mobilitazione permanente. I media e i social network producono l’immagine di un leader sempre attivo e on line, pronto a dialogare e ad ascoltare. Essi creano un clima perenne di campagna elettorale che ruota intorno al leader stesso, alla sua immagine comunicativa, alla sua abilità di trasmettere, attraverso la rete, messaggi efficaci che

⁶¹³ CASADEI, T., *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015, p. 887.

⁶¹⁴ Lo spiega bene PITTERI, D., *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 53 ss., il quale mette in rilievo anche come si sia modificata la relazione tra cittadini e la classe politica ponendo i tradizionali centri della rappresentanza in posizione subalterna.

⁶¹⁵ Proprio per questo, “nel momento in cui le tradizionali forme di rappresentanza parlamentare perdono di efficacia, l’aggregazione fra cittadini in Rete può arrivare a costituire addirittura un nuovo modello organizzativo, in grado di condizionare o indirizzare il centro (o i centri) di potere attraverso continui processi di comunicazione, scambio e condivisione di contenuti”, così ALLEGRI, M.R., *Alcune riflessioni in tema di trasparenza, democrazia e controllo*, in ALLEGRI, G., ALLEGRI, M.R., GUERRA, A., MARSOCCHI, P., (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, Esi, 2012, p. 69.

⁶¹⁶ Si v. MARSOCCHI, P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in MARCELLI, F., MARSOCCHI, P., PIETRANGELO, M., (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Esi, 2015, pp. 58-59.

arrivino direttamente al cuore delle persone. Facebook, Twitter e tutti gli altri strumenti social trasformano gli utenti della rete in un pubblico di consumatori⁶¹⁷ al quale viene offerto un prodotto politico la cui bontà e scadenza dipendono solo ed esclusivamente dalla capacità del leader politico presentatore della qualità e degli effetti positivi sulla collettività del prodotto medesimo.

Il crescente impiego dei social network da parte dei leader politici spiega rilevanti effetti non solo sulla struttura del partito ma anche sulle stesse forme della comunicazione politica la quale è profondamente cambiata in senso leaderistico. È ormai il leader che, cavalcando la crisi dei partiti e i fenomeni sempre più crescenti dell'antipolitica, gestisce in prima persona tutti gli strumenti della comunicazione. La tendenza dei capi politici che ricoprono contestualmente le cariche di governo è quella di annunciare, ancor prima della loro adozione, quali provvedimenti intendono adottare. È il leader che ci mette la faccia, o meglio il profilo, creando una rete di contatti diretta e immediata con la base sociale comunicando le iniziative o i provvedimenti di governo adottati a colpi di tweet di 140 caratteri e per mezzo di post pubblicati sul proprio profilo a discapito dei tradizionali e ufficiali strumenti di comunicazione istituzionale. Tutto questo ha naturalmente evidenti effetti degenerativi sulla percezione dell'opinione pubblica riguardo i concreti meccanismi di funzionamento degli organi di governo nell'ambito dei quali viene sacrificata la dimensione collegiale e plurale dei componenti l'Esecutivo a vantaggio esclusivo dell'immagine individualista del Presidente del Consiglio o del Primo Ministro – a seconda di come viene definito il Capo del Governo nei vari testi costituzionali – accentuando, ancor di più, il desiderio e la tendenza dei cittadini a usufruire di un rapporto privilegiato, diretto e immediato con la classe politica depotenziamento la rappresentatività mediata sottesa alla funzione della rappresentanza fiduciaria.

I media e le nuove tecnologie impiegate a tendenza plebiscitaria e personalista suscitano nei cittadini il senso di recupero dell'appartenenza a una collettività organizzata con nuove e più aperte possibilità di intervenire nel dibattito pubblico, contribuendo a depotenziare il senso della rappresentanza parlamentare considerata

⁶¹⁷ Il rapporto tra politico e cittadino si riduce quindi a quello tra leader e utente. Si v. FORMENTI, C., *Sfera pubblica e nuovi media*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, p. 495.

eccessivamente mediata⁶¹⁸ e farraginoso. I tradizionali e nuovi strumenti tecnologici danno vita a nuova forma di rappresentanza politica, quella virtuale⁶¹⁹ che ruota esclusivamente intorno all'immagine del leader diretto interprete e portatore verso i canali tradizionali e delegittimati della rappresentanza le esigenze sia del proprio elettorato di riferimento sia di tutti coloro con i quali riesce ad instaurare una forma di *rappresentanza rappresentativa immediata, mediale e diretta* all'interno di quella che è stata definita democrazia del pubblico⁶²⁰, ossia di una democrazia dello spettacolo e del marketing politico ad uso e consumo del leader in cui ciò che conta è il 'picco' di ascolti da questo raggiunto.

Internet e i nuovi mezzi di comunicazione possono costituire un evidente pericolo per la società in quanto fonti di populismi e profonde disuguaglianze poiché non tutti potrebbero avere le medesime opportunità per accedere alla rete. Proprio per questo, bilanciando la libertà di manifestazione del pensiero e la tutela della stessa persona, occorre superare l'idea che la rete possa rimanere un qualcosa di non regolato privo di limiti e di definizione delle responsabilità per l'eventuale commissione di illeciti⁶²¹. Per questo occorre un'adeguata regolamentazione che sappia determinare i presupposti per l'accesso alla rete, per educare alla navigazione ed offrire eguali *chances* di informare, informarsi ed essere informato configurando il diritto di accesso alla rete come un diritto fondamentale della persona⁶²². Un importante contributo è dato dalla Dichiarazione dei diritti in internet elaborata dalla Commissione per i diritti e i doveri relativi ad Internet, promossa dalla Presidenza della Camera dei deputati italiana prodotta il 14 luglio 2015. Già nel preambolo si evidenzia la consapevolezza di come e quanto la rete abbia modificato i rapporti sociali e quelli con le istituzioni e di quanto internet sia diventato fondamentale per il corretto funzionamento di un sistema democratico. La dichiarazione si propone l'obiettivo di assicurare l'eguale e neutrale

⁶¹⁸ Infatti, la rete permette “a tutti di soddisfare il bisogno di sentirsi parte della collettività, fung[er]e da mediazione nei confronti dei soggetti istituzionali”, STORNI, V., *Internet, partecipazione e associazionismo*, in MARCELLI, F., MARSOCCI, P., PIETRANGELO, M., (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Op. cit., p. 176.

⁶¹⁹ Cfr. DE ROSA, R., *Cittadini digitali: l'agire politico al tempo dei social media*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, pp. 39-40.

⁶²⁰ MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Op. ult. cit. Per una sintesi si v. MASTROPAOLO, A., *Una rilettura dei principi del governo rappresentativo*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014, pp. 591-600.

⁶²¹ Cfr. CARETTI, P., *La Cassazione pone, meritoriamente, alcuni punti fermi in tema di regolazione dell'informazione via internet*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015, pp. 1013 ss.

⁶²² Cfr. RODOTÀ, S., *Una Costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010, pp. 348 ss.

accesso alla rete riconoscendolo come diritto fondamentale della persona la quale deve poter accedere alle nuove tecnologie in condizioni di parità, sicurezza e senza alcuna discriminazione stimolando, altresì, un intervento attivo da parte dei pubblici poteri i quali devono farsi garanti della piena accessibilità alla rete e della tutela della riservatezza e della privacy di ciascun utente⁶²³.

In ambito politico, i nuovi media hanno certamente rivoluzionato e modificato il rapporto tra i cittadini e i partiti politici a tutto vantaggio del leader. Tuttavia, laddove vi fosse una spinta propulsiva da parte dei partiti a recuperare le proprie ideologie di fondo cercando anche di ristrutturarsi attraverso un'organizzazione capillare sui territori e riequilibrare l'eccessivo leaderismo, essi potrebbero colmare la distanza che ormai li separa dalla comunità politica attraverso un utilizzo razionale e inclusivo delle nuove tecnologie. I partiti, anche su questo versante devono *ripensarsi e ripensare* le proprie tecniche di comunicazione politica tralasciando la dimensione populista e quella di mero calcolo elettorale, valorizzando le nuove modalità di coinvolgimento attivo della cittadinanza per rilanciare le forme di partecipazione politica e recuperare quella funzione di filtraggio delle istanze sociali, aprendosi al 'nuovo mondo' in modo costruttivo e inclusivo⁶²⁴.

5. La crisi del Parlamento e il rafforzamento dell'Esecutivo

Il Parlamento è notoriamente in crisi. Il declino della fiducia verso la rappresentanza politica e i partiti si traduce in crisi delle Assemblee elettive. La percezione del distacco dei partiti dalla società civile sfocia, come è naturale, nella percezione di distacco del Parlamento dalla comunità. La crisi non riguarda esclusivamente determinate funzioni da esso esercitate, ma la sua stessa configurazione come organo espressione della sovranità popolare la quale non vi si identifica ormai più da molto tempo per effetto dei multipli e connessi fenomeni quali la globalizzazione, la crisi dei partiti e della rappresentanza politica, la leaderizzazione-personalizzazione dei partiti e la tendenza in senso maggioritario, a tratti presidenzialista, assunta dalle forme di governo delle

⁶²³ Cfr. *Dichiarazione dei diritti in Internet* reperibile su www.camera.it

⁶²⁴ Cfr. PIZZETTI, F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti e società civile a sessant'anni dalla Costituzione. Atti del XXII del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Op. cit., pp. 277-281.

principali democrazie occidentali. La crisi del Parlamento si scorgerebbe anche nell'esercizio della sua funzione di controllo e di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo a causa del poco tempo a disposizione e della stessa inefficacia degli strumenti di Diritto parlamentare teoricamente atti ad assicurare un completo monitoraggio dell'azione di governo⁶²⁵.

Tutto questo sfocia naturalmente nel primato e nel rafforzamento degli Esecutivi⁶²⁶. Le ragioni che hanno portato ad accrescere il peso degli Esecutivi nel procedimento legislativo, a discapito delle Camere, si ritrovano certamente nella crisi economica che dal 2011 a questa parte ha profondamente segnato tutti gli Stati costringendo i Governi ad adottare con repentinità una serie di misure atte a contrastare le distorsioni economiche per proteggere i conti pubblici ed evitare eccessivi disavanzi. L'impatto di questi pregiudizievoli processi economici è stato reso maggiormente manifesto a causa della riduzione delle distanze tra i continenti in virtù dei fenomeni di globalizzazione, i quali hanno favorito o sfavorito un vero e proprio contagio tra le economie mondiali rendendo il mondo e la società 'malati' e bisognosi di drastiche 'cure' all'insegna dell'austerità e del sacrificio. Proprio l'urgenza di intervenire prontamente e l'incapacità dei circuiti rappresentativi tradizionali – Parlamento e partiti – hanno comportato una svalutazione dei primi e una valorizzazione dei Governi facendo sì che fossero questi ultimi, nell'esercizio degli strumenti legislativi affidati loro dai Testi costituzionali, ad assumere l'iniziativa di predisporre misure di contrasto alla crisi economica.

V'è da dire anche che un maggiore protagonismo degli organi titolari del potere esecutivo è stato incentivato dalle pressioni internazionali e dalle istituzioni europee le quali hanno adottato una strategia volta a condizionare pesantemente – a volte arbitrariamente – i rapporti tra gli organi attivi contribuendo a sbiadire i confini della separazione fra il potere legislativo e quello esecutivo⁶²⁷. La crisi economica, quindi, ha

⁶²⁵ Per una sintesi cfr. DI CIOLO, V., CIAURRO, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 77 ss.

⁶²⁶ Nelle principali democrazie occidentali - Regno Unito, Germania, Francia e Spagna - l'Esecutivo gode di un assoluto primato nell'iniziativa legislativa e nella percentuale di disegni di leggi che vengono approvati mentre l'iniziativa parlamentare così come l'approvazione di disegni di legge presentati dai membri delle Camere si attestano ad una percentuale molto bassa. Cfr. *Rapporti del Comitato della legislazione*, soprattutto quelli relativi alle annate 2011, 2012, 2013, 2014, 2015-2016 reperibili su www.camera.it

⁶²⁷ Come è stato efficacemente osservato "Il Parlamento [...] ha infatti preso atto dell'incapacità della legge formale ad essere uno strumento al passo con i tempi, in grado di rispondere celermente alle esigenze di una società molto veloce, com'è la nostra; una società in cui la globalizzazione, l'adesione all'Unione europea e le grandi decisioni di natura economico-finanziaria, di matrice europea ed

accentuato l'urgenza di adottare provvedimenti in tempi sempre più rapidi, tendenza già avviata a causa dei fenomeni globali che hanno reso tutto più veloce e immediato, con effetti dirompenti sul sistema delle fonti del diritto, sul 'materiale' funzionamento delle forme di governo e sul principio di separazione dei poteri, come detto degenerate in senso presidenzialista⁶²⁸, in considerazione anche, ma non solo, della "progressiva dilatazione dell'attività legiferante dell'esecutivo [...] che, comprimendo drasticamente la sfera di azione costituzionalmente attribuita al Parlamento, tende oggi ad assumere i connotati tipici di un *inedito* e autonomo centro di produzione normativa"⁶²⁹.

Relativamente al caso italiano, gli effetti della crisi di rappresentatività delle Assemblee si sono resi più vistosi per effetto dell'ampio ricorso da parte dell'Esecutivo agli strumenti di produzione normativa di sua competenza. Negli ultimi anni, l'eccessivo impiego della decretazione d'urgenza e della delegazione legislativa hanno ricalibrato il rapporto Parlamento-Governo ad esclusivo vantaggio di quest'ultimo, il quale ha contribuito a distorcere il procedimento parlamentare abbreviando discussioni e favorendo decisioni in blocco su testi profondamente eterogenei e poco comprensibili. Il momento di profonda criticità che sta attraversando il Parlamento sarebbe dovuto anzitutto all'incapacità dello stesso di approntare efficaci e funzionali provvedimenti normativi, riuscendo semplicemente ad elaborare un *corpus* disorganico di leggi e leggine le quali, redatte in modo oscuro e non univoco, senza alcuna connessione teleologica e contenutistica, oltre a generare una profonda inflazione normativa, si rendono incomprensibili ai cittadini e agli operatori del diritto⁶³⁰. La stessa delegazione legislativa viene impiegata per realizzare il programma di governo e promuovere ampie riforme settoriali. In quest'ultimo caso, tutto ciò viene favorito dall'ampiezza e dalla genericità dei principi e dei criteri direttivi che consentono all'Esecutivo di muoversi

internazionale, dettano una programmazione dei lavori e un bisogno di regolazione a carico dello Stato molto incalzante", così DI STEFANO, L., *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017, p. 31.

⁶²⁸ Cfr. AZZENA, L., *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle Legislature XVI e XVII*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016, p. 2; DI COSIMO, G., *Fonti normative del governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, *ivi*, p. 1; MOCAVINI, G., *Decreti-legge, delegificazione e attribuzione di potere regolamentare al governo*, *ivi*, p. 2.

⁶²⁹ DE FIORES, C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001, pp. 90-91.

⁶³⁰ In questo senso il disordine normativo che vede il Governo prevalere sul Parlamento nel sistema delle fonti sarebbe dovuto anche a un'incapacità delle Assemblee parlamentari di 'rivedere' e 'aggiornare' il "libro delle leggi" per adeguarlo alle esigenze sociali e renderlo più snello e comprensibile. Utili spunti in DE SIERVO, U., *Considerazioni sul primato del governo nella produzione legislativa*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016, p. 3.

con maggiore libertà e senza eccessivi vincoli⁶³¹. A tutto questo si aggiunga come il ribaltamento dei ruoli fra Legislativo ed Esecutivo si può registrare anche sul piano delle riforme costituzionali le quali, promosse dal secondo, si traducono in veri e propri programmi espressione dell'indirizzo politico di maggioranza, precludendo la

⁶³¹ In tema cfr. MODUGNO, F., *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2000; CAPANO, G., GIULIANI, M., (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001; CARETTI, P., RUGGERI, A., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente giurisprudenza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2003; MAGARÒ, P., *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003; GIANNITI, L., LUPO, N., *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in CECCANTI, S., VASSALLO, S., (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004; LABRIOLA, S., *Per una storia breve di un lungo decennio*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2004; DOGLIANI, M., MASSA PINTO, I., *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della "lotta per la Costituzione"*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2006; ALBERTI, C., *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in DICKMANN, R., STAIANO, S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 313 ss.; ADDIS, P., VIVALDI, E., *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in ROSSI, E., (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova, Cedam, 2009, pp. 17 ss.; TARLI BARBIERI, G., *La delega legislativa nei recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 136 ss.; RUOTOLO, M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, *ivi*, p. 43; ZACCARIA, R., ALBANESI, E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.giurcost.it, 2009; LIPPOLIS, V., *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 7 ss.; D'ALIMONTE, R., *La formazione elettorale dei governi*, *ivi*, pp. 55 ss.; FABBRINI, S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'Esecutivo tra pressioni e resistenze*, *ivi*, pp. 33 ss.; LUPO, N., *Il ruolo normativo del Governo*, *ivi*, pp. 81 ss.; D'ANDREA, A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012; BERTOLINO, C., *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012; BIONDI, F., LEONE, S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012; MANETTI, M., *La via maestra che dall'inesistibilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxiemendamenti*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012; VOLPI, M., *Riforma elettorale e rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, n.1/2012; SAVINI, G., *L'attività legislativa tra parlamento e governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, Cedam, 2014; FRANCO, L., *La delegazione legislativa e i tempi dell'ordinamento*, Napoli, Esi, 2014; NOCILLA, D., *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, n. 5/2014; CECCANTI, S., *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2014; CALVANO, R., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014; SIMONCINI, A., LONGO, E., *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014; DEL VECCHIO, I., *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015; RAMETTA, P., *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016; MARCHETTI, A., *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, *ivi*, n. 3/2016; CARNEVALE, P., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedurali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, *ivi*, n. 3/2016; FIUMICELLI, D., *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, *ivi*, n. 3/2016; MURGIA, S., *Alcuni paradossi dell'abuso della decretazione d'urgenza e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, *ivi* n. 3/2016; DAL CANTO, F., *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, *ivi*, n. 3/2016.

partecipazione delle opposizioni e vanificando il principio inclusivo sotteso alle revisioni aggravate nel tentativo di perseguire il mito della governabilità⁶³².

6. Il deficit elettivo-rappresentativo nell'Unione europea

“Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa”⁶³³. È questa la formula solenne contenuta nel Trattato di Lisbona che rappresenta la Carta fondamentale nella quale sono contenute tutte le disposizioni di principio e di dettaglio alla base del funzionamento dell'intera Unione europea. Altre due disposizioni basilari sono quelle per le quali si sancisce che tutti i cittadini dell'Unione sono direttamente rappresentati nel Parlamento europeo e che gli Stati membri trovano una loro diretta espressione nel Consiglio europeo composto dai Capi di Stato o di governo e nel Consiglio dei rispettivi Governi i quali sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro cittadini nazionali. Da questi enunciati normativi potremmo trarre due considerazioni: la prima è che l'Unione sarebbe un'entità che sposa i principi della democrazia le cui principali espressioni sono veicolate dagli organi deputati ad assolvere la funzione di rappresentanza politica. E gli organi – in questo caso l'organo – 'abilitato' a concretizzare il principio della democrazia rappresentativa è naturalmente il Parlamento, nella specie il Parlamento europeo. La seconda considerazione è che, all'infuori dell'organo legislativo e nell'ambito dei rapporti che si instaurano in seno al Consiglio, i Governi degli Stati membri devono tener conto che le loro azioni sono suscettibili di azionare meccanismi di responsabilità dinanzi ai soli Parlamenti nazionali. Si badi, quindi, che si parla di Governi nazionali, non di organi o istituzioni in seno all'Unione nei cui confronti non sarebbe possibile, di fatto, far valere responsabilità alcuna, fatta eccezione per la Commissione europea potenzialmente destinataria di una mozione di censura da parte del Parlamento europeo⁶³⁴.

⁶³² In argomento cfr. *ex plurimiis* AZZARITI, G., *Vento di cambiamento. Verso dove?* in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015, p. 3; BEZTU, M., *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, *ivi*, p. 5; OLIVITO, E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, *ivi*, n. 3/2015, pp. 22 ss.; VILLONE, M., *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, *ivi*, n. 1/2016, p. 41.

⁶³³ Cfr. articolo 8 A e articolo 10 Trattato sull'Unione europea.

⁶³⁴ Cfr. articolo 234 TFUE per il quale "Il Parlamento europeo, cui sia presentata una mozione di censura sull'operato della Commissione, non può pronunciarsi su tale mozione prima che siano trascorsi almeno tre giorni dal suo deposito e con scrutinio pubblico. Se la mozione di censura è approvata a maggioranza

Le problematiche principali starebbero proprio in queste disposizioni e, soprattutto, in quella che porrebbe il Parlamento europeo al centro dell'intero circuito di rappresentanza tra Stati membri, istituzioni europee e cittadini. In realtà così non è. Sappiamo tutti e sappiamo bene quale sia stato, inizialmente, il ruolo che l'Assemblea legislativa europea ha assunto fin dall'inizio del processo di integrazione in seno prima alla Comunità e poi all'Unione. Ci riferiamo, nello specifico, al coinvolgimento nel procedimento legislativo che solo con il Trattato di Lisbona vede l'organo collegiale in posizione di parità con il Consiglio. Tuttavia, rimane quella che senza ombra di dubbio possiamo definire un'inaccettabile anomalia, ossia l'esclusione del Parlamento europeo dalla potestà di iniziativa legislativa⁶³⁵, la quale è di esclusiva titolarità del potere

di due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei membri che compongono il Parlamento europeo, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione. Essi rimangono in carica e continuano a curare gli affari di ordinaria amministrazione fino alla loro sostituzione conformemente all'articolo 17 del trattato sull'Unione europea. In questo caso, il mandato dei membri della Commissione nominati per sostituirli scade alla data in cui sarebbe scaduto il mandato dei membri della Commissione costretti a dimettersi collettivamente dalle loro funzioni".

⁶³⁵ Nel disegno originario, la procedura consultiva realizzava l'equilibrio tra le istituzioni comunitarie. Per alcune materie l'atto del Consiglio viene adottato su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo: parere obbligatorio, ma non vincolante nel senso che il Consiglio lo può disattendere ma deve comunque richiederlo e attendere la sua emanazione. L'atto adottato dal Consiglio senza attendere tale parere, anche se lo ha regolarmente richiesto, viola le forme sostanziali e può essere annullato perché la partecipazione dell'Assemblea è necessaria per l'equilibrio istituzionale. Se il Parlamento non esprime il suo parere entro un determinato termine, violando così il suo dovere di cooperazione con il Consiglio, non può validamente opporre a quest'ultimo di non avere atteso il suo parere. La procedura di cooperazione è stata introdotta dall'atto unico europeo e costituisce il primo tentativo di rafforzare il Parlamento. La posizione comune adottata dal Consiglio sulla base della proposta della Commissione veniva trasmessa per il suo esame al Parlamento il quale se non la approvava poteva apportare emendamenti sui quali si pronunciava la Commissione. Questi venivano riesaminati in seconda lettura dal Consiglio che poteva decidere in via definitiva. È stata abbandonata con il Trattato di Lisbona. La procedura di codecisione è stata introdotta con il Trattato di Maastricht e il Parlamento viene ad assumere il ruolo di compartecipe partecipando con eguale peso e parità al consiglio all'adozione degli atti comunitari ricadenti sotto il suo regime; la Commissione vedeva ridotto il suo ruolo alla funzione di mediare e negoziare tra le diverse posizioni. L'iniziativa proveniva dalla Commissione che presentava la sua proposta sia al Consiglio che al Parlamento. Il primo deliberava a maggioranza qualificata sia per l'adozione di una posizione comune sia sugli emendamenti proposti dal Parlamento sia sull'eventuale progetto comune approvato da un comitato di conciliazione convocato per la ricerca di un accordo tra le posizioni delle due istituzioni. L'atto non poteva essere adottato se il Parlamento respingeva a maggioranza assoluta la posizione del Consiglio o se una delle due istituzioni non approvava il progetto comune elaborato dal comitato o se questo non riusciva ad elaborare un progetto di accordo condiviso. La procedura del parere conforme è stata prevista dall'atto unico europeo e richiedeva il parere conforme del Parlamento per l'esame delle domande di adesione di altri Stati europei e per la stipulazione degli accordi di associazione. Consiglio e Parlamento si ponevano su una posizione di parità, dato che, in assenza di tale parere conforme, il Consiglio non poteva deliberare non partecipando formalmente il Parlamento alla determinazione del contenuto dell'atto. Il Trattato di Lisbona innova profondamente in merito alla formazione degli atti normativi dell'Unione secondo la nuova visione che pone il Parlamento in una posizione paritaria con il Consiglio. Si dice che il Parlamento europeo esercita congiuntamente al Consiglio la funzione legislativa sulla base di una proposta presentata dalla Commissione. Vi sono a volte differenze in quanto in alcuni casi limitati, il Consiglio può decidere anche senza consultazione del

Parlamento europeo o previa consultazione di altri organi consultivi (comitato economico e sociale, comitato delle regioni, comitato economico e finanziario) o su proposta o raccomandazione della Commissione; in materia di mercato interno per definire gli orientamenti e le condizioni del suo sviluppo equilibrato; con riferimento all'adozione di misure temporanee a beneficio di Stati membri in situazioni di emergenza per un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi; nell'ambito della politica economica. Inoltre, gli atti di esecuzione possono essere adottati dalla Commissione o dal Consiglio per assicurare l'uniforme esecuzione di un atto di base; ma anche atti a portata generale, integrativi o modificativi di atti legislativi, possono essere adottati dalla Commissione su delega del legislatore secondo una procedura semplificata che non richiede il ricorso alla procedura legislativa prevista per l'atto di base. La procedura normativa inizia con una proposta da parte della Commissione. In alcuni casi, l'iniziativa può provenire anche da un gruppo di Stati membri, dal Parlamento europeo o su raccomandazione della Banca centrale europea o su richiesta della Corte di giustizia o della Banca europea degli investimenti. L'iniziativa della Commissione può essere sollecitata dal Consiglio, dal Parlamento europeo, da un milione di cittadini appartenenti a più Stati membri e in materia di politica economica e monetaria anche da un singolo Stato membro. La proposta della Commissione può essere emendata dal Consiglio solo all'unanimità mentre può essere respinta qualora non si formi la maggioranza prevista per l'adozione dell'atto. Finché il Consiglio non abbia deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta originaria in ogni fase della procedura che porta all'adozione dell'atto al fine di adeguare e modulare la propria proposta in funzione delle esigenze e delle posizioni espresse dal Consiglio e dal Parlamento. La procedura legislativa ordinaria consiste nell'adozione congiunta di un atto normativo dell'Unione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio e inizia con la presentazione della proposta della Commissione a entrambi al fine di consentire un esame parallelo da parte di entrambe le istituzioni e favorire reciproca influenza e coordinamento. Il primo progetto di atto legislativo conseguente alla proposta della Commissione proviene dal Parlamento il quale deve adottare la sua posizione e trasmetterla al Consiglio il quale o approva la posizione del Parlamento - e allora l'atto è definitivamente adottato - oppure non l'approva e adotta la sua posizione che trasmette al Parlamento europeo per la seconda lettura. Entro tre mesi da tale comunicazione, l'Assemblea parlamentare: a) o approva la posizione del Consiglio oppure non si pronuncia e allora l'atto è adottato nel testo formulato dal Consiglio; b) o respinge tale posizione a maggioranza dei suoi membri e allora l'atto non viene adottato; in questo caso il Parlamento ha il potere di blocco dell'adozione dell'atto; c) oppure propone emendamenti alla posizione del Consiglio sempre alla stessa maggioranza e comunica il testo così emendato al Consiglio e alla Commissione la quale formula un parere in proposito. Se entro tre mesi dal ricevimento di tale comunicazione il Consiglio approva a maggioranza qualificata tutti gli emendamenti del Parlamento, l'atto è adottato. Se non li approva, il Presidente del Consiglio, d'intesa con quello del Parlamento, convoca entro sei settimane il comitato di conciliazione composto da membri del Consiglio e del Parlamento. Il comitato ha il compito di trovare un accordo su un progetto comune pronunciandosi a maggioranza qualificata dei membri di entrambe le istituzioni. Il comitato non è vincolato a raggiungere un accordo solo sugli emendamenti proposti, ma gode di un potere discrezionale per superare il disaccordo tra le due istituzioni in modo che la procedura abbia un effetto utile. La Commissione partecipa attivamente ai lavori favorendo un ravvicinamento delle posizioni. Il comitato ha sei settimane di tempo per pronunciarsi: se concorda un progetto comune, Consiglio e Parlamento hanno ulteriori sei settimane per adottarlo. In mancanza dell'approvazione di una delle due istituzioni entro tale termine, l'atto non viene adottato. Anche in questo caso quindi il Parlamento dispone di un potere di bloccare l'adozione dell'atto. Se il comitato non riesce ad approvare un progetto comune, l'atto si considera non adottato. Se il Parlamento non ha né respinto né modificato entro tre mesi la posizione del Consiglio e questo non adotta l'atto proposto, è possibile un ricorso in carenza contro il Consiglio presentato dal Presidente del Parlamento europeo. Vi sono alcuni casi in cui gli atti possono essere adottati secondo una procedura speciale diversa da quella ordinaria e ciò accade quanto l'adozione di un regolamento, di una direttiva o di una decisione avviene da parte del Parlamento con la partecipazione del Consiglio o da parte di quest'ultimo. La specialità deriva dal fatto che si crea un disequilibrio tra i due organi del potere legislativo: nella maggior parte dei casi a favore del Consiglio che esercita il vero potere decisionale mentre il Parlamento esprime un parere. Altro aspetto speciale è che il Consiglio delibera all'unanimità. Il parere del Parlamento deve essere obbligatoriamente richiesto dal Consiglio prima di assumere la propria decisione, pur non essendo vincolato a conformarsi ad esso. Deve attendere la sua emanazione in modo da poterne effettivamente tener conto nell'adozione dell'atto pena la sua illegittimità per violazione delle forme sostanziali a meno che il Parlamento non ritardi eccessivamente l'emanazione del parere che deve essere rilasciato entro un termine ragionevole.

esecutivo dell'Unione, la Commissione europea⁶³⁶. È vero che nel corso degli anni e delle riforme approntate, il Parlamento europeo ha accresciuto il proprio ruolo nel procedimento legislativo, ma escludere che lo stesso possa proporre in via formale un atto normativo sembra francamente difficile da comprendere. In questa situazione, il potere di iniziativa legislativa è incardinato pienamente nella Commissione, cioè nel potere esecutivo, ad eccezione di quelle ipotesi in cui l'Assemblea può stimolare un'iniziativa della Commissione ai fini della realizzazione degli scopi contenuti nei Trattati⁶³⁷. Di fatto, il potere esecutivo è titolare in gran parte anche di quello legislativo. A ciò si aggiunga che un ulteriore fattore che incentiva la debolezza dell'organo parlamentare è la profonda incidenza che assumono le sentenze della Corte di Giustizia⁶³⁸ europea la quale, favorendo un'interpretazione dei Trattati istitutivi dell'Unione in senso favorevole alla stessa a danno degli Stati membri, contribuisce a creare diritto vincolandolo in via interpretativa in virtù della particolare coerenza normativa dei Trattati⁶³⁹. Per tutti questi aspetti, resi ancora delicati dalla complessità delle procedure di approvazione degli atti normativi dell'Unione, i cittadini europei non si sentono affatto rappresentati avvertendo, al contrario, la percezione di essere governati da troppi apparati burocratici non legittimati per mezzo del voto elettivo e

⁶³⁶ Sui caratteri distintivi della Commissione europea rispetto all'Esecutivo nazionale cfr. GUARINO, G., *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Passigli editori, 2008, pp. 93 ss., il quale descrive la Commissione come una sorta di governo extraparlamentare in quanto i commissari non sono membri del Parlamento. Inoltre, il collegamento tra gli stessi e il Corpo elettorale avviene in un momento temporalmente separato da quello in cui gli stessi commissari vengono espressi poiché le elezioni europee non si svolgono contemporaneamente a quelle nazionali. Si creerebbe la possibilità che i membri della Commissione vengano designati da Governi che non corrispondono all'effettivo voto del Corpo elettorale nazionale.

⁶³⁷ Cfr. articolo 225 TFUE a mente del quale "A maggioranza dei membri che lo compongono, il Parlamento europeo può chiedere alla Commissione di presentare adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati. Se la Commissione non presenta una proposta, essa ne comunica le motivazioni al Parlamento europeo".

⁶³⁸ Su questo si v. GRIMM, D., *La forza dell'UE sta in un'accorta autolimitazione*, in *L'Europa di fronte ad un bivio*, in *Nomos*, n. 2/2014, pp. 393. Secondo l'A., rafforzare i poteri del Parlamento non risolverebbe i problemi di legittimità dell'architettura istituzionale dell'Unione in quanto l'Assemblea non è rappresentativa di una vera e propria comunità politica europea poiché sono venuti meno i legami tradizionali a vantaggio di quelli individuali, ma anche perché i partiti politici europei non hanno un effettivo radicamento nella società non potendo instaurare quel nesso che deve esserci tra potere rappresentativo e responsabilità. Inoltre, il sistema elettorale che viene impiegato per l'elezione del Parlamento europeo aumenta e non diminuisce la frammentazione nazionale privando l'Assemblea di una vera e propria capacità rappresentativa. A ciò si aggiunga che le elezioni europee vengono viste come un riflesso di quelle nazionali. Sarebbe stato proprio il processo di costituzionalizzazione ad aver sottratto capacità e potestà normativa agli Stati membri rafforzando il ruolo della Commissione europea e della Corte di Giustizia.

⁶³⁹ "Oggi constatiamo, nella vita concreta delle comunità politiche nazionali, che sono [...] i Trattati ad essere «i signori degli Stati». Nel senso che i vincoli dei Trattati – che hanno nei mercati, con il loro potere di sanzione, come un braccio secolare – condizionano la stessa sopravvivenza degli Stati", così MANZELLA, A., *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2012, p. 659.

insuscettibili di subire una qualche forma di controllo seguita da una sanzione di tipo politico⁶⁴⁰. In questo senso si parla di deficit democratico⁶⁴¹ con un'Unione senza guida certa e salda e senza alcuna forma di responsabilità politica di coloro che sono chiamati a governare nei confronti dei governati⁶⁴².

L'assenza di un'effettiva e piena incidenza del Parlamento europeo nel procedimento legislativo, oltre a porre problematiche di rappresentatività⁶⁴³, suscita preoccupazione sulla trasparenza nell'elaborazione e produzione delle norme che avvengono all'interno degli uffici della Commissione sotto l'influenza di una pluralità di organi e attori non di natura pubblica ed elettiva che monopolizzano l'intero funzionamento istituzionale dell'Unione. Promuovendo una fitta rete di integrazione e cooperazione internazionale, i processi sottesi alle pratiche globalizzanti e le stesse dinamiche interne alla creazione dell'Unione europea, hanno portato alla costituzione di centri di potere politico i quali non hanno natura puramente elettiva e di conseguenza rappresentativa. Anche sotto l'aspetto del governo globale ed europeo, i cittadini europei avvertono un senso di impotenza e incapacità di apportare un concreto contributo di legittimazione elettiva alla formazione degli organi europei e all'effettiva possibilità di incidere sulla formazione

⁶⁴⁰ Su questi aspetti cfr. SANTONASTASO, D., *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria: il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'U.E.*, Napoli, Esi, 2004, pp. 113 ss. Tuttavia, come è stato evidenziato, il problema del deficit democratico non sarebbe ridotto esclusivamente al ruolo e alla posizione del Parlamento ma coinvolgerebbe altri aspetti quali l'allargamento dell'Unione a Paesi di tradizione eccessivamente distante da quelli dell'area occidentale, accumulati da delicate transizioni costituzionali. Inoltre, la reviviscenza delle identità di natura regionale ha spinto verso una maggiore apertura degli iter decisionali seguiti in Europa anche alle istanze regionali. Infine, sembra sempre più delicato equilibrare le istanze partecipative con il rischio di crescenti populismi. Cfr. su questo RIDOLA, P., *Principio democratico e principio parlamentare nell'Unione Europea: il difficile cammino della democrazia federalistica*, in BRONZINI, G., GUARRIELLO, F., PICCONE, V., (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti. Istituzioni. Politiche*, Roma, Ediesse edizioni, 2009, pp. 261 ss.

⁶⁴¹ *Contra* si v. MAJONE, G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, n. 1/2003, pp. 18 ss., per il quale esisterebbe anche una legittimazione di tipo procedurale laddove ci fosse un'istituzione creata con una legge del Parlamento che individui poteri e scopi, se il corpo dirigente fosse nominato dalla classe politica legittimata per via elettiva, se il processo con cui si prendono le decisioni è regolato e se queste sono giustiziabili. Inoltre, un ulteriore indice della legittimità potrebbe essere rappresentato dalla credibilità, dal sapere specialistico e dalla qualità dei risultati ottenuti. In questo senso, le istituzioni dell'Unione sarebbero, per l'A., dotate pienamente di legittimazione.

⁶⁴² Percezione resa ancora più forte dalla crisi economica e finanziaria. Su questo cfr. CERRI, A., *La crisi economica e le prospettive europee*, in *'L'Europa di fronte ad un bivio'*, in *Nomos*, n. 2/2014, p. 474.

⁶⁴³ Nota la sentenza del 30 giugno 2009 con cui il Tribunale costituzionale tedesco ha statuito che l'Unione non raggiunge i livelli tipici di legittimazione di una democrazia statale anche per la considerazione che il Parlamento europeo non è rappresentativo di un popolo sovrano europeo. Sull'importanza di un popolo, della sua identità e del legame tra sovranità e rappresentativa democratica si v. *ex plurimis* CATELANI, A., *Crisi dell'Unione Europea e necessarie riforme*, in *'L'Europa di fronte ad un bivio'*, in *Nomos*, n. 2/2014, pp. 466 ss.

delle politiche pubbliche. Queste sono percepite esclusivamente come un prodotto 'privato' e negoziato nei palazzi dell'Unione sotto l'influenza delle logiche di mercato nonché di attori non statali e gruppi di interessi espressioni di istanze settoriali e non comuni.

Anche nel contesto europeo si avverte uno scollegamento tra la forma del potere politico e la rappresentanza fiduciaria di tipo elettivo dalla quale vengono meno le caratteristiche di rappresentatività e responsabilità in quanto il policy-making non appartiene all'organo elettivo, ma ad organi di natura tecnica o alle negoziazioni che coinvolgono attori pubblici e privati, privando così il Corpo elettorale della sua funzione di controllo tesa a far valere accountability e responsiveness giacché gli organi di governo dell'Unione non sembrano responsabili dinanzi a coloro che li hanno eletti. Verrebbe sacrificata, così, anche la dimensione della trasparenza. Tutto questo porta una vera e propria disaffezione dei cittadini verso l'idea stessa di Europa, ingigantita dalle scarse possibilità per gli stessi di partecipare effettivamente ai processi decisionali⁶⁴⁴. Proprio in questo senso, l'intero sistema di funzionamento dell'Unione sarebbe caratterizzato da un vero e proprio deficit democratico che ne minerebbe alla base la sua stessa idea di legittimazione sostanziale e procedurale⁶⁴⁵. L'Unione è democraticamente deficitaria perché i cittadini non sarebbero affatto interessati alle dinamiche europee né desiderosi di informarsi e di essere informati ai fini di una loro potenziale e pregnante partecipazione politica⁶⁴⁶.

A ciò contribuisce certamente lo scarso ruolo dei partiti politici europei i quali non sono in grado di fornire un'adeguata rappresentatività ai cittadini dell'Unione in quanto si ridurrebbero ad essere meri cartelli elettorali costituiti esclusivamente dai partiti nazionali. Le stesse elezioni europee sarebbero soltanto una sorta di test per le forze politiche nazionali senza che se ne dia alcuna validità e importanza. I partiti politici

⁶⁴⁴ Cfr. GIULIANI, M., *Il deficit democratico nell'Unione*, in *Il Mulino*, n. 2/2004, pp. 341 ss.

⁶⁴⁵ Le radici del deficit democratico sarebbero da riscontrarsi proprio nelle scelte compiute alle origini del processo di integrazione: nel metodo comunitario che assegna alla Commissione – non eletta – l'iniziativa legislativa; nella mancanza di trasparenza dei processi decisionali e nella contestuale mancanza di meccanismi procedurali con cui si possono far valere le responsabilità degli attori istituzionali; infine, nella mancanza di equilibrio tra gli ampi compiti dell'Unione e la quota delle risorse normative. Cfr. MAJONE, D., *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico. Commenti di Ota de Leonardis e Antonio La Spina*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4/2010, p. 601.

⁶⁴⁶ Si v. su questo PASQUINO, G., *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, n. 3/2012, pp. 421 ss.

europei⁶⁴⁷ si formano soltanto a seguito della tornata elettorale concretizzandosi nei Gruppi parlamentari in seno all'Assemblea. La mancanza di un sistema partitico europeo ben strutturato impedisce un'adeguata rappresentanza degli interessi a livello europeo, priva il Parlamento europeo di una pregnante capacità di indirizzo politico e svuota di senso il contenuto dell'espressione per cui l'Unione si fonda sui principi della democrazia rappresentativa. Se non ci sono i partiti non ci può essere la democrazia rappresentativa nel senso moderno e 'costituzionale' del termine perché non c'è quel *quid* in grado di filtrare gli interessi sociali e selezionare la rappresentanza a livello politico⁶⁴⁸. A ciò si aggiunga che anche in ambito europeo si avvertono gli effetti della crisi del modello tradizionale di partito e la conseguente diffusione di movimenti politici personalizzati ed euroscettici che, profittando del senso di smarrimento dei cittadini europei e della loro percezione in merito all'incapacità dell'Unione di agire efficacemente a vantaggio degli interessi collettivi, alimentano sentimenti populistici ed antieuropeisti indebolendo, così, la stessa idea di un'Unione europea basata sui valori di libertà, democrazia e uguaglianza e rappresentatività⁶⁴⁹.

Tuttavia, prima di risolvere tali problematiche occorre preliminarmente discutere di cosa e di chi stiamo parlando. È necessario sapere che cos'è e cosa potrebbe essere quest'Europa; uno Stato federale, una Confederazione, una semplice associazione di Stati, non si sa cosa sia né cosa potrebbe essere⁶⁵⁰. Allo stato si può scorgere soltanto

⁶⁴⁷ Si v. la relazione Tsatsos del 30 ottobre 1996 nella quale si valorizzano i partiti politici europei "considerando che i partiti politici europei organizzati e attivi su scala transnazionale sono necessari affinché possa affermarsi una vera cittadinanza europea in grado di seguire, discutere e influenzare la formazione della volontà politica a livello europeo" e l'articolo 8 A, n. 4 del Trattato di Lisbona il quale recita "I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione". In tema cfr. LIPPOLIS, V., *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002, pp. 941 ss.; GRASSO, G., voce *Partiti politici europei*, in *Dig., disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2008, pp. 614 ss.; CIANCIO, A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009; CONTI, G., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014; ALLEGRI, M.R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014; VANACORE, P., *La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2014; GRASSO, G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017.

⁶⁴⁸ Cfr. ERCOLESSI, G., *L'Europa verso il suicidio?*, Bari, Dedalo, 2009, pp. 187 ss.; DE FIORES, C., *Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa*, in *L'Europa di fronte ad un bivio*, in *Nomos*, n. 2/2014, pp. 480 ss.; GIRAUDI, G.C.S., *Note critiche sul teorema dell'impossibilità di un'ue pienamente democratica. Un breve commento al Saggio di Dieter Grimm*, *ivi*, p. 485.

⁶⁴⁹ In argomento cfr. *ex plurimiis* CANALE, L., FRANZOSI, P., MARONE, F., SALVATI, E., *Contro l'Europa, la sfida dei partiti euroscettici*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, 2014.

⁶⁵⁰ L'Europa sta attraversando, infatti, delle "crisi multiple" dovute all'emergenza economica e finanziaria, alla crisi scaturita dall'intensificazione dei flussi migratori e, da ultimo, ai crescenti attacchi

un'ampia struttura burocratica governata dagli interessi economici e dalle burocrazie che quotidianamente erodono la sovranità statale sostituendola con eccessivi vincoli di bilancio a danno della crescita e dell'equilibrio che deve sussistere anche in ambito economico per armonizzare le esigenze economiche-finanziarie con le opportunità di investimento e di benessere. Un'Europa governata esclusivamente da aride logiche di mercato e fonte esclusivamente di rimproveri e richiami agli Stati nazionali non rappresenta certamente la soluzione migliore nell'epoca del mondo globalizzato e della crisi della democrazia elettiva e della rappresentanza in campo politico.

7. Il sorteggio come reazione alla crisi di legittimità: il caso dei forum collegiali 'rappresentativi'

La crisi di legittimità e legittimazione della democrazia rappresentativa e le profonde difficoltà che stanno attraversando i partiti nella loro azione rappresentativa hanno favorito un rinnovato interesse per il sorteggio in politica, il quale, inteso come metodo decisionale per predisporre individui a cariche 'rappresentative', costituisce l'effetto del progressivo sfarinamento della rappresentanza politica e dei partiti e della loro sconnessione con le esigenze sociali. Come si è visto, il ricorso all'estrazione a sorte ha caratterizzato la vita politica dell'antica Atene tra il V e il IV secolo a. C. e delle città di Venezia e Firenze, rispettivamente dal 1268 e dal 1328, per poi scomparire con le moderne rivoluzioni, americane e francesi, le quali valorizzarono il principio dell'elettività in senso elitario ed aristocratico.

La debolezza degli attori politicamente rilevanti e la diffidenza che si è venuta a diffondere nei confronti delle votazioni elettive, hanno condotto ad una vera e propria reazione di forza, tendente a favorire e promuovere il coinvolgimento diretto dei cittadini nelle politiche pubbliche, facendo in modo che gli stessi possano essere intesi

terroristici che hanno alimentato un senso di sconforto e di smarrimento, accentuando i nazionalismi e aumentando la sfiducia verso l'Europa. In questa situazione, sono state avanzate una pluralità di proposte tese a favorire la trasformazione dell'Europa in uno Stato federale di tipo parlamentare o in un'organizzazione di Stato incentrata sul rafforzamento dei poteri dei singoli Parlamenti nazionali privilegiando un'unione intergovernativa. Si v. su questo FABBRINI, S., *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 11 ss. e 99 ss. Ma si v. anche il Libro bianco sull'Europa del 2017 predisposto dal Presidente della Commissione europea Jean Claude Juncker nel quale vengono proposte le linee guida dell'Unione nell'affrontare le prossime sfide.

come veri e propri “portator[i] della politica”⁶⁵¹. Oltre alla valorizzazione degli strumenti di democrazia diretta quali referendum, petizioni e iniziative legislative popolari, si sta rivalutando il criterio all’ estrazione a sorte per decidere la formazione e composizione di collegi composti dai cittadini con funzioni di natura consultiva⁶⁵² o deliberativa.

Il sorteggio, inteso in queste concezioni, comporterebbe la preventiva determinazione di quote individuate sulla base di parametri oggettivi quali l’età, il sesso, la professionalità, il livello di istruzione. Le quote consentirebbero al sorteggio di determinare i componenti di codesti collegi attraverso un campione rappresentativo in modo tale da assicurare una rappresentanza statistica, sociologica e descrittiva della società. In questo modo, il collegio sorteggiato andrebbe a *specchiare* la società riproducendone, sulla base di caratteristiche oggettive, le tendenze e le specificità, verificandosi una maggiore aderenza del *corpus* dei ‘rappresentanti’ a quello dei ‘rappresentati’.

Rimettere la decisione alla sorte, piuttosto che ad un atto elettivo, la formazione di questi collegi, è espressione non solo dell’ennesima sfiducia che ormai dilaga nei confronti di quest’ultimo, ma testimonia, anche, come si tenda a credere di più nell’arbitrio del caso e nell’indeterminatezza dei suoi esiti⁶⁵³. Rispetto all’elezione, il sorteggio si presenterebbe come il metodo decisionale imparziale, allontanando sospetti di faziosità politiche e, conseguentemente, una minore capacità di influenza dei portatori di interessi specifici e settoriali in quanto la decisione aleatoria non sarebbe minimamente manipolabile. Pertanto, vista in questi termini, la selezione casuale costituirebbe un ottimo ed efficace antidoto contro la corruzione e la professionalizzazione della politica, evitando “i conseguenti fenomeni di clientelismo, corruzione, e commistione di interessi pubblici e privati”⁶⁵⁴. Inoltre, a sostegno del sorteggio e di queste assemblee si porrebbero le argomentazioni per le quali, procedendo in questo modo, si garantirebbero l’eguaglianza nelle scelte, sviluppandosi e alimentandosi la potenziale partecipazione di tutti i componenti una comunità politica

⁶⁵¹ HOFFE, O., *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 84.

⁶⁵² Già negli anni ‘70 DAHL, R., *After the revolution? Authority in a good society*, New Haven, London, Yale University press, 1970, pp. 67 e 149 ss., proponeva di istituire un consiglio di cittadini sorteggiati con funzioni, appunto, consultive.

⁶⁵³ Cfr. Cap. I, paragrafo 5.

⁶⁵⁴ ZEI, A., *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel Diritto pubblico*, in *Nomos*, n. 1/2017, p. 29.

secondo la logica della rotazione, i quali sarebbero messi in grado di avanzare le proprie istanze e i propri orientamenti.

A ciò si aggiunga che, il ricorso a forum composti da cittadini sorteggiati, potrebbe sviluppare una miglior cura degli interessi pubblici all'insegna dell'onestà con cui i partecipanti trattano le diverse problematiche perché avrebbero una migliore e maggiore capacità di percepire gli interessi collettivamente rilevanti in quanto riuscirebbero a cogliere con maggiore lucidità i problemi del vissuto quotidiano, senza sposare una logica e un approccio di breve periodo discutendo di soli problemi contingenti. Questo comporterebbe anche una considerazione degli interessi delle minoranze perché si incentiverebbe e valorizzerebbe la deliberazione intesa sia come discussione sia come decisione *tout court*⁶⁵⁵.

7.1. Recenti esempi di assemblee sorteggiate: le esperienze in Canada, Olanda, Islanda e Irlanda

In Canada, tra il 2004 e il 2006, si sono svolti importanti esempi di assemblee cittadine sorteggiate. Significativo quello della Columbia britannica⁶⁵⁶ ove si doveva discutere una proposta di riforma del sistema elettorale, in modo da articolare un testo che il Governo avrebbe poi sottoposto a procedura referendaria. Nel 2004, la formula elettorale vigente nella Columbia britannica era di tipo maggioritario uninominale a turno unico e penalizzava il genere femminile e le minoranze presenti nel Paese. Poiché questa situazione creava malumore e vi era una profonda sfiducia nei confronti della classe politica di riformare in modo neutrale il meccanismo di trasformazione dei voti in

⁶⁵⁵ Cfr. ELSTER, J., *Solomonic judgements: studies in the limitations of rationality*, Cambridge, University press, 1989, pp. 87 ss.; RÖCKE, A., SINTOMER, Y., *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 91; SINTOMER, Y., 2009, *Op. cit.*, pp. 176 ss.; ID., *Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010, p. 482; DOWLEN, O., *Sorting Out Sortition: A Perspective on the Random Selection of Political Officers*, in *Political studies*, Volume 57, 2009, pp. 310 ss.; BUCHSTEIN, H., *Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010, pp. 447 ss.; GUERRERO, A., *Against Elections: The Lottocratic Alternative*, in *Philosophy & Public Affairs*, n. 2/2014, pp. 164 ss.; SINTOMER, Y., *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos*, n. 2/2016, pp. 5 ss.

⁶⁵⁶ Cfr. SNIDER, J.H., *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, in *Journal of public deliberation*, Volume 4, Issue 1, 2008, pp. 1-4. Significativa la scritta riportata nell'home page del sito internet dell'assemblea cittadina, "We, the Citizens' Assembly on Electoral reform, recommend a new way to vote that builds on the province's and reflects the values that we believe are important to Ontarians". Cfr. <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/>

seggi, si decise di attribuire il compito di riformare il sistema elettorale a un campione rappresentativo della popolazione.

Venne attivata una complessa procedura. Anzitutto, si procedette ad individuare un campione casuale di 15.800 elettori suddivisi in cento collegi costituiti da cento uomini e cento donne, ognuno dei quali doveva esprimere la propria intenzione se partecipare o meno. Fra coloro i quali accettarono, vennero sorteggiati centocinquantotto componenti dell'assemblea cittadina, cui si aggiunsero due persone facenti parte delle first nations.

Nel corso delle settimane si ebbero incontri pubblici, riunioni e audizioni, all'esito delle quali fu adottata una dichiarazione preliminare al popolo della provincia che conteneva un breve sunto delle alternative poste sul campo e che avrebbero potuto costituire la base per avanzare proposte all'assemblea cittadina. Quest'ultima lavorò tra settembre e ottobre del 2004 e, tramite sedute pubbliche oggetto di ripresa televisiva, venne affrontato un dibattito dal quale, definiti i parametri alla base del sistema elettorale, vennero elaborate due proposte. Una prima si ispirava al modello tedesco con un sistema ove i deputati sarebbero stati eletti direttamente nelle circoscrizioni e altri selezionati per mezzo dello scrutinio di lista. Una seconda, invece, prevedeva circoscrizioni che, con metodo proporzionale, eleggeva da due e a sette deputati. L'assemblea dei cittadini decise di adottare la seconda proposta la quale fu sottoposta a referendum il 17 maggio 2005⁶⁵⁷.

Affinché la riforma potesse entrare in vigore, occorreva conseguire una soglia minima del 60% dei voti a livello provinciale e il 50% nel 60% nelle diverse circoscrizioni elettorali. I voti raccolti a livello provinciale si fermarono al 57%, facendo naufragare il progetto di riforma elettorale.

Un tentativo simile fu progettato, tra il 2006 e il 2007, in Ontario, ove venne organizzata un'assemblea cittadina sul modello di quella che era stata promossa nella Columbia britannica. La procedura per la costituzione dell'assemblea partì da un invito rivolto a cittadini scelti arbitrariamente dalle liste elettorali. Gli interessati avrebbero potuto riunirsi per una preliminare acquisizione delle informazioni sul tema. Da questo gruppo di candidati, venne estratto a sorte un campione di centotré cittadini tra cui cinquantadue donne e cinquantuno uomini.

⁶⁵⁷ Si consulti il report conclusivo reperibile al seguente link <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/assets/One%20Ballot.%20Two%20Votes.pdf>

In quest'occasione, venne proposto un sistema elettorale proporzionale, respinto per via referendaria.

Sull'esempio canadese, in Olanda venne promosso un forum civico per riformare il sistema elettorale. Nel 2005 il Governo propose, pertanto, di istituire un'assemblea nazionale, cosa che avvenne nel 2006 quando il Ministero degli interni dei Paesi Bassi ne istituì una chiamata a svolgere una funzione consultiva; ad essa, infatti, fu affidato il compito di coinvolgere i cittadini olandesi nel dibattito sull'opportunità di modificare la legislazione elettorale in senso stretto. Si è trattato del primo caso in cui un'iniziativa di siffatto genere è stata promossa dal Governo. I cittadini chiamati a discutere si riunirono in dieci fine settimana nel periodo compreso tra marzo e novembre 2006. Anche in questo caso, il clima politico non era dei migliori. Le elezioni tenutesi tra il 2002 e il 2006 avevano visto l'emergere dei partiti estremi nonché una forte instabilità elettorale e volatilità del voto, oltreché un calo delle iscrizioni ai partiti. A ciò si aggiunga che il Trattato che avrebbe dovuto costituire una Costituzione per l'Europa è stato bocciato dagli elettori. Tutto questo dimostrava la profonda sfiducia nella classe politica e il divario che si venne a creare tra rappresentanti e rappresentati.

Venne istituita un'assemblea di centoquaranta cittadini con lo scopo di renderla più rappresentativa possibile della società olandese. I membri avrebbero dovuto riflettere i differenti gruppi di età con un procedimento selettivo volto a rispecchiare proporzionalmente il numero degli abitanti per provincia. Venne istituito un apposito segretariato con i compiti di organizzare l'assemblea, di selezionarne i componenti e offrire loro un apposito supporto. Prima della formale istituzione, venne chiesto il parere di alcuni esperti in materia i quali hanno potuto dare un ampio resoconto dei processi e dei rischi al processo decisionale. Oltre all'istituzione di una commissione composta da personalità accademiche, nel corso della procedura degli esperti hanno assistito ai lavori dell'assemblea, mentre ben sei gruppi di ricerca hanno svolto un'importante attività di studio durante e dopo i lavori.

Relativamente alle modalità di selezione, occorre individuare, come detto, centoquaranta cittadini. Venne adottato un campione casuale di 50.400 persone tra gli iscritti nelle liste elettorali; la suddetta attività venne gestita dall'agenzia olandese per i documenti personali la quale costruì il campione grazie a un database comunale. Queste

50.400 persone selezionate ricevettero un invito a partecipare all'assemblea dei cittadini sulla riforma elettorale, fatta eccezione per i dipendenti del Ministero dell'interno e dei rapporti del Regno, i deputati, i membri della prima sezione del Parlamento o del Parlamento europeo e i membri del consiglio elettorale. I cittadini che avevano ricevuto la lettera di invito avrebbero potuto auto nominarsi a seguito delle riunioni informali che si tennero precedentemente l'istituzione formale dell'assemblea. Si nominarono ben 1732 persone. Tra queste, centoquaranta vennero estratte a sorte. Poiché occorre la massima rappresentatività, il sorteggio venne effettuato in modo tale da assicurare la parità di genere. Il gruppo doveva essere rappresentativo della società olandese in termini di età. Per soddisfare questi requisiti, le persone estratte a sorte furono 'catalogate' in base alla provincia, e successivamente, sempre proporzionalmente, si individuò il numero degli abitanti per provincia.

I lavori si svolsero in una fase di apprendimento, di discussione e di assunzione della decisione. Importante è stato il ruolo dei cc. dd. facilitatori i quali hanno permesso di guidare i lavori dell'assemblea e stimolare domande e confronti reciproci. Rilevante, altresì, è stato il supporto degli esperti chiamati a illustrare i principali profili e le criticità dei diversi sistemi elettorali. Un ulteriore momento di formazione è stato dato dalla possibilità, garantita ai partecipanti, di seguire workshop nell'ambito dei quali sviluppare le proprie abilità nei rapporti con la stampa, le capacità di lavorare su pc e di organizzare le informazioni. V'è da aggiungere che le discussioni e le opinioni avrebbero potuto essere illustrate anche per mezzo di un apposito sistema intranet.

Nella fase della discussione, i partecipanti si confrontarono a vicenda sul possibile sistema elettorale adatto al contesto olandese, optando, infine, per uno proporzionale senza soglia di preferenza e con la possibilità per i partiti di stabilire l'ordine dei candidati. Tuttavia, il 18 aprile 2008 il Governo inviò una missiva al Parlamento sostenendo che non vi fossero ragioni sufficienti per accogliere il sistema elettorale proposto dall'assemblea. Il frammentato sistema partitico e le criticità sul sistema presentato – relative, soprattutto, alla soglia di preferenza che avrebbe dato una maggior forza all'elettore nella sequenza dei candidati, con il rischio di creare conflitti interni ai partiti – fecero naufragare il progetto di riforma elettorale proposto dall'assemblea⁶⁵⁸.

⁶⁵⁸ Per l'esperienza olandese si v. DE JONGH, M., *Group dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral reform*, 2013, pp. 5 ss. e 38 ss., reperibile al seguente link http://ukon.dk/wp-content/uploads/2015/09/Manon_phd.pdf

In Islanda, a partire dal 2008 vi fu una gravissima crisi economica la quale rischiava di compromettere la stabilità dei conti pubblici del Paese. Il clima politico divenne molto teso, portando alle dimissioni del Governo in carica e all'esplosione di manifestazioni di piazza. Il caso dell'Islanda rappresenta, senza ombra di dubbio, il tipico esempio in cui, la crisi delle istituzioni rappresentative e della politica conduce alla rivitalizzazione delle procedure democratiche partecipative per supplirne l'incapacità percepita. Infatti, nel 2010, su pressione pubblica, il Governo diede avvio al processo di revisione costituzionale basato su tre fasi. In un primo momento, si istituiva un forum nazionale composto da mille persone selezionate a caso sulla base di un campione stratificato. Questo avrebbe dovuto riunirsi e discutere intorno ai principi e valori su cui si sarebbe fondato il nuovo progetto di Costituzione. Di seguito, si sarebbe nominato un comitato costituzionale composto da sette membri legati ai partiti, il cui compito era quello di riunirsi, individuare i principali problemi discussi in seno al forum nazionale e proporre idee per la revisione costituzionale. In terzo luogo, il Parlamento avrebbe dovuto promuovere un'assemblea costituzionale con lo scopo di redigere una nuova Costituzione sulla base dei lavori del forum nazionale e del comitato costituzionale. Vi è da dire che si consumò un forte scontro tra i partiti. A sinistra, si spingeva per un'assemblea eletta composta da personalità non politiche, con il compito di lavorare congiuntamente al Parlamento islandese per un lungo periodo di tempo ed essere titolare del mandato di redigere la nuova Costituzione che sarebbe stata sottoposta a un referendum vincolante; a destra, invece, si spingeva per una semplice consultazione dei cittadini, rimettendo alla competenza parlamentare il compito di procedere ad emendamenti costituzionali.

Il forum nazionale fu composto da 1200 partecipanti, di cui 900 selezionati casualmente sulla base di un campione stratificato, i restanti 300 rappresentanti del mondo associativo e dei gruppi di interessi. I lavori procedettero sulla base di piccole tavole rotonde, guidate da un cd. facilitatore. Al termine del processo, venne pubblicato una sorta di manuale che riassumeva le discussioni e le conclusioni finali. Invece, il comitato costituzionale⁶⁵⁹, legato al circuito partitico, aveva due compiti: 'gestire' il

⁶⁵⁹ Fra i suoi compiti rientravano quelli di riesaminare l'intero sistema alla base della *governance* islandese; il ruolo del Parlamento e del Governo nell'ambito della divisione dei poteri; il ruolo del Capo dello Stato; l'indipendenza del potere giudiziario; il sistema elettorale e costituzionale; gli strumenti di

forum nazionale in modo da trarre le proprie conclusioni dalle deliberazioni ed elencare potenziali cambiamenti della Costituzione per facilitare i lavori dell'assemblea costituzionale. I lavori del consiglio si svolsero con modalità tali da favorire la partecipazione del pubblico per incoraggiare una sorta di percezione di lontananza della politica professionale. Infatti, la partecipazione di tutti coloro che fossero interessati conferiva al consiglio una significativa dose di legittimità. Questo fu favorito anche dal coinvolgimento promosso dai social network grazie ai quali pervennero moltissime proposte. Inoltre, la possibilità di assistere on line ai lavori del consiglio consentì un'ampia copertura pubblica, catturando l'attenzione anche degli stranieri.

I lavori del consiglio avvennero sia in modo più ristretto - attraverso un preliminare dibattito in seno ai comitati - sia in modo plenario, ove, anche grazie all'accesso aperto, si sono potute raffinare le singole proposte. Infatti, stipulati i vari articoli del progetto costituzionale, questi vennero sottoposti alla plenaria, discussi sulla base di meccanismi interattivi e successivamente riprodotti nel documento finale. Ne consegue che la metodologia impiegata ha pienamente valorizzato la discussione e il confronto aperto, come testimonia la circostanza che i documenti venivano stilati, aggiornati e completati in varie tornate, interazione che ha consentito anche di accentuare rapporti umani e solidali tra tutti i partecipanti.

Intorno alla metà del 2011, i componenti del Consiglio raggiunsero un accordo sul progetto di Costituzione. Una particolarità è data dalla circostanza che, suddetto 'organo' agì senza la cooperazione del Parlamento e dei partiti, godendo, però, di un'ampia legittimazione popolare. Proprio la medesima chiarisce bene come, in questi casi, i membri del Parlamento diventano una sorta di 'strumento' teso ad attuare le raccomandazioni del mini-pubblico. Tuttavia, il progetto incontrò profonde difficoltà nell'Aula parlamentare a causa di maggioranze fragili e fluttuanti e della stessa opposizione del Presidente dell'Assemblea.

Lo stesso Parlamento proponeva un referendum consultivo per il 20 ottobre 2012⁶⁶⁰. Circa la metà dell'elettorato ha partecipato alla procedura referendaria, di cui due terzi

partecipazione pubblica; il trasferimento delle competenze alle organizzazioni internazionali; la proprietà delle risorse naturali.

⁶⁶⁰ Le questioni oggetto del quesito referendario erano sei. La prima era se il progetto, per come era predisposto, avrebbe potuto costituire la base per una nuova Costituzione; le altre riguardavano la proprietà pubblica delle risorse naturali; un maggior numero di referendum; un incremento dei voti personali; un pari peso dei voti.

accettarono il progetto come la base di una nuova Costituzione, oggetto, però, di modifiche finali da parte del Parlamento. Poiché la Legislatura stava per scadere, il compito di completare l'iter fu affidato al Parlamento successivo, il quale nominò una nuova commissione per approfondire ulteriormente il progetto anche grazie alle osservazioni provenienti dalla Commissione di Venezia. Nonostante nella campagna elettorale del 2013 il dibattito politico si concentrò soprattutto alla situazione economica del Paese e il nuovo Governo abbandonò la proposta di modifica costituzionale, alcune forze politiche dichiararono di essere disponibili a non far disperdere il progetto di revisione costituzionale⁶⁶¹.

Nel 2012, il governo irlandese favorì la creazione di una convenzione costituzionale⁶⁶², i cui lavori iniziarono nel mese di gennaio 2013. In quell'anno fu promossa una Convention sulla Costituzione con il compito di discutere otto articoli. La grave crisi economica e finanziaria che aveva avuto inizio nel 2008 costituì un valido motivo per l'istituzione della convenzione suddetta. L'Irlanda, infatti, era tra quei Paesi che risentivano maggiormente della crisi per via della forte dipendenza nei confronti dei finanziamenti a breve termine. Anche per rilanciare le relazioni, fortemente critiche, tra le istituzioni e la cittadinanza, i principali partiti decisero di promuovere un approccio deliberativo per ridare legittimità al circuito partitico⁶⁶³ e democratico e procedere a riforme costituzionali. Mentre Fine Gael proponeva di istituire un'assemblea cittadina sul modello canadese, per procedere alla modifica del sistema elettorale, il Labour

⁶⁶¹ Cfr. BERGMANN, E., *Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in REUCHAMPS, M., SUITER, J., (a cura di), *Constitutional deliberative democracy in europe*, Colchester, ECPR Press, 2016, pp. 15-30.

⁶⁶² I compiti erano quelli di ridurre il mandato presidenziale di cinque anni; abbassare la capacità elettorale attiva a 17 anni; riformare il sistema elettorale della lower house; intervenire sulla legislazione che regolava il voto degli irlandesi presso le Ambasciate; prevede i matrimoni fra persone dello stesso sesso; incentivare la partecipazione femminile nella vita pubblica e in politica; rimuovere il reato di blasfemia verso la Costituzione.

⁶⁶³ In Irlanda il sistema dei partiti è sempre stato molto solido a causa di un tessuto sociale molto omogeneo e la similitudine tra i due principali attori partitici come Fianna Fail e Fine Gael. Tuttavia, negli ultimi anni, a fronte della crisi economica e finanziaria, i cittadini si sono allontanati dai partiti tradizionali; si sono avute anche profonde difficoltà nella formazione del Governo in quanto le elezioni politiche celebrate nel 2016 hanno offerto un sistema partitico molto frammentato. Un ulteriore elemento da non trascurare è la forte affermazione degli indipendenti i quali si sono rivelati decisivi ai fini della formazione del Governo di coalizione. Per un quadro d'insieme cfr. SEIJAS VILLADANGOS, M.E., *La interacción de los partidos políticos y democracia directa: Irlanda*, in BIGLINO CAMPOS, P., (coord.), *Op. ult. cit.*, pp. 270 ss.

auspicava la costituzione di una vera e propria convenzione costituzionale - composta in egual misura da politici, esperti e cittadini ordinari - per riformare la Costituzione.

Una delle caratteristiche della convenzione irlandese, che la differenzia come esempio di mini-pubblico rispetto alle altre esperienze, fu la presenza dei soggetti politici. L'assemblea, composta da cento cittadini, ebbe una composizione mista, in quanto vi parteciparono sessantasei cittadini sorteggiati, trentatré politici eletti e un presidente nominato. Importante ribadire come i cittadini 'ordinari' furono selezionati tramite sorteggio da una società di ricerca di mercato la quale considerò una serie di criteri - sesso, età, regione, status economico e sociale - in modo da riflettere in modo proporzionato e ragionevole la popolazione. Venne stilata anche una lista di possibili sostituti, in caso qualcuno non avesse potuto presenziare a tutti gli incontri. Si creò un'adeguata rappresentanza per via delle tecniche di reclutamento impiegate e della piccola dimensione del campione. I due grandi partiti adottarono procedure difformi per la scelta dei loro rappresentanti. Il Fine Gael selezionò coloro che si presentavano come volontari, mentre il Labour party adottò una procedura di voto. Tutte le forze politiche del Paese furono invitate ad inviare i loro rappresentanti alla convenzione in modo proporzionato alla rispettiva consistenza parlamentare. Anche in questo caso, come era accaduto precedentemente nell'esempio islandese, un ruolo significativo venne ricoperto dagli organi di informazione, i quali incentivarono la partecipazione del pubblico e l'invio di osservazioni, al fine di rendere ancor più legittima la convenzione e individuare le singole problematiche oggetto di discussione. Inoltre, tutte le sessioni plenarie poterono essere seguite in streaming.

Le osservazioni pubbliche vennero raggruppate per aree tematiche e, prima del voto da parte dei componenti la Convenzione, furono precedute da una breve presentazione curata dall'Academic and Legal Support Group of the Conventions, composta da quattro scienziati della politica e un esperto di studi legali. Il compito di quest'ultima era quello di assistere ai lavori e assicurare supporto conoscitivo anche suggerendo esperti per ogni singola problematica. Il ruolo degli esperti fu di rilievo: essi prepararono una serie di documenti, inviati con largo anticipo e inseriti on line, rimanendo a disposizione dei componenti la convenzione per un reciproco relazionamento e per rispondere alle domande loro rivolte, sia nelle sessioni plenarie che in quelle ridotte.

Analogamente alla precedente esperienza, lo scopo della convenzione era quello di favorire la massima inclusione; nel perseguire tale obiettivo, i lavori procedettero sulla base della tecnica deliberativa, stimolando continui confronti e discussioni attraverso la formulazione di quesiti e osservazioni. Tale procedura fu favorita anche dai facilitatori, i quali assicurarono che tutti i membri prendessero la parola su ogni tematica e che si rispettassero le reciproche opinioni. Al termine del 'processo' deliberativo, vennero formulate apposite raccomandazioni rispetto alle quali il Governo aveva l'onere di rispondere entro quattro mesi. Un apposito documento venne predisposto dall'Academic and Legal Support Group e, successivamente, votato.

Il compito della convenzione fu quello di stilare apposite raccomandazioni sulle quali il Governo si impegnava a rispondere formalmente entro quattro mesi. L'Esecutivo si dichiarò favorevole a tre referendum: sul diritto di voto, sulla riduzione della età minima per le candidature presidenziali e sui matrimoni tra persone dello stesso sesso⁶⁶⁴. Le altre raccomandazioni - riguardanti l'impegno delle donne sui problemi politici - furono oggetto di approfondimento ulteriore sia in Parlamento che in seno al Governo⁶⁶⁵.

7.2. Alcune (provocatorie) proposte di impiego del sorteggio

Per favorire un pieno rilancio della democrazia, a fronte dell'incapacità dei partiti e delle istituzioni di (ri)avvicinarsi al corpo sociale, sono state avanzate una serie di suggerimenti atti a valorizzare il sorteggio e le assemblee di cittadini. Trattasi di proposte che costituiscono un semplice esercizio di fantasia giuridica, in quanto si collocano in una visione estrema della crisi della democrazia elettiva. Sembra utile darne conto poiché costituiscono un utile trampolino per affrontare in modo critico il rapporto tra sorteggio e *selezione in campo politico*.

Il politologo Sintomer ha avanzato una serie di ipotesi⁶⁶⁶, tutte incentrate su una concezione dell'attività politica intesa come impegno parziale e comune. Nella prospettiva dell'autore francese, il popolo dovrebbe essere maggiormente coinvolto nei processi di elaborazione delle politiche, non limitandosi a decidere ma esercitando,

⁶⁶⁴ Approvato con il 62% dei votanti.

⁶⁶⁵ Cfr. SUITER, J., FARREL, D.M., HARRIS, C., *The Irish Constitutional Convention: A Case of High Legitimacy?*, in REUCHAMPS, M., SUITER, J., (a cura di), *Op. cit.*, pp. 32-51.

⁶⁶⁶ SINTOMER, Y., 2009, *Op. ult. cit.*, pp. 199 ss.

parimenti, funzioni di controllo e giudizio. In quest'ottica, si dovrebbe puntare sull'ampliamento quantitativo delle giurie cittadine e dei sondaggi deliberativi e organizzare, per mezzo di un'apposita legge, una serie di dibattiti pubblici attinenti a temi particolarmente sensibili e rilevanti. Le giurie cittadine svolgerebbero una funzione consultiva, estrinsecata attraverso raccomandazioni rivolte alle pubbliche autorità le quali dovrebbero giustificare la mancata osservanza. In questi processi, sarebbe rilevante il ruolo di quella che Sintomer chiama Fondazione nazionale per la democrazia partecipativa che avrebbe il potere di organizzare le assemblee cittadine, supervisionare i lavori e intervenire negli stessi. Tali meccanismi sarebbero chiamati a svolgere, in modo imparziale, funzioni di controllo e valutazione tali da verificare che vi sia una corretta erogazione delle prestazioni pubbliche, nonché a ricevere le lamentele della cittadinanza in modo da chiedere spiegazioni alle autorità di governo.

Ad un livello decentrato, le suddette giurie cittadine potrebbero anche assolvere una funzione di controllo e valutazione su chi è titolare di un mandato politico. Tali organi, finanziati parzialmente con denaro pubblico, potrebbero riunirsi due volte: una prima, per individuare le priorità meritevoli di approfondimento e attenzione, una seconda per verificare la corrispondenza tra siffatti obiettivi e il loro grado di realizzazione. La giuria svolgerebbe i suoi lavori attraverso un costante confronto con tutti i portatori d'interesse producendo, alla fine, un rapporto pubblico.

Nella proposta del Sintomer, le giurie cittadine dovrebbero anche esercitare vere e proprie funzioni giudicanti. Ad esempio, secondo questa dottrina, si potrebbe creare – sempre attraverso sorteggio – un Tribunale del popolo il quale andrebbe a giudicare in modo imparziale su alcune questioni particolarmente rilevanti⁶⁶⁷. Infine, il politologo francese propone una serie di organismi che consentirebbero ai cittadini estratti a sorte di adottare vere e proprie decisioni. Un esempio è quello dei consigli di quartiere le cui riunioni, aperte al pubblico, potrebbero rendere più celeri i processi decisionali a livello locale, rispetto ai quali le pubbliche autorità dovrebbero incentivare e rispettare, rispettivamente, i progetti supportati e le decisioni assunte. Un'altra opzione sarebbe quella di istituire un'assemblea sorteggiata che sostituirebbe, anche nell'esercizio delle funzioni giudicanti precedentemente descritte, la Camera Alta che, ad eccezione dei tipi di Stato federali, non sarebbe palesemente legittimata. La suddetta Camera, i cui

⁶⁶⁷ Come, ad esempio, quelle concernenti gli attentati alla sicurezza dello Stato, la corruzione in ambito politico o la libertà di stampa.

componenti avrebbero una formazione preliminare in un settore liberamente scelto, lavorerebbe per mezzo di sessioni plenarie o commissioni assolvendo una funzione consultiva nel procedimento legislativo. Nell'ipotesi di gravi conflitti sociali, sarebbe chiamata a rivolgere raccomandazioni che l'assemblea nazionale e l'Esecutivo dovrebbero obbligatoriamente discutere. Rispetto alla Fondazione nazionale per la democrazia partecipativa, la Camera Alta potrebbe farne valere la responsabilità. Inoltre, potrebbe essere competente in materia di legge elettorale e le sue proposte di maggior rilievo potrebbero essere oggetto di quesito referendario. Potrebbe, inoltre, esercitare le funzioni di tribunale popolare.

Un'ipotesi⁶⁶⁸ di assemblea legislativa sorteggiata è stata avanzata da Alex Zakaras, il quale immagina un sistema bicamerale in cui una Camera è composta da cittadini sorteggiati i quali sarebbero individuati in modo da riflettere proporzionalmente la popolazione dei singoli Stati federati. Essi dovrebbero far parte di questa Camera per un'intera sessione. I componenti dell'assemblea non sarebbero veri e propri legislatori poiché non potrebbero definire l'agenda dei provvedimenti normativi; i loro compiti sarebbero quelli di esaminare la legislazione approvata dalla Camera elettiva, discutere ed, eventualmente, apporvi il veto. In questa versione, l'assemblea di cittadini sorteggiati garantirebbe il controllo sulla legislazione prodotta dagli eletti.

Un'ulteriore proposta⁶⁶⁹, avanzata da David Van Reybrouck, volta a rilanciare la partecipazione politica connessa al sorteggio, è quella di creare una seconda Camera composta interamente da cittadini sorteggiati in quanto le concrete esperienze delle giurie popolari e delle assemblee cittadine dimostrerebbero che i partecipanti estratti a caso sarebbero responsabili, imparziali e favorirebbero una partecipazione costruttiva. Infatti, secondo l'attivista belga occorre “non affidare più il potere legislativo unicamente a degli eletti, ma darlo anche a cittadini estratti a sorte [...] in quanto i cittadini si sentirebbero supportati da una seconda assemblea [in modo che] la legislazione sarebbe il frutto di una collaborazione tra i rappresentanti eletti e quelli sorteggiati”⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ ZAKARAS, A., *Lot and Democratic Representation: A Modest Proposal*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010, pp. 457 ss.

⁶⁶⁹ Cfr. VAN REYBROUCK, D., *Op. cit.*, pp. 124 ss.

⁶⁷⁰ *Ibidem*.

Sulla stessa scia si colloca la proposta di Terril Bouricius⁶⁷¹. La sua idea riprende e ‘modernizza’ il funzionamento della democrazia ateniese adattandolo ai giorni nostri. Egli ipotizza un sistema formato da sei organi di governo alla cui base c’è, ovviamente, il meccanismo del sorteggio. Vi sarebbe, anzitutto, un organo deputato a stabilire le priorità su cui iniziare una discussione ed, eventualmente, preparare un testo di legge: questo compito spetterebbe all’Agenda Council (Consiglio di definizione delle priorità) composto tra le 150 e le 400 persone, tutte estratte a sorte tra volontari. Esso lavorerebbe a tempo pieno per tre anni non rinnovabili (eccetto il rinnovo di 1/3 ogni anno). Le proposte di legge sarebbero avanzate da un altro organo, il cd. Interest panels, composto da dodici membri che riunirebbe facoltativamente tutti i volontari che si presentano. A seguito del dibattito sorto in seno al panel, verrebbero presentate proposte di legge, sulla base degli elementi scaturiti dalla precedente discussione, da parte del Review panels, composto da 150 membri che si dividerebbe in tanti panel in base ai diversi ambiti. Anche quest’organo sarebbe composto da componenti sorteggiati tra i volontari e durerebbe in carica tre anni – con rinnovo parziale di 1/3 ogni anno – non rinnovabili. Le regole e le procedure sottese all’iter di approvazione delle leggi, sarebbero di competenza del Rules council (Consiglio di disciplina), composto da 50 membri sorteggiati tra volontari, che rimarrebbe in carica tre anni non rinnovabili, ma con rinnovo parziale di 1/3 ogni anno. Il controllo del procedimento legislativo e le decisioni su eventuali contestazioni sarebbero di competenza dell’oversight council (Consiglio di sorveglianza), i cui componenti sorteggiati si aggirerebbero sul numero di venti, rimanendo in carica tre anni non rinnovabili. Anche per quest’organo sarebbe prevista la rotazione parziale pari a 1/3 dei partecipanti ogni anno. Le leggi, infine, verrebbero votate da una giuria delle politiche pubbliche (Policy jury), composta da quattrocento sorteggiati tra i cittadini adulti la cui partecipazione sarebbe obbligatoria. Le riunioni si svolgerebbero ogni qual volta si dovrebbe votare un provvedimento, con una durata variabile.

Un analogo proposta proviene da Jan-Willem Burgers⁶⁷² il quale ritiene che sia conveniente istituire, all’interno di un sistema bicamerale, una Camera eletta e una

⁶⁷¹ BOURICIUS, T., *Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*’, in *Journal of public deliberation*, Volume 9, Issue, 1, 2013, pp. 1-19.

⁶⁷² BURGERS, J.W., *Are Citizens Capable of Representing Themselves?*, in *Constellations*, Volume 22, n. 1/2015, pp. 13-30.

sorteggiata. Ne detta anche i criteri. Quest'assemblea dovrebbe essere composta tra i cento e duecento cittadini i quali durerebbero in carica due o tre anni con rinnovo di un terzo ogni anno. I candidati verranno ovviamente sorteggiati in modo ponderato attraverso il sistema delle quote in modo da assicurare che l'assemblea sia rappresentativa nella sua diversità soggettiva secondo criteri di natura socio-demografica. Per accedere al sorteggio, i cittadini dovrebbero possedere requisiti minimi di eleggibilità e sarebbero formati, per svolgere la loro attività, per un determinato periodo, in modo da prendere confidenza con le basi del procedimento legislativo. Questo corpo di cittadini sorteggiati sarebbe titolare di un potere di veto e di proposizione di emendamenti nei confronti della Camera elettiva. Si suppone l'imparzialità dei cittadini estratti a sorte in quanto, estranei a logiche politiche e partigiane, non sarebbero corruttibili dai poteri forti né si preoccuperebbero di una loro mancata rielezione. L'imparzialità sarebbe assicurata anche dalla circostanza che, essendo formata in modo da rispecchiare la complessità socio-demografica della popolazione, costituirebbe un corpo legislativo eterogeneo, con una migliore possibilità, quindi, di discutere e confrontarsi sui diversi punti di vista e individuare la soluzione migliore per la collettività.

Un'ulteriore proposta proviene da Oliver Dowlen⁶⁷³ il quale ipotizza un impiego del sorteggio in combinato disposto con decisioni di natura pubblica che definiscano i criteri di formazione degli uffici. In un primo momento verrebbero definiti i parametri di formazione degli stessi, di seguito si procederebbe con il sorteggio alla scelta dei loro titolari.

Anche in Italia è stato proposto, in maniera provocatoria e come *extrema ratio* alla incessante crisi del sistema partitico e istituzionale, l'impiego del metodo del caso. Infatti, in alcuni articoli di giornale è stata avanzata l'ipotesi di istituire una Camera di cittadini sorteggiata con poteri di stimolo e controllo nei confronti di quella elettiva, in modo da rispecchiare le caratteristiche socio-demografiche del Paese⁶⁷⁴.

⁶⁷³ DOWLEN, O., *Sorting Out Sortition: A Perspective on the Random Selection of Political Officers*, in *Political studies*, Volume 57, 2009, pp. 307 ss.

⁶⁷⁴ Cfr. l'articolo di Michele Ainis su 'Il Corriere della Sera', 'Per una politica meno distante occorre una Camera dei cittadini' del 2 gennaio 2012, reperibile al seguente link http://www.corriere.it/opinioni/12_gennaio_02/ainis-una-camera-dei-cittadini_4e7f5bb0-3527-11e1-a9e9-f391576f69b4.shtml, nonché la medesima opinione espressa da Carlo Calenda su 'Il Foglio' del 29 dicembre 2011. Lo stesso Ainis, sul 'Il Corriere della Sera' del 2 dicembre 2015, con un intervento dal titolo 'Ora scegliamo con il sorteggio i tre giudici della Consulta'

Una ricerca scientifica è stata condotta da alcuni docenti dell'Università degli studi di Catania⁶⁷⁵ i quali hanno ipotizzato, anche sulla base di modelli matematico-statistici, di formare un Parlamento per metà composto da cittadini eletti, per metà da cittadini sorteggiati, questi ultimi con mandato non rinnovabile. Dalle loro ricerche emergerebbe che un'Assemblea composta da soli partiti non produrrebbe risultati ottimali in termini di efficienza perché sarebbero approvati molteplici provvedimenti espressione degli interessi partitici a svantaggio del benessere collettivo. Un Parlamento formato solo da indipendenti approverebbe solo una bassa percentuale di provvedimenti ottimali. Sarebbe difficile trovare un compromesso tra i deputati sorteggiati giacché tutti favorirebbero una reale e fedele rappresentazione dei propri 'mondi' in quanto non porrebbero in essere alcuno sforzo di coordinamento. Si porrebbe, quindi, il rischio di bloccare i lavori parlamentari. Allora, la soluzione ottimale sarebbe quella di prevedere una quota di deputati sorteggiati e indipendenti che fungano da filtraggio dei provvedimenti particolarmente ottimali per la comunità, integrata da una quota di parlamentari eletti direttamente e appartenenti ai partiti, i quali assicurerebbero i voti necessari all'approvazione dei provvedimenti virtuosi.

(http://www.corriere.it/opinioni/15_dicembre_02/ora-scegliamo-il-sorteggio-tre-giudici-consulta-77a6ba5e-98bc-11e5-85fc-901829b3a7ed.shtml), aveva proposto di ricorrere al sorteggio per la nomina di tre Giudici della Consulta stante la paralisi e l'incapacità decisionale del Parlamento in Seduta comune. Più recentemente, Ainis, in un articolo pubblicato su *'La Repubblica'* del 14 gennaio 2017, *'La democrazia del sorteggio'* (http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2017/01/14/la-democrazia-a-sorteggio33.html?refresh_ce) ha riproposto la tesi di ricorrere al sorteggio. Analoghe suggestioni in un articolo di Paolo Flores D'Arcais, dal titolo *'Un sorteggio per l'astensione'*, pubblicato su *'Il fatto quotidiano'* del 24 aprile 2012 (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/04/24/un-sorteggio-per-lastensione/206687/>), il quale ha proposto di assegnare i seggi sulla base dell'effettiva percentuale di votanti, la restante potrebbe essere assegnata per sorteggio. Una proposta di revisione costituzionale all'articolo 56 Cost. è stata presentata nella XVI Legislatura dai Senatori Poretti e Perduca i quali lanciarono l'idea di sorteggiare i Senatori. Nella proposta avrebbero potuto concorrere al sorteggio, le cui modalità sarebbero state definite con legge costituzionale, gli elettori che avessero compiuto i trentacinque anni di età. Si v. il seguente link <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emend&leg=16&id=00664371&idoggetto=00691766&parse=si&stampa=si&toc=no>

⁶⁷⁵ CASERTA, M., GAROFALO, C., PLUCHINO, A., RAPISARDA, A., SPAGANO, S., *Democrazia a sorte, ovvero la sorte della democrazia*, Catania, Malcom editore, 2012, pp. 159 ss. Il Volume collattaneo, come spiegano gli stessi Autori, è stato pensato più come un gioco, un esperimento fantasioso.

Considerazioni conclusive: il sorteggio come problema e opportunità

I molteplici ambiti in cui il sorteggio viene impiegato come metodo decisionale testimoniano come il legislatore italiano ne preveda il ricorso in fattispecie che richiedono una maggiore ponderazione nella determinazione dell'esito finale, ovvero una maggiore cautela. Alla base delle previsioni normative che rimettono alla scelta casuale e non soggettivizzata la decisione, si può scorgere non solo l'opportunità di lasciare *al caso* la produzione di un determinato risultato decisorio, ma anche quella di evitare una valutazione di natura razionale espressione della volontà umana. Il sorteggio è utilizzato soprattutto in settori afferenti al Diritto pubblico rispetto a quello privato. Una possibile chiave di lettura della suddetta scelta legislativa è quella per la quale si è preferito valorizzare maggiormente l'autonomia nel settore privato e quindi il 'peso' decisionale della singola persona.

Le motivazioni di fondo, come si è visto, della *cultura decisionale* sottesa al sorteggio si rinvencono, nella maggior parte delle ipotesi, nell'esigenza di assicurare la piena realizzazione di valori e principi che costituiscono il cardine dell'impianto costituzionale quali eguaglianza, parità di *chances* formale e sostanziale fra le parti, non discriminazione, trasparenza, imparzialità. In questo senso, potrebbe riflettersi, si potrebbe cogliere nel sorteggio un metodo di assunzione delle decisioni idoneo a contribuire alla concretizzazione di ideali che possiedono uno 'sfondo costituzionale'. Il criterio della casualità può contribuire alla 'purezza' della decisione, allontanando sospetti di faziosità, di influenze e di condizionamenti esterni nel processo decisionale rimesso a valutazioni discrezionali tacciabili di eccessiva parzialità.

Questi presupposti di principio ci consentono di riflettere sulle motivazioni di impiego del caso. Prevedere che a decidere sia la 'dea bendata' nelle ipotesi in cui si debba valutare la posizione di due soggetti o nel momento in cui occorre procedere alla formazione di organi collegiali titolari di delicate funzioni, testimonia come alla base della decisione di *non decidere* in senso soggettivo, vi sia la cultura del sospetto e della diffidenza verso i decisori. Escludere una decisione razionale, per mezzo della quale i soggetti sono in grado di valutare gli aspetti positivi e negativi delle situazioni concrete e delle persone che vi sono coinvolte, sostituendola con una caratterizzata da

indeterminatezza e aleatorietà, pone non trascurabili problemi sull'opportunità e sulla giustezza del risultato finale.

Ciò è tanto più evidente nel momento in cui il sorteggio viene impiegato per decidere chi selezionare: si prendano, ad esempio, le diverse commissioni chiamate a svolgere compiti di controllo, valutazione e giudicanti. Rimettere alla decisione arbitraria la scelta non intenzionale dei componenti, presuppone una indimostrata e indimostrabile competenza, autorevolezza e omogeneità totale tra tutti i sorteggiabili. In questi casi non vengono presi in considerazione i diversi gradi qualitativi in termini di saperi tecnici e autorevolezza poiché questi aspetti vengono completamente ignorati dalle procedure di estrazione a sorte. Trascurare i diversi e maggiori/minori livelli di competenza significa sminuire le singole professionalità e privare i componenti della legittimità e legittimazione che, presupponendo una valutazione concreta e razionale, possono essere assicurate esclusivamente dal ricorso al principio elettivo. Quest'ultimo, non solo consente la partecipazione nella scelta, ma conferisce ai selezionati un'indubbia giustezza e accettazione consensuale di coloro i quali compongono le singole comunità di riferimento.

Come si è avuto modo di vedere, da qualche tempo il ricorso al sorteggio viene invocato anche nella sfera della politica, come estrema reazione alla crisi dei partiti e della democrazia rappresentativa, venendo inteso come un potenziale strumento utile a selezionare il personale politico. Da qui la sollecitazione che si è manifestata in Canada, Olanda, Irlanda e Islanda per la costituzione di assemblee di cittadini sorteggiati che, discutendo e decidendo su temi di grandissimo rilievo quali le riforme costituzionali ed elettorali, si sono poste l'obiettivo di supplire – totalmente o parzialmente – l'azione di filtro e mediazione dei partiti politici e delle istituzioni rappresentative legittimate dal principio elettivo. Analogamente, i medesimi principi ispiratori hanno caratterizzato quella parte della dottrina che ha promosso la costituzione di Assemblee sorteggiate con funzioni consultive, di stimolo, di veto o di controllo nei confronti di quelle elette. A ciò si aggiungano quelle tesi volte ad incentivare il ricorso a giurie cittadine e a tribunali popolari composti sempre da cittadini estratti a sorte. In tutte queste visioni, il metodo casuale supplirebbe quello elettivo, ponendosi come un *diverso* criterio di legittimazione.

Queste ipotesi, tuttavia, non sono fattibili per motivi teorici, pratici e giuridici. Ci consentono, però, di sviluppare alcune riflessioni.

Anzitutto, la suggestione di costituire questi forum attraverso il sorteggio si basa sul presupposto che un maggiore e diretto coinvolgimento della cittadinanza possa rinvigorire il senso della partecipazione democratica la quale sarebbe assicurata proprio dal criterio casuale. Quest'ultimo conferirebbe a tutti un'eguaglianza di *chances* nell'essere selezionati. È evidente, però, che se nel momento in cui si decide di coinvolgere i cittadini nelle problematiche pubbliche per rilegittimare il principio dell'inclusione democratica, ormai svilito per la debolezza e lo sfarinamento del personale politico di provenienza elettiva, si ricorre al sorteggio, viene meno la stessa partecipazione nella selezione dei componenti le assemblee statisticamente rappresentative. Se partecipare significa scegliere, ponderare, valutare, discernere, il sorteggio non consente tutto questo in quanto lascia decidere l'indeterminatezza e l'imprevedibilità che non prevedono, anzi, escludono nettamente, la partecipazione. Infatti, il sorteggio preclude il coinvolgimento e l'inclusione in quanto ne seleziona alcuni e non altri, mentre differenti criteri di decisione consentono una pur minima forma di partecipazione. Ne consegue che tali 'collegi rappresentativi' mancherebbero di legittimità e legittimazione.

Inoltre, impiegare il sorteggio per la costituzione di assemblee o forum speculari della società, basandosi sull'identità sociologica-descrittiva tra sorteggiabili e sorteggiati, non assicura affatto il rispetto del campione rappresentativo. Non è detto, infatti, che coloro i quali siano estratti a sorte, appartenenti a determinate categorie, accettino di far parte di questi collegi, con la conseguenza che si potrebbe verificare uno squilibrio nella rappresentanza sociale e statistica, facendo venir meno l'ideale della completezza epistemica. Inoltre, occorre prestare attenzione alla dimensione del campione rappresentativo rapportata alla popolazione generale. Infatti, quando la popolazione è molto ampia potrebbero verificarsi errori nelle procedure del campionamento, distorcendo, così, l'ideale della rappresentatività statistica.

Ulteriori criticità concernono gli estraibili. Anche in questo caso, si suppone in maniera infondata che cittadini comuni estratti a sorte si comportino in maniera imparziale, senza lasciarsi influenzare da condizionamenti politici e ispirando il loro operato al benessere collettivo. Tuttavia, non è affatto detto che il sorteggio di per sé

selezioni cittadini che poi saranno imparziali e dotati di buon senso e responsabilità. Può verificarsi anche l'ipotesi contraria e cioè che, consentendo almeno una volta nella vita di far parte a chiunque di questi 'collegi epistemici', si potrebbero avere soggetti che cercherebbero di far valere il proprio personale interesse avvalendosi di una buona retorica e capacità argomentativa. C'è, inoltre, il problema della competenza. Per affrontare argomenti tecnici e di notevole ricaduta sociale, occorrono specifiche competenze tecniche, specifici 'saperi' in grado di valutare i pro e i contro, nel merito e nella tecnica realizzativa, di tutte le possibili opzioni. Il sorteggio potrebbe anche selezionare cittadini disinteressati al tema o poco attivi politicamente o che non possiedono un acume tecnico scientifico o che non si sentono pronti a discutere *coram populo* o che non possiedono quell'*ars oratoria* in grado di apportare un contributo significativo alla discussione. E questo incide, naturalmente, sulla qualità della discussione e della deliberazione finale.

A ciò si aggiunga che determinate suggestioni dottrinarie possono creare equivoci e fraintendimenti, come il caso della proposta di istituire tribunali popolari per garantire il controllo nei confronti della rappresentanza politica. Questa ipotesi non è certamente condivisibile nei presupposti poiché presenta indubbe implicazioni critiche. Consentire che un tribunale popolare possa giudicare dell'operato degli eletti potrebbe far sorgere la nefasta considerazione che i medesimi siano immuni da ogni tipo di controllo, giuridico e politico. Ovviamente non è così. Sotto la prima prospettiva i titolari di un mandato elettivo sono soggetti alle leggi, come chiunque cittadino; dalla seconda prospettiva, invece, essi sono soggetti al controllo politico connesso al principio elettivo. Inoltre, fondare una sorta di magistratura politica basata sul sorteggio delegitimerebbe la funzione giurisdizionale esercitata dai Magistrati i quali ispirano il proprio operato ai principi costituzionali dell'indipendenza e della legalità. Ce lo hanno insegnato anche gli antichi Greci i quali escludevano il ricorso al sorteggio per le Magistrature più importanti. Quella giurisdizionale è una funzione troppo delicata per essere basata su meccanismi casuali che non potranno mai trovare, in uno Stato di diritto costituzionale, sufficiente e minima legittimazione e giustificazione rispondendo, semmai, a proposte demagogiche e populiste.

Per quanto concerne, infine, l'impiego del sorteggio per la costituzione di Assemblee parlamentari, trattasi di proposte che non sono fattibili sotto il profilo giuridico-

costituzionale. Come è noto, le Costituzioni – rigide – delle democrazie attuali vincolano la formazione e selezione della rappresentanza politica e in campo politico al principio elettivo, al diritto di esprimere – in modo libero, eguale, personale e segreto – il proprio voto, all’intermediazione dei corpi intermedi, quali i partiti che rimangono comunque soggetti politicamente rilevanti nonché necessari per filtrare e supportare le candidature. Il diritto di voto concretizza un solido esercizio della sovranità popolare e, in combinato disposto con l’intermediazione partitica, assicura l’effettiva partecipazione politica e il coinvolgimento nella formazione dei corpi parlamentari rappresentativi. Questa suddetta proceduralizzazione ruota intorno al principio elettivo il quale, legittimando l’assunzione e la titolarità delle cariche pubbliche, legittima, di conseguenza, la titolarità del potere politico e la possibilità che il Corpo elettorale eserciti forme di controllo tali da far valere la responsabilità degli eletti⁶⁷⁶. L’elezione concretizza il rapporto tra potere politico e responsabilità fiduciaria la quale viene fatta valere in occasione del rinnovo delle Assemblee rappresentative durante il quale la parte attiva del popolo può formulare un giudizio ed esprimere una sanzione politica verso il personale politico⁶⁷⁷. Tali meccanismi non sarebbero resi possibili dal ricorso al sorteggio il quale formerebbe parlamentari liberi, insuscettibili di controllo e sanzione elettiva. Infatti, i membri di un ramo del Parlamento estratti a sorte, qualsiasi sia la funzione svolta, aggirerebbero il dettato costituzionale, vanificherebbero la rappresentanza politica fiduciaria la quale verrebbe estromessa da una rappresentanza socio-demografica e corporativa rispetto alla quale non si configurerebbe alcuna forma di responsabilità⁶⁷⁸. Ipotizzare, sebbene con funzioni non comprensive quelle legislative, anche una sola Camera sorteggiata attraverso un collegio unico nazionale, andrebbe a privare il Corpo elettorale dell’esercizio del diritto di voto per mezzo del quale si esercita la sovranità popolare.

Sussistono altri problemi. Non si potrebbe giustificare un tale sistema nemmeno sulla base del principio di uguaglianza. Quest’ultimo non è assicurato dalla partecipazione

⁶⁷⁶ Sul rapporto tra controllo e Corpo elettorale cfr. LANCHESTER, F., *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e il ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, Op. cit., pp. 1-16.

⁶⁷⁷ Infatti, è l’atto elettivo che consente di istituire un legame di natura politica e far valere la responsabilità politica in quanto consente di individuare quel rapporto che mette in relazione eletto ed elettore in base al venir meno del consenso. Su questo cfr. LANCHESTER, F., voce *Responsabilità politica*, in ZACCARIA, G. (a cura di), *Lessico della politica*, Op. cit., pp. 489 ss.

⁶⁷⁸ Sul rapporto tra elezioni e responsabilità di tipo fiduciario cfr. LANCHESTER, F., *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell’attività delle Assemblee parlamentari*, Op. cit., p. 5; ZEL, A., Op. cit., p. 33.

piena e totale, ma dai principi costituzionali che la presuppongono. Relativamente al mandato elettivo, il principio *de qua* che anima, tra le altre cose, la partecipazione politica, trova i giusti contrappesi nella salvaguardia di altri e fondamentali principi che, attenendo al supremo interesse pubblico e nazionale, sono meritevoli di un trattamento protettivo tale da sacrificare, a volte, i diritti politici. L'eguaglianza politica è dunque assicurata da un delicato gioco di equilibri di natura costituzionale i quali consentono di 'disegnare' la disciplina costituzionale della capacità elettorale attiva e passiva rispetto alla quale devono essere fissati specifici, tassativi e ragionevoli requisiti che ostano la titolarità di un mandato politico in piena armonia con le esigenze connesse alla protezione della carica e alla salvaguardia dell'onorabilità e del prestigio delle Istituzioni parlamentari.

Un altro aspetto fondamentale sarebbe l'individuazione dei possibili sorteggiati. È evidente che, in un ipotetico sistema bicamerale elettivo e sorteggiato, dovrebbero sussistere almeno requisiti minimi di 'sorteggiabilità' che attengono alle caratteristiche personali dei potenziali estraibili. È altresì evidente che non potrebbero essere compresi nella lotteria coloro che non hanno assunto comportamenti onorevoli verso la società e lo Stato, tali quindi da costituire un evidente pericolo per il perseguimento dell'interesse pubblico. Manifesto, quindi, che non si realizzerebbe l'ideale della partecipazione connesso al sorteggio perché comunque alcuni verrebbero esclusi dalle operazioni di estrazione.

Inoltre, si porrebbe la questione della competenza. Perfino coloro che ipotizzano la possibilità di corsi di formazione, implicitamente riconoscono come i sorteggiati potrebbero essere totalmente incompetenti non solo sotto il profilo del merito dei provvedimenti, ma anche sotto quelli dell'organizzazione e del funzionamento delle Assemblee parlamentari con evidenti pericoli per la qualità delle discussioni e la funzionalità dei lavori. L'attività politica esige esperienza sul campo, attitudine alla mediazione e al compromesso, all'abilità di conciliare interessi diversi. Questo può essere garantito solo dall'esperienza, dalla competenza, dal senso di appartenenza all'Istituzione, tutti aspetti che non sono garantiti né sarebbero resi possibili dal ricorso al sorteggio⁶⁷⁹.

⁶⁷⁹ Sugli aspetti dei requisiti per i sorteggiati e della competenza cfr. anche GEMMA, G., *Elezioni o sorteggio? Note critiche contro la riproposizione di una soluzione del passato*, in *Lo Stato*, n. 6/2016, pp. 406-409.

E poi, siamo sicuri che sarebbero sufficienti corsi di formazione per ‘preparare’ i sorteggiati a lavorare in Parlamento? Proprio per questo, la non conoscenza del mondo parlamentare potrebbe tentare i parlamentari sorteggiati ad avvalersi dell’ausilio di professionalità politiche perdendo, così, la loro presunta aurea di indipendenza e imparzialità. Con riferimento a quest’ultima, non è detto che i parlamentari sorteggiati, avendo un mandato breve e non rinnovabile, assicurerebbero il perseguimento dell’interesse comune comportandosi con maggiori responsabilità. Anzi, essendo svincolati dai circuiti partitici e potendo avere un’unica possibilità di influenzare le decisioni pubbliche, potrebbero essere tentati di ‘sfruttare’ l’opportunità di occupare il seggio parlamentare per avvantaggiare sé stessi. Occorre poi chiedersi: siamo sicuri che i sorteggiati vogliano/possano lasciare le rispettive occupazioni per occupare temporaneamente il seggio parlamentare? Inoltre, pur immaginando un assetto parlamentare elettivo e sorteggiato, quale rapporto dovrebbe sussistere tra Camera elettiva e Camera sorteggiata rispetto alle funzioni consultive, di stimolo o di veto di quest’ultima? I pareri che la seconda darebbe alla prima dovrebbero essere seguiti? Sarebbero vincolanti o solo facoltativi? E se fossero vincolanti e la Camera elettiva non li seguisse, quali sarebbero le conseguenze? Sebbene si parla di estreme ipotesi, mai effettivamente oggetto di possibile realizzazione, queste problematiche non sono certamente trascurabili.

Per quanto concerne, invece, l’organizzazione e il funzionamento interno delle Camere nell’assetto bicamerale italiano, si è visto come il sorteggio trovi ormai un’applicazione limitata. In questo ambito, il criterio *de qua* potrebbe però costituire un utile metodo integrativo. Ad esempio, si potrebbe ricorrere allo strumento casuale per la formazione e composizione delle Commissioni d’inchiesta, titolari di un delicatissimo potere di controllo per il quale sono maggiormente necessarie garanzie a tutela dell’imparzialità dei componenti. Rimettere questi ultimi alla decisione della sorte potrebbe contribuire ad allontanare sospetti e polemiche politiche di una scelta partigiana⁶⁸⁰.

Oppure, si potrebbe impiegare il sorteggio per la costituzione delle Giunte delle elezioni, oggetto sempre di infuocate polemiche partitiche e istituzionali sulla loro neutralità e imparzialità. Attraverso apposite modifiche regolamentari, potrebbe prevedersi che i componenti siano sorteggiati, attraverso una quota proporzionale ai

⁶⁸⁰ SCACCIA, G., *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos*, n. 2/2016, pp. 5 ss.

Gruppi parlamentari, tra coloro che possiedano i requisiti idonei per professione e competenze ad espletare funzioni di natura giurisdizionale. Il possesso di tali requisiti dovrebbe essere inteso come vincolante per mezzo di un'apposita modifica costituzionale.

Come è emerso, il sorteggio fa parte del circuito e del metodo democratico. Trattasi di una modalità decisoria che, come si è visto, può ritenersi utilissima per pervenire ad un risultato che possa apparire giusto ed equo. Tuttavia, non sono minimamente trascurabili le osservazioni sui più gravi difetti connessi alla decisione causale relativamente alla composizione degli organi collegiali, ovvero quello di non assicurare la certezza della competenza dei membri dei collegi chiamati ad assolvere importanti funzioni di controllo, di valutazione e di natura giurisdizionale e garantire un'adeguata rappresentatività la quale non potrebbe mai essere assicurata da una scelta *a-razionale* e casuale. Ed è in questo ambito che il criterio dell'estrazione a sorte potrebbe venire integrato da quello elettivo, il quale assicura una preliminare valutazione sulla qualità dei futuri sorteggiabili, valutazione dalla quale non pare si possa prescindere ai fini della legittimità e della legittimazione degli organi collegiali.

È altrettanto evidente, però, che non si possono ampliare discrezionalmente gli ambiti di impiego del sorteggio estendendoli alle procedure di selezione del personale parlamentare ai fini della formazione di una *rappresentanza randomizzata*. A ciò ostano ragioni teoriche e pratiche di natura costituzionale che, ruotando intorno al principio elettivo, costituiscono la sovrastruttura della democrazia rappresentativa fondata sul pluralismo e sui partiti politici.

Bibliografia

- AA. VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, Alessandria, 17-18 ottobre, 2008, Napoli, Jovene, 2009.
- ADDIS, P., VIVALDI, E., *Linee di tendenza nell'utilizzo della delega legislativa tra XIV e XV legislatura*, in ROSSI, E., (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova, Cedam, 2009.
- AGUADO RENEDO, C., *Referéndum, partidos políticos y participación popular*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- AIMO, P., *Elezioni, nomina, cooptazione e sorteggio: modalità di composizione dei consigli comunali in Italia dalla Rivoluzione alla Restaurazione*, in AIMO, P., COLOMBO, E., RUGGE, F., (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, University press, 2014.
- ALBERTI, C., *Il controllo parlamentare sugli atti normativi del Governo: spunti ricostruttivi*, in DICKMANN, R., STAIANO, S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffré, 2008.
- ALCARAZ, H., *Los partidos políticos y la democracia directa en Francia. El ejemplo del referéndum*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord), Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- ALESSANDRI, R., CATELANI, G., *Il codice penitenziario*, Roma, Laurus Robuffo Edizioni, 1996.
- ALGOSTINO, A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Nomos*, n. 3/2015.
- ALLEGRETTI, U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.
- ALLEGRETTI, U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffré, 2009.

- ALLEGRETTI, U., (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University press, 2010.
- ALLEGRETTI, U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali IV*, Milano, Giuffré, 2011.
- ALLEGRI, G., ALLEGRI, M.R., GUERRA, A., MARSOCCI, P., (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, Esi, 2012.
- ALLEGRI, M.R., *Alcune riflessioni in tema di trasparenza, democrazia e controllo*, in ALLEGRI, G., ALLEGRI, M.R., GUERRA, A., MARSOCCI, P., (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web*, Napoli, Esi, 2012.
- ALLEGRI, M.R., *Il nuovo regolamento sullo statuto e sul finanziamento dei partiti politici europei: una conclusione a effetto ritardato*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2014.
- ALLIÈS, P., *Les primaires et leurs contestations internes*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- AMATO, G., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1962.
- AMATO, G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, IV, Bologna, Il Mulino, 1994.
- AMATO, C., PONZANELLI, G., (a cura di), *Global law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006.
- AMODIO, G., *La divisione-Disposizioni generali*, in LIPARI, N., RESCIGNO, P. (coordinato da), *Diritto civile, II*, Milano, Giuffré, 2009.
- ANDORNINO, G. B., *Stato, globalizzazione e neo-confederalismo. Riflessioni su di un presidio politico proporzionato all'età dell'interdipendenza*, in *Teoria politica*, XXII, n. 3/2006.
- ANDRACCHIO, D., *La sorte nella scelta dell'aggiudicatario di un appalto pubblico: l'illegittimità del sorteggio di offerte uguali senza il preventivo invito a presentare 'migliorie differenziate'*, in *Riv. amm. Rep. it.*, fasc. 7-8, 2016.
- ANTONINI, L., *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017.

- ARAGÓN REYES, M., *Planeamiento general: partidos políticos y democracia directa*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- ARCARI, A., GRASSO, G., (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffré, 2011.
- ARISTOTELE, *La costituzione degli ateniesi*, Milano, Hoepli, 1891, trad. it. a cura di Contardo Ferrini.
- ARISTOTELE, *La politica*, Ed. it., Bari, Laterza, 1966.
- ATTI PARLAMENTARI, Seduta del 24 luglio 1920.
- ATTI PARLAMENTARI, *Legislatura XXVII, Sessione I, tornata del 29 maggio 1924*.
- ASTRALDI, R., *Le norme regolamentari del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1932.
- AZZARITI, G., *Cittadini, partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre, 2008*, Napoli, Jovene, 2009.
- AZZARITI, G., *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in INCORVATI, G., MARCELLI, F., (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, Aracne, 2010.
- AZZARITI, G., *Internet e Costituzione*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2011.
- AZZARITI, G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- AZZARITI, G., *Vento di cambiamento. Verso dove?* in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- AZZENA, L., *Stato di crisi e ricorsi alla delegazione legislativa: l'esperienza delle Legislature XVI e XVII*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- BACHELOT, C., *L'étude des partis politiques: entre permanence et renouveau*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.

- BALLINI, P.L., voce *Sistemi elettorali (Regno d'Italia)*, in *Dizionario del liberalismo italiano, I*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- BARBERA, A., FUSARO, C., *Maggioranza, principio di*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, Treccani, 1996.
- BALOCCHI, E., voce *Accusa contro il Presidente della Repubblica ed i Ministri*, in *NN.DI., I*, Torino, Utet, 1957.
- BANFI, A., DE NICOLAO, G., *Commissioni per le abilitazioni: i misteri dei sorteggi fai-da-te del MIUR*, reperibile al seguente link <http://www.roars.it/online/commissioni-per-le-abilitazioni-i-misteri-dei-sorteggi-fai-da-te-del-miur/>, 2012.
- BARBERA, A., *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2008.
- BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato*, Bari, Dedalo, 1998.
- BARDIN, M., *Les partis politiques et l'outil numérique*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- BARISIONE, M., *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*, in SACCÀ, F., (a cura di), *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, Milano, Franco Angeli, 2014.
- BARTOLE, S., *Corte costituzionale, corpo elettorale, formazioni sociali*, in *Scritti scelti*, Napoli, Jovene, 2013.
- BARTOLI, H., *Globalizzazione*, in *Enciclopedia del Novecento (supplemento)*, 1998, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/
- BARTOLINI, S., voce *Partiti politici e sistemi di partito*, in *Enc. sc. soc.*, VI, Roma, Treccani, 1996.
- BASSINI, M. *Partiti, tecnologie e crisi della rappresentanza democratica. Brevi osservazioni introduttive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- BASSU, C., *Le nuove frontiere della rappresentanza politica*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017.
- BATTAGLIA, S., *Grande dizionario della lingua italiana*, XV, Torino, Utet, 1990.
- BAUMAN, Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

- BAUMAN, Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Roma, Armando Editore, 2005.
- BECK, U., *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999.
- BELLAVISTA, A., *Il reclutamento dei professori e dei ricercatori universitari dopo la legge "Gelmini"*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012.
- BELLOMIA, S., voce *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980.
- BERGAMO, E., *Appunti su estrazione a sorte ex art. 729 c. c. e derogabilità*, in *Giur. It.*, 2005, fasc. 12.
- BERGMANN, E., *Participatory Constitutional Deliberation in the Wake of Crisis: The Case of Iceland*, in REUCHAMPS, M., SUITER, J., (a cura di), *Constitutional deliberative democracy in europe*, Colchester, ECPR Press, 2016.
- BERTI, G., TUMIATI, L., voce *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962.
- BERTOLINI, F., *Il regolamento della Camera liberale come regolamento dell'Assemblea Costituente*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- BERTOLINO, C., *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto legge*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012.
- BETTINELLI, E., voce *Elezioni politiche*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990.
- BETTINELLI, E., voce *voto (Diritto di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990.
- BEZTU, M., *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- BEZZI, G., *La verifica dei poteri nella Camera dei Deputati*, Poggio Mirteto, Società Cooperativa Tipografica Sabina, 1911.
- BIANCHIERI, B., voce *Globalizzazione*, in *Atlante geopolitico*, 2012, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione-e-regionalizzazione_%28Atlante-Geopolitico%29/
- BIANCO, S., *I caratteri variegati della democrazia*, in *Il Mulino*, n. 6/2016.

- BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006.
- BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- BILANCIA, F., *Lo Stato democratico rappresentativo nel sistema globale*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato, Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.
- BILANCIA, P., DE MARCO, E., (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica, le istituzioni e la società*, Padova, Cedam, 2014.
- BIONDI, F., LEONE, S., *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., voce *Diritti politici*, in *NN. DI.*, IV, Torino, Utet, 1938.
- BISCARETTI DI RUFFIA, P., voce *Diritti politici*, in *NN. DI.*, V, Torino, Utet, 1960.
- BOBBIO, N., in BOBBIO, N., OFFE, C., LOMBARDINI, S., (a cura di) *Democrazia, maggioranza e minoranze*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- BOBBIO, N., *Democrazia*, in ZACCARIA, G. (a cura di), *Lessico della politica*, Roma, Edizioni lavoro, 1987.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- BOLOGNA C., voce *Art. 67*, in CRISAFULLI, V., PALADIN, L., BARTOLE, S., BIN, R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- BOLOGNA, C., ENDRICI, G., (a cura di), *Governare le università*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- BONANATE, L., *Legittimità: tecnicità di una parola*, in *Psicologia sociale*, n. 2/2010.
- BONGHI, R., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova antologia*, 72, 1883.
- BONFIGLIO, S., *Lo stato sociale in trasformazione*, in *Il Politico*, n. 4/1993.
- BONFIGLIO, S., *I partiti e la democrazia. Per una rilettura dell'art. 49 della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2013.

- BORGHINI, A., *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- BORRELLO, R., *Par condicio e radiotelevisione, I*, Torino, Giappichelli, 2007.
- BOURICIUS, T., *Democracy Through Multi-Body Sortition: Athenian Lessons for the Modern Day*, in *Journal of public deliberation*, Volume 9, Issue, 1, 2013.
- BOVERO, M., *Sette globalizzazioni?*, in *Teoria politica*, XVIII, n. 3/2002.
- BRANCA, G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1981.
- BROLLO, M., DE LUCA TAMAJO, R., (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.
- BRONZINI, G., GUARRIELLO, F., PICCONE, V., (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti. Istituzioni. Politiche*, Roma, Ediesse edizioni, 2009.
- BRUNETTI, F., *Articolo 48*, in PERFETTI, L. R., (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Iposa, 2013.
- BRUNIALTI, A., *Incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1883.
- BRUNIALTI, A., *Venti deputati fuor dalla legge*, in *La nuova rivista*, n. 108/1889.
- BRUNIALTI, A., *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, Torino, Utet, 1896.
- BRUNIALTI, A., *Un sofisma della "Giunta per la verifica dei poteri*, in ID., *Impressioni e note di politica e di diritto costituzionale*, Torino, Utet, 1906.
- BRUTI LIBERATI, E., *Intervento alla tavola rotonda su La riforma costituzionale della giustizia*, in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio dei cittadini*, Milano, Giuffrè, 2011.
- BUCHSTEIN, H., *Reviving Randomness for Political Rationality: Elements of a Theory of Aleatory Democracy*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010.
- BURGERS, J.W., *Are Citizens Capable of Representing Themselves?*, in *Constellations*, Volume 22, n. 1/2015.
- CALISE, M., *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

- CALVANO, R., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014.
- CALVANO, R., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi...voyage au bout de la nuit?*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- CAMBY., J.P., *Les primaires et les règles de droit électoral*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- CAMELI, R., *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, in VALASTRO, A., (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010.
- CAMPOBASSO, G. F., *Manuale di diritto commerciale*, Torino, Utet, 2010.
- CAPANO, G., GIULIANI, M., (a cura di), *Parlamento e processo legislativo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- CAPPELLINI, P., voce *Rappresentanza (dir. interm.)*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffré, 1987.
- CAPRIGLIONE, F., (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria (Governance, meritocrazia e baronie)*, Bari, Cacucci, 2010.
- CARANTA, R., *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CARBONERA, P.E., *La riforma elettorale e la Nuova Legge Elettorale Politica Italiana*, Torino, Zola, 1913.
- CARCATERRA, G., *La votazione*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con i lavori preparatori: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968.
- CARETTI, P., *Il recupero del regolamento prefascista in Assemblea Costituente*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- CARETTI, P., RUGGERI, A., *Le deleghe legislative. Riflessioni sulla recente giurisprudenza normativa e giurisprudenziale*, Milano, Giuffré, 2003.
- CARETTI, P., *La Cassazione pone, meritoriamente, alcuni punti fermi in tema di regolazione dell'informazione via internet*, in *Quad. cost.*, n. 4/2015.

- CARNEVALE, P., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi fra problemi di tenuta delle norme procedimentali, limite di omogeneità e controllo presidenziale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- CARNEVALE, P., *Leggendo in filigrana il comunicato-stampa della corte costituzionale del 25 gennaio scorso... sperando di non incorrere in allucinazioni. Note a prima (non lettura) sulla decisione relativa alla legge n. 52 del 2015*, in *Nomos*, n. 1/2017.
- CAROCCI, G., *Storia d'Italia dall'unità ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1986.
- CARRINO, A., *Tramonto della sovranità e marginalizzazione del dolore* in AA. VV., *Nuove frontiere del diritto*, Bari, Dedalo, 2001.
- CARRINO, A., *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2014.
- CASADEI, T., *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- CASANA, P., *La prima legge parlamentare sulle “incompatibilità” dei Deputati (13 maggio 1877)*, in *Studi piemontesi*, n. 1/2014.
- CASERTA, M., GAROFALO, C., PLUCHINO, A., RAPISARDA, A., SPAGANO, S., *Democrazia a sorte, ovvero la sorte della democrazia*, Catania, Malcom editore, 2012.
- CASSELLA, F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, Jovene, 1997.
- CASSESE, S., *Morte e trasfigurazione dello Stato*, in JEAN, C., (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- CASSESE, S., GUARINO, G., (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- CASSESE, S., *L'erosione dello Stato: una vicenda irreversibile?*, in CASSESE, S., GUARINO, G., (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Milano, Giuffrè, 2000.
- CASSESE, S., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- CASSESE, S., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- CASSESE, S., (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.

- CASSESE, S., *Stato in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016.
- CASSESE, S., *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, Mondadori, 2017.
- CATELANI, A., *Crisi dell'Unione Europea e necessarie riforme*, in 'L'Europa di fronte ad un bivio', in *Nomos*, n. 2/2014.
- CATTANEO, F., *Democrazia deliberativa. L'idea (nuova?) e i modelli di realizzazione*, in *Teoria politica*, XXV, n. 3/2009.
- CECCANTI, S., VASSALLO, S., (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- CECCANTI, S., *Decreti legge e decreti legislativi in Italia*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2014.
- CECCANTI, S., CURRERI, S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- CECCARINI, L., *Cittadini e politica online: fra vecchie e nuove forme di partecipazione*, in MOSCA, L., VACCARI, C., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica? Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- CECCHETTI, M., *Giustizia e politica: spunti di riflessione e linee di priorità per un rinnovato equilibrio tra i poteri della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 16/2008.
- CEDRONI, L., *La rappresentanza politica. Teoria e modelli*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- CERRI, A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973.
- CERRI, A., *Problemi relativi alla formazione della Corte "integrata"*, in *Giur. cost.*, 1979.
- CERRI, A., voce *Giudizio e procedimento di accusa*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989.
- CERRI, A., *Principi di legalità, imparzialità, efficienza*, in LANFRANCHI, L. (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1997.

- CERRI, A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffr , 2004.
- CERRI, A., *La crisi economica e le prospettive europee*, in 'L'Europa di fronte ad un bivio', in *Nomos*, n. 2/2014.
- CERUTTI, C., *L'istituto moderno-occidentale della rappresentanza politica* in www.giustamm.it, 2008.
- CHIEFFI, L., (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere*, *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere, Atti del convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006.
- CIANCIO, A., *I partiti politici europei e il processo di democratizzazione dell'Unione*, in *Federalismi.it*, n. 9/2009.
- CIAURRO, G.F., *Gli organi delle Camere*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), Roma, Camera dei deputati, 1968.
- CIAURRO, G.F., voce *Commissioni parlamentari, I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur., VII*, Roma, 1988.
- CIAURRO, L., DI CIOLO, V., voce *Elezioni, IV) Elezioni politiche: contenzioso*, in *Enc. giur., XIII*, Roma, 1989.
- CIAURRO, L., voce *Art. 67*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione, II* Torino, Utet, 2006.
- CICONETTI, S.M., *Lezioni di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014.
- CLARIZIA, A., *Note sui contratti pubblici alla luce del nuovo codice d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*, Roma, La Sapienza, 2016.
- CODACCI PISANELLI, A., *Il giudizio sui titoli dei nuovi senatori*, in *Scritti di diritto pubblico*, Citt  di Castello, tipografia Lapi, 1900.
- COEN, L., voce *Art. 97*, in CRISAFULLI, V., PALADIN, L., BARTOLE, S., BIN, R., (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- COLOSIMO, G., *Natura giuridica del corpo elettorale*, Napoli, Stabilimento tipografico genovese, 1968.
- CONTI, G., *Costituzionalismo e democrazia dei partiti a livello europeo*, in *Federalismi.it*, n. 24/2014.

- CONTE, G., *La riforma della disciplina sul reclutamento dei professori universitari*, in CAPRIGLIONE, F., (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria (Governance, meritocrazia e baronie)*, Bari, Cacucci, 2010.
- CONTINI, G., *In tema di voto palese e segreto nelle assemblee legislative parlamentari e regionali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Varese, Giuffrè, 1973.
- COSENTINO, U., voce *Incompatibilità parlamentare*, in *NDI*, VI, Torino, Utet, 1938.
- COSTA, P., *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, Milano, Giuffrè, Luglio-Settembre, 2004.
- COSTANZO, P., *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2012.
- COTTA, M., *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2, Bologna, Zanichelli, 1979.
- COTTA, M., voce *Democrazia*, in *Enc. giur.*, X., Roma, Treccani, 1990.
- COTTA, M., *Rappresentanza*, in *Enc. sc. soc.*, VII, Roma, Treccani, 1996.
- COTTA, M., voce *Rappresentanza politica*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- COTTA, M., DELLA PORTA, D., MORLINO, L., *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- COTTINO, G., *Diritto societario*, Padova, Cedam, 2006.
- CRISAFULLI, V., PALADIN, L., BARTOLE, S., BIN, R., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.
- CRISTOFOLINI, G., *La perdita del mandato politico a titolo di pena*, in *Rivista dir. pubbl. e della pubbl. amm. in Italia*, 1926.
- CROUCH, C., *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003, trad. it. a cura di Cristiana Paternò.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S.P., WATANUKI, J., *La crisi della democrazia. Rapporto alla Commissione trilaterale*, Milano, Franco Angeli, 1977, trad. it. a cura di Vito Messana.
- CUFFARO, V., DELFINI, F., (a cura di), *Commentario del codice civile*, Torino, Utet, 2009.

- CUNIBERTI, M., (a cura di), *Nuove tecnologie e libertà della comunicazione*, Milano, Giuffrè, 2008.
- CUOCOLO, L., *Democrazia rappresentativa e sviluppo tecnologico*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2001.
- CURRERI, S., *La procedura di revisione dei regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1995.
- CURRERI, S., *Il voto segreto: uso, abuso, eccezione*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Torino, Utet, 2001.
- CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica*, Firenze, University Press, 2004.
- CURRERI, S., *L'inopinato revival del «libero mandato parlamentare»*, in *Quad. cost.*, n. 3/2014.
- CURRERI, S., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti - Transfughismo*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017.
- D'ALBERTI, M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- D'ALIMONTE, R., *La formazione elettorale dei governi*, *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'Esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010.
- FABBRINI, S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'Esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010.
- D'ANDREA, A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012.
- DAHRENDORF, R., *Dopo la democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2003.
- DAL BOSCO, E., *La leggenda della globalizzazione*, Torino, Bollati Editore, 2004.
- DAL CANTO, F., *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.

- DE ANGELIS, L., (a cura di), *I consigli della Repubblica fiorentina. Libri fabarum XIII e XIV*, Archivio di Stato di Firenze, Ministero per i beni e le attività culturali, 2000.
- DE CRISTOFORIS, M., *La verifica dei poteri parlamentari: studio critico e proposta*, in *Il pensiero italiano*, 8, n. 31-32/1893, p. 374.
- DE DONATO, A., *La divisione a domanda congiunta*, in *Rivista del notariato*, fasc., 5, 2014.
- DE FINA, G., *Diritto elettorale*, Torino, Utet, 1977.
- DE FIORES, C., *Trasformazioni della delega legislativa e crisi delle categorie normative*, Padova, Cedam, 2001.
- DE FIORES, C., *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul Decennio*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2004.
- DE FIORES, C., *Brevi considerazioni sulla democrazia rappresentativa in Europa*, in 'L'Europa di fronte ad un bivio', in *Nomos*, n. 2/2014.
- DE JONGH, M., *Group dynamics in the Citizens' Assembly on Electoral reform*, 2013, reperibile al seguente link http://ukon.dk/wp-content/uploads/2015/09/Manon_phd.pdf.
- DE MICHELI, C., VERZICHELLI, L., *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- DE NICTOLIS, R., *Il controllo a campione negli appalti di lavori pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, n. 2/2002.
- DE PRETIS, A., *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000*, Milano, Giuffrè, 2001.
- DE ROSA, R., *Cittadini digitali: l'agire politico al tempo dei social media*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.
- DE ROSE, D., *Origine e sviluppo dell'ufficio delle tratte del Comune di Firenze nel secolo XIV*, in *Archivio di Stato di Firenze*, pp.1-38, reperibile al seguente link http://www.archiviodistato.firenze.it/asfi/fileadmin/risorse/allegati_publicazioni_online/istituzioni_1/ist1_derosa.pdf.

- DE SIERVO, U., *Considerazioni sul primato del governo nella produzione legislativa*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- DE VERGOTTINI, G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2013.
- DEL VECCHIO, I., *Tendenze in materia di delegazione legislativa nella giurisprudenza recente*, in *Federalismi.it*, n. 3/2015.
- DELLA MORTE, M., *Quale futuro per la rappresentanza politica?* in MORELLI, A., (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015.
- DELLA PORTA, D., *I partiti politici*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- DI CIOLO, V., CIAURRO, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.
- DI COSIMO, G., *Fonti normative del governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- DI STEFANO, L., *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII legislatura*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017.
- DI TARANTO, G., *La globalizzazione diacronica*, Torino, Giappichelli, 2013.
- DECARO, C., *La struttura delle Camere*, in MARTINES, T., SILVESTRI, G., DECARO, C., LIPPOLIS, V., MORETTI, R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.
- DECLEVA, E., (intervista a), a cura di Luciano Benadusi e Gioia Pampili, in *Scuola democratica*, n.1/2010.
- DIAMANTI, I., *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, Laterza, 2014.
- DICKMANN, R., STAIANO, S., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008.
- DOGLIANI, M., *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo verso democrazia d'investitura*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato. Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.
- DOGLIANI, M., MASSA PINTO, I., *La crisi costituzionale italiana nell'attuale fase della "lotta per la Costituzione"*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2006.
- DOGLIANI, M., (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015.

- DOGLIANI, M., *Il partito come strumento della separazione della politica dall'economia*, in DOGLIANI, M., (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- DOLEZ, B., *Sept enseignements de la primaire socialiste (et de celle de la droite et du centre)*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- DOWLEN, O., *The political potential of sortition: a study of the random selection of citizens for public office*, Exeter, Imprint academic, 2008.
- DOWLEN, O., *Sorting Out Sortition: A Perspective on the Random Selection of Political Officers*, in *Political studies*, Volume 57, 2009.
- DUEÑAS CASTRILLO, A.I., *La incidencia de los partidos políticos en el revocatorio del mandato en los ayuntamientos españoles*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- DURÁN ALBA, J.F., *Los partidos políticos en la recogida y el debate parlamentario de la iniciativa legislativa popular*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- DUSO, G., *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- DUSO, G., *Parti o partiti? Sul partito politico nella democrazia rappresentativa*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015.
- ELIA, L., voce *Governo (Forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- ELIA, L., *La presidenzializzazione della politica*, discorso in seno alla Corte Costituzionale e *lectio magistralis* all'Università di Torino, 2005, consultabile al seguente link <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/speciali/elia/lectio.html>.
- ELSTER, J., *Taming Chance: Randomization in Individual and Social Decisions. The tanner lectures on human values*, delivered at Brasenose College, Oxford University, May 6 and 7, 1987, reperibile al seguente link <http://tannerlectures.utah.edu/documents/a-to-z/e/Elster88.pdf>
- ERCOLESSI, G., *L'Europa verso il suicidio?*, Bari, Dedalo, 2009.

- ESPOSITO, R., voce *Elezioni (VI) – Elezioni amministrative*, in *Enc. Giur.*, XII, Torino, Utet, 1989.
- FABBRINI, S., *Governare l'Italia: il rafforzamento dell'Esecutivo tra pressioni e resistenze*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010.
- FABBRINI, S., *Sdoppiamento: una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2017.
- FASONE, C., *Sistemi di Commissioni parlamentari e forme di governo*, Padova, Cedam, 2012.
- FERRACCIU, A., *Note su le incompatibilità parlamentari: a proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista politica e letteraria*, 12, 1900.
- FERRARA, G., *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato. Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.
- FERRARA, G., *Democrazia e rappresentanza politica*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2005.
- FERRARA, G., *Democrazia e rappresentanza politica*, in CHIEFFI, L., (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere, Rappresentanza politica, gruppi di pressione, elites al potere, Atti del convegno di Caserta 6-7 maggio 2005*, Torino, Giappichelli, 2006.
- FERRARA, G., *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, Aracne, 2012.
- FERRARESE, R., DORE, R., voce *Globalizzazione*, in *Enc. sc. soc., I Supplemento*, 2001, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/
- FERRARESE, M.R., *La 'glocalizzazione' del diritto: una trama di cambiamenti giuridici*, in AMATO, C, PONZANELLI, G., (a cura di), *Global law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006.
- FERRARI, G., voce *Elezioni (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1982.

- FERRARI, G.F., voce *Rappresentanza istituzionale* in *Enc. giur.*, XXIX, Roma, Treccani, 1989.
- FERRARI, G.F., *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- FERRARI ZUMBINI, R., *Il mosaico regolamentare nelle Camere subalpine del 1848*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- FERRARI, G., TARANTINO, L., (a cura di), *Osservatorio amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 1, 2016.
- FERRARI, G., TARANTINO, L., (a cura di), *Osservatorio amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, fasc. 4, 2016.
- FERRERO CAMBIANO, C., *Le leggi d'incompatibilità e il sorteggio dei deputati impiegati*, in *La nuova rivista*, n. 121/1883.
- FERRI, G., *Giustizia e ordinamento. Problemi e prospettive di riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giustizia insieme*, fasc. 2-3, 2009.
- FINAZZI AGRÒ, A., *Squadra sbagliata si cambia. Intervista rilasciata a ZAGARIA, C., Processo all'università. Cronache dagli atenei italiani tra inefficienze e malcostume*, Bari, Dedalo, 2007.
- FINLEY, M. I., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari, Laterza, 1973.
- FINLEY, M.I., *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, 1985, trad. it. a cura di Elio Lo Cascio.
- FIORAVANTI, M., *La crisi del regime liberale (1918-1925) nel giudizio della giuspubblicistica italiana*, in GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- FISICHELLA, D., *La rappresentanza politica: antologia*, Milano, Giuffrè, 1983.
- FISICHELLA, D., *Crisi della politica e governo dei produttori*, Roma, Carocci, 2007.

- FISICHELLA, D., *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- FITOUSSI, J.P., *La democrazia e il mercato*, Milano, Feltrinelli, 2004, trad. it. a cura di Massimo Scotti.
- FIUMICELLI, D., *Ostruzionismo e strumenti di "compressione" del procedimento parlamentare: quale ruolo oggi per minoranze e opposizioni parlamentari? Il caso della conversione dei decreti-legge*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- FOIS, G., *I concorsi universitari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. 4, 2001.
- FORCELLESE, T., *Nascita e sviluppo dell'Uomo qualunque: la precarietà dell'«antipolitica»*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- FORMENTI, C., *Sfera pubblica e nuovi media*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010.
- FORTI, U., *I controlli dell'amministrazione comunale*, in ORLANDO, V.E., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, II*, Milano, Società editrice libraria, 1915.
- FRAGOLA, G., *La legge elettorale politica*, Milano, Società editrice libraria, 1913.
- FRAISSE, R., *Les primaires et leurs différents juges*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- FRANCO, L., *La delegazione legislativa e i tempi dell'ordinamento*, Napoli, Esi, 2014.
- FRETTEL, J., *La crise du militantisme*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- FROSINI, T.E., *Le votazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- FROSINI, T.E., *Principio maggioritario*, in CASSESE, S., (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006.
- FURLANI, S., voce *Elettorato passivo*, in *NN. DI.*, VI, Torino, Utet, 1957.
- FURLANI, S., voce *Rappresentanza politica*, in *NN. DI.*, XIV, Torino, Utet, 1957.
- FUSARO, C., *Principio maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990.
- FUSARO, C., *La disciplina delle campagne elettorali nella Prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quad. oss. elett. Regione Toscana*, n. 51/2004.
- GABRIELLI, G., *Grande dizionario illustrato della lingua italiana*, Milano, Mondadori, 1989.

- GALATERIA, L., *Gli organi collegiali amministrativi, II, L'attività*, Milano, Giuffrè, 1973.
- GALEOTTI, U., *Principi regolatori delle Assemblee*, Torino, Bocca, 1900.
- GALEOTTI, U., *Il Regolamento della Camera dei deputati*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1902.
- GALEOTTI, S., voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962.
- GALEOTTI, S., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1963.
- GALGANO, F., voce *Principio di maggioranza*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986.
- GALGANO, F., *Il principio di maggioranza nelle società personali*, Padova, Cedam, 1960.
- GALGANO, F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- GALGANO, F., *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, Zanichelli, 2013.
- GALLI, C., *Spazio e consenso nella politica globale*, in GHERARDI, R., (a cura di), *Politica, consenso e legittimazione. Trasformazioni e prospettive*, Roma, Carocci, 2002.
- GAMBALE, P., *La verifica dei poteri nel periodo statutario: l'istituzione della Giunta delle elezioni nel 1868*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- GARGIULO, U., *I collegi amministrativi*, Napoli, Jovene, 1961.
- GAROFOLI, R., DE GIOIA, V., *Codice degli appalti di lavori pubblici*, Milano, Giuffrè, 2006.
- GARZIA, C., *Il ruolo della Giunta delle elezioni nella Camera dei deputati del Regno d'Italia*, in *Nuovi studi politici*, n. 2/2004.
- GATTA, E., voce *Eleggibilità*, in *NDI*, V, Torino, Utet, 1938.
- GATTI CORSETTI, M., *Le incompatibilità parlamentari*, Torino, Bocca, 1904.
- GEMMA, G., *Elezioni o sorteggio? Note critiche contro la riproposizione di una soluzione del passato*, in *Lo Stato*, n. 6/2016.
- GHERARDI, R., (a cura di), *Politica, consenso e legittimazione. Trasformazioni e prospettive*, Roma, Carocci, 2002.

- GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari, Laterza, 2006.
- GIANFRANCESCO, E., LUPO, N., *Introduzione*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- GIANFRANCESCO, E., *Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- GIANFRANCESCO, E., *Uffici e Commissioni nel diritto parlamentare del periodo statutario*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.
- GIANOLIO, R., voce *Diritti politici*, in *Enciclopedia forense, III*, Milano, Vallardi, 1958.
- GIANNINI, M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffr , 1993.
- GIANNITI, L., LUPO, N., *Il governo in parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta*, in CECCANTI, S., VASSALLO, S., (a cura di), *Come chiudere la transizione: cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- GIANNITI, L., LUPO, N., *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- GIANTURCO, V., *I giudizi penale della Corte costituzionale*, Milano, Giuffr , 1965.
- GIGLIONI, F., *La partecipazione all'attivit  di controllo*, in VALASTRO, A., (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010.
- GILABJA CABRERO, E., *Partidos políticos y régimen de concejo abierto*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- GIOVANNETTI, G., voce *Globalizzazione*, in *Enc. it., IX Appendice*, 2015, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_res-71611027-dd74-11e6-add6-00271042e8d9_%28Enciclopedia-Italiana%29/

- GIRAUDI, G.C.S., *Note critiche sul teorema dell'impossibilità di un'ue pienamente democratica. Un breve commento al Saggio di Dieter Grimm*, in 'L'Europa di fronte ad un bivio', in *Nomos*, n. 2/2014.
- GINSBORG, P., *La democrazia che non c'è*, Torino, Einaudi, 2006.
- GIULIANI, M., *Il deficit democratico nell'Unione*, in *Il Mulino*, n. 2/2004.
- *Globalizzazione*, in *Dizionario di Storia*, 2010, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Dizionario-di-Storia%29/
- GOOGDWIN, B., *Justice by lottery*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1992.
- GORI, L., *L'incompatibilità dei cittadini eletti nell'«elenco dei Quarantacinque»: un caso di scuola (forse), comunque da risolvere*, in *Quad. cost.*, n. 1/2009.
- GOVI, M., *Per una riforma delle disposizioni circa l'ineleggibilità e l'incompatibilità parlamentare degli impiegati dello Stato*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm.*, 3, 1911.
- GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- GRASSO, P. G., voce *Elezioni politiche*, in *Enciclopedia forense*, III, Milano, Vallardi, 1958.
- GRASSO, G., voce *Partiti politici europei*, in *Dig., disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, Utet, 2008.
- GRASSO, G., *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017.
- GREBLO, E., *Democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- GREGORIO, M., *Il ruolo costituzionale del partito politico nella modernità giuridica europea*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015.
- GREVI, V., GIOSTRA, G., DELLA CASA, F., (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Padova, Cedam, 2011.
- GRIMM, D., *La forza dell' UE sta in un' accorta autolimitazione*, in *L'Europa di fronte ad un bivio*, in *Nomos*, n. 2/2014.

- GRIPPO, P., *La verifica dei poteri nella Camera dei Deputati e il giudizio sulle elezioni contestate*, in *Il Filangieri*, n. 6/1881.
- GROSSO, E., *La titolarità del diritto di voto, Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001.
- GUARALDO, O., TEDOLDI, L., (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Verona, Ombre corte editore, 2005.
- GUARINO, G., *Deliberazione-nomina-elezione (a proposito delle modalità di elezione da parte del Parlamento di un terzo dei giudici costituzionali)*, in *Riv. it. per le sc. giur.*, VIII, 1954.
- GUARINO, G., *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Passigli editori, 2008.
- GUERRERO, A., *Against Elections: The Lottocratic Alternative*, in *Philosophy & Public Affairs*, n. 2/2014.
- GUGLIELMINETTI, E., *Che cos'è un partito politico*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- GUICCIARDINI, F., *Dialogo e discorsi del Reggimento di Firenze*, Ed. it., Bari, Laterza, 1932.
- JAN, P., *La V° République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- JEAN, C., (a cura di), *Morte e riscoperta dello Stato-nazione*, Milano, Franco Angeli, 1991.
- JELLINEK, W., *Forme di votazione negativa*, in *Scritti in onore di Oreste Ranalletti*, Padova, Cedam, 1931.
- HABERMAS, J., *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, in ZOLA, D., (a cura di), *Dopo la politica: democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'asino, 2008.
- HANSEN, M.H., *La democrazia ateniese nel IV secolo a. C.*, Milano, Led, 2003, trad. it. a cura di Monica Tondelli.
- HELD, D., *Governare la globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- HELD, D., MCGREW, A., *Globalismo e antiglobalismo*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- HOFFE, O., *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.

- KELSEN, H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di comunità, 1952.
- IGNAZI, P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.
- INCORVATI, G., MARCELLI, F., (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, Aracne, 2010.
- IRTI, N., *Fenomenologia del diritto debole*, in AA. VV., *Nuove frontiere del diritto*, Bari, Dedalo, 2001.
- LA GRECA, G., voce *Articolo 31*, in GREVI, V., GIOSTRA, G., DELLA CASA, F., (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato, I*, Padova, Cedam, 2011.
- LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato, Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.
- LABRIOLA, S., voce *Rappresentanza*, in CASSESE, S., (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2007.
- LABRIOLA, S., *Per una storia breve di un lungo decennio*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2004.
- LANCHESTER, F., *Votazioni, sistema politico e riforme istituzionali*, Roma, Bulzoni, 1987.
- LANCHESTER, F., voce *Responsabilità politica*, in ZACCARIA, G. (a cura di), *Lessico della politica*, Roma, Edizioni lavoro, 1987.
- LANCHESTER, F., voce *Propaganda elettorale*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988.
- LANCHESTER, F., voce *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990.
- LANCHESTER, F., voce *Votazioni*, in *Enc. giur.*, XXXII, Roma, 1990.
- LANCHESTER, F., voce *Voto (Diritto di)*, in *Enc. dir.*, XLVI, Milano, Giuffrè, 1993.
- LANCHESTER, F., *La verifica dei poteri nel diritto comparato: modelli a confronto*, in *Contraddittorio e trasparenza nel nuovo regolamento della verifica dei poteri. Atti del convegno organizzato dalla Giunta delle elezioni tenutosi alla Camera dei Deputati il 4 dicembre 1998*, Roma, 1999 e reperibile al seguente link

www.google.it/webhp?hl=it&sa=X&ved=0ahUKEwi8uKeZ1OzRAhXBOhoKHVFUA1kQPAgD#hl=it&q=lanchester+verifica+dei+poteri

- LANCHESTER, F., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, in CARLASSARRE, L., (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001.
- LANCHESTER, F., *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004.
- LANCHESTER, F., *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in ROGARI, G., (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre, 2004*, Firenze, University Press, 2006.
- LANCHESTER, F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano, Giuffrè, 2006.
- LANCHESTER, F., *Il concetto di rappresentanza in campo politico e i problemi della integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in *Il Filangieri, Quaderno 2006*, Napoli, Jovene, 2007.
- LANCHESTER, F., *Lo Stato sovrano dopo l'affermarsi del modello democratico*, in *Federalismi.it*, n. 21/2012.
- LANCHESTER, F., *Le cinque crisi e i compiti del diritto costituzionale*, in www.parlalex.it, 2012.
- LANCHESTER, F., *Tecnici e democrazia*, in www.parlalex.it, 2012.
- LANCHESTER, F., *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, Giuffrè, 2014.
- LANCHESTER, F., *Dal "grande partito" al "piccolo", rispettabile e regolato*, in *Nomos*, n. 2/2014.
- LANCHESTER, F., *Il sorteggio in campo politico come strumento integrativo dell'attività delle Assemblee parlamentari*, in *Nomos*, n. 2/2016.
- LANCHESTER, F., *Il Corpo elettorale tra recessione del principio elettivo e il ruolo delle Corti. Riflessioni sul caso italiano*, in *Nomos*, n. 1/2017.
- LANCHESTER, F., *Lo stato della democrazia pluralista in Europa*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017.
- LANE, F.C., *Storia di Venezia*, Torino, Einaudi, 1978.

- LANFRANCHI, L., (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1997.
- LASCHI, G., *I liberal-costituzionali nelle elezioni del 1913 e del 1919*, in *Il Politico*, n. 1/1990.
- LATINI, C., “*Un molino a vento che macina a vuoto*”. *I regolamenti, le commissioni e i rapporti tra Parlamento e Governo (1861-1920)*, in *Le carte e la storia*, n. 1/2016.
- LEFEBVRE, R., *Les primaires ouvertes et les partis politiques*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- LEIBHOLZ, G., *La rappresentazione della democrazia*, a cura di FORTI, S., Dilanio, Giuffrè, 1989.
- LEVADE, A., *La primaire de la droite et du centre*, in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3/2017.
- LEVI, L., voce *Legittimità*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- LEVI, L., MOSCONI, A., (a cura di), *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano* Torino, Celid, 2005.
- LEVI, L., *Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo*, in *Il Federalista*, 1, 2009.
- LIETO, S., *La crisi dei partiti politici nella duplicità paradigmatica globale e locale*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012.
- LIPARI, N., RESCIGNO, P. (coordinato da), *Diritto civile, II*, Milano, Giuffrè, 2009.
- LIPPOLIS, V., *I partiti politici europei*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2002.
- LIPPOLIS, V., *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007.
- LIPPOLIS, V., *La centralità del Governo nel sistema politico. Le specificità del caso italiano*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010.
- LIPPOLIS, V., *Le trasformazioni del partito politico e la personalizzazione della politica*, in “*Tra parte e tutto: il partito e le sue radici*”, in *Nomos*, n. 3/2015.
- LIZZA, G., (a cura di), *Geopolitica delle prossime sfide*, Torino, Utet, 2011.

- LOMBARDINI, I., *Il nuovo arbitrato nei contratti pubblici, obbligatoriamente amministrato dalla Camera arbitrale: rivoluzione copernicana o restaurazione?*, in *Rivista dell'arbitrato*, fasc. 4, 2016.
- LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con il lavori preparatori: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968.
- LUCIANI, M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica, Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000*, Milano, Giuffré, 2001.
- LUCIANI, M., *Ruolo della docenza universitaria*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2016.
- LUPO, N., *Il ruolo normativo del Governo*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, in *Il Filangieri, Quaderno 2010*, Napoli, Jovene, 2010.
- LUPO, N., *La rappresentanza politica oggi*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017.
- LUZZATTI, L., *Il giudizio sulle elezioni politiche contestate in Inghilterra e in Italia*, in *Nuova antologia*, 1877.
- MANGIA, A., *Referendum*, Padova, Cedam, 1999.
- MAESTRI, G., *I simboli della discordia. Normativa e decisioni sui contrassegni dei partiti*, *Quaderni di Nomos*, Milano, Giuffré, 2012.
- MAESTRI, G., *I simboli dei partiti in Italia: comunicare, cosa?*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2017.
- MAESTRI, G., *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, n. 2/2017.
- MAGARÒ, P., *Delega legislativa e dialettica politico-istituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- MAJONE, G., *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, in *Stato e mercato*, n. 1/2003.

- MAJONE, D., *Integrazione europea, tecnocrazia, e deficit democratico. Commenti di Ota de Leonardis e Antonio La Spina*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4/2010.
- MALFATTI, E., PANIZZA, S., ROMBOLI, R., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- MANCA, A.G., *I funzionari-deputati tra Parlamento e amministrazione in una prospettiva comparata*, in MANCA, A.G., BRAUNDER, W., (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker&Humblot, 1998.
- MANCA, A.G., *I funzionari-deputati: problemi di ricerca*, in *Le carte e la storia*, n. 2/1998.
- MANCA, A.G., LACCHÉ, L., (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi, Atti del Convegno, Trento, 30 novembre-2 dicembre 2000, Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2003.
- MANCA, A.G., *Incompatibilità parlamentari e forma di governo nella monarchia costituzionale italiana ottocentesca*, in NIEDDI, A., SODDU, F., (a cura di), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, Sassari, Editrice democratica sarda, 2011.
- MANCA, A.G., *La Commissione per l'accertamento del numero dei deputati impiegati nella Camera dei deputati subalpina (1848-1860)*, in AIMO, P., COLOMBO, E., RUGGE, F., (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia, University press, 2014.
- MANCINI, M., GALEOTTI, U., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1891.
- MANCINI, P., *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- MANETTI, M., *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxiemendamenti*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012.

- MANFRELLOTTI, R., *Studenti, diritto allo studio, livelli essenziali*, in ARCARI, A., GRASSO, G., (a cura di), *Ripensare l'università. Un contributo interdisciplinare sulla legge n. 240 del 2010*, Milano, Giuffré, 2011.
- MANIN, B., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, Il Mulino, 2010.
- MANNINO, A., *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto del mandato imperativo*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001.
- MANZELLA, A., *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, in *Quad. cost.*, n. 3/2012.
- MARCELLI, F., *Alla ricerca della democrazia in crisi*, in INCORVATI, G., MARCELLI, F., (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, Aracne, 2010.
- MARCELLI, F., MARSOCCI, P., PIETRANGELO, M., (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Esi, 2015.
- MARCHETTI, A., *Il procedimento governativo di approvazione dei decreti-legge tra regole formali e prassi: il requiem della collegialità ministeriale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- MARCONI, M., *Nel groviglio delle etnie*, in LIZZA, G., (a cura di) *Geopolitica delle prossime sfide*, Torino, Utet, 2011.
- MARSOCCI, P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in MARCELLI, F., MARSOCCI, P., PIETRANGELO, M., (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Esi, 2015.
- MASTROPAOLO, A., SCUCCIMARRA, L., *Introduzione. Alla ricerca dell'anello mancante*, in *Meridiana*, n. 58/2007.
- MARTELLI, P., *Elezioni e democrazia rappresentativa: un'introduzione teorica*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffré, 2005.
- MARTINES, T., SILVESTRI, G., DECARO, C., LIPPOLIS, V., MORETTI, R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffré, 2011.
- MARSOCCI, P., *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni partitiche*, Napoli, Esi, 2012.

- MARTÍN CORTES, I., *El referéndum de no en Grecia: una consulta de dimensiones internacionales*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- MARTINES, T., SILVESTRI, G., DECARO, C., LIPPOLIS, V., MORETTI, R., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011.
- MARTUCCI, R., *Un Parlamento introvabile? Sulle tracce del sistema rappresentativo sardo-italiano in regime statutario 1845-1915*, in MANCA, A.G., LACCHÉ, L., (a cura di), *Parlamento e Costituzione nei sistemi costituzionali ottocenteschi, Atti del Convegno, Trento, 30 novembre-2 dicembre 2000, Annali dell'istituto storico italo-germanico in Trento*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker & Humblot, 2003.
- MASCHERONI, G., *I giovani e siti di social network: fra partecipazione e individualismo in rete, Nuovi media, nuova politica?, Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- MASTROPAOLO, A., *La crisi della democrazia. Tra interessi e paradigmi*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 7*, 1996.
- MASTROPAOLO, A., *Antipolitica: all'origine della crisi italiana*, Napoli, L'ancora del mediterraneo, 2000.
- MASTROPAOLO, A., *Notabili, clientelismo e trasformazioni*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Il Parlamento, Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 2001.
- MASTROPAOLO, A., *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2005.
- MASTROPAOLO, A., *La democrazia è una causa persa?*, Torino, Bollati editore, 2011.
- MASTROPAOLO, A., *Donde vengono e dove se ne stanno andando i partiti politici?*, in *Parolechiave*, n. 1/2012.
- MASTROPAOLO, A., *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2013.
- MASTROPAOLO, A., *Una rilettura dei principi del governo rappresentativo*, in *Comunicazione politica*, n. 3/2014.

- MASTROPAOLO, A., *Politica, iperpolitica, populismo*, in VOLPI, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- MASTROPAOLO, A., *La crisi della trascendenza democratica*, in *Storia del pensiero politico*, n. 2/2015.
- MASTROPAOLO, A., *La politica dei partiti come politica costituzionale*, in DOGLIANI, M. (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- MAZZAMUTO, S., *Per una riforma del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, fasc. 1-2, 2011.
- MAZZANTI PEPE, F., *Profilo istituzionale dello stato italiano*, Roma, Carocci, 2004.
- MAZZONI HONORATI, M.L., *Lezioni di diritto parlamentare*, Torino, Giappichelli, 1997.
- MAZZOTTA, O., *Formazione e selezione dei docenti di diritto del lavoro*, in *Quad. di Arg. dir. lav.*, n. 7/2007.
- MERLINI, S., *Il Parlamento e la forma di governo parlamentare nel periodo statutario*, MANCA, A.G., BRAUNDER, W., (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker&Humblot, 1998,
- MERLONI, F., *La moralizzazione delle università*, in *Giornale di dir. amm.*, fasc. 6, 2009.
- MERUSI, F., *Il metodo della cooptazione*, in CAPRIGLIONE, F., (a cura di), *Luci ed ombre della riforma universitaria (Governance, meritocrazia e baronie)*, Bari, Cacucci, 2010.
- MEZZANOTTE, P., *La disciplina della par condicio per le elezioni politiche 2008. La seconda fase della campagna elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 6/2008.
- MEZZANOTTE, P., *La disciplina della par condicio nei regolamenti delle autorità di vigilanza. I tratti salienti*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2013.
- MIANI, M., *La comunicazione pubblica in Italia tra vecchi e nuovi media*, in *Polis*, n. 1/2003.

- MIANI, M., *L'uso politico dei nuovi media e il rischio del populismo*, in *Il Mulino*, n. 5/2007.
- MICELI, V., *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892.
- MICELI, V., *La verifica dei poteri*, in *Roma-Rivista politica parlamentare*, 1897.
- MICELI, V., *Le incompatibilità parlamentari. Studio di diritto parlamentare*, Estratto dell'enciclopedia giuridica italiana, 1902.
- MINERVA, F., voce *Ordinamento penitenziario, I) Diritto penale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, 1990.
- MOCAVINI, G., *Decreti-legge, delegificazione e attribuzione di potere regolamentare al governo*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- MODUGNO, F., *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2000.
- MONATERI, P.G., *Contratto e globalizzazione: introduzione*, in AMATO, C, PONZANELLI, G., (a cura di), *Global law v. local law. Problemi della globalizzazione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2006.
- MONGARDINI, C., *Forme e formule della rappresentanza politica*, Milano, Franco Angeli, 1994.
- MONGARDINI, C., PIRZIO AMMASSARI, G., (a cura di), *Crisi e trasformazione della rappresentanza nell'Europa moderna*, Roma, EUroma, 1994.
- MONTALDO, S., *Il Parlamento e la società di massa (1900-19)*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Torino, Utet, 2001.
- MORBIDELLI, G., PEGORARO, L., REPOSO, A., VOLPI, M., *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2012.
- MORELLI, A., (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, Giuffrè, 2015.
- MORETTI, A., voce *Articolo 137*, in BRANCA, G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1981.
- MOHROFF, F., *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, Bardi editore, 1948.
- MOHROFF, F., voce *Commissione parlamentare*, in *NN. DI, III*, Torino, Utet, 1958.

- MORETTI, M., *Sul passato - e sul presente - dei concorsi*, in BOLOGNA, C., ENDRICI, G., (a cura di), *Governare le università*, Bologna, Il Mulino, 2011.
- MORLINO, L., voce *Regimi politici*, in *Enc. sc. soc.*, VII, Roma, 1997.
- MORTATI, C., *La Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, 1947.
- MORTATI, C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, 1949, reperibile come inedito al seguente link http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/10/Mortati_Nomos-2_2015.pdf.
- MORTATI, C., voce *Art. 67*, in BRANCA, G., PIZZORUSSO, A., (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1986.
- MOSCA, L., VACCARI, C., *Nuovi media e politica: una introduzione*, in ID., (a cura di), *Nuovi media, nuova politica?, Partecipazione e mobilitazione online da MoveOn al Movimento 5 stelle*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- MOSCHELLA, G., *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 1999.
- MOSTACCI, E., *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2015.
- MURGIA, S., *Alcuni paradossi dell'abuso della decretazione d'urgenza e gli effetti negativi sull'esercizio della funzione legislativa*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.
- MUSELLA, F., *Legge, diritti e tecnologie. Approcci a confronto*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010.
- MUSTI, D., *Demokratia. Origini di un'idea*, Roma-Bari, Laterza, 1995.
- NEDELMANN, B., *La distruzione costruttiva dei partiti politici contemporanei*, in MONGARDINI, C., PIRZIO AMMASSARI, G. (a cura di), *Crisi e trasformazione della rappresentanza nell'Europa moderna*, Roma, EUroma, 1994.
- NATALE, G., *La questione sociale e la crisi del Parlamento dal 1890 al 1900*, in *Il centenario del Parlamento, 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Roma, Camera dei deputati, 1948.
- NEGRI, G., CIAURRO, G.F., voce *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, XV, Roma, 1989.

- NIEDDI, A., SODDU, F., (a cura di), *Assemblee rappresentative, autonomie territoriali, culture politiche*, Sassari, Editrice democratica sarda, 2011.
- NISTICÒ, M., PASSAGLIA, P., (a cura di), *Internet e Costituzione, Atti del Convegno, Pisa, 21-22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014.
- NOCILLA, D., CIAURRO, L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.
- NOCILLA, D., *Sui rapporti tra definizione dell'oggetto della delega legislativa e formulazione dei principi e criteri direttivi*, in *Giur. cost.*, n. 5/2014.
- OHMAE, K., *Il senso della globalizzazione*, Milano, Etaslibri, 1998.
- OLIVITO, E., *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- ORLANDO, V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889.
- ORLANDO, V.E., *La legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità di una revisione di essa*, in *Archivio di diritto pubblico*, 4, 1894.
- ORLANDO, V.E., (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, II*, Milano, Società editrice libraria, 1915.
- ORLANDO, V.E., *Sulle incompatibilità dell'Ufficio di deputato con la professione di avvocato*, in *Scritti vari di diritto pubblico e scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1940.
- ORRÙ, R., *Divieto di mandato imperativo e anti-defection laws: spunti di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4/2015.
- ORSINA, G., *L'organizzazione politica nelle Camere della proporzionale (1920-1924)*, GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- ORSINA, G., *Il "luogo" storico della riforma regolamentare del 1920 nella vicenda politica italiana*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- PACELLI, M., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Il Parlamento italiano 1868-1988, II*, Milano, Nuova Cei, 1988.

- PALANO, D., *Partito*, Bologna, Il Mulino, 2013.
- PALANO, D., *La democrazia senza partiti*, Milano, Vita e Pensiero, 2015.
- PALANO, D., *Il partito inutile?*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015.
- PALANO, D., *La macchina per fabbricare passioni. Il concetto di "partito" nell'era della "crisi" dei partiti*, in *Filosofia politica*, n. 1/2015.
- PALMA, V., *Del potere elettorale negli Stati liberi*, Milano, Treves, 1869.
- PALMA, L., *Le incompatibilità parlamentari*, in *Nuova antologia*, 1877.
- PALMA, L., *Le nostre incompatibilità parlamentari*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1883.
- PALMA, L., *Corso di diritto costituzionale, II*, Firenze, Giuseppe Pellas Editore, 1884.
- PAOLI, U.E., *Studi di diritto attico*, Firenze, Università degli studi di Firenze, 1930.
- PAPA, A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, Esi, 1998.
- PAPPAS, T., *Il carisma politico*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2012.
- PASCIUTO, V., *Le modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati: le Commissioni permanenti*, in *Riv. dir. pubb. e pubbl. amm.*, 13, 1921.
- PASQUINO, G., *Manuale di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- PASQUINO, G., voce *Art. 49*, in BRANCA, G., PIZZORUSSO, A., (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1992.
- PASQUINO, G., voce *Regime politico*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- PASQUINO, G., *Deficit democratico*, in *Rivista italiana di scienze politiche*, n. 3/2012.
- PASQUINO, G., *Partiti, istituzioni, democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2014.
- PASSAGLIA, P., *Internet nella Costituzione italiana: considerazioni introduttive*, in NISTICÒ, M., PASSAGLIA, P., (a cura di), *Internet e Costituzione, Atti del Convegno, Pisa, 21-22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014.
- PAVANINI, G., voce *Divisione giudiziale*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964.

- PELLIZZONI, L., *Cosa significa partecipare*, in *Rassegna italiana di sociologia*, n. 3/2005.
- *Personalizzazione della politica*, in *Lessico del XXI secolo*, 2013, reperibile al seguente link [http://www.treccani.it/enciclopedia/personalizzazione-della-politica_\(Lessico-del-XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/personalizzazione-della-politica_(Lessico-del-XXI-Secolo)/)
- PERTICONE, G., voce *Partito politico* in *NN. DI.*, XII, Torino, Utet, 1957.
- PICCIO, D., *La scommessa democratica dei partiti in trasformazione*, in www.costituzionalismo.it, n. 3/2015.
- PIERMATTEI, S., voce *Articolo 27*, in CONSOLO, S., (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Roma, Laurus Robuffo Edizioni, 2016.
- PINELLI, C., *Continuità e svolta nella storia dei Regolamenti parlamentari*, in *I regolamenti parlamentari nei momenti di “svolta” della storia costituzionale italiana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 15/2008.
- PIRETTI, M. S., *Le leggi elettorali e la loro incidenza sulla Camera dei deputati. Un'analisi della ricadute delle riforme del 1882, 1912 e 1919*, in MANCA, A.G., BRAUNDER, W., (a cura di), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna-Berlino, Il Mulino-Duncker&Humblot, 1998.
- PISICCHIO, P., *Governi tecnici e rappresentanza*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2017.
- PITRUZZELLA, G., *Corpo elettorale*, Palermo, Compostampa, 1984.
- PITRUZZELLA, G., voce *Elezioni (II)*, (*Elezioni politiche: elettorato*), in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 1989.
- PITTERI, D., *Democrazia elettronica*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- PIVETTI, M., *Consiglio superiore e sistema elettorale: sorteggio, panachage, primarie e altro ancora*, in *Questione giustizia*, n. 5/2009.
- PIZZETTI, F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in *Partiti e società civile a sessant'anni dalla Costituzione. Atti del XXII del convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Alessandria, 17-18 ottobre, 2008*, Napoli, Jovene, 2009.
- PIZZORNO, A., *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti sindacati*, Bologna, Il Mulino, 1980.

- PIZZORNO, A., *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *Quaderni di sociologia*, 3-4, Torino, Taylor editore 1996.
- PIZZORNO, A., *La democrazia di fronte allo Stato*, Milano, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2010.
- PIZZORUSSO, A., voce *Articolo 135*, in BRANCA, G., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1981.
- PIZZORUSSO, A., voce *Controlli*, III) *Controlli costituzionali*, in *Enc. giur.*, X, Roma, 1988.
- POGGI, G., *Lo Stato, natura, sviluppo, prospettive*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- POMBENI, P., *La rappresentanza politica*, in ROMANELLI, R., (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
- POMBENI, P., voce *La personalizzazione della politica in XXI secolo*, 2009, reperibile al seguente link [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica-\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica-(XXI-Secolo)/)
- PORTINARO, P.P., *Stato*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- PORTINARO, P. P., voce *Legittimità*, in *Enc. sc. soc.*, V, Roma, Treccani, 1996.
- PORTINARO, P.P., *La teoria politica e il dibattito sulla globalizzazione. Un bilancio*, in *Teoria politica*, XXV, n. 3/2009.
- PRINCIPATO, L., *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012.
- PROSPERETTI, U., *L'elettorato politico attivo*, Milano, Giuffrè, 1954.
- PROSPERO, M., *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, Carocci, 2012.
- PROVASI, G., voce *Governabilità*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- QUADRATO, R., voce *Rappresentanza (dir. rom.)*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987.
- RACIOPPI, F., BRUNELLI, I., *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, Utet, 1909.
- RAMBAUD, R., *L'argent et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- RAMETTA, P., *Il ruolo delle commissioni nel procedimento di conversione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2016.

- RANIOLO F., (a cura di), *La trasformazione dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- RANIOLO, F., *Introduzione: partiti politici e cambiamenti partitici*, in RANIOLO F., (a cura di), *La trasformazione dei partiti politici*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004.
- RANIOLO, F., *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2013.
- RAPPORTI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, annate 2011-2016 in www.camera.it
- REIGNIER, D., *La fin de la discipline partisane*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- RESCIGNO, G.U., voce *Gruppi parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970.
- RESCIGNO, G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1984.
- RESCIGNO, G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, IV, Bologna, Il Mulino, 1994.
- REVELLI, M., *Finale di partito*, Torino, Einaudi, 2013.
- RICCI, M., *Reclutamento e stato giuridico dei professori e dei ricercatori di ruolo*, in BROLLO, M., DE LUCA TAMAJO, R., (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.
- RICCIO, S., *Il processo penale avanti la Corte costituzionale*, Napoli, Jovene, 1955.
- RICCOBONO, F., *Crisi dello Stato e legittimazione democratica*, in LABRIOLA, S., (a cura di), *Ripensare lo Stato, Atti del convegno di studi, Napoli, 22-23 marzo 2002*, Milano, Giuffrè, 2003.
- RIDOLA, P., voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982.
- RIDOLA, P., *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli, II*, Padova, 1995.
- RIDOLA, P., *I partiti nel nuovo sistema italiano: forme della democrazia o strumenti del leader?*, Intervento al Seminario Astrid su *I partiti nel nuovo sistema italiano*, reperibile in www.astrid-online.it, 2008.
- RIDOLA, P., *Principio democratico e principio parlamentare nell'Unione Europea: il difficile cammino della democrazia federalistica*, in BRONZINI, G.,

- GUARRIELLO, F., PICCONE, V., (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti. Istituzioni. Politiche*, Roma, Ediesse edizioni, 2009.
- ROBLEDO SILVA, P., *Una mirada a mediación de los partidos políticos en la revocatoria del mandato en Colombia: estudio del caso de Bogotá*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios politicos y constitucionales, 2016.
 - RÖCKE, A., SINTOMER, Y., *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.
 - RODOTÀ, S., *Tecnopolitica*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
 - RODOTÀ, S., *Una Costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, n. 3/2010.
 - ROGARI, G., (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo, Atti del convegno di studi Firenze, 28-29 ottobre, 2004*, Firenze, University Press, 2006.
 - ROMANELLI, R., (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.
 - ROMANO, S., *La teoria dei diritti politici subiettivi*, Milano, Sel, 1897.
 - ROMANO, A.A., *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1990.
 - ROMBOLI, R., *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile 2011)*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011.
 - ROSANVALLON, P., *Il politico. Storia di un concetto*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005, trad.it. a cura di Riccardo Brizzi e Michele Marchi.
 - ROSANVALLON, P., *La contro-democrazia. La democrazia nell'era della diffidenza*, in *Ricerche di storia politica*, n. 3/2006.
 - ROSANVALLON, P., *La politica nell'era della sfiducia*, Enna, Città aperta edizioni, 2009, trad. it. a cura di Alessandro Bresolin.
 - ROSSANO, C., voce *Partiti politici* in *Enc. giur.*, XXV, Roma, Treccani, 1989.
 - ROSSI, N., *Il punto (provvisorio) sui progetti di riforma del consiglio superiore della magistratura*, in *Questione giustizia*, n. 1/2002.
 - ROSSI, E., *I partiti politici*, Bari, Laterza, 2007.

- ROSSI, E., voce *Partiti politici*, in CASSESE, S., (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2007.
- ROSSI, E., (a cura di), *Le trasformazioni della delega legislativa*, Padova, Cedam, 2009.
- ROSSI, F., voce *Senato-Regolamenti (1848-1947)*, in *Dizionario del liberalismo italiano, I*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.
- ROSSI, F., *Uffici e Commissioni parlamentari in età liberale (seconda parte)*, in *Minerva web*, n. 13/2013, reperibile al seguente link https://www.senato.it/3182?newsletter_item=1540&newsletter_numero=146
- ROSSI, S., *Globalizzazione*, in *Dizionario di economia e finanza*, 2012, reperibile al seguente link http://www.treccani.it/enciclopedia/globalizzazione_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.
- RUFFINI, F., *Gli sviluppi della proporzionale*, in “*Corriere della sera*”, 14 agosto 1920.
- RUFFINI, R., *La ragione dei più: ricerche sulla storia del principio maggioritario*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- RUGGERI, A., SPADARO, A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014.
- RUGGERI, A., *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronuncia sull'Italicum*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017.
- RUOTOLO, M., *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in, *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009.
- RUSCIANO, M., *Tutto e niente nella legge di riforma dell'università*, in BROLLO, M., DE LUCA TAMAJO, R., (a cura di), *La riforma dell'università tra legge e statuti. Analisi interdisciplinare della legge n. 240/2010*, Milano, Giuffrè, 2011.
- SABBATUCCI, G., *La crisi del sistema politico liberale*, in GRASSI ORSINI, F., QUAGLIARIELLO, G., (a cura di), *Il partito politico dalla grande guerra al*

- fascismo. Crisi della rappresentanza e riforma dello Stato nell'età dei sistemi politici di massa (1918-1925)*, Bologna, Il Mulino, 1996.
- SABINI, G., *La verifica delle elezioni politiche*, in ID., *Saggi di diritto pubblico*, Bari, Laterza, 1915.
 - SACCÀ, F., (a cura di), *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, Milano, Franco Angeli, 2014.
 - SALEMI, G., *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in *Riv. dir. pubbl. e della pubbl. amm.*, 1921.
 - SALVADORI, M.L., *Storia d'Italia, crisi di regime e crisi di sistema*, Bologna, Il Mulino, 2013.
 - SAPELLI, G., *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*, Milano, Mondadori, 2007.
 - SAVINI, G., *L'attività legislativa tra parlamento e governo: continuità e innovazioni nell'esperienza del Governo Monti*, Padova, Cedam, 2014.
 - SALAZAR, M., *L'accesso alla professione forense tra riforme legislative e ricerca di nuovi percorsi formativi*, in *Rivista giuridica della scuola*, fasc. 4-5, 2004.
 - SALTER, L., *Globalizzazione, tecnologia e mito dell'indebolimento dello Stato: una critica alle dinamiche della postmodernità*, in GUARALDO, O., TEDOLDI, L., (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Verona, Ombre corte editore, 2005.
 - SALVADORI, P., *Dominio e patronato. Lorenzo dei Medici e la Toscana nel Quattrocento*, Roma, Storia e Letteratura Edizioni, 2000.
 - SALVATI, M., *La democrazia è in crisi: c'è qualcosa di nuovo?*, in *Il Mulino*, n. 6/2016.
 - SANCHEZ FERRO, S., *El papel de los partidos políticos en los referendums en el Reino Unido: especial referencia al referendun de independencia de Escocia y al referendun de permanencia en la Ue*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios politicos y constitucionales, 2016.
 - SANESI, G., *Su le incompatibilità parlamentari*, in *La rassegna nazionale*, 109, 1899.

- SANI, G., voce *Partecipazione politica*, in *Enc. sc. soc.*, VI, Roma, Treccani, 1996.
- SANI, G., voce *Partecipazione politica*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- SANI, G., voce *Propaganda*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004.
- SANTONASTASO, D., *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria: il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'U.E.*, Napoli, Esi, 2004.
- SATTA, F., voce *Imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 2002.
- SAUGER, N., *Raisons et évolution du rejet des partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- SAVIGNANO, A., voce *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffré, 1982.
- SAWICKI, F., *L'épreuve du pouvoir est-elle vouée à être fatale au Parti socialiste? Retour sur le quinquennat de François Hollande*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- SCACCIA, G., *Democrazia a sorte: problemi e opportunità*, in *Nomos*, n. 2/2016.
- SCACCIA, G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017.
- SCARSELLI, G., *Il nuovo decreto ministeriale per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense*, in *Il Foro it.*, fasc. 4, 2016.
- SCARSELLI, G., *Il Consiglio superiore della magistratura*, in *Il Foro it.*, fasc. 4, 2016.
- SCHMITT, C., *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- SCHOLTE, J.A., *The Globalization of World Politics*, Oxford, University press, 2001.
- SCHIAVONE, A., *Non ti delego: perché abbiamo smesso di credere nella politica*, Milano, Rizzoli, 2013.
- SCHIERA, P., *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Bologna, Clueb, 2004.

- SCOTTI, I., *Il fascismo e la Camera dei deputati: I – La Costituente fascista (1922 – 1928)*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1984, reperibile anche al seguente link http://documenti.camera.it/bpr/14426_testo.pdf.
- SEGRETARIATO GENERALE DEL SENATO, *I senatori del Regno: nomina, convalidazione, giuramento, dimissioni, decadenza*, Roma, Tipografia del Senato, 1934.
- SEIJAS VILLADANGOS, M.E., *La interacción de los partidos políticos y democracia directa: Irlanda*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- SEN, A., *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori, 2002, trad.it. a cura di Giovanni Bono.
- SENA, G., *Il voto nella assemblea della società per azioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- SEPE, O., voce *Controlli, I) Profili generali*, *Enc. giur.*, X, Roma, 1988.
- SERRA, A., *Unanimità e maggioranza nelle società di persone*, Milano, Giuffrè, 1980.
- SERRA, T., *La disobbedienza civile: una risposta alla crisi della democrazia?*, Torino, Giappichelli, 2002.
- SETON WATSON, C., *L'Italia dal liberalismo al fascismo, II*, Roma-Bari, Laterza, 1999.
- SGRÒ, F., *Il corpo elettorale*, in BILANCIA, P., DE MARCO, E., (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica, le istituzioni e la società*, Padova, Cedam, 2014.
- SGRÒ, F., *Legge elettorale, partiti politici, forma di governo*, Padova, Cedam, 2014.
- SICARDI, S., *Il fascismo in Parlamento: lo svuotamento della rappresentanza generale*, in VIOLANTE, L., (a cura di), *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Torino, Utet, 2001.
- SICLARI, M., *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in *Nomos*, n. 2/2016.

- SICLARI, M., *Il Consiglio Superiore della Magistratura tra modifiche al regolamento interno e disegno di legge di revisione costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, n. 1/2017.
- SIMONCINI, A., LONGO, E., *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista Aic*, n. 3/2014.
- SINTOMER, Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009.
- SINTOMER, Y., *La Repubblica di Firenze: il sorteggio come procedura per la risoluzione dei conflitti?*, in *Contesti, città, territori, progetti*, n. 1/2010.
- SINTOMER, Y., *Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010.
- SINTOMER, Y., *Sorteggio e democrazia deliberativa. Una proposta per rinnovare la politica del XXI secolo*, in *Nomos*, n. 2/2016.
- SNIDER, J.H., *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, in *Journal of public deliberation*, Volume 4, Issue 1, 2008.
- SOLLAZZI, G., *Diritto elettorale politico*, Milano, Bocca, 1916.
- SORRENTINO, F., *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1998.
- SOSA, E., *Partidos políticos e instituciones de democracia participativa en México, con especial referencia a la revocación del mandato y a la iniciativa ciudadana*, in BIGLINO CAMPOS, P. (coord.), *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*, Madrid, Centros de estudios políticos y constitucionales, 2016.
- SPADA, M., *Incompatibilità*, in *La rassegna nazionale*, 26, 1885.
- SPADARO, A., voce *Articolo 134, 3° alinea*, in BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2006.
- SPAVENTI, L., *Il sistema del c.d. 'sorteggio' per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della Magistratura*, in *La riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del Consiglio superiore della Magistratura. Analisi e proposte del Gruppo di Autonomia&Indipendenza*, 2016, reperibile al

seguinte link https://www.autonomiaeindependenza.it/wp-content/uploads/2016/10/Documento_su_riforma_elettorale.pdf.

- SPIGARELLI, V., *Intervento alla tavola rotonda*, in ZANON, N, DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio dei cittadini*, Milano, Giuffrè, 2011.
- SPOLIDORO, M.S., *La riduzione del capitale sociale nelle s.r.l.*, in *Riv. dir. soc.*, fasc. 3, 2007.
- STANCATI, P., *Il principio di rappresentanza politica tra progressivo decadimento ed esigenze di rivisitazione*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2015.
- STEGER, M. B., *La globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- STIGLITZ, J.E., *La globalizzazione che funziona*, Torino, Einaudi, 2006.
- STORNI, V., *Internet, partecipazione e associazionismo*, in MARCELLI, F., MARSOCCI, P., PIETRANGELO, M., (a cura di), *La rete internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, Esi, 2015.
- SUITER, J., FARREL, D.M., HARRIS, C., *The Irish Constitutional Convention: A Case of High Legitimacy?*, in REUCHAMPS, M., SUITER, J., (a cura di), *Constitutional deliberative democracy in europe*, Colchester, ECPR Press, 2016.
- SUTHERLAND, K., *What Sortition Can and Cannot Do*, 2011.
- SUTHERLAND, K., *The Two Sides of Representative Coin*, in *Studies in Social Justice*, Volume 5, Issue 2, 2001.
- TAMBARO, I., *Delle incompatibilità parlamentari*, in *Rivista di giurisprudenza di Trani*, 22, 1899.
- TAMBARO, I., *Le incompatibilità parlamentari*, Milano-Palermo, Remo Sandron Editore, 1899.
- TAMBURINO, G., *CSM, sistema elettorale, Sezione disciplinare*, in *Giustizia insieme*, fasc. 1-2, 2011.
- TANDA, A.P., (a cura di), *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini. La Camera e la Giunta per il regolamento dal 1904 al 1927. Norme e prassi*, Camera dei deputati, Archivio storico, 2010.
- TAORMINA, C., *Procedimenti e giudizi di accusa*, Milano, Giuffrè, 1978.

- TARASCO, A. L., *Sovranità popolare e sensibilità democratica*, in www.giustamm.it, 2010.
- TARLI BARBIERI, G., *La delega legislativa nei recenti sviluppi*, in *La delega legislativa. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009.
- TARLI BARBIERI, G., *La sentenza sulla legge n. 52 del 2015: conferme e novità rispetto alla decisione n. 1 del 2014*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017.
- TREILLE, È., *La démocratie partisane à l'épreuve des primaires*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017.
- TOCCI, G., *Governance urbana e democrazia elettronica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.
- TOSI, S., *Lezioni di diritto parlamentare*, Firenze, Facoltà di scienze politiche Cesare Alfieri, 1962.
- TOSI, S., MANNINO, A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.
- TREVES, G., *L'organizzazione amministrativa*, Torino, Utet, 1975.
- TRIGILIA, C., *La personalizzazione della leadership politica*, 2015, reperibile al seguente link http://www.dsps.unifi.it/upload/sub/notizie/2015/convegno-weber/carlo_trigilia1.pdf
- TRIGILIA, C., *Democrazia e capitalismi*, in *Il Mulino*, n. 6/2016.
- TRIMARCHI, G.A.M., *Le riduzioni del capitale sociale*, Milano, Wolkers Kluwer Italia, 2010.
- TROILO, S., *Le liste (in tutto o in parte) bloccate e le candidature multiple dopo la sentenza costituzionale n. 35/2017: dall'arbitrio (soltanto) dei politici a quello (anche) della sorte, e poi di nuovo dei politici?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017.
- TROJSI, A., *Il reclutamento dei docenti universitari. Riflessioni a partire da un libro recente*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, fasc. 5, 2008.
- TRUCCO, L., *"Sentenza Italicum": la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere*, in www.giurcost.org, n. 1/2017.
- TUCCARI, F., *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia del pensiero politico*, n. 1/2014.

- UNGARI, P., *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in LONGI, V., STRAMACCI, M., FURLANI, S., NEGRI, G., CASSANELLO, D., CIAURRO, G.F., UNGARI, P., MANZELLA, A., MAROZZA, G., BALDINI, E., CARCATERRA, G., PERONE, G.C., TRAVERSA, S., SPECCHIA, G., (a cura di), *Il Regolamento della Camera dei deputati illustrato con il lavori preparatori: storia, istituti, procedure*, Roma, Camera dei deputati, 1968.
- UNGARI, P., *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia: corso universitario 1970-1971*, Roma, Carucci, 1971.
- URBINATI, N., *Democrazia rappresentativa*, Roma, Donzelli, 2010.
- URBINATI, N., *Democrazia sfigurata: il popolo tra opinione e verità*, Milano, Egea, 2014.
- URBINATI, N., *Che cosa intendiamo quando parliamo di crisi della democrazia*, in *Il Mulino*, n. 6/2016.
- VACCHELLI, G., *Il concetto giuridico del diritto politico*, Pisa, Vannucchi, 1989.
- VALASTRO, A., *Internet e strumenti partecipativi nel rapporto fra privati e amministrazioni*, in NISTICÒ, M., PASSAGLIA, P., *Internet e Costituzione. Atti del Convegno, Pisa, 21-22 novembre 2013*, Torino, Giappichelli, 2014.
- VALENTINI, S., *La collegialità nella teoria dell'organizzazione*, Milano, Giuffré, 1980.
- VAN REYBROUCK, D., *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano, Feltrinelli, 2015, trad. it. di Matilde Pinamonti.
- VANACORE, P., *La crisi della democrazia rappresentativa fra ordinamento interno e comunitario. In particolare, i partiti politici europei*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2014.
- VENERUSO, D., *La vigilia del fascismo. Il primo ministero Facta nella crisi dello stato liberale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- VENERUSO, D., *Storia dell'Italia del novecento*, Roma, Edizioni Studium, 2002.
- VENOSTA, F., voce *Articolo 729*, in CUFFARO, V., DELFINI, F., (a cura di), *Commentario del codice civile*, Torino, Utet, 2009.
- VERBALI DELLA GIUNTA PER IL REGOLAMENTO, reperibili presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, Sedute del 25 marzo, 2, 22 e 23 giugno 1922.

- VERBARI, G.B. voce *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, Giuffrè, 1981.
- VERNANT, J.P., *Le origini del pensiero greco*, Roma, Editori riuniti, 1976.
- VILLATA, R., voce *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur.*, VII, Roma, 1990.
- VILLONE, M., *La riforma Renzi-Boschi: Governo forte, Costituzione debole*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2016.
- VOCABOLARIO DELLA LINGUA ITALIANA, Roma, Treccani, 1991.
- VITTA, C., *Gli atti collegiali. Principi sul funzionamento dei consessi pubblici con riferimenti alle assemblee private*, Roma, Athenaeum, 1919.
- VOLPE, G., voce *Diritti politici*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989.
- VOLPI, M., *Il CSM che si vorrebbe: da organo di rilievo costituzionale a organo burocratico-amministrativo*, in *Questione giustizia*, n. 2/2011.
- VOLPI, M., *Intervento alla tavola rotonda su La riforma costituzionale della giustizia*, in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio dei cittadini*, Milano, Giuffrè, 2011.
- VOLPI, M., *Riforma elettorale e rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2012.
- VOLPI, M., (a cura di), *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- ZACCARIA, R., ALBANESI, E., *La delega legislativa tra teoria e prassi*, in www.giurcost.it, 2009.
- ZAGREBELSKY, G., voce *Procedimento d'accusa*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986.
- ZABREBELSKY, G., MARCENÒ, V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- ZAKARAS, A., *Lot and Democratic Representation: A Modest Proposal*, in *Constellations*, Volume 17, n. 3/2010.
- ZAMPETTI, P. L., *Partecipazione e democrazia. La nuova vera via*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.
- ZANICHELLI, D., *I deputati impiegati*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 1, 1889.

- ZANICHELLI, D., *Sulle incompatibilità parlamentari*, in *Rivista di diritto pubblico*, 2, 1891.
- ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1991.
- ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000*, Milano, Giuffrè, 2001.
- ZANON, N., *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in ZANON, N., BIONDI, F., (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000*, Milano, Giuffrè, 2001.
- ZANON, N., *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.* n. 1/2001.
- ZANON, N., in ZANON, N., DI RENZO VILLATA, G., BIONDI, F., (a cura di), *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio dei cittadini*, Milano, Giuffrè, 2011.
- ZEI, A., *L'arbitrato del caso: applicazioni del metodo del sorteggio nel Diritto pubblico*, in *Nomos*, n. 1/2017
- ZIEGLER, J., *La privatizzazione del mondo*, Milano, Net, 2005, trad. it. a cura di Monica Fiorini.
- ZOLA, D., (a cura di), *Dopo la politica: democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Roma, Edizioni dell'asino, 2008.
- ZOLO, D., *Gli spazi della politica*, in GHERARDI, R., (a cura di), *Politica, consenso e legittimazione. Trasformazioni e prospettive*, Roma, Carocci, 2002.
- ZORZI, A., *La Repubblica del leone*, Milano, Rusconi, 1979.