

CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E CRISI DEI PARTITI: brevi note a margine dalla prolusione di Santi Romano del 1909¹.

Daniele Porena*

Abstract (It): Il presente contributo, partendo da un'analisi della celebre prolusione di Santi Romano del 1909 (*Lo Stato moderno e la sua crisi*), tenta un'attualizzazione della riflessione romaniana nella chiave dello Stato contemporaneo, della sua crisi e della crisi della rappresentanza politica e dei partiti.

Abstract (En): *The essay, starting from an analysis of the famous lecture by Santi Romano of 1909 (Lo Stato moderno e la sua crisi), try to rethink the romanian reflection in the key of the contemporary State, its crisis and the crisis of political representation and parties.*

SOMMARIO: **1.** Introduzione. **2.** Lo Stato e la rappresentanza politica nella prolusione del 1909. **3.** Crisi dello Stato contemporaneo, crisi dei partiti e della rappresentanza politica.

1. Introduzione.

In oltre cento anni, la prolusione pisana di Santi Romano è stata sottoposta a penetranti operazioni esegetiche: *Lo Stato moderno e la sua crisi* è stato oggetto di convegni, di saggi e, a sua volta, di notevolissime prolusioni.

¹ Il presente contributo trae origine dall'intervento tenuto in occasione dell'evento formativo dal titolo "*Lo Stato moderno e la sua crisi. Santi Romano, Pisa 1909*", 27 maggio 2021, Università degli Studi di Perugia, Dottorato in Scienze giuridiche.

*Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico Università degli Studi di Perugia

Il compito di questo breve contributo non quello di rivisitare tutte le pagine che all'Opera del Maestro sono state dedicate nel corso dei decenni.

Piuttosto, nel tentativo di coglierne il significato profondo, lo scopo del presente lavoro è quello di riprendere i tratti fondamentali della prolusione: ciò con gli occhi dell'osservatore dell'epoca ma, anche, allo scopo di offrire alcune suggestioni che possano scaturire dal tentativo di attualizzare la riflessione romaniana.

La prima constatazione suggerita dall'Opera del Romano è che, a distanza di oltre un secolo, ben può dirsi – come in effetti è stato osservato² – che nel diritto pubblico alloggiavano alcune categorie perennemente in crisi.

Della crisi dello Stato come anche della crisi della rappresentanza politica si è parlato e si parla, pressoché, sin dal loro sorgere³: sia pure nel contesto di istituzioni politiche e giuridiche mutate nel corso del tempo e sia pure per ragioni e secondo prospettive distanti, lo Stato e la rappresentanza appaiono incessantemente disorientati.

Convorrà quindi esaminare le ragioni di questa crisi: prima con gli occhi del giurista degli inizi del secolo scorso e, successivamente, con quelli dell'osservatore contemporaneo.

2. Lo Stato e la rappresentanza politica nella prolusione del 1909.

Lo Stato cui Romano dedicò la sua prolusione era una istituzione assai differente da quella che, da lì a non molto, sarebbe divenuta.

E' lo Stato liberale ottocentesco - erede degli eventi e delle conseguenze prodotte dalla rivoluzione francese - a rappresentare quella stupenda creazione del diritto che si pone innanzi al Maestro palermitano.

Il paradigma che ancora sorregge l'architettura del diritto pubblico dell'età giolittiana è rappresentato dalla relazione tra lo Stato, da un lato, e un individuo spersonalizzato⁴ – un *homme abstrait*⁵ – dall'altro.

² Cfr. A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Forumcostituzionale.it*, p. 1.

³ Cfr. D. FISICHELLA, *Sul concetto di rappresentanza politica*, in *La rappresentanza politica*, Milano, 1985, p. 8, secondo il quale «da quando esiste la rappresentanza politica (modernamente intesa, cioè nella veste di democrazia rappresentativa), si parla altresì di crisi della rappresentanza politica».

⁴ Cfr. P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 2011, p. 14: «(...) è da confinare tra le forzature e le artificiosità la pretesa dello Stato moderno di ridurre i cittadini a una massa di soggetti giuridicamente uguali ma anonimi e amorfi senza dare alcun rilievo alla loro singola concretezza esistenziale».

⁵ La fortunata distinzione tra individuo astratto della teoria liberale e *homme situé* si deve a Georges Burdeau, *Traité de science politique, VII, la démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Parigi, 1973, pp. 37 e ss. «Contemporary life, Burdeau argues, is concrete and participatory, fully mediated through

L'organizzazione giuridica generale – e l'istituto della rappresentanza politica in particolare – sono ideologicamente orientati ad escludere dalle proprie finalità quella moltitudine di gruppi, associazioni, corporazioni, corpi intermedi che la rivoluzione francese aveva rimosso dall'orizzonte strutturale delle istituzioni politiche.

Agli occhi del Maestro campeggia quello che è ancora lo Stato censitario e monoclasse, proteso alla cura di quei soli interessi emersi nel Paese c.d. "legale"⁶. Ancora, è lo Stato che, rimossa ogni personalizzazione della sovranità, rimette la stessa in capo a quel concetto per lo più astratto di Nazione non ancora reificato in quello di popolo⁷. E' uno Stato, quello del Romano, che non ha ancora fatto esperienza del suffragio universale e della irruzione dei grandi partiti di massa sulla scena sociale, politica e istituzionale.

Sullo sfondo, il Romano descrive le caratteristiche del Paese "reale", dove spinte vigorose sostenute da una miriade di corpi intermedi e interessi particolari esercitano una pressione sempre più violenta sulle risalenti architetture dello Stato post-rivoluzionario⁸. La critica del Romano sembra rivolta non tanto allo Stato come istituzione politico-giuridica – del quale, al contrario, esalta la creazione soprattutto nella parte introduttiva della sua prolusione – quanto, piuttosto, al riduzionismo

social groups and mass parties. Man is no longer the abstract citizen of liberal theory; he is the *hommé situé*, embedded in the welfare politics of his own destiny», così J. ARMSTRONG KELLY, *Hegel's Retreat from Eleusis: Studies in Political Thought*, Princeton, 1978, p. 194.

6 Come osserva M. FIORILLO, "*Oltre lo Stato*": *Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, reperibile in *Consulta Online*, 20 luglio 2020, p. 5, «nell'Italia di inizio Novecento, vi è un universo di bisogni economici e sociali - inimmaginabile appena qualche decade prima, nella fase di preindustrializzazione nazionale - che premono ora per trovare una loro legittimazione. Oltre la dimensione del diritto pubblico e privato, a cavallo del secolo emerge infatti nel nostro Paese tutta una sfera di interessi collettivi, che appaiono privi di riconoscimento, nei modelli tradizionali della rappresentanza politica come nella composizione delle assemblee parlamentari. Si tratta di manifestazioni di nuove realtà sociali, "fatti grezzi" dirà Paolo Grossi, tutt'altro che privi di un rilievo politico, e tuttavia sino a quel momento praticamente ignorati dall'ordine costituito. Lo Stato liberale non riesce a governare - e probabilmente nemmeno a comprendere - le trasformazioni sociali in corso, cristallizzato com'è su una piattaforma politica oligarchica di tipo censitario, che anzi interpreta le garanzie, offerte da leggi, codici e Statuto alla proprietà e ai contratti, come lo strumento principe per assicurare la propria autoperpetuazione attuale».

7 Come ricorda A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 4/2008, p. 856, «il riferimento alla Nazione consentiva un duplice risultato: ancorare la rappresentanza a un sovrano invisibile (e quindi ad interessi generali) e giustificare l'esclusione dal voto di chi non apparteneva alla classe borghese, l'unica in grado di esserne interprete (anzi i maschi possidenti, con esclusione degli analfabeti, degli ebrei e di altre minoranze)».

8 Cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 858: «più lineare la rappresentanza degli interessi generali nello stato liberale «monoclasse». Essa era assicurata dalla omogeneità sociale fra rappresentanti, tratti da ristrette élite, e la base sociale ed elettorale anch'essa assai ristretta formata dai soli "cittadini aventi nei riguardi della cosa pubblica interesse e competenza". I conflitti sociali e le diversità culturali non tarderanno a farsi sentire e progressivamente metteranno in crisi quella omogeneità che è presupposta dalla teoria classica della rappresentanza; in particolare la progressiva estensione del suffragio elettorale muterà i caratteri del parlamentarismo liberale».

illuminista e rivoluzionario⁹ che ha spazzato via dall'orizzonte delle istituzioni politiche quei corpi intermedi che pure, incessantemente, caratterizzano la realtà dei fatti¹⁰.

E a questi ultimi il Romano rivolge la propria attenzione con sguardo realistico: uno sguardo proteso alla ricerca di quel fondamento di verità posto alla base delle tendenze corporative esplose nell'epoca in cui il Maestro scriveva. Vero è, secondo il Romano, che più del vincolo territoriale, concorre alla coesione sociale e ad attutire gli eccessi dell'individualismo il sentimento di solidarietà che si stabilisce tra individui tra loro legati da vincoli di appartenenza corporativa ed economica e tra loro stretti da interessi particolari condivisi.

Il realismo con il quale Santi Romano osserva questa realtà anticipa quello che, nella sua Opera più famosa, sarà celebrato nel riconoscimento della pluralità degli ordinamenti giuridici e delle istituzioni¹¹. Il che rende coerente e tutt'altro che contraddittoria la critica che il Romano rivolge allo Stato moderno nella prolusione piana del 1909¹². Ma l'inadeguatezza del polveroso Stato ottocentesco¹³, l'insufficienza dell'istituto della rappresentanza politica, a fianco al prorompere delle predette tendenze corporative o, come le descrive il Maestro, al "sindacalismo integrale" rischia di epilogare in una sorta di medievalizzazione della società e delle sue strutture.

9 Cfr. P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, cit., p. 15; A. MORRONE, *Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su «Lo Stato moderno e la sua crisi» di Santi Romano*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2012, p. 372: «qui, però, sta il "peccato di origine" della rivoluzione francese (portato ad effetto con il decreto "Le Chapelier" del 14 giugno 1791): avere prodotto un ordinamento politico "eccessivamente semplice", trascurando o distruggendo le forze sociali intermedie. In sostanza: "scomparsi o soppressi ceti e corporazioni, ridotti alla minima espressione persino i Comuni, non si volle porre di fronte allo Stato che l'individuo"».

10 In generale, come osserva S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato e il suo tempo*, reperibile in www.irpa.eu, nella importante fase di cambiamento e transizione in cui Romano scriveva, «questa è la realtà sulla quale si affaccia la riflessione romaniana, preoccupata non tanto dello sviluppo degli eventi, quanto della salvaguardia dell'unità e impersonalità dello Stato, della garanzia dell'interesse generale».

11 Anzi, come osserva M. FIORILLO, *"Oltre lo Stato": Santi Romano e la prolusione fiorentina del 1917*, cit., p. 7, «dietro "L'ordinamento giuridico" del 1917, si trova poi l'"eclissi dello Stato", già segnalata, come detto, nella prolusione di Pisa di quasi un decennio prima. Ma nel 1909 a Pisa Santi Romano parlava ancora dello Stato come una «stupenda creazione del diritto» 39, mentre ora «è da negarsi, nel modo più reciso, che il sistema statale sia divenuto l'unico sistema del mondo giuridico: anzi è da negarsi che siffatta concentrazione sia materialmente possibile».

12 Cfr. A. ROMANO, *Santi Romano, Lo Stato moderno e la sua crisi e l'Ordinamento giuridico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2011, p. 353.

13 E' noto «il fenomeno da cui prendeva le mosse la riflessione del Romano: l'avvento del sindacalismo e dell'associazionismo come fenomeni sviluppatasi all'interno dell'ordinamento statutario e con i quali l'organizzazione dello stato liberale dava mostra di non riuscire a fare i conti; e, in correlazione a questo, il fenomeno sociale della rappresentanza di interessi, inteso come alcunché di antitetico rispetto a quel paradigma della generalità della rappresentanza che, affermatosi in età rivoluzionaria, si era poi trasferito, con tutte le sue contraddizioni ed ambiguità, nello stato monoclasse di fine XIX secolo», così A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 1.

La rappresentanza politica, da sola e come concepita all'epoca del Nostro, risulta del tutto inadatta a raccogliere il profluvio di istanze che si levano dalla società¹⁴. La rappresentanza, ridotta a mera delega ai capaci dell'esercizio del potere¹⁵, si dimostra insufficiente a colmare lo spazio che separa la società dallo Stato moderno (che - secondo il Maestro - nato dalla bacchetta magica di capricciosi legislatori, assume un che di artificioso)¹⁶.

La vita sociale, rileva Santi Romano, ha continuato ad evolversi: fino ad entrare in collisione con lo Stato e ad annunciarne la decomposizione¹⁷. L'interesse particolare, sempre più a gran voce reclamato, si mostra antagonista nei confronti dell'interesse generale e di uno Stato insufficiente e impreparato a raccogliere le spinte che provengono dalla società.

La crisi dello Stato descritta nella prolusione romaniana è una crisi che deriva da spinte disgregatrici tutte interne allo Stato stesso¹⁸: mentre lo Stato conserva la sua

14 Come osserva A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 4, «la fase in cui scrive Romano è segnata dal fenomeno inverso, e cioè dalla risorgenza di quell'associazionismo e di quel particolarismo giuridico che l'ideologia rivoluzionaria dell'800 europeo aveva creduto di eliminare una volta per tutte con la 'stupenda creazione' dello stato moderno».

15 «Ed è così che, logicamente e storicamente, noi siamo pervenuti a riconoscere la portata intima del principio della rappresentanza. Esso contiene un punto, che è comune a tutte le forme di governo; ed è che l'alta direzione dello Stato deve appartenere ai più capaci. (...) Si presume che il più capace, il melior terrae, sia colui ch'è designato dalla scelta d'un corpo elettorale. Gli elettori occupano qui il posto che, nelle forme aristocratiche, spetta alla nascita e, nelle forme dispotiche, alla scelta del principe. L'elezione politica non è, dunque, altra cosa che una designazione di capacità. Non v'è alcuna trasmissione di potere», così V. E. ORLANDO, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, (1895), in *Diritto pubblico generale*, Milano 1954, 448. Come osserva P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, cit., p. 9, «la pretesa valorizzazione della volontà popolare grazie alla copertura della rappresentanza politica viene completamente demitizzata riducendola a una volgare operazione strategica. Ciò si ottiene demolendo il mito della rappresentanza coniata nei circoli rivoluzionari e cogliendola invece per quel che effettivamente era, ossia una delega all'esercizio del potere politico con la vanificazione di un carattere autenticamente rappresentativo».

16 Cfr. P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, cit., p. 12, secondo il quale «l'affondo sulla artificiosità dello Stato ha una preziosa valenza argomentativa, perché nella strategia culturale di Romano serve a motivare la crisi; la quale sta soprattutto nella separazione dello Stato dalla società e quindi dalla storia (...)».

17 «La crisi dello stato verrebbe dal fatto che, d'un tratto, lo stato, costruito sulla primazia del potere pubblico nei confronti degli interessi sociali, non sarebbe più in grado di svolgere quella funzione di governo dei naturali movimenti interni alla società, trovandosi escluso non solo dal circuito di formazione di questi interessi, ma essendone pericolosamente isolato», così A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 13.

18 «La prolusione romaniana fu il primo segnale della prima crisi dello Stato, quella derivante dalla presenza di forze disgregatrici interne. Crisi - si potrebbe dire - non dello Stato, ma di "quello Stato", quale si presentava agli albori del ventesimo secolo», così S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato e il suo tempo*, cit. Cfr. A. MORRONE, *Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su «Lo Stato moderno e la sua crisi» di Santi Romano*, in *Quaderni costituzionali, Rivista italiana di diritto costituzionale*, 2/2012, p. 369, secondo il quale «la crisi è, innanzitutto, interna allo Stato, per il prorompere di forze sociali organizzate secondo interessi economici (e politici) concorrenti o antagonisti rispetto a quelli generali (Prolusione pisana). La crisi è anche esterna allo Stato: riguardando i rapporti fra gli Stati e, quindi, il diritto internazionale (Prolusione fiorentina). "Quella che è stata detta la crisi dello Stato odierno - dice il Nostro - potrebbe essere non soltanto

antica architettura, la società muta e sorgono interessi in nessun modo rappresentati sul piano istituzionale.

La prolusione romaniana non celebra, tuttavia, la sola decomposizione dello Stato moderno. Santi Romano tiene a segnare le distanze da ricostruzioni estreme, orientate ad annunciare la fine dello Stato e la spoliticizzazione delle comunità sull'abbrivio di nuove meccaniche di organizzazione sociale, basate su forme di corporativismo estremo, ed orientate a consacrare la prevalenza dell'elemento economico su quello politico. L'interesse generale, incarnato dallo Stato, non sarebbe semplice sommatoria risultante dalla aggregazione di interessi particolari. Lo Stato ha dunque ancora ragione di esistere nella prolusione romaniana: ma per esistere deve evolvere ed accettare la coesistenza di istituzioni particolari¹⁹.

Lo Stato continua a rappresentare, per Santi Romano, l'unica istituzione capace di erigere una barriera rispetto al rischio di una nuova feudalizzazione della società. L'unica istituzione capace di rendersi interprete dell'interesse generale e di superare gli interessi parziali²⁰. Ma per continuare ad essere considerata unica e vera personificazione della collettività integrale, lo Stato deve assumere il rango di istituzione superiore chiamata a contemperare e armonizzare le organizzazioni minori²¹.

L'appello, per così dire, rivolto dal giurista palermitano è dunque ad una modernizzazione dello Stato: *“il diritto e la costituzione di un popolo rappresentano sempre il genuino prodotto della sua vita e della sua intima natura”* diceva Santi Romano nell'*incipit* della sua prolusione. Come un cerchio, il ragionamento del Maestro sembra quindi chiudersi con l'avvertenza a che lo Stato non rimanga indifferente –

quel fenomeno, che si è spesso notato nel suo interno, effetto di forze disgregatrici... ma anche un fenomeno concernente le relazioni interstatuali”».

19 Cfr. S. CASSESE, *La prolusione romaniana sulla crisi dello Stato e il suo tempo*, cit., secondo cui la prolusione romaniana costituisce, tra l'altro, «una risposta a Duguit, nel senso di riconoscere e ammettere lo sviluppo dei sindacati e delle corporazioni, ma a condizione che siano subordinati allo Stato, di cui deve rimanere intatta la capacità di tutela dell'interesse generale».

20 Cfr. A. MORRONE, *Per il metodo del costituzionalista: riflettendo su «Lo Stato moderno e la sua crisi» di Santi Romano*, cit., p. 375, secondo il quale «nella concezione romaniana lo Stato è un bene necessario perché fonte irrinunciabile di unità (sociale, politica e giuridica). Tale unità è un dato, è un'unità precostituita. Essa deriva dalla realtà e diventa ordinamento: poiché l'unità dell'ordinamento è un postulato, in essa possono – e nella prospettiva prescrittiva del Nostro, devono – essere ricondotte le forme sociali. Va da sé, dunque, che il vitalismo sociale osservato realisticamente, poiché produce un ordinamento giuridico, che è diverso e separato dallo Stato e, per questo, inevitabilmente destinato a porsi contro lo Stato, non può che essere istituzionalizzato, riportato, cioè, entro i confini dello Stato».

21 Scrive Santi Romano (*Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1968, p. 324) «un principio sembra a noi che risulti sempre più esigente e indispensabile: il principio, cioè, di un'organizzazione superiore che unisca, contemperi e armonizzi le organizzazioni minori in cui la prima va specificandosi». Osserva sul punto P. GROSSI, *Lo Stato moderno e la sua crisi (a cento anni dalla prolusione pisana di Santi Romano)*, cit., p. 21: «solo così, in un assetto pluralista dello Stato che ritrova il suo essere innanzi tutto 'comunità', l'antagonismo erosivo delle forze sociali può essere naturalmente assorbito e può diventare carica vitale per lo Stato stesso».

arroccato su una struttura superata – rispetto alle spinte introdotte dalle evoluzioni della società.

3. Crisi dello Stato contemporaneo, crisi dei partiti e della rappresentanza politica.

Lo Stato nato sulle ceneri del fascismo e dello Statuto Albertino ha assunto una conformazione profondamente diversa da quello dell'epoca in cui il Maestro pronunciava la sua prolusione. Profondamente diverse sono anche le dinamiche sociali che hanno caratterizzato le evoluzioni dello Stato contemporaneo. Tuttavia, ancora oggi – e senz'altro più di ieri – parliamo di crisi dello Stato e di crisi della rappresentanza politica.

Superata l'infelice parentesi rappresentata dal corporativismo fascista, la questione della rappresentanza istituzionale degli interessi non ha riscosso particolare successo: il tema della disciplina giuridica delle organizzazioni sindacali è rimasto nell'alveo delle nozioni inattuata e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro se ne parla, per lo più, in occasione di interventi ed approfondimenti orientati alla sua abolizione. Ma quel divario che in età giolittiana - e nella prolusione del Romano - separava lo Stato dalla società è stato progressivamente colmato dalla irruzione dei grandi partiti politici di massa. Muniti di strutture capillari, distribuite sul territorio e capaci di convogliare istanze ed interessi²², i partiti politici hanno rappresentato, nella prima parte della nostra storia repubblicana, lo strumento idoneo a colmare i vuoti rimasti aperti nel corso dell'esperienza dello Stato liberale.

La selezione della classe parlamentare, sorretta da strumenti quali la sezione di partito e il voto di preferenza, si è in qualche modo avvicinata (potremmo, con cautela, constatare) a quel concetto di rappresentanza effettiva per lo più disperso nell'epoca precedente. Assai vitali e dotati di solide strutture ideologiche capaci di riordinare e ricomporre interessi e preferenze²³, i partiti politici hanno contribuito a

22 «In una fase ascendente, attraverso la partecipazione democratica alla vita del partito politico le molteplici e variegata istanze della collettività potevano trovare accesso e, dunque, “rappresentanza” al livello istituzionale, mediante un processo di selezione e di sintesi orientato dalla particolare visione dell'interesse generale propria di ciascun partito, per essere trasformati in indirizzi di politica nazionale e, dunque, trasfusi in atti legislativi e amministrativi. In una fase discendente, invece, la medesima particolare interpretazione dell'interesse pubblico (rectius: degli interessi pubblici), frutto dei processi di selezione - condizionati anche dalla necessaria integrazione tra i programmi delle diverse forze che andavano a comporre una medesima maggioranza parlamentare - trovava diffusione e, soprattutto, legittimazione nella comunità sociale», così F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, p. 9.

23 F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, cit., p. 11, si riferisce «alla astratta idoneità delle ideologie o, se si preferisce, delle “visioni del mondo” a cui si

dare voce alle istanze delle masse fungendo da collettore tra queste e le sedi istituzionali.

L'irruzione nel dibattito di una moltitudine di interessi particolari, pur idonea ad indebolire la loro più fedele rappresentanza²⁴, ha invece trovato nelle "parti totali" un'efficace cinghia di trasmissione²⁵. Lo Stato – ancora padrone delle maggiori leve economiche e delle principali sedi decisorie - ha forse vissuto nell'epoca post bellica momenti di successo che lo hanno avvicinato a quella stupenda creazione del diritto proclamata dal Romano. Ma, come detto, Stato e rappresentanza politica sono categorie che vivono cicliche fasi di crisi e nell'epoca corrente sembra ormai prevalere il disorientamento.

Come tra gli altri ci ricorda Bobbio, «*lo stato moderno è l'unità che si forma mediante un processo di liberazione dall'alto e di unificazione dal basso*»²⁶. Dall'alto, i gruppi nazionali si svincolano progressivamente dalle principali autorità dell'epoca medievale, l'Impero e la Chiesa. Nel contempo, verso il basso, gli stati tendono ad

richiamavano le principali forze politiche rappresentate in Parlamento, a quell'epoca capaci di offrire agli elettori rappresentazioni di sintesi e prospettive di soluzione rispetto alle molteplici e spesso antitetiche istanze della comunità sociale. In questo contesto, i partiti mostravano la capacità di incanalare le esigenze sociali nel quadro di una particolare visione dell'interesse generale, ma erano anche in grado di orientare - svolgendo, appunto, una funzione di pedagogia politica - l'accesso delle medesime esigenze nel circuito rappresentativo e nei processi di policy making».

24 Come osserva A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale"* (nota minima su un'annosa e irrisolta questione), in *Federalismi.it*, n. 23/2018, p. 3, «v'è in primo luogo il lento e sofferto processo di democratizzazione degli ordinamenti di tradizioni liberali, che ha avuto la sua spinta maggiore con l'allargamento del suffragio, fino a pervenire alla sua connotazione come universale, che ha portato ad una crescita esponenziale della domanda sociale mettendo allo stesso tempo a nudo l'incapacità dei rappresentanti di farvi fronte in modo adeguato. È questa una vicenda, peraltro – come si sa – ampiamente studiata, che disvela un autentico ossimoro costituzionale: la crescita della rappresentanza ha accompagnato e sorretto il sofferto processo di democratizzazione dell'ordinamento ma quest'ultima, a conti fatti, si è rivolta contro quella, mettendone a nudo le strutturali e ad oggi non ripianate (e, ad esser franchi, problematicamente ripianabili) carenze».

25 Cfr. F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, cit., p. 9, secondo il quale «il tradizionale partito di massa, modello di riferimento nel periodo della Costituente, era, infatti - secondo una ben nota definizione - "cinghia di trasmissione" tra la comunità popolare, nelle sue diverse articolazioni, e gli apparati dello Stato. Tale ruolo si esprimeva secondo una dinamica circolare che legava il piano comunitario e quello degli apparati pubblici». Come ricorda A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 16, «le riflessioni condotte per linee diverse da Schmitt e Leibholz in Germania e da Mortati ed Elia in Italia in fondo hanno dato, per un certo periodo, nuova sostanza all'istituto, identificando il problema della rappresentanza nel problema del ruolo dei partiti e nella possibilità di riuscire a realizzare un governo degli interessi sociali attraverso l'integrazione ideologica e l'idea della rappresentanza attraverso il valore».

26 «Lo stato moderno si afferma con un progressivo svincolamento dei gruppi nazionali dalle due fondamentali autorità del Medio Evo: l'Impero e la Chiesa. Nello stesso tempo si ha un assorbimento di tutte le potestà minori, come i comuni, che vivono in esso; di qui anche un processo di accentramento e di unificazione. La formazione dello stato moderno si afferma quindi con i due processi di liberazione dalle potestà superiori, e di unificazione delle potestà inferiori», così N. BOBBIO, *Il giusnaturalismo moderno*, Torino, 2009, p. 43.

assorbire le comunità minori - e, in particolare, i comuni – attraverso un processo di unificazione.

Rispetto alle predette fenomenologie, che hanno accompagnato la formazione degli stati nazionali, sono noti gli opposti fenomeni di progressiva erosione cui lo stato è ormai esposto da alcuni decenni.

La nascita e la progressiva affermazione di organizzazioni sovranazionali hanno da un lato privato lo Stato di ampie competenze decisorie e, dall'altro, introdotto fenomeni a vario titolo iscritti in quel che viene definito il deficit di legittimazione democratica delle istituzioni sovranazionali²⁷.

Per altro verso, la minore inclinazione del cittadino contemporaneo, rispetto a quello degli inizi del secolo scorso, a delegare ad altri la selezione e la cura concreta dei propri interessi, ha poi favorito un ulteriore processo di erosione statutale che, questa volta, si è manifestato verso il basso, attraverso la progressiva cessione di attribuzioni, competenze e prerogative in favore degli enti territoriali minori i quali, sempre più, tendono ad esercitare le nuove prerogative decisorie in posizione antagonista rispetto allo Stato.

Il fiorire di *authorities* ed organismi amministrativi indipendenti ha poi depauperato la rappresentanza politica delle proprie tradizionali prerogative decisorie su ampi settori della cosa pubblica²⁸: la tendenziale amministrativizzazione²⁹ di ambiti crescenti di ciò che, in precedenza, era prerogativa del Governo e del Parlamento ha determinato la spoliticizzazione delle scelte in settori nevralgici del vivere comune e la "neutralizzazione" della politica³⁰.

27 Cfr. N. LUPO - A. MANZELLA, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, p. 5 ss.; B. CARAVITA, "Parlamentarizzare", *semplificare, razionalizzare i percorsi decisionali europei*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 14, p. 3

28 Come osserva A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 16, «si è avviato un processo che ha visto una molteplicità di procedimenti obiettivi di regolazione degli interessi sociali sostituirsi alla decisione politica sulla redistribuzione: un processo che, solo per fare qualche esempio, all'interno dei confini statali, si è manifestato con la proliferazione della autorità indipendenti e, all'esterno di questi confini, con il rinvio al ruolo decisionale di corti e burocrazie sovranazionali. E cioè con il rinvio a meccanismi in cui si realizza in massimo grado un fenomeno di sospensione della responsabilità politica conseguente all'arretramento della capacità di decisione di ciascuno stato».

29 Cfr. A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 17.

30 Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di F. BIONDI E N. ZANON, Milano 2001, p. 113 ss. secondo il quale «le difficoltà di una mediazione politica del conflitto sociale hanno suggerito il ricorso a meccanismi autoregolativi della società civile, anche per il tramite di apposite istituzioni pubbliche capaci di essere (più che un luogo di decisione autoritativa) la sede di quell'autoregolazione (è il caso delle autorità indipendenti). Dell'arretramento della politica, ovviamente, non poteva non risentire il meccanismo della rappresentanza, e infatti il Parlamento ha cominciato a conoscere ostacoli sempre maggiori nel mantenersi come il naturale centro della mediazione tra i soggetti sociali. Nel generale processo di ridefinizione dei rapporti tra sfera pubblica e sfera privata (tra Stato e mercato), le istituzioni rappresentative hanno subito le conseguenze più rilevanti»

Ancora, il ruolo di supplenza sovente svolto dalle giurisdizioni si manifesta nell'esplosione incontrollata di una serie sempre più ampia di diritti fondamentali e posizioni giuridiche soggettive mentre l'anima politica dei sistemi di giustizia costituzionale³¹ tende a favorire i canali della manipolazione normativa impoverendo le funzioni dei collegi rappresentativi.

L'impressione è che oggi residui al Palamento una potestà che coinvolge, essenzialmente, microinteressi: le scelte sui macrointeressi sembrano invece per lo più affidate a burocrazie sovranazionali³², ad autorità tecniche e a meccanismi transnazionali di governo delle dinamiche economiche³³ distanti, come detto, dal circuito democratico-rappresentativo³⁴. A questa fuga della politica dalle responsabilità – sovente testimoniata anche dall'insediamento al vertice degli esecutivi di governi tecnici - corrisponde inoltre un'allarmante fase di crisi della rappresentanza che, al suo interno, è in larga parte causata dalla crisi dei partiti politici. Dal partito dei notabili tipico dello Stato liberale ottocentesco - munito di debole apparato burocratico, sostanzialmente privo di articolazione e organizzazione territoriale e, per lo più, affidato al governo di ristrette élite autoreferenziali – si è passati al grande partito di massa della prima parte del secondo dopoguerra munito, come detto, di imponente struttura organizzativa e ideologica, orientato alla mobilitazione e al coinvolgimento dei propri iscritti ed efficace strumento di selezione della classe dirigente.

Ma dal partito di massa si è passati, in epoca più recente, a più esili partiti di opinione se non, in alcuni casi, a partiti territoriali o a partiti *single issue*.

Nell'epoca corrente, caratteristiche tendenzialmente comuni dei partiti politici sono la loro sostanziale destrutturazione organizzativa, la loro inclinazione a

31 Cfr. A. RUGGERI, *Crisi della rappresentanza politica e "Stato giurisdizionale"* (nota minima su un'annosa e irrisolta questione), cit., pp. 6 e ss..

32 Secondo a L. FERRAJOLI, *Costituzionalismo oltre lo Stato*, Modena, 2017, p. 45, «nell'età della globalizzazione il futuro di ciascun Paese, soprattutto dei Paesi poveri, dipende sempre meno dalle politiche interne e sempre più da decisioni esterne, assunte in sedi politiche extra-statali o da poteri economici globali: precisamente dalle politiche decise dalle maggiori potenze e dalle istituzioni internazionali da esse controllate – la Banca Mondiale, il Fondo Monetario, l'Organizzazione mondiale del commercio, lo stesso Consiglio di sicurezza dell'Onu, i vari G8, G20 o G4 – nonché dalle grandi imprese multinazionali. E' perciò saltato o si è quanto meno indebolito, ed è destinato a divenire sempre più debole, il nesso democrazia/popolo e poteri decisionali/stato di diritto, tradizionalmente mediato dalla rappresentanza politica e dal primato della legge votata da istituzioni rappresentative».

33 Cfr. S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Bari, 2006, pp. 44 e ss., «i sistemi regolatori globali sono molto diffusi. Un esame rapido dei settori nei quali operano, della quantità di regolatori e della molteplicità dei regolatori in molti settori consente di rendersi conto della densità della regolazione globale. Il commercio, la finanza, l'ambiente, la pesca, lo sfruttamento delle risorse marine, la navigazione marittima e quella aerea, l'agricoltura, l'alimentazione, la posta, le telecomunicazioni, la proprietà intellettuale, l'uso dello spazio e dell'energia nucleare, le fonti di energia sono oggetto di disciplina globale. (...) Può dirsi che non vi sia campo dell'azione umana nel quale non sia presente una qualche forma di disciplina ultrastatale o globale».

34 Cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p.885.

rivolgersi agli elettori prima ancora che a mobilitare gli iscritti, la riduzione degli apparati a poco più che ristrette oligarchie raggruppate intorno a forti *leaderships*, la pressoché completa deideologizzazione dei rispettivi patrimoni politico-culturali³⁵.

Persa ogni inclinazione a svolgere una funzione anche pedagogica e di orientamento dell'opinione pubblica, i partiti politici hanno iniziato a subire i condizionamenti di quest'ultima finendo, per lo più, per ridurre le proprie aspirazioni ad un'interpretazione quanto più fedele dei sentimenti diffusi dal c.d. quarto potere. Ed infatti, la strabordante influenza e il condizionamento apportato alla formazione dell'opinione pubblica dall'irruzione dei *mass media* – in specie nelle forme più recenti introdotte dallo sviluppo delle tecnologie telematiche – ha progressivamente costretto i partiti politici ad abdicare al loro ruolo di guida nella selezione e organizzazione degli interessi³⁶. Lo stesso messaggio politico, in precedenza frutto di articolati e complessi meccanismi di elaborazione, si riduce, nell'epoca corrente, alla sola rifinitura della formula pubblicitaria, dello slogan, della parola d'ordine.

L'unidirezionalità della comunicazione politica massmediatica sacrifica la dimensione della partecipazione dell'elettore alla costruzione del progetto: il "mercato" della politica impone sempre più al cittadino-elettore le vesti del "consumatore"³⁷.

L'eliminazione di più efficaci strumenti di selezione dei candidati, quali tra gli altri il voto di preferenza, favorisce la scelta verticistica della classe dirigente³⁸: ciò, in uno con la vocazione tendenzialmente maggioritaria dei sistemi elettorali collaudati negli

35 Osserva A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p.870, «i partiti sono in crisi. 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. In Italia si aggiungono le conseguenze della «transizione» avviata con i referendum elettorali del 1991 e del 1993 e con il trauma di Tangentopoli, entrambi legati agli effetti in Italia del crollo del muro di Berlino».

36 «I partiti politici dinanzi a tale evoluzione sembrano divenuti "ridondanti"⁵⁷, nel senso che la sovrabbondanza informativa (dovuta, dapprima, allo sviluppo del sistema radiotelevisivo; dopo, alla diffusione di internet) ha determinato l'apparente inutilità di talune funzioni classiche degli stessi nei sistemi di democrazia rappresentativa», così F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, cit., p. 17.

37 «la relazione con lo spettatore è di tipo unidirezionale e l'immagine (...) è già essa stessa un messaggio, al di là della parola. (...) La comunità da rappresentare si riduce a una somma di individui sottoposta passivamente ai mezzi di informazione, e si riducono le possibilità degli individui di formarsi autonomamente un'opinione attraverso la discussione: lo scorrere delle immagini sostituisce il dis-correre su cui si basava il liberale government by discussion», così A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p.878.

38 Cfr. A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p.872, secondo cui «la riforma del 2005 (legge 270/2005), prevedendo (lunghe) liste «bloccate» ha sottratto agli elettori il potere di scegliere i candidati e ha esaltato il potere di ristrette oligarchie partitiche di determinare, in pratica, la intera composizione delle due Camere. La politica è stata sradicata dal territorio e ha costretto gli elettori a trovarsi solo nella condizione di spettatori delle prestazioni televisive dei propri leader. È oggi in Italia il punto di maggior sofferenza nel rapporto fra partiti ed elettori».

ultimi anni e con la designazione sostanzialmente diretta del capo del Governo, ha trasformato la fase elettorale da momento in cui scegliere coloro dai quali essere rappresentati in quello in cui scegliere coloro dai quali essere governati.

La sempre più pervasiva posizione assunta dal potere esecutivo rispetto al Parlamento, il ruolo che l'esecutivo esercita nello scandire la stessa agenda parlamentare, la corsa quotidianamente compiuta dall'Aula e dalle commissioni parlamentari all'inseguimento degli atti governativi e di iniziativa governativa offrono la misura e lo specchio di una nuova crisi della rappresentanza: quella che, con enfatica ma persuasiva espressione, fu annunciata nel riconoscere nel Governo il comitato direttivo del Parlamento³⁹.

La scelta, per certi aspetti inappagante, che il Costituente italiano – diversamente da quello tedesco⁴⁰ - volle intraprendere nella stesura dell'art. 49 della Carta, sembra aver influenzato il deficit di democrazia interna ai partiti per l'intero corso della storia repubblicana. Cionondimeno, nella prima fase del dopoguerra, l'intelaiatura pesante dei partiti e i vincoli politici con l'elettorato rappresentati dal voto di preferenza, hanno contribuito a temperare l'assenza di meccanismi autenticamente democratici nell'autoselezione delle classi dirigenti.

In epoca corrente il *deficit* di democrazia sembra invece aver lasciato il passo ad un vuoto pressoché totale.

Il meccanismo di scelta dei candidati (se di meccanismo può, in effetti, parlarsi) ha finito persino per minare le basi del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo: sembra si sia giunti al paradosso secondo cui non è più il Governo a dover godere

39 Cfr. L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 2, 1951, pp. 59 e ss. Secondo L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Milano, 1954, p. 179, il Governo finirebbe per costituire una sorta di «giunta direttiva del partito di maggioranza, quando esso è monopartitico» mentre costituirebbe «il comitato esecutivo dei partiti alleati nel caso di coalizione interpartitica».

40 L'art. 21 della *Grundgesetz* dispone che «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. Ancora, al secondo comma, si legge «I partiti, che per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica federale di Germania sono incostituzionali. Sulla questione di incostituzionalità decide il Tribunale costituzionale federale». Ricorda A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p. 863 che «sarà grazie all'influenza di Leibholz che la Germania: a) inserirà nella Costituzione del 1949 norme sulla protezione della democrazia prevedendo che siano messi fuori legge partiti contrari ai principi del Grundgesetz; b) approverà leggi sul controllo della vita interna dei partiti (la Parteengesetz del 1967); c) assicurerà il finanziamento pubblico dei partiti secondo principi che ne salvaguardino la Chancen-gleichheit mentre d) il Bundesverfassungsgericht riconoscerà ai partiti la natura di soggetti costituzionali».

della fiducia del Parlamento ma, piuttosto, è ciascun singolo parlamentare a dover godere, in via di fatto, della preventiva fiducia del candidato alla carica governativa al fine di trovare spazio nella lista elettorale.

Nel generale disorientamento provocato dalla sostanziale destrutturazione dei partiti riemerge prepotentemente il tema della rappresentanza degli interessi particolari. Non già, tuttavia, nelle forme note del sindacalismo tradizionale (anch'esso ridotto al ruolo della mera negoziazione sull'applicazione più o meno severa di standards economici già formati per via burocratica⁴¹) ma nelle forme della rappresentanza professionale di interessi parziali. E' il grande tema delle *lobbies*, con il quale il nostro Parlamento si confronta, senza esiti, a partire dagli anni '80.

La spoliticizzazione delle scelte, unitamente alla posizione dei partiti sostanzialmente fuori dal controllo dei rispettivi elettorati, favorisce l'insinuarsi di questa nuova forma di rappresentanza, assai diversa da quella tradizionale, e caratterizzata dalla assenza di responsabilità e dalla indifferenza rispetto all'interesse generale.

I Governi cadono, i parlamentari non vengono rieletti: questo, in estrema sintesi, è ciò che si dice responsabilità politica⁴². La rappresentanza professionale degli interessi particolari è invece sganciata da forme di responsabilità che non siano quelle che la legano al rispettivo gruppo, corporazione o centro di interesse economico.

Il divampare di questa nuova forma di rappresentanza di interessi, ben diversa da quella che si dispiegava sotto gli occhi di Santi Romano, rappresenta un nuovo elemento di disorientamento per l'istituto della rappresentanza politica e per la struttura, finalisticamente orientata all'interesse generale, delle istituzioni politiche⁴³.

Lo scenario "post-democratico"⁴⁴ che sembra caratterizzare l'attualità dei nostri giorni trova conferma in continuative istanze di democrazia diretta: sovente avanzate quale contraltare rispetto a meccanismi rappresentativi sempre più sclerotici ma, per

41 Cfr. A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, cit., p. 17.

42 Come osserva J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, Milano, 1993, i gruppi di interesse, pur condizionando le scelte operate di volta in volta dai decisori politici «non assumono mai la responsabilità per queste decisioni (...) dal punto di vista del diritto costituzionale agiscono in maniera irresponsabile (...) un governo può essere rovesciato, un Parlamento (...) cessare con lo scioglimento (...) e gli elettori decidono sovraneamente sulla composizione di un Parlamento nuovo e cioè sul potere e sull'impotenza dei partiti in esso rappresentati».

43 Ciò, oltre a considerare che «l'accesso delle organizzazioni degli interessi alle decisioni politiche tende a fare prevalere gli interessi organizzati rispetto agli interessi «esclusi» (gli iscritti ai sindacati rispetto ai precari non sindacalizzati, le imprese produttrici rispetto agli utenti e ai consumatori, le grandi imprese rispetto alle piccole unità produttive, gli occupati rispetto ai disoccupati), determinando una marcata asimmetria», così A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, cit., p.873.

44 Cfr. C. CROUCH, *Postdemocrazia* (trad. it di *Postdemocracy*, 2000), Roma-Bari 2007.

molti aspetti, esposte ad allarmanti forme di massimalismo referendario e maggioritario⁴⁵.

Il quadro della crisi dello Stato e della rappresentanza politica appare, a tratti, desolante. In particolare, l'impressione è che la rappresentanza appaia ancora più vuota di quella che, al tempo, si dispiegava sotto gli occhi di Santi Romano. Ancora, lo Stato, da stupenda creazione del diritto, mirabile personificazione dell'interesse generale, sembra sempre più assumere le sembianze di un luogo (o di un oggetto) del compromesso tra gruppi, sindacati, partiti, lobbies, associazioni, corporazioni, centri e gruppi di interessi: in altre parole, solo il luogo o la risultante della sommatoria tra singoli interessi organizzati. Parte di questa crisi, e segnatamente quella dello Stato contemporaneo e delle sue strutture, sembra correre su binari storico-politici assai difficilmente destinati ad invertire la loro rotta.

Per la rappresentanza politica, invece, il discorso sembrerebbe poter prendere una piega diversa. Ed infatti, se una parte di questa crisi è addebitabile a quella dei partiti, una parte delle risposte sembra poter giungere da una più matura riflessione sulla loro organizzazione e sulle loro funzioni: ciò, in particolare, sulla scia di quella posizione precostituzionale e paracostituzionale che il Calamandrei reclamava per la loro ubicazione⁴⁶.

45 Come osserva S. PRISCO, *La rappresentanza politica e la rappresentanza di interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della terza via*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018, p. 26, «mirate campagne referendarie abrogative (organizzando magari i quesiti “a grappolo”, su leggi diverse) 70, o emersione di movimenti ossessionati dal desiderio di non contaminare la “purezza” della loro identità, che quindi dichiarano e praticano una bassa o nulla capacità di coalizione (...) sono inoltre pascolo evidente del successo possibile, quantomeno di attenzione, di interessi frazionali (di categoria professionale, con ritorno economico o, da gran tempo, di altro tipo di istanze idealmente motivate)».

46 «Come avvertiva Piero Calamandrei nella seduta della seconda Sottocommissione del 25 ottobre 1946 – la situazione era ben diversa da quella tipica dell'età liberale, tanto da richiedere un formale riconoscimento della nuova realtà e, in particolare, della “funzione precostituzionale o paracostituzionale assunta dai partiti in tutte le democrazie moderne”»: lo ricorda F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, cit., p. 5.