

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
FEDERICO II



Facoltà di Giurisprudenza  
Dipartimento di Diritto Costituzionale

Corso di Dottorato di Ricerca in  
Diritto pubblico e costituzionale  
CICLO XXVII

**Tesi di dottorato di ricerca**

La partecipazione democratica nella Costituzione Repubblicana e il  
suo adeguamento alle evoluzioni politiche e sociali.

Nuove prospettive e criticità

**Dottoranda:**  
Tiziana Masone

**Tutor:**  
Ch.mo Prof.  
Michele Della Morte

**Coordinatore:**  
Ch.mo Prof.  
Agatino Cariola

Anno Accademico 2015-2016

**LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA NELLA  
COSTITUZIONE REPUBBLICANA E IL SUO ADEGUAMENTO  
ALLE EVOLUZIONI POLITICHE E SOCIALI.  
NUOVE PROSPETTIVE E CRITICITÀ**

*Alla pazienza di Antonio,  
sempre disposto ad attendermi...*



## INDICE

	<i>pag.</i>
INTRODUZIONE	
1. Premessa	8
2. Il progetto di analisi	12

### PARTE PRIMA LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

#### CAPITOLO PRIMO

<b>La storia della partecipazione</b>	19
1. L'interazione tra singolo e potere. Un rapporto che ha mutato il concetto di sovranità	19
2. Le radici profonde	23
3. Le rivoluzioni del XVII e XVIII secolo	27
4. Lo slancio liberale	32
5. L'evoluzione moderna e la democrazia contemporanea	37
6. Il punto di partenza dell'analisi sullo stato attuale della partecipazione	42

#### CAPITOLO SECONDO

<b>La partecipazione nella Costituzione di una democrazia rappresentativa</b>	46
1. Una premessa. La genesi concettuale della rappresentanza politica moderna come legittimazione della sovranità	46

2. La sovranità al popolo	56
3. La partecipazione democratica nella Costituzione italiana	63
4. La logica rappresentativa: difficoltà di inquadramento. Il mandato del rappresentante	75
4.1 Una responsabilità tenue	90
4.2 Rappresentanza in crisi	97
5. La rappresentanza irrinunciabile	104

### CAPITOLO TERZO

<b>Partecipazione come stimolo e controllo. Gli istituti di democrazia diretta</b>	111
1. La partecipazione “integrativa”. Uno stimolo alla <i>responsività</i>	111
2. La partecipazione democratica diretta	117
3. L’istituto del <i>recall</i> e le difficoltà della sua importazione	120
4. I classici istituti di democrazia diretta	125
4.1 Il <i>referendum</i> (di tipo abrogativo)	128
4.2 La petizione	135
4.3 L’iniziativa legislativa popolare e il processo riformativo della partecipazione propulsiva	139

## PARTE SECONDA IL NUOVO MODO DI CONCEPIRE LA PARTECIPAZIONE

### CAPITOLO QUARTO

<b>Il carattere dinamico della partecipazione democratica</b>	161
Sezione I:	161
1. La spinta partecipazionista. La sovranità popolare cerca nuovi spazi per esprimersi	161
2. Il difficile inquadramento della democrazia partecipativa e/o deliberativa. I caratteri cangianti delle nuove pratiche partecipative	166
3. Controindicazioni e limiti delle nuove formule partecipative	179
3.1 Il sostrato costituzionale della democrazia partecipativa e la carenza di un’adeguata disciplina legislativa	186

4. La tendenziale soggettivizzazione della partecipazione: <i>e-participation</i> come soluzione o come effetto?	200
Sezione II:	211
5. Esercizio del potere come controllo sul “potere”. Il principio della trasparenza e il suo rilievo costituzionale	211
6. La trasparenza nella legge ordinaria. Brevi osservazioni	220
CONCLUSIONI	229
<i>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</i>	236
<i>SITOGRAFIA</i>	259



## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il progetto di analisi.

### 1. Premessa

Il senso e l'ampiezza del concetto di *libertà* risentono della diversità del ruolo attribuito nel tempo alla *comunità*, nonché del differente protagonismo riconosciuto ai singoli che ne compongono l'insieme e che, in misura crescente, hanno accettato di vincolare la propria vita al rispetto dei principi e delle regole di funzionamento delle *comunità sociali* di appartenenza.

La paternità del termine *comunità* (dal latino *communis*, “*che compie il suo incarico (munus) insieme con (cum) altri*”) è stata, in vero, rivendicata da molteplici discipline, dall'antropologia, alla sociologia, alla filosofia, al diritto ed alla scienza politica, con la conseguenza che l'uso variegato del termine e la stratificazione dei significati ad esso ascritti ne hanno reso sempre più difficile la precisa qualificazione teorica.

Idealmente concepita come un insieme di persone unite da vincoli di appartenenza, che condividono lo stesso spazio fisico, la presenza di determinate dinamiche relazionali, una comune identità (per storia, ideali, tradizioni e/o costumi) e che ambiscono al raggiungimento di obiettivi generali condivisi, la comunità sociale rappresenta la più tipica forma di associazione in gruppo tra soggetti non necessariamente appartenenti allo stesso nucleo familiare.

È attraverso il gruppo che il singolo appaga la sua innata necessità di interagire con *l'altro da sé, con il fuori*<sup>1</sup>, cui attinge per la propria sopravvivenza. Ciascun tipo di *comunità sociale*, infatti, ha da sempre rappresentato per il singolo non soltanto il contesto di naturale appartenenza<sup>2</sup>, ma anche lo strumento attraverso cui soddisfare in modo pacifico i propri interessi<sup>3</sup>.

La stessa libertà, che appartiene e caratterizza l'individuo, è un concetto fondamentalmente relazionale, che interessa i rapporti tra persone, i quali nascono ed evolvono secondo convenzioni e regole riconosciute come valide dalla generalità dei membri di ciascuna comunità, il *popolo*<sup>4</sup>, che ne affida la salvaguardia ad organi e meccanismi di potere, divenuti nel tempo sempre più complessi<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. Hegel G.W.F., *Prefazione dei Lineamenti della Filosofia del Diritto (del 1821)*, a cura di G. Marini, Roma-Bari, 1987– Secondo Hegel le istituzioni e gli Stati sono ben lungi dall'essere perfetti, ma è innegabile che la famiglia, la società, lo Stato siano istituzioni concrete e necessarie, quindi razionali. Per il filosofo, infatti, la ragione non è pura astrazione, idealità, bensì governa il mondo e lo costituisce, e la realtà non è che il dispiegarsi della ragione, che si manifesta in una serie di passaggi, ognuno dei quali rappresenta il risultato di quelli precedenti e il presupposto di quelli seguenti.

<sup>2</sup> L'individuo democratico “è una persona che ha un senso morale della propria indipendenza e dignità e agisce mossa da passioni ed emozioni altrettanto forti delle ragioni e degli interessi; che non è soltanto concentrata sulle proprie realizzazioni, ma anche emotivamente disposta verso gli altri per le ragioni più diverse, come l'empatia, la curiosità, la volontà imitativa, il piacere di sperimentare” –N. Urbinati, *Liberi e uguali. Contro l'ideologia individualista*, Roma-Bari 2011, p. 16.

<sup>3</sup> Pensatori autorevoli, come già Hobbes nel suo *Leviatano* (1651), hanno osservato che la *comunità* nasce proprio per il timore reciproco di non poter, altrimenti, gestire il naturale antagonismo che caratterizza la specie umana o per mero bisogno.

<sup>4</sup> ... inteso nella sua più comune ed elementare accezione, quale totalità delle persone che condividono le stesse radici storico-culturali e sono unite da un vincolo di tipo giuridico-politico.

<sup>5</sup> La prima dottrina che ha elaborato il modello fondamentale mediante cui, a partire dall'età dell'Illuminismo – in seguito alla dissoluzione della società medievale (il cui ordine era retto da un pensiero sostanzialmente teocratico) – si sarebbe potuto concepire l'ordine della *polis*, è stata la dottrina del contratto sociale, i cui termini principali erano costituiti dall'idea di una moltitudine di individui e dall'idea di Stato. Per i teorici del contratto sociale la moltitudine si unisce in un atto collettivo, mediante cui si costituisce in forma di Stato, e trasferisce il potere di rappresentanza da sé, quale Stato, al sovrano, che può essere una persona fisica così come un'assemblea. In un celebre passo della sua maggiore opera, con argomentazioni che preservano ancora un certo valore attuale, Hobbes riconosceva che: “L'unico modo di erigere un potere comune che possa essere in grado di difenderli dall'aggressione di stranieri e dai torti reciproci (...) è quello di trasferire tutto il loro potere e tutta la loro forza a un solo uomo o a una sola assemblea di uomini (che, in base alla maggioranza delle voci, possa ridurre tutte le loro volontà a un'unica volontà) il che è quanto dire che si incarica un solo uomo o una sola assemblea di uomini di dar corpo alla loro persona; che ciascuno riconosce e ammette di essere l'autore di ogni azione compiuta, o fatta compiere, relativamente alle cose che concernono la pace e la sicurezza comune, da colui che dà corpo alla loro persona; e che con ciò sottomettono, ognuno di essi, le proprie volontà e i propri giudizi alla volontà e al giudizio di quest'ultimo. Questo è più che consenso o concordia, è una reale unità di tutti loro in una sola e stessa persona, realizzata mediante il patto di ciascuno con tutti gli altri, in maniera tale che è come se ciascuno dicesse a ciascun altro: Dò autorizzazione e cedo il mio diritto di governare me stesso a quest'uomo, o a quest'assemblea di uomini, a questa condizione, che tu, nella stessa maniera, gli ceda il tuo diritto e ne autorizzi tutte le azioni. Fatto ciò, la moltitudine così unita in una sola persona si chiama STATO, in latino CIVITAS. È questa la generazione di quel grande LEVIATANO, o piuttosto

La storia delle comunità sociali è parallela, infatti, a quella del potere politico<sup>6</sup> e, in particolare, a quella delle forme storiche di organizzazione di tale potere, che hanno lentamente e faticosamente condotto alla nascita della *Stato comunità*<sup>7</sup>, affermatosi come superamento del policentrismo che aveva caratterizzato le primordiali forme di aggregazione sociale e politica, segnate da una forte dispersione del potere.

Il funzionamento di tali comunità e la loro dimensione umana sono mutate di pari passo con la storia, e la scienza giuridica, come altre scienze, ha sottoposto alla propria osservazione i cambiamenti occorsi, non soltanto al fine di individuare il fondamento dei diritti man mano riconosciuti e dell'ordine politico maturato all'interno delle società nel corso del tempo, ma anche allo scopo di dare un'ordinata sistemazione ai congegni e agli istituti di protezione dei diritti stessi e tracciare, così,

---

*(per parlare con maggior rispetto) di quel dio mortale, al quale dobbiamo, sotto il Dio immortale, la nostra pace e la nostra difesa. Infatti, grazie a questa autorità datagli da ogni singolo uomo dello Stato, egli dispone di tanta potenza e di tanta forza a lui conferite, che col terrore da esse suscitato è in grado di modellare le volontà di tutti i singoli in funzione della pace, in patria, e dell'aiuto reciproco contro i nemici di fuori. In lui risiede l'essenza dello Stato, che, per darne una definizione, è: una persona unica, dei cui atti (i membri di) una grande moltitudine si sono fatti autori, mediante patti reciproci di ciascuno con ogni altro, affinché possa usare la forza e i mezzi di tutti loro nel modo che riterrà utile per la loro pace e per la difesa comune.*” – T. Hobbes, *Leviatano*, 1651, cap. XVII, 142-143.

<sup>6</sup> ...e, inevitabilmente, alla storia del potere economico. Nell'ambito della scienza economica si è osservato che “*il problema fondamentale dell'organizzazione sociale consiste in come coordinare le attività economiche di un gran numero di persone. (...) Per chi crede nella libertà, il problema riguarda il modo in cui conciliare questo vasto grado di interdipendenza con la libertà individuale. (...)*”. La società è un contratto tra individui razionali e dotati di volontà, “*che mira al mantenimento del diritto e dell'ordine, in modo da prevenire il ricorso alla coercizione fisica di un individuo a parte di un altro (...). Il mercato riesce ad assolvere a questa funzione in modo impersonale e senza che sia necessaria un'autorità centrale. (...) Ovviamente l'esistenza di un libero mercato non elimina la necessità di una forma di governo. Anzi, un sistema di governo è essenziale, sia come agone nel quale determinare le “regole del gioco”, sia in qualità di arbitro che interpreti e faccia valere le regole stabilite.*” – M. Friedman, *Capitalismo e libertà* (2002), tr. it. di D. Perazzoni, prefazione di A. Martino, Bruno Leoni Libri, Torino, 2010.

<sup>7</sup> Sarebbe errato identificare lo *Stato* soltanto con il governo o i governanti, vale a dire con quei soggetti e quelle forze sociali e politiche che detengono in concreto il potere statale. Ritenendo che lo *Stato* si risolva nell'ordinamento giuridico e nel diritto, intesi in senso meramente oggettivo (secondo una ricostruzione tipicamente kelseniana), si finirebbe per identificare l'ordinamento con uno soltanto dei suoi diversi elementi, senza considerare che la realtà statale si presenta ben più complessa, essendo costituita da un proprio substrato materiale e personale, unitamente ordinato, con stabile organizzazione normativa e coattiva, che attribuiscono allo Stato una precisa individualità, distinta da quella dei suoi elementi costitutivi.

È per tale ragione che, da un punto di vista tecnico, il termine *Stato* è suscettibile di molteplici qualificazioni, ciascuna delle quali ne evidenzia differenti profili ed assume un significato preciso nel contesto teorico in cui è utilizzata. Il concetto di *Stato comunità* (o anche *Stato collettività*, *Stato nazione*) indica, generalmente, l'intera organizzazione sociale, la società civile pluralistica dotata di propri ordinamenti, di proprie organizzazioni, di autonomia. A riguardo cfr.. G. Berti, *La parabola dello Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1983.

il processo di modernizzazione che ha condotto alla nascita della società contemporanea.

A ben vedere, in realtà, da un punto di vista sociologico si tende a distinguere, quantomeno in linea di principio, tra i concetti di *comunità* e *società*, concepiti come due termini di confronto che, allo stesso tempo, descrivono una linea evolutiva. Entrambi esprimono modi differenti di essere del sociale, ma mentre il primo identifica il momento più elementare di aggregazione degli uomini, l'altro rappresenta uno stadio più complesso delle relazioni interpersonali<sup>8</sup>.

Tuttavia, tralasciando di approfondire gli articolati dibattiti filosofico-sociologici sul tema – pur non rifuggendo gli arricchimenti derivanti da un approccio interdisciplinare all'analisi e rifiutando l'idea di una possibile autoreferenzialità degli apparati concettuali della scienza giuridica –, essendo pacifico che la vita del singolo si svolga, ormai irrinunciabilmente, all'interno di contesti sociali complessi e

---

<sup>8</sup>A differenza della sociologia classica – che concepisce la *comunità* come un tipo particolare di relazioni sociali poste alla base di collettività che coinvolgono l'individuo nella sua totalità (comprendendo al proprio interno tanto le piccole comunità di villaggio, quanto la comunità nazionale e qualsiasi altra unità sociale in condizioni di alta integrazione) –, la sociologia contemporanea identifica la *comunità* con la comunità locale, organizzata nello spazio ed arealmente delimitabile, “*i cui membri condividono un'area territoriale come base di operazione per le attività giornaliere*” – Talcott Parsons, in A. Bagnasco, *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Bologna, 1999, 17.

Tuttavia, il significato limitato del concetto di *comunità locale* non è risultato esaustivo rispetto ai diversi fenomeni di comunità locali non tradizionali, territorialmente più estese. I complessi schemi di regolazione che hanno sempre più caratterizzato le società sviluppate, oggetto di studi sociografici – che inseriscono l'osservazione clinica orientata a un determinato problema nel contesto di un ambito sociale territoriale –, hanno indotto a ricercarne una diversa dimensione e funzionalità, ispirate ad una serie di principi guida (comunità, mercato, Stato) che rimandano ai diversi ambiti della società, dell'economia e della politica. I sociologi della *comunità* hanno studiato e continuano ad analizzare il processo di modernizzazione attraverso cui è progressivamente emersa nel mondo la società contemporanea, caratterizzata da aspetti riconosciuti come storicamente peculiari e, allo stesso tempo, da impressionanti cambiamenti tecnologici e di mercato che hanno mutato la geografia dell'economia, con inevitabili ripercussioni sui profili giuridico-politici.

Una parte dei sociologi, tuttavia, ha ritenuto di dover tener netta la distinzione tra *comunità* e *società*, attribuendo ai due concetti accezioni contrastanti. In particolare, Ferdinand Tönnies – che ha dedicato i suoi studi all'analisi del “rapporto associativo” e si interrogato a lungo sui limiti del moderno contrattualismo e della soggettività ad esso strettamente correlata – ha identificato il concetto di *comunità*, avente un valore positivo, con l'associazione organica fondata su di una convivenza naturale, durevole, intima ed esclusiva, e quello di *società*, di valore negativo, con l'insieme di individui uniti da una dimensione più contrattuale, caratterizzata da individualismo ed egoismo, da una convivenza razionale, passeggera e apparente (pubblica), resa stabile dal diritto e dallo Stato: “*in una comunità con i suoi una persona si trova dalla nascita, legata ad essi nel bene e nel male, mentre si va in società come in terra straniera*” – F. Tönnies, *Comunità e Società*, Milano 1963, 45.

Ciò malgrado, non sono mancate opinioni contrastanti. Altri sociologi – da Émile Durkheim a Max Weber a Talcott Parsons – hanno attenuato la rigida contrapposizione tra *comunità* e *società*, vedendo in esse due tipi di relazioni sociali tra cui non si può stabilire alcun ordine di precedenza ed hanno dimostrato di propendere per una valutazione positiva della *società* – pur non potendo fare a meno di constatare come i caratteri che avrebbero dovuto connotare il modello ideale di *società* non hanno trovato concreta realizzazione.

stratificati, la cui gestione è affidata, ad ogni livello, ad organi istituiti per garantire il mantenimento di un effettivo ordine giuridico, ai fini dell'indagine qui condotta interessa osservare il ruolo dell'individuo all'interno di tali contesti sociali, onde poter confermare che il riflesso e la misura della libertà a questi riconosciuta sia rappresentato dalla sua concreta *partecipazione* ai processi politico-istituzionali che ne regolano il funzionamento<sup>9</sup>.

D'altro canto, è in tale ottica che è stata ideata anche la Costituzione dei principi e diritti fondamentali del popolo italiano, i cui diritti di libertà, a parere di uno dei suoi più autorevoli interpreti, “*non devono concepirsi come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscir dal suo piccolo giardino sulla strada e di portare il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale*”<sup>10</sup>.

Sulla base di tale convincimento è fondata l'intera analisi condotta nel presente lavoro, che prova a ripercorrere il processo evolutivo della partecipazione democratica, interrogandosi, anche con spirito critico, sulla qualità del suo riconoscimento a livello costituzionale, per poi dare spazio ad una sommessima riflessione sulla sua ampiezza sostanziale e soffermarsi, infine, ad esaminare quali ulteriori strumenti e garanzie il nostro ordinamento, in senso più ampio, abbia approntato a tutela del diritto dei singoli di partecipare ed assistere in modo consapevole e non passivo all'esercizio del potere, obbligato a rendere sempre più lineare e trasparente il proprio operato.

## 2. Il progetto di analisi

La *partecipazione*, quale elemento caratterizzante, in senso dinamico, il rapporto tra i singoli membri di una collettività sociale e le istituzioni preposte alla gestione della *cosa pubblica*, costituisce l'anima di uno Stato democratico.

---

<sup>9</sup> Una comunità è costituita da una relazione sociale “*se e nella misura in cui la disposizione dell'agire sociale poggia su una comune appartenenza, soggettivamente sentita (affettiva o tradizionale) dagli individui che ad essa partecipano*” – M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922 (trad. it. *Economia e Società*, Vol. I, Ed. Comunità, Milano 1961), 38.

<sup>10</sup> P. Calamandrei, *Stralcio dell'intervento in occasione del Convegno in onore di P. Calamandrei tenutosi a Salice Terme il 13 aprile 1997 organizzato dalla Federazione Italiana Associazioni partigiane per le celebrazioni del 50° Anniversario della Costituzione*, 619.

All'interno di società politiche complesse, come tutte le democrazie contemporanee e, nello specifico, come quella italiana, la partecipazione è lo strumento che, di fatto, riempie di significato il principio della sovranità popolare, la cui proclamazione implica l'adesione ad una precisa forma di Stato e di governo.

Nell'intento di procedere ad un generale inquadramento della partecipazione nell'ordinamento costituzionale del nostro Paese, dunque all'esame degli strumenti cui la Carta fondamentale riserva il compito di "*integrare in senso democratico l'ordinamento*"<sup>11</sup> e alla disamina delle possibili, molteplici accezioni di partecipazione, il presente studio è preliminarmente teso ad osservare l'evoluzione del rapporto di interazione tra il cittadino ed il *potere* che è alla guida della comunità di appartenenza, approfondendo le radici storico-culturali dell'attuale assetto democratico, al fine di poter apprezzare il funzionamento dei vari meccanismi partecipativi nell'ambito di un sistema tradizionalmente rappresentativo.

In particolare, attraverso lo studio del percorso evolutivo che ha interessato gli strumenti di partecipazione, dalla tradizione liberale a quella repubblicana, onde poter ragionare sulla qualità del loro riconoscimento costituzionale e comprendere quali congiunture storiche abbiano concorso a plasmarne l'attuale consistenza, nella prima parte del lavoro si proverà a valutare se, fino oggi, vi sia stata una concreta valorizzazione dei diritti costituzionali che dovrebbero rendere possibile la partecipazione democratica all'interno del nostro ordinamento politico e se, dunque, la dimensione partecipativa nella Costituzione italiana sia realmente in grado di garantire un adeguato coinvolgimento della collettività nella gestione del potere.

Il tentativo di rispondere ai quesiti posti non potrà chiaramente ignorare la crisi profonda che ha investito il sistema rappresentativo, causata non soltanto dagli eventi storico-politici che ne hanno modificato l'assetto, contribuendo ad una maggiore stratificazione del pubblico potere, ma anche dalla crescente sfiducia maturata da parte della collettività nei confronti dei partiti politici, che per lungo tempo hanno rappresentato il canale privilegiato della partecipazione democratica.

Il discredito che ha colpito gli storici organi di intermediazione tra singolo e istituzioni ha indotto, infatti, a rivisitare il senso stesso da attribuire al concetto di *metodo partecipativo*, anche alla luce della diffusione di nuove forme di

---

<sup>11</sup> L. Carlassare, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, I, Roma-Bari, 2006, 166 ss..

partecipazione (il cui inquadramento costituisce ancora oggetto di dibattito dottrinario)<sup>12</sup>, e a considerare l'opportunità di una rivisitazione del suo rapporto con la rappresentanza<sup>13</sup>.

Ebbene, prendendo spunto dalle diverse meditazioni dottrinarie sul punto, che hanno diversamente valutato la reale capacità del nostro assetto democratico di soddisfare a pieno le attuali esigenze partecipative, ci si domanderà se la storia costituzionale del nostro Paese permetta di riconoscere che attualmente tali esigenze possano essere meglio soddisfatte ponderando opportuni interventi di riforma, tesi a riequilibrare il rapporto tra singoli e potere non soltanto attraverso una riqualificazione della partecipazione istituzionalizzata, ma supportando anche la diffusione e l'adeguata regolamentazione di nuovi meccanismi partecipativi.

Sulla base di tali premesse, nella seconda parte del lavoro l'approfondimento proverà a porre l'accento sul carattere dinamico della partecipazione, spingendo l'analisi oltre il concetto della mera *partecipazione politica*<sup>14</sup>, sul presupposto che nella forma di governo delineata dalla Costituzione italiana il popolo non sia costretto a partecipare soltanto mediante l'esercizio dei diritti politici in senso stretto, ma sia posto nella condizione di poter prendere parte alle "decisioni di potere" in modo più ampio, o comunque anche in modo diverso<sup>15</sup>.

Sebbene, infatti, "*l'assunzione della partecipazione come principio sottenda il pacifico riconoscimento dell'assioma che coglie l'essenza del metodo democratico nel voto*"<sup>16</sup>, lo stesso ordinamento democratico non può, per definizione, chiudere le porte ad altre forme di partecipazione.

L'ulteriore scopo perseguito sarà, dunque, quello di comprendere quanto il coinvolgimento del popolo nella gestione della *res publica* possa ritenersi esteso e variegato e di quali altri strumenti esso possa disporre per l'esercizio della sovranità

---

<sup>12</sup> U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa*, in Enc. dir., Annali, vol. IV, Milano, 2011, 295; A. Floridia, *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012, in part. 235 ss.; M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, 123 ss..

<sup>13</sup> N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009, 12; M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? cit.*, 31 ss..

<sup>14</sup> ... intesa come "*qualunque azione che si situi, almeno parzialmente, all'interno dei confini e delle regole del sistema politico e che miri a massimizzare i vantaggi dell'attore nelle decisioni politiche*", - A. Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Bologna, 1977, 119 ss..

<sup>15</sup> R. Ruffilli, *Istituzioni, Società, Stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di M. S. Piretti, Bologna, 1990, 142.

<sup>16</sup> V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in [www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it), ottobre 2013, 2.

che la Costituzione riserva espressamente in suo favore, tenendo in debita considerazione gli ulteriori fenomeni che hanno contribuito a modificare le forme di dialogo con la politica e le istituzioni, dovuti ai profondi e velocissimi cambiamenti che hanno investito gli strumenti del linguaggio collettivo.

In tale ottica, partendo dall'idea che una democrazia, per essere reale, non possa forse basarsi soltanto sul funzionamento dei più noti istituti partecipativi e che la sua piena attuazione richieda una costante fiducia dei singoli nell'apparato pubblico posto alla guida della comunità, nella parte finale l'indagine valuterà come la concreta partecipazione all'esercizio del *potere* possa realizzarsi anche attraverso meccanismi di controllo dello stesso, resi possibili da un operato istituzionale noto ed accessibile, atteso che il governo della democrazia non può che rappresentare "*il governo del potere pubblico in pubblico*"<sup>17</sup>.

In questo senso, aderendo ad una concezione dinamica della partecipazione, l'intento sarà quello di confermare che un connotato indefettibile della democrazia moderna e, dunque, della sostanziale partecipazione del popolo alla gestione del potere, sia quello della *trasparenza*.

In particolare, nella persuasione che l'evoluzione di una democrazia sia direttamente proporzionale all'evoluzione della visibilità del potere, la riflessione sarà conclusivamente concentrata sull'importanza rivestita dal *potere della conoscenza*<sup>18</sup>, da garantire ai cittadini attraverso il riconoscimento dei mezzi più adeguati al suo esercizio. Se, infatti, la democrazia è intesa non tanto "*come esercizio del potere da parte del popolo, ritenuto impossibile e controproducente*", ma piuttosto come libera scelta dei rappresentanti (delegatari del potere) e, dunque, "*come controllo del popolo sui governanti*"<sup>19</sup>, la pubblicità delle azioni compiute da chi materialmente governa diviene fondamentale garanzia della partecipazione.

---

<sup>17</sup> N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 92.

<sup>18</sup> L. Califano e C. Colapietro, *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014 ("Negli odierni Stati liberaldemocratici tutti i poteri pubblici debbono ritenersi "assoggettati al canone generalissimo della visibilità", come impone anche il nostro ordinamento costituzionale, contemplando un "dovere generale di visibilità dei poteri spettanti alle pubbliche autorità" ... questo, se non si vuole che l'invisibilità del potere travolga la stessa idea moderna di Stato di diritto, riducendo la democraticità del sistema "a semplice finzione" e la sovranità popolare – solennemente proclamata già nel primo articolo della nostra Costituzione – "a mero simulacro"") - cit. G.M. Salerno, *Il nomos dell'invisibile*, in AA.VV., *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, a cura di F. Rimoli e G.M. Salerno, Roma, 2006, 147 ss.).

<sup>19</sup> G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Milano, 1967, 118 - 132.

Si tratta di riflessioni che intrecciano, inevitabilmente, il problema della corretta qualificazione del diritto alla conoscibilità dell'azione dei pubblici poteri da parte dei cittadini, inteso quale "nuovo diritto", sul presupposto di riconoscere che tra democrazia e trasparenza dell'*agere* pubblico esista un legame indissolubile e che a quest'ultima debba essere riconosciuto un implicito rilievo costituzionale, anche in assenza di una sua testuale esplicitazione nella Carta fondamentale (alla luce, peraltro, del suo previsto inserimento nel progetto di riforma costituzionale in corso di approvazione<sup>20</sup>).

La conclusione dell'analisi condotta sul punto tenderà, infatti, a privilegiare l'opinione secondo cui, nonostante tale carenza formale ne abbia spesso pregiudicato l'effettiva osservanza da parte dei "soggetti detentori delle informazioni", il principio della trasparenza del potere in generale (al di là del più specifico principio di trasparenza amministrativa), all'esito di una profonda evoluzione culturale e giuridica – soprattutto in seguito alla avvenuta procedimentalizzazione dell'operato amministrativo (con la L. 241/1990), che ha formalizzato "il diritto fondamentale dei cittadini alla democraticità della pubblica amministrazione" (confermato dal tenore di successivi interventi legislativi, di cui al D. Lgs. 150/2009 ed al D. Lgs. 33/2013) –, possa essere qualificato (già) come la proiezione costituzionale di fondamentali principi liberali e democratici, posti alla base dell'intero assetto dei rapporti istituzionali e sociali<sup>21</sup>, a garanzia di una reale partecipazione democratica.

\*\*\*\*\*

L'osservazione della realtà sociale contemporanea, sotto la guida delle preziose riflessioni di insigni studiosi ed ammirati costituzionalisti, ha reso entusiasmante l'opera intrapresa. Lo studio condotto ha potuto confermare, in modo tangibile, come la scienza del diritto costituzionale – il cui sviluppo è notoriamente influenzato dal

---

<sup>20</sup> ... di cui al disegno di legge costituzionale AS1429, presentato al Senato, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, l'8 aprile 2014 – recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione" –, che, tra le altre cose, prevede la modifica del secondo comma dell'art. 97 e l'inserimento di un nuovo comma nell'art. 118, introducendo in entrambe le norme un riferimento esplicito alla trasparenza.

<sup>21</sup> D. Donati, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa*, a cura di F. Merloni, Milano 2008, 83 ss.; P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2013, 692.

percorso della storia, quale somma degli eventi politico-istituzionali che interessano la vita di un popolo – pur costituendo una disciplina di estrema dinamicità, non rinunci mai a rintracciare, prudentemente, il filo della continuità tra passato e presente, nell'intento di preservare i valori essenziali della tradizione costituzionale di un popolo, quale suo irrinunciabile patrimonio di civiltà.

**PARTE PRIMA**

**LA PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA  
NELLA COSTITUZIONE ITALIANA**

## CAPITOLO PRIMO

### La storia della partecipazione

SOMMARIO: 1. L'interazione tra singolo e *potere*. Un rapporto che ha mutato il concetto di *sovranità* – 2. Le radici profonde – 3. Le rivoluzioni del XVII e XVIII secolo – 4. Lo slancio liberale – 5. L'evoluzione moderna e la democrazia contemporanea – 6. Il punto di partenza dell'analisi sullo stato attuale della partecipazione.

#### **1. L'interazione tra singolo e *potere*. Un rapporto che ha mutato il concetto di *sovranità*.**

La *partecipazione democratica* contemporanea, così come concepita, garantita ed attuata, è specchio del rapporto maturato tra l'individuo ed il *potere*, la cui storia ha visto progressivamente accrescere il protagonismo dei singoli e delle masse nei processi decisionali che sono alla base del funzionamento della società, contribuendo ad imprimere, nel corso del tempo, un differente significato al concetto di *sovranità*.

In particolare, la storia della partecipazione è la storia del processo di emancipazione dell'individuo dal dominio del potere oppressivo e, dunque, la storia dei diritti di libertà<sup>1</sup>, cioè del rapporto tra libertà (quale categoria complessa di diritti<sup>2</sup>) e ordine sociale, che ha trovato la propria espressione più matura nei sistemi democratici<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sulla nozione di libertà cfr. G. Amato, *Libertà, (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, XXIV vol. 1974, 272 ss..

<sup>2</sup> "I diritti di libertà, diversi per oggetto e contenuto e, quindi, per regolamentazione specifica, presentano alcune caratteristiche comuni che consentono di considerarli appartenenti ad un'unica

Si tratta, come noto, di una storia travagliata, cui è indissolubilmente legata quella del costituzionalismo<sup>4</sup>, segnata dal graduale distacco del diritto soggettivo (quale assoluta signoria della volontà del soggetto) dalle sue origini giusnaturalistiche e dalla sua innata posizione di antagonismo nei confronti del potere statale, e dalla successiva affermazione del “diritto obiettivo”, posto da un ordine sovrano, per volontà del quale l’istanza individualistica ha ceduto il passo a quella organica, “*di volta in volta rappresentata dall’organismo statale, dalla società, o da una costruzione che inquadra i diritti in una cornice di tavole fondamentali della convenienza*”<sup>5</sup>.

---

*categoria. Essi sono: 1) la natura di diritti soggettivi pubblici: i diritti di libertà sono riconosciuti al singolo per tutelare in via diretta ed immediata un interesse del suo titolare e sono fatti valere, anzitutto, nei confronti dell’autorità; 2) l’assolutezza: i diritti di libertà hanno per contenuto una pretesa che è fatta valere anzitutto, e per ragioni storiche, contro lo Stato, ma possono essere fatti valere nei confronti di qualsiasi altro soggetto dell’ordinamento; 3) la bivalenza, positiva e negativa: i diritti di libertà consistono nella facoltà di far valere pretese con contenuto sia di ordine positivo sia di ordine negativo, sia di fare sia di non fare; 4) l’invulnerabilità: i diritti di libertà non sono esenti da limiti, ma esiste un nucleo essenziale di regime che non può essere variato senza che muti la forma dello Stato e che perciò è sottratto al potere di revisione costituzionale; 5) la condizione di oggetto di riserva di legge, in funzione di garanzia attuativa dello Stato di diritto” – A. Meloncelli, *Manuale di diritto pubblico*, Roma, 1992, 714 ss..*

<sup>3</sup> Sullo sviluppo della democrazia cfr., *ex multis*, L. Canfora, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Bari, 2008; S. Mastellone, *Storia della democrazia in Europa. Dal XVIII al XX secolo*, Torino, 2006; C. Altini (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un’esperienza filosofica e politica*, Bologna, 2011; D. Held, *Modelli di democrazia*, Bologna, 1997; G. Lavau, *Democrazia. Breve storia di un’idea*, Roma, 1994; P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1983, 251 ss.; A. Tocqueville, *La democrazia in America, Libro II*, (a cura di) N. Matteucci, Torino, 1968.

<sup>4</sup> Quale movimento scientifico ed ideologico, il costituzionalismo non va considerato come semplice scienza *neutrale* delle leggi costitutive degli Stati, piuttosto come lo sviluppo di quelle idee fondamentali, che si è sempre occupato di porre limiti al *potere*, consentendo così l’abbandono dello Stato assoluto e la nascita dello Stato moderno. Esso, infatti, “*consiste essenzialmente in un sistema di pensiero volto a garantire i diritti e le libertà contro gli arbitrii dello Stato attraverso l’individuazione di limiti giuridici ai relativi poteri*” – R. Dickmann, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo per una costituzione universale dei diritti e delle libertà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), Focus Human rights n. 2 del 17 maggio 2013 e, nello stesso senso, cfr. T. Martines, *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994; L. Ferrajoli, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3, 2771; A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, ed. 2015.

<sup>5</sup> P. Ridola, saggio introduttivo *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania e P. Ridola, *I Diritti costituzionali*, II ed., Torino, 2006, 15 e ss.. Nel riconoscere che “*la vicenda dei diritti costituzionali è storia non di armonia e di ordine sociale, ma di contestazione delle gerarchie sociali, è storia di lotte, di antagonismi, di conflitti spesso laceranti, con i quali è giocoforza misurarsi*”, l’autore riflette sul passaggio storico dalla stagione dei diritti soggettivi a quella del diritto obiettivo, richiamando l’opera di R. Orestano.

Secondo le teorizzazioni del noto giurista, la scuola del diritto naturale – che aveva sostituito la visione geocentrica dell’universo, tipica del medioevo, con quella antropocentrica umanistico-rinascimentale – “*aveva rappresentato la tendenza a rompere il nesso fra individuo e Stato, ad affermare l’individuo e il suo diritto come l’unica realtà*”, ma a tale tendenza avrebbero risposto “*il criticismo kantiano, l’idealismo, la restaurazione, il romanticismo e lo storicismo*”, che “*venivano portando ad una progressiva rivalutazione dell’elemento «gruppo», «società», «nazione», «Stato», cioè ad affermare un ordine oggettivo più o meno incombente sull’individuo*” – R. Orestano, *Diritto*

La saldatura tra diritto soggettivo e diritto oggettivo, cioè tra soggetto e primato del diritto oggettivo (inteso come esclusivo strumento di organizzazione della società) non è stata semplice. La comparsa di un ordine sovrano sarebbe stata inizialmente percepita soltanto come la forzosa compressione dei diritti soggettivi coesistenti all'interno di una stessa comunità<sup>6</sup>.

Ciò malgrado, proprio la necessità reale di favorire tale coesistenza di posizioni giuridiche individuali avrebbe indotto a concepire e, pian piano, ad accettare l'idea di un ordine sovraordinato, facendo contestualmente maturare l'esigenza (sempre crescente nel tempo) di equilibrare il rapporto tra il soggetto o apparato che incarna tale ordine ed i singoli membri della collettività, che riconoscendone e rispettandone l'autorità ne legittimano il potere<sup>7</sup>.

Operando in questa direzione sono state poste le basi della moderna democrazia, che, pur rispondendo astrattamente ad una pluralità di modelli<sup>8</sup>, postula in ogni sua forma esplicativa il consapevole ed attivo coinvolgimento dei cittadini nelle scelte che riguardano il bene comune, a partire dalla elezione della classe politica rappresentativa, chiamata a sintetizzare e soddisfare al meglio i bisogni della

*soggettivi e diritti senza soggetto, in Azione, Diritto soggettivo, Persone giuridiche, Scienza del diritto e storia, Bologna, 1968, 137. Ed infatti, il mutato clima culturale ed il differente momento storico rispetto a quello in cui si era affermato l'individualismo in seno al giusnaturalismo, avrebbero spinto alla riscoperta del diritto oggettivo, portata poi a compimento dalla Pandettistica.*

<sup>6</sup> *“Negli ordinamenti dello stato liberale, invero, i limiti apposti ai diritti individuali si configuravano come una sorta di barriere esterne, destinate a circoscrivere una sfera di libertà altrimenti illimitata. Questa fisionomia «esterna» delle limitazioni dei diritti si armonizzava con i postulati di uno «stato di legislazione», che affidava al livello della legalità il compito di circoscrivere gli ambiti di libertà dei privati, e che conseguentemente riconduceva il giudizio sulle misure restrittive dei diritti ad una valutazione di conformità/diffornità rispetto allo schema legale. Tale concezione, perfettamente coerente con l'impianto dei diritti liberali borghesi, che riflettevano i bisogni e le istanze di una società omogenea, risulta evidentemente inadeguata alla risoluzione dei conflitti e delle interferenze fra i diritti delle costituzioni del pluralismo, le quali postulano l'esigenza del temperamento fra le istanze sottese a diversi interessi costituzionalmente protetti.” – P. Ridola, Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo, cit., 69 ss..*

<sup>7</sup> È in relazione ai contesti sociali in cui l'istanza individualistica avrebbe ceduto il passo a quella organica che, per mediare il rapporto tra regole oggettive e individuo, portatore di valori preesistenti, la filosofia politico-giuridica avrebbe rielaborato la teoria del contratto sociale (di origini ben più risalenti), proprio allo scopo di fondare la validità delle regole oggettive sulle volontà individuali (cfr. P. Barcellona, *Il problema dei rapporti tra il soggetto e l'ordinamento*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti, I*, Milano, 1978, 65-66).

In particolare, tra i vari teorici del contratto sociale (tra cui J. Locke, J.J. Rousseau ed oggi J. Rawls), la prima rielaborazione in chiave moderna di tale teoria è da farsi risalire a T. Hobbes: *“la costruzione dell'istituzione civile da parte di un insieme di individui nella condizione naturale si caratterizza per un contratto sociale in cui le categorie politico-giuridiche-istituzionali siano in qualche modo la risultante astratta delle singole forze individuali.” – G. Rossi, M. Rossi e P. Sommaggio, La Legge nella Società della Semi-Immortalità. I principi fondamentali, Milano 2010, 38.*

<sup>8</sup> Sulle diverse nozioni di democrazia (formale, sostanziale, personalista, comunitaria, pluralista) cfr. F. Teresi, *Le istituzioni repubblicane. Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 2002, 33 ss..

collettività, senza frustrare – in ogni caso – i diritti delle minoranze. Non a caso, la chiave di stabilità di una democrazia è da rinvenirsi proprio nella sua concreta capacità di riconoscere ed attuare i valori guida di cui si fa portatrice, salvaguardando e promuovendo le libertà civili del popolo e favorendo, quindi, la partecipazione dei singoli all'esercizio del potere, anche attraverso il controllo dello stesso ed una più ampia dialettica politica<sup>9</sup>.

È chiaro, infatti, che la natura democratica di un ordinamento, così come il grado di civiltà maturato in una determinata comunità, possono essere valutati soltanto alla luce della effettiva applicazione delle disposizioni formali che consacrano i diritti di libertà<sup>10</sup>, il cui esercizio individuale dovrebbe essere agevolato dallo Stato – nel rispetto di quel contratto sociale idealmente stipulato con i propri cittadini – non soltanto attraverso l'affermazione astratta della inviolabilità di determinate posizioni giuridiche soggettive, ma soprattutto mediante l'attivazione di meccanismi di promozione positiva di quegli stessi diritti<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> *“L'indirizzo politico e la legislazione costituzionale d'una democrazia coerente devono ispirarsi, anziché al proposito di sopprimere le opposizioni di regime, o di paralizzarle, all'intento – sia pure mai integralmente realizzabile – di riassorbirle nel sistema, d'associare nel potere ufficiale tali fattori estranei ed ostili, quali termini antinomici indispensabili al determinarsi di una reale dialettica politica e pertanto alla stessa vita democratica. Coloro che idealmente l'avversano, se rigorosamente astretti al rispetto delle sue leggi, finiranno col recarvi un contributo non intenzionale, ma efficace.”* – M. Bon Valsassina, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1957, 606.

Peraltro, è noto che, affinché una democrazia possa dirsi tale, il consenso popolare che ne è alla base deve necessariamente confrontarsi con il dissenso dell'ulteriore parte, pur minoritaria, della collettività, anche al fine di contenere fenomeni di dissenso rivoluzionario ed estremismo politico – cfr. sul tema A. Vignudelli, *Diritto costituzionale. Prolegomeni. Principi. Dinamiche*, Torino, 1997, 151 e G. Rolla, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 2000, 301.

<sup>10</sup> V. P. Habermas, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, 51 e 177: *“La democrazia liberale tutela i diritti fondamentali in sé e per sé. Tramite l'esercizio dei diritti fondamentali si apportano alla totalità dello Stato delle forze creative indispensabili. (...) I diritti fondamentali sono – se pensati nelle categorie di autorità, interesse, potere, diritto e libertà – una parte di «contropotere» necessario alla democrazia pluralistica, sono limitazione del potere e divisione dei poteri, essi non sono neutrali rispetto agli interessi bensì sono una forma di tutela delle minoranze con riferimento agli interessi, rimandano alla base di giustizia di ogni diritto (costituzionale), sono «diritti di possibilità», («prospettive di possibilità»), in quanto schiudono ai singoli e a i gruppi sfere di libertà di formazione (possibilità di sviluppo della propria personalità, «chances» alternative); si fondano – come anche la costituzione nel suo complesso – sui di un consenso di base proprio, anche per quanto riguarda i loro limiti.”*

<sup>11</sup> *“Sembra invero che il sistema delle garanzie dei diritti di libertà presenti oggi una complessità non riconducibile entro lo schema della «protezione», e che esso includa, accanto a questa, una componente di promovimento orientato nel quadro dei valori costituzionali”* – P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 37, che, di fatto, nella medesima opera così precisa: *“Invero, non sarebbe sufficiente «che un valore, una libertà sia proclamata in costituzione, perché essa risulti irrefragabilmente assicurata», dovendosi andare alla ricerca, invece, di «congegni o apprestamenti di sicurezza» preordinati alla tutela di interessi, di cui s'avverte la precarietà e l'insicurezza di fronte al pericolo che essi vengano compromessi”* (p. 3). Sul tema, cfr. anche S. Galeotti, *Garanzia Costituzionale* (voce), in *Enc. dir.*, XVIII vol., Milano, 1969, 491 ss. e P. Habermas,

Ebbene, il riconoscimento dei diritti di libertà e delle rispettive garanzie, come attualmente concepiti nei regimi democratici, rappresenta l'epilogo di una lunga storia ed è, come anticipato, *“indissolubilmente intrecciato con la storia del costituzionalismo moderno”* (*“della quale esso rappresenta non solamente un capitolo centrale, ma lo stesso filo conduttore”*)<sup>12</sup>, teso a individuare e preservare i valori fondanti di una comunità politica.

## 2. Le radici profonde

Il percorso evolutivo del rapporto tra singoli e potere ha radici che affondano in epoche molto lontane, il cui breve richiamo può consentire di analizzare e comprendere meglio le ragioni sottese agli equilibri contemporanei di una tale interrelazione.

Come ampiamente osservato dalla dottrina, l'attuale assetto dei diritti che sorreggono la partecipazione democratica risente, innanzitutto, del fondamentale contributo della tradizione greco-romana e di quella cristiana, le quali, nel fondare i problemi basilari e le categorie concettuali che avrebbero ispirato le elaborazioni del moderno costituzionalismo, *“non hanno soltanto rappresentato la «preistoria» delle tematiche dei diritti umani, da cui la riflessione dei secoli successivi, pur rielaborandola profondamente, avrebbe tuttavia attinto ispirazione, ma consentono altresì di mettere a fuoco la centralità dell'intreccio fra le diverse concezioni relative alla posizione dell'individuo all'interno di collettività organizzate, così come esse si sono storicamente evolute, e le «immagini dell'uomo», che di esse costituirono il retroterra.”*<sup>13</sup>.

Nella tradizione greco-romana il concetto di libertà era concepito all'interno della dimensione istituzionale e pubblica della comunità politica, la cui organizzazione giuridica sarebbe stata, per secoli, orientata verso finalità di ordine collettivo. L'idea della libertà dell'uomo era, in pratica, riferita esclusivamente al cittadino, titolare di posizioni giuridicamente rilevanti in quanto parte di una

---

*Le libertà fondamentali, cit., 53: “Se i diritti fondamentali hanno un'uguale importanza costitutiva sia per gli individui che per la comunità, se non sono garantiti soltanto a favore dell'individuo, se adempiono ad una funzione sociale e se formano il presupposto funzionale della democrazia, allora consegue da ciò che la garanzia dei diritti fondamentali e l'esercizio di questi sono caratterizzati dalla concorrenza tra interessi pubblici e individuali”.*

<sup>12</sup> P. Ridola, *Diritti di libertà, cit.*, 1.

<sup>13</sup> P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo, cit.*, 20 ss..

comunità e, in particolare, titolare del diritto di partecipare al governo della *polis*, secondo schemi e modalità predefinite da regole giuridiche<sup>14</sup>.

La libertà degli antichi era una “libertà dinamica”, consisteva nell’ “*esercitare collettivamente, ma direttamente, molte funzioni della sovranità, nel deliberare, sulla piazza pubblica, sulla guerra e sulla pace, nel concludere con gli stranieri i trattati di alleanza, nel votare le leggi, nel pronunciare giudizi, nell’esaminare i bilanci, gli atti, la gestione dei magistrati, nel farli comparire davanti a tutto il popolo, nel metterli sotto accusa, nel condannarli e nell’assolverli*”<sup>15</sup>.

In una simile dimensione, dunque, per la prima volta la libertà avrebbe acquisito un proprio rilievo giuridico. Ancorché, infatti, la comunità politica romana presentasse aspetti anche antitetici rispetto a quelli che avrebbero caratterizzato il moderno costituzionalismo (ispirato ad un modello di eguaglianza sociale più vicino a quello concepito in epoca contemporanea), la tradizione romanistica avrebbe tramandato l’idea di un assetto sociale fondato sulla libertà politica dei cittadini e sull’equilibrio dei poteri, ispirando l’ideologia dello stesso costituzionalismo<sup>16</sup> e

---

<sup>14</sup> La tradizione democratica è sicuramente più antica di quella liberale (interpretando il liberalismo come il movimento di pensiero e di azione politica che ha riconosciuto valore autonomo all’individuo e che ha preservato tale autonomia dall’azione statale). A differenza della tradizione liberale, le cui premesse si trovano nella storia europea rinascimentale e in quella delle lotte per la libertà religiosa, la *democrazia* nasce, notoriamente, nella *polis* greca ateniese, nella forma di *democrazia diretta*, che considerava come libertà fondamentale la libera partecipazione del cittadino alla vita pubblica. A caratterizzare la *polis* greca era, dunque, la cittadinanza attiva, riservata tuttavia ad una cerchia limitata di individui, per via di una concezione molto restrittiva di cittadino (che qualificava esclusivamente l’uomo adulto, di età superiore ai venti anni, appartenente a famiglia ateniese da molte generazioni, escludendo donne, schiavi, stranieri e i discendenti di stranieri, anche da più generazioni).

Le vicende politiche dei secoli successivi, a partire dal controverso carattere democratico della Repubblica Romana, avrebbero poi contribuito ad oscurare la *democrazia* e le sue connaturate forme di potere partecipato. Essa sarebbe riemersa soltanto alla fine del Medio Evo, con l’autogoverno comunale, per poi riacquistare poco a poco maggior vigore, anche se in una concezione diversa dal modello classico greco antico, attraverso gli importanti processi storici che avrebbero fatto emergere il *liberalismo* (tra cui, l’affermarsi dello Stato, da cui l’esigenza di controllare il potere di chi governa; la Riforma protestante, che riscopriva e valorizzava l’individualismo della tradizione cristiana; la riaffermazione del giusnaturalismo; ecc.), filone nato come affermazione della libertà di scelta dell’individuo, del suo diritto fondamentale alla vita, alla libertà e alla proprietà, antagonista, quindi, del dispotismo e dell’intolleranza religiosa.

<sup>15</sup> B. Constant, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in *Scritti politici*, Bologna, 1982, 36; l’intellettuale teneva, comunque, a sottolineare che in epoca antica l’individuo, pur essendo libero come cittadino, quale soggetto privato era limitato, osservato e represso in tutti i suoi movimenti.

<sup>16</sup> Si vedano sul punto G. Crifò, *Libertà ed uguaglianza in Roma antica*, 1984 e Q. Skinner, *La libertà prima del liberismo*, Torino 2001. Secondo la ricostruzione storica del periodo elaborata da Q. Skinner, la concezione della “libertà repubblicana” sarebbe stata intesa come auto-governo dell’individuo e non come soggezione alla volontà di qualcuno, poiché accettare di vivere in una condizione di dipendenza avrebbe rappresentato una forma di costrizione tale da impedire l’esistenza stessa di un governo libero.

fornendo agli odierni studiosi le necessarie chiavi di lettura delle correnti socio-politiche e giuridiche maturate nei secoli successivi.

In seguito, con l'avvento della tradizione cristiana, che avrebbe fondato il diritto naturale su basi teleologiche, la libertà individuale avrebbe assunto una differente fisionomia, sostanzialmente condizionata dall'affermata concezione personale della divinità, tale per cui si era persuasi del fatto che Dio e uomo godessero delle stesse facoltà spirituali e che anche la libertà discendesse, dunque, dall'assioma della "creazione dell'uomo a sua immagine".

L'approccio teleologico avrebbe caratterizzato le teorie medievali del diritto naturale, che pur riconoscendo l'intangibilità di un primo nucleo fondamentale di diritti della persona (che il costituzionalismo avrebbe poi ripreso, arricchito ed esteso alla generalità degli individui), avrebbero risentito del particolarismo proprio degli ordinamenti giuridici e politici del tempo (causa di assenza di unitarietà e coerenza delle leggi vigenti all'interno di ciascun territorio), che, di fatto, avrebbe imbrigliato anche i diritti di libertà.

Ad ogni modo, sebbene nel mondo della tarda antichità il cristianesimo sarebbe riuscito ad affiancare all'introduzione di nuove credenze anche l'introduzione di nuove pratiche sociali, dimostrandosi capace di costruire "nuove forme di vita" per gli uomini di quel tempo<sup>17</sup>, la sovversione delle basi particolaristiche dell'ordine sociale medievale, con l'affermazione dell'individualismo, avrebbe richiesto più tempo.

I diritti di libertà, pur avendo trovato un primo formale riconoscimento nelle carte dei diritti medievali<sup>18</sup> – che avrebbero acquisito un valore emblematico per i posteri, costituendo il primo prototipo di patto politico tra sovrano e sudditi –, avevano all'epoca una consistenza reale notevolmente diversa da quella attuale, essendone l'esercizio subordinato all'appartenenza dell'individuo a particolari categorie sociali.

---

<sup>17</sup> V. A.J. Carlyle, *Il pensiero politico medievale*, Bari, Laterza, 2005, 95.

<sup>18</sup> Si ricordi la *Magna Charta Libertatum*, concessa in Inghilterra nel 1215, quale prototipo evoluto del contratto feudale, teso a consacrare i principi posti alla base dello Stato feudale e riportare il potere sovrano nella legalità. Essa rappresentò, infatti, il primo solenne riconoscimento della inviolabilità dei diritti individuali rispetto a ogni arbitrio di potere, introducendo strumenti di tutela volti a limitare tali abusi e - ancorché originariamente concepita soltanto in favore di nobiltà e alto clero – costituì la prima codificazione in diritto pubblico dei rapporti feudali (che fino ad allora avevano avuto carattere personale e privato), divenendo la base per l'affermazione di diritti e istituzioni propri del costituzionalismo moderno.

D'altra parte, non era agevole conciliare l'idea di una forza provvidenziale avente assoluto dominio sulla natura e sul mondo umano con l'idea di una libertà individuale, e non raramente un tale convincimento avrebbe fatto registrare al tempo ostruzioni alle "conquiste di libertà" (un atteggiamento di chiusura che, in la verità, la Chiesa cattolica avrebbe mantenuto nei confronti del processo di secolarizzazione fino alle rivoluzioni borghesi del XVIII secolo, per abbandonarlo a favore della difesa dei diritti umani solo dalla fine del XIX secolo).

Soltanto con i conflitti di religione, a partire dal 1700, la personalità del singolo avrebbe cominciato ad acquisire un valore autonomo e si sarebbero poste le basi per favorire un processo di unificazione politica (con l'elaborazione di un diritto uniforme di regolazione del fenomeno religioso) e, più in generale, quel processo evolutivo che avrebbe poi condotto all'affermazione delle dichiarazioni dei diritti individuali nell'età del costituzionalismo. In tal modo, pur non mancando fenomeni riformativi meno tolleranti (e sebbene non fosse raro che i diritti riconosciuti costituissero per lo più privilegi riservati a categorie speciali di soggetti), nelle esperienze associative prodotte dalle guerre di religione, fondate su un approccio più scettico nei confronti di verità rivelate e precetti morali, sarebbe stato avviato un percorso di importante emancipazione civile e politica<sup>19</sup>.

Il progressivo affermarsi del relativismo avrebbe dato una spinta innovativa al pensiero scientifico, spronato a liberarsi dalle tradizioni religiose, per sfociare in fenomeni storico-politici che avrebbero fortemente condizionato l'evoluzione politica e sociale del continente europeo (tra cui, l'affermazione della "ragion di

---

<sup>19</sup> *“La Riforma protestante, attraverso l'affermazione dei principi del libero esame delle Scritture, della responsabilità individuale, dell'autodisciplina del credente nella vita terrena e di un ordinamento confessionale non gerarchizzato, esprime una vigorosa sottolineatura della personalità individuale come valore autonomo e contribuì fortemente a plasmare il clima individuale, nel quale sorsero le dichiarazioni dei diritti nell'età del costituzionalismo. Tale influenza risulta particolarmente accentuata con riguardo alla genesi del costituzionalismo statunitense: l'esperienza dei coventants e di libere associazioni religiose, capaci di autogoverno e fondata sull'eguaglianza dei membri della comunità, plasmò una rivoluzione costituzionale, della quale fondamento contrattualistico e valorizzazione delle energie individuali costituirono tratti salienti. Inoltre, le battaglie per la tolleranza e per la libertà religiosa che le guerre di religione suscitarono, proiettandosi ben al di là della rivendicazione di una sfera di libertà circoscritta alla coscienza individuale ed al «foro interno», segnarono la genesi della libertà di manifestazione del pensiero: la battaglia contro la censura dei libri e classici come Lettera sulla tolleranza di J. Locke (1865) o l'Aeropagitica di J. Milton (1644) testimoniano che la lotta per la libertà religiosa ebbe davvero una valenza assai ampia, poiché esprimeva la pretesa fondativa di un nuovo ordine sociale e politico.”* – P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 20 ss. e G. Jellinek - H. Laski, *Le origini del liberismo europeo*, Firenze, 1971.

stato”, le lotte assolutistiche del Seicento inglese, la formazione di un ordinamento accentrato in Francia), segnando in modo significativo la storia della modernità.

### 3. Le rivoluzioni del XVII e XVIII secolo

L’assetto moderno del rapporto tra individuo e potere è ancora intriso dei valori e dei principi proclamati con le grandi rivoluzioni del XVII e XVIII secolo, cui va il merito di aver significativamente mutato gli ordinamenti politici del tempo<sup>20</sup>, costruendo una *prima generazione di diritti dell’uomo* – seppur essenzialmente concepiti quali diritti di matrice individualistica, ispirati alla volontà di tutelare i singoli nei confronti dello Stato, i cui interventi venivano limitati al minimo indispensabile (si è parlato, non a caso, di *diritti di resistenza*)<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. sul tema G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, a cura di R. Romeo, Bari-Roma 1984; M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995. Il mutamento degli ordinamenti politici sarebbe conseguito alla sovversione del rapporto intercorrente tra le autorità dotate della potestà di imperio e la società civile e, dunque, alla sostanziale modifica dei principi e dei valori che ispiravano l’assetto ed il funzionamento dello Stato. In particolare, le rivoluzioni del XVII e XVIII secolo avrebbero condotto al superamento dello Stato assoluto, quale prima forma di Stato moderno nata in Europa tra il quattrocento ed il cinquecento ed affermatasi nei due secoli successivi (attraverso lo svuotamento della funzione dei parlamenti medioevali – pur se assimilabili ad assemblee rappresentative dei ceti –, reso possibile dalla limitazione dei poteri di corporazioni e nobiltà feudale).

<sup>21</sup> La categoria dei diritti di rilievo costituzionale è mutata nel tempo in base al differente rilievo attribuito alle situazioni soggettive ritenute meritevoli di protezione costituzionale e, conseguentemente, in base al ruolo di volta in volta riservato alle costituzioni. Ciascuna delle maggiori tappe di tale percorso evolutivo corrisponde alla maturazione di una particolare generazione di diritti. In particolare:

- una prima generazione risale all’epoca delle rivoluzioni borghesi del XVIII secolo. Si tratta di una generazione essenzialmente caratterizzata da diritti negativi (di difesa da ingerenze dei poteri pubblici ed aventi ad oggetto la protezione di alcuni beni individuali fondamentali, come la vita, la libertà e la proprietà) e da un primo nucleo di diritti di partecipazione alla vita pubblica (tra cui i diritti di elettorato attivo e passivo e quelli di riunione ed associazione), particolarmente elitari e, comunque, non assimilabili ai diritti di partecipazione di era democratica, in quanto sottoposti a forti limitazioni;
- una seconda generazione contraddistingue, invece, i diritti maturati a far data dalla seconda metà del XIX secolo, in seguito alla rivoluzione industriale. La maggiore sensibilità per la questione sociale, sotto la spinta del movimento dei lavoratori e del socialismo – sorretto dalla critica marxiana dei rapporti di produzione nella società del capitalismo – avrebbe favorito l’affermazione di diritti aventi ad oggetto la protezione sociale e il soddisfacimento dei bisogni economici, soprattutto del proletariato. Tali diritti avrebbero avuto un più completo sviluppo negli assetti costituzionali del XX secolo, dopo la prima guerra mondiale e, in particolare, si sarebbero concretizzati all’interno di realtà politico-istituzionali differenti. Da una parte, negli ordinamenti dello stato socialista – fondati sul ripudio dell’individualismo egoistico della società borghese e dei meccanismi produttivi del capitalismo, a favore di un assetto collettivistico dell’economia –, nei quali i diritti civili e politici sarebbero stati subordinati a finalità collettive e funzionalizzati all’ideologia del partito. Dall’altro, negli ordinamenti di democrazia pluralistica, che, con modalità differenti, attraverso i *diritti di seconda generazione* avrebbero esteso la partecipazione politica agli strati di popolazione ignorati dagli ordinamenti di tipo liberale (attribuendo maggior rilievo ai diritti di riunione ed associazione) ed avrebbero attivato

È all'epoca rivoluzionaria che risale, infatti, la prima affermazione dei diritti individuali nei confronti dei pubblici poteri, legati da un *patto* retto sul consenso popolare – ritenuto dalla teoria contrattualistica moderna il fondamento dell'obbligazione politica –, nonché la prima positivizzazione in Europa dei diritti radicati nella tradizione giusnaturalistica<sup>22</sup>, la quale, pur destinata a lasciare tracce persistenti nelle codificazioni costituzionali dei diritti di epoca futura, presto avrebbe ceduto il passo al giuspositivismo statalista<sup>23</sup>, caratterizzante gli assetti dello stato ottocentesco.

È stato grazie alle rivoluzioni della classe borghese, che lottò strenuamente per l'affermazione dei diritti e delle libertà individuali (attraverso cui perseguire anche l'obiettivo del libero mercato, privo di barriere interne ed ispirato a logiche

---

meccanismi per redistribuire la ricchezza ed equilibrare le disuguaglianze di fatto, provando a coniugarne il funzionamento con il pieno riconoscimento delle libertà economiche;

- una terza generazione di diritti, sviluppatasi dalla seconda metà del XX secolo, ha costituito la risposta all'esigenza di promuovere e garantire la protezione di diritti umani fondamentali a livello universale, trascendendo la sovranità degli stati, insorta alla fine della seconda guerra mondiale (si pensi alla Dichiarazione universale dell'Onu del 1948). Il riconoscimento di tali diritti, avvenuto a livello sovrastatale, ha orientato le scelte politico-istituzionali degli stati verso forme di democrazia pluralistica, producendo importanti ripercussioni sulla estensione dei diritti costituzionalmente riconosciuti e sul rapporto tra tale riconoscimento dei diritti e la sovranità statale, anche alla luce dei condizionamenti derivanti dalla intensificazione di processi integrativi sovranazionali.

<sup>22</sup> Riprendendo l'idea di un diritto originario comune all'intera umanità, preesistente ai diritti positivi, già maturata nell'antichità greca e romana (interprete illustre fin dagli albori ne è stata la filosofia stoica, le cui teorizzazioni sarebbero state poi divulgate dai celebri passi ciceroniani del *De Repubblica*, ove l'autore riferiva di una “vera legge conforme a natura, universale, costante ed eterna ... alla quale l'uomo non può disobbedire senza fuggire sé stesso e senza rinnegare la sua anima”), la moderna teoria del diritto naturale, diramatasi in una molteplicità di dottrine, avrebbe continuato ad enfatizzare l'eguaglianza naturale di tutti gli uomini ed il concetto della inalienabilità di alcuni diritti ritenuti fondamentali, come il diritto alla vita e alla libertà. Attraverso i suoi massimi teorizzatori – tra cui Grozio, Pufendorf, Thomasius, Wolff, Barbeyrac, Burlamaqui e, tra i più moderni, Hobbes, Spinoza, Locke, Rousseau e Kant (che avrebbero dato alla teoria sviluppi differenti, talvolta contrastati) – il giusnaturalismo avrebbe identificato e protetto beni primari dell'individuo che continuano ad avere rilievo fondamentale nelle codificazioni dei diritti umani e di cui ancora oggi si percepisce e condivide la dimensione prestatuale, radicata nella natura stessa dell'uomo. La prima positivizzazione dei diritti affermati dal giusnaturalismo risale alle prime Dichiarazioni degli Stati nordamericani e, *in primis*, alla Dichiarazione di Indipendenza del 4 luglio 1776, che già contenevano *in nuce* gli ingredienti del moderno diritto costituzionale. Le costituzioni degli stati nordamericani, così come in Francia la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789*, avrebbero ribadito che i diritti individuali sono il riflesso di libertà discendenti dalla natura razionale dell'uomo – Cfr. A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997; N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino, 1988.

<sup>23</sup> La corrente del giuspositivismo statalista, affermata nel XIX secolo, per poi diramarsi in filoni differenti a seguito della crisi dello stato liberale, avrebbe completamente affidato gli spazi della libertà individuale al diritto positivo posto dal legislatore.

puramente concorrenziali<sup>24</sup>), che sarebbe stata impressa una vera e propria forma ai diritti di rilievo costituzionale.

In realtà, quale dottrina che, per sua natura, tende al superamento delle tradizionali forme di dominio, puntando al perseguimento di obiettivi sempre differenti e rispecchiando, così, realtà anche diverse tra di loro, il costituzionalismo si sarebbe sviluppato nel corso di un arco temporale molto ampio, la cui fase più risalente precede, addirittura, quella delle rivoluzioni settecentesche, collocandosi nell'epoca delle lotte contro l'assolutismo monarchico inglese, a cavallo tra il Cinquecento ed il Seicento<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Sul collegamento tra i diritti di tradizione liberale e la moderna affermazione della democrazia, cfr. N. Bobbio, *Liberalismo e democrazia*, Milano, 1985; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969, 229 ss. (“*Debbo precisare che considero un prius il liberalismo e un posterius la democrazia perché mi richiamo alla genealogia anglosassone, nella quale è il liberalismo lockiano che produce poi, nel suo trapianto e sviluppo nel Nuovo Mondo, la prima democrazia moderna. Se invece facciamo riferimento a come il rapporto tra liberalismo e democrazia si è storicamente sviluppato in Francia, la linea genealogica può essere rovesciata, poiché è chiaro che l'elemento liberale vi fu di importazione, laddove l'elemento autoctono fu il razionalismo democratico alla Rousseau. (...) è solo a partire dall'età della Restaurazione che si cominciano a profilare con una precisa consapevolezza e nei loro termini di relazione storica le convergenze e le divergenze tra liberalismo e democrazia. E forse Tocqueville meglio di ogni altro ci consente di seguire quel nesso di diffinità-affinità e la sua evoluzione*”) e G. De Ruggiero, *Storia del liberalismo europeo*, cit.. Per tale autore il rapporto tra liberalismo e democrazia è, allo stesso tempo, un rapporto di continuità e di antitesi. Da una parte, i principi su cui si fonda la tradizione democratica sono sostanziale esplicazione delle premesse ideali del liberalismo moderno, da cui l'estensione dei diritti individuali (anche politici) a tutti i membri della comunità e il diritto del popolo ad autogovernarsi. Senza modificare, infatti, in modo sostanziale la struttura politica e giuridica delle istituzioni liberali, la democrazia moderna ha praticato una estensione dei principi liberali, facendo perdere alla libertà il valore di privilegio o monopolio di pochi e consentendole di assumere il valore di diritto comune. Dall'altra, i due concetti mantengono ugualmente una profonda diversità, poiché tutti gli elementi costitutivi della società moderna – tra cui i grandi partiti di massa, i sindacati, la grande industria – hanno impresso “*nella democrazia una forte accentuazione dell'elemento collettivo, sociale, della vita politica, a spese di quello individuale*” e, dunque, della libera iniziativa individuale, che caratterizzava invece il liberalismo.

<sup>25</sup> In Inghilterra la lotta contro l'assolutismo avrebbe fatto leva sulla sottoposizione del potere monarchico alla legge, che mediante l'attività dei parlamenti ed il controllo dei tribunali assicurava i diritti dei privati, nonché su di un rinnovato equilibrio governativo tra principio monarchico, oligarchico e democratico.

Le vicende politico-costituzionali inglesi a cavallo fra il Seicento ed il Settecento, avrebbero condotto alla definitiva affermazione della supremazia del parlamento, consacrandone il ruolo come organo rappresentativo in grado di limitare ogni tendenza della monarchia all'esercizio arbitrario del potere, avviando la tendenza di concepire i poteri dello stato come relativamente separati e coltivando, in particolare, l'idea che la sede della rappresentanza (e in particolare la Camera dei Comuni) fosse il luogo in cui poter dar voce ad interessi differenti ed anche contrapposti rispetto a quelli rappresentati dalla Corona e dalla nobiltà fondiaria (che dominava la Camera dei Lords). Tali interessi erano soprattutto riconducibili alla nascente borghesia, formata dagli abitanti impegnati nel commercio, nelle professioni, nell'artigianato e nella stessa industria, quale classe portatrice di valori individualistici e mercantili, nonché di mobilità sociale. Il potere esecutivo era sempre del re, che agiva attraverso i suoi ministri, ma l'esercizio del suo potere era limitato dalla circostanza che doveva svolgersi non solo nel rispetto delle ultrasecolari leggi consuetudinarie costituenti la *common law*, ma anche nel rispetto della volontà del parlamento espressa attraverso atti legislativi.

Nella stessa Francia dell'*Ancien Régime*, fra il Quattrocento ed il Seicento, l'opera dei legisti e la resistenza dei parlamenti si era già diretta nel senso di arginare il potere del sovrano, coltivando l'idea di “una costituzione definita per legge, non alterabile dal governo e interpretata da un potere giudiziario indipendente”<sup>26</sup>.

Tuttavia, le rivoluzioni settecentesche, oltre a rappresentare il momento culminante e conclusivo della prima stagione del costituzionalismo, avrebbero, di fatto, costituito l'inizio di quella svolta che avrebbe condizionato in modo decisivo gli sviluppi dell'Europa continentale, funzionalizzando tale ideologia al consolidamento di assetti unitari della sovranità.

Nel Vecchio Continente terreno fertile per la fioritura del costituzionalismo in chiave moderna fu, in particolare, quello della Francia rivoluzionaria, la quale avrebbe reinterpretato gli originari temi costituzionali in funzione di uno scopo di unificazione politica, per giungere ad affermare la sovranità della nazione, attraverso la costruzione di uno stato nazionale sovrano (liberale e borghese), che avrebbe conosciuto la prima monarchia costituzionale in regime di separazione dei poteri nel 1791<sup>27</sup>. In questo Paese, infatti, accanto alla massiccia categoria dei *diritti negativi* (di difesa da ingerenze dei poteri pubblici) – proclamati nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, come già accaduto oltreoceano nel *Virginia*

---

Sul tema cfr. C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, secondo il quale nell'Inghilterra degli Stuart “la vecchia dicotomia di giurisdizione e governo veniva mostrando ora, in modo impressionante, la sua essenziale debolezza: la mancanza della sanzione per la protezione della sfera del diritto dall'invasione del potere del governo”. Solo dopo d'allora, grazie alla nuova consapevolezza, sarebbero emersi “finalmente i problemi costituzionali del mondo moderno, così come sono risultati dall'instaurazione di sanzioni tali che rendono colui che governa responsabile innanzi alla legge e, politicamente, innanzi ai governati”, ivi 135 e 147; nello stesso senso N. Matteucci, *Organizzazione del potere e libertà*, cit., 99, che addebita la rottura dell'equilibrio di inizio '600 “all'apparire del nuovo potere legislativo”.

<sup>26</sup> C.H. McIlwain, *Costituzionalismo antico e moderno*, cit.. Alla stregua del primo costituzionalismo inglese, la tradizione costituzionalistica francese del tardo medioevo e dell'età moderna, muovendo dalla teorizzazione del concetto di limitazione del potere sovrano, sarebbe giunta a reclamare una divisione del potere politico, ed è su tali basi “che Montesquieu avrebbe scoperto i rischi di un potere centralizzato arbitrario e le speculari attitudini virtuose della costituzione inglese”, contribuendo alla fondazione del costituzionalismo moderno, non soltanto accreditando la tesi della istituzionalizzazione dei limiti del potere politico, ma predicando anche la necessità di considerare la complessità della società, “costituita da una molteplicità di fattori che rifugge dalla semplificazione del centralismo e dell'assolutismo” – P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 49.

<sup>27</sup> In Italia, i primi slanci costituzionali risalgono al periodo napoleonico, tra il 1796 ed il 1799, successivamente all'ingresso dell'esercito repubblicano francese in territorio italiano, con le Carte costituzionali giacobine, modellate sulla Costituzione francese del 1795 (si ricordino: la Costituzione di Bologna del 1796, poi sostituita da quella Cispadana; le Costituzioni Cisalpine del 1797 e 1798; la Costituzione della Repubblica Ligure del 1797, quella della Repubblica Romana del 1798 e della Repubblica di Lucca del 1799).

*Bill of Rights* del 1776 – avrebbero preso forma le prime norme-principio attinenti alla funzione e alla struttura della società politica<sup>28</sup> ed il primo nucleo di diritti di partecipazione alla vita pubblica<sup>29</sup> (tra cui i diritti elettorali attivo e passivo e, pur se con limitazioni, i diritti di riunione e di associazione).

Sebbene tali diritti a contenuto positivo rispecchiassero, come concordemente ritenuto da molti costituzionalisti, ancora uno stadio elitario e pre-democratico della partecipazione alla vita pubblica, la loro proclamazione avrebbe, comunque, costituito una conquista epocale e lo slancio libertario delle vicende politiche francesi avrebbe avuto una straordinaria forza emblematica e propulsiva, capace di inaugurare in Europa un nuovo equilibrio, pur se ancora precario, tra il modo di organizzare i poteri dello Stato e la garanzia dei diritti individuali<sup>30</sup>.

Avvertendo la necessità di costruire un ordine politico volto al superamento dello Stato assoluto, le società europee avrebbero posto le basi dei principi dell'organizzazione costituzionale.

In una nuova ottica liberale, cominciava ad essere attribuita priorità ai diritti individuali e venivano riconosciuti maggiori spazi di libertà al popolo politicamente attivo, la borghesia, attraverso una limitazione prescrittiva del potere sovrano del monarca, fondato su nuove basi di legittimazione. E infatti, a differenza dei più risalenti patti tra popolo e sovrano, che presupponevano già la piena legittimazione della sovranità del re e si limitavano a predefinire l'esercizio del potere (con effetti estesi, tra l'altro, soltanto alle parti concretamente partecipi di quel patto), le costituzioni dell'epoca moderna, che aspiravano ad avere un valore universale, erano

---

<sup>28</sup> ...per lo meno in Francia. L'art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* (secondo cui: "*Qualsiasi società nella quale la garanzia dei diritti non sia assicurata, né sia determinata la separazione dei poteri, non ha costituzione*") è ritenuto, infatti, il manifesto di tutto il costituzionalismo moderno. Cfr. M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di M. Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 103 ss..

<sup>29</sup> Si ritiene, infatti, che con la *Déclaration* del 1789 fossero state poste le basi dello Stato di diritto democratico, in quanto "*le tre istanze – liberismo, costituzionalismo e democrazia – risultano tutte presenti*" – L. Carlassare, *La «Dichiarazione dei diritti» del 1789 e il suo valore attuale*, in Id. (cur.), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1991, 7.

<sup>30</sup> L'impatto del costituzionalismo francese sarebbe stato molto forte, tale da influenzare in modo quasi assoluto le esperienze costituzionali di altri Paesi europei, tra cui la stessa Italia, le cui prime Carte costituzionali erano Carte di sostanziale importazione francese. Sarebbe stato necessario attendere, infatti, il primo Novecento perché contributi differenti, ed altrettanto importanti, in ambito costituzionale provenissero anche da altre realtà europee. Ad ogni modo, senza l'affermazione in territorio francese dei cosiddetti diritti di prima generazione, non sarebbe stato possibile uno sviluppo della società in senso democratico, atteso che con la proclamazione di tali diritti veniva invertito il rapporto tra potere e libertà. Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, 113 ss. e, nello stesso senso, L. Carlassare, *La «Dichiarazione dei diritti» del 1789*, cit., 9 ss..

piuttosto fondative, oltre che limitative, della legittimazione della sovranità<sup>31</sup>. Ne sarebbe conseguito un ampliamento delle prerogative delle assemblee rappresentative – ancorché elette su base sostanzialmente monoclasse – e l’assoggettamento al vincolo della legge di tutti i poteri (tra cui quelli giudiziario ed amministrativo)<sup>32</sup>.

In tale realtà, in cui “*il riconoscimento giuridico della libertà modernamente intesa*” avrebbe segnato “*il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato di diritto e la conquista della qualità di cittadino da parte di chi era considerato prima soltanto suddito*”<sup>33</sup>, l’aspettativa di una costituzione scritta, consacrata in una legge o “carta fondamentale”, che garantisse irrevocabilmente i diritti individuali e il cui riconoscimento costituisse, allo stesso tempo, fondamento e limite del potere politico, si coniugava con nuove istanze di emancipazione politica<sup>34</sup>.

#### 4. Lo slancio liberale

Nel mutato contesto della società borghese ottocentesca si sarebbe sviluppato il processo dialettico moderno tra Stato e società civile, dal quale avrebbe preso forma

---

<sup>31</sup> Le vicende storiche delle epoche successive avrebbero contribuito a inspessire il tessuto costituzionale (sommando alla componente garantistica tipica del costituzionalismo moderno, l’avvento delle società pluralistiche, la democratizzazione del processo politico ed il crescente rilievo delle forme di organizzazione politica delle masse), conseguentemente dilatando la categoria del costituzionalismo, che sarebbe stato utilizzato sempre più in chiave descrittiva, fino a comprendere anche esperienze costituzionali differenti e distanti tra loro.

<sup>32</sup> F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973.

<sup>33</sup> T. Martines, *Diritto Costituzionale* (ed. a cura di G. Silvestri), Milano, 1998, 681.

<sup>34</sup> “*La costituzione moderna sorge storicamente (...) come adeguamento della funzione statale rispetto, contemporaneamente, al gran bisogno collettivo di un “codice” di fini/mezzi espresso dalla società civile in formazione tra XVII e XVIII secolo, e come risposta al conseguente bisogno di fissare limiti all’assoluta pienezza dell’agire statale stesso, come si era consolidato nella prima fase della vita dello stato moderno*” – P. Schiera, *Tra costituzione e costituzionalismo*, in Id., *Profili di storia costituzionale. I. Dottrina politica e istituzioni*, Brescia, 2011, 255.

Secondo le teorie politico-filosofiche del contrattualismo e della democrazia radicale, agli albori il costituzionalismo aveva un doppio significato, essendo contemporaneamente concepito quale tecnica per limitare l’autorità, sul presupposto che un governo senza una costituzione equivalesse ad un potere senza diritto (T. Paine), e quale difesa delle libertà e dei diritti naturali contro l’ingiustizia e l’oppressione.

Tuttavia, sull’effettivo intento del costituzionalismo moderno di contrapporre il vecchio approccio di accettazione del potere preesistente non v’è unanimità di vedute. All’opinione di coloro che ritengono che il popolo fosse partecipe della relazione tra governo e diritto fin dal “primo costituzionalismo” e che, pur essendo un’entità ancora a base individualistico-contrattualistica e con una configurazione pre-democratica, esso tendeva non soltanto a limitare il potere, “*ma soprattutto ad espungere dalle dinamiche della legittimazione sia il sovrano che gli ordini privilegiati*”, si contrappone quella parte di dottrina secondo cui, invece, l’obiettivo di fondare gli assetti politici su nuove basi di legittimazione sia stato perseguito soltanto dalle esperienze costituzionali della società di massa del XX secolo – P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, *ibidem*.

la tradizione liberale, quale tradizione “*di pensiero e di ingegneria istituzionale animata dall’idea che i cittadini hanno diritti inalienabili, che i governanti sono tenuti a riconoscere e a rispettare, esercitando la loro autorità entro il perimetro disegnato dalle leggi e dalla Costituzione*”<sup>35</sup>.

Sebbene si reputi che nella società di tale epoca – legata alle garanzie della libera iniziativa individuale in ogni campo, ma radicalmente basata sul commercio e sulla proprietà privata –, il primo liberalismo, quale strumento di emancipazione della borghesia, sia stato brutalmente classista, fino a sovrapporre completamente la figura del cittadino a quella del proprietario<sup>36</sup>, il costituzionalismo liberale continua ad essere riconosciuto come “*il miracolo che trasforma l’uomo nato in catene in uomo libero*” o, in altre parole, come “*la risoluzione del problema della libertà nel contesto della legalità costituzionale*”<sup>37</sup>.

Tale costituzionalismo avrebbe imposto, per la prima volta, un limite oggettivo al *potere*, sottoponendone l’esercizio al rispetto di una legge superiore e creando un corpo legislativo costituito da rappresentanti eletti, vincolati nel proprio operato agli stessi elettori da un rapporto di rappresentanza<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> L. Pellicani, *Dalla società chiusa alla società aperta*, 2002, 142.

<sup>36</sup> “*La proprietà sola rende gli uomini capaci di esercitare i diritti politici. Solo i proprietari possono essere cittadini.*” – B. Constant, *Principes de politique*, Parigi, 1997, 175.

<sup>37</sup> G. Sartori, *Liberalismo e costituzionalismo*, in *La libertà dei moderni tra liberalismo e democrazia. Atti del Convegno di Società Libera*, Milano 15-16-17 ottobre 1999, 54.

<sup>38</sup> “*Dunque - riassumo - siamo liberi perché siamo sottoposti soltanto a leggi, a regole impersonali, e non alla volontà arbitraria di altri uomini. Questo è il succo del discorso, da Cicerone a Rousseau; e questa è una verità acquisita. Si è pensato così da duemila anni. Ma tra il sapere in teoria che la libertà è nel servire la legge e non altri uomini, tra il sapere questo in teoria e attuare in pratica un sistema che produca quest’esito, il passo è lungo. (...) Quindi i Greci prima ebbero leggi fisse, ma poi arrivarono a un governo delle leggi che rifluiva, vanificandosi, nel governo degli uomini. Fecero meglio i Romani. I Romani effettivamente riuscirono nell’impresa del “governo della legge” soltanto a metà, cioè nel diritto civile, nel diritto privato creando un “diritto giudiziario” simile al successivo common law anglosassone. (...) Però i romani non arrivarono al governo delle leggi nel settore pubblico, nel loro diritto pubblico. Pertanto i romani la libertà politica non la tutelarono. Caduta la Repubblica, cadde con essa anche la loro libertà. Passano i secoli, e l’idea di una soluzione intermedia tra la catastrofe greca e l’insufficienza della costruzione romana emerge dal lungo cammino di quello che gli anglosassoni chiamano la rule of law, e cioè del diritto comune, del diritto giudiziario. Sono i giudici che fanno il law finding e che così costruiscono un sistema di diritto comune che si estende anche al settore giuspubblicistico. E il costituzionalismo di cui parliamo oggi nasce da questo humus, da questo suolo; ma ovviamente ne emerge perché l’idea che man mano si afferma - e che è già chiara in Locke e in Montesquieu - è che anche il potere pubblico può essere controllato strutturalmente sia da un sistema di checks and balances, di freni e contrappesi, sia da un sistema di divisione del potere per il quale nessun potente ha tutto il potere. Questo è, allora, il primo limite che il costituzionalismo impone all’esercizio del potere. E il secondo è di stabilire che la costituzione è una “legge più alta”, superiore alle leggi ordinarie, e quindi da riverire e da lasciare intatta quanto più possibile. Questi sono i due ingredienti sui quali si costruisce il costituzionalismo.*” – G. Sartori, *Liberalismo e costituzionalismo*, cit., 57-58.

In particolare, le esperienze dello stato liberale ottocentesco avrebbero dato forma a un nuovo modello culturale, portavoce dell'esigenza di giuridicizzare l'esercizio della sovranità, racchiudendola all'interno di una cornice di principi e valori codificati<sup>39</sup>.

In quest'epoca, infatti, raccoglieva un numero crescente di consensi la teoria per cui la libertà, trovando espressione negli istituti creati dagli uomini, dovesse orientare l'ordine politico e i pubblici poteri dovessero essere funzionalizzati alla sua salvaguardia<sup>40</sup>. In altre parole, quindi, i diritti di libertà erano concepiti quali diritti fondamentali poiché fondanti la legittimazione dei poteri pubblici, *“parametri esterni e oggettivi della sua organizzazione, delimitazione e disciplina funzionale”*<sup>41</sup>.

Sulla base di tali presupposti, le teorizzazioni costituzionali<sup>42</sup> avrebbero riconosciuto nello “Stato”, quale fondamento delle competenze attribuite ai diversi organi costituzionali, l'unica fonte della sovranità, da cui la collocazione in una posizione sovraordinata rispetto ai privati, e la legge approvata dai Parlamenti borghesi, eletti secondo il principio di maggioranza, sulla base del censo, sarebbe divenuta l'unica fonte di produzione dell'ordinamento giuridico. In tal modo, la sottoposizione all'osservanza di regole di funzionamento, avrebbe fatto assumere allo Stato le nuove vesti di Stato di diritto<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> *“Lo Stato di diritto costituzionale nasce – come si sa – per dotare di un nuovo fondamento il potere del sovrano, allo stesso tempo ponendovi finalmente un limite giuridicamente rilevante. Il sovrano continua, sì, a portare il nome di un tempo; cessa, però, di essere il “vero” sovrano. La sovranità ormai si sposta in una fase anteriore alla posizione dei poteri costituiti (o “costituzionali”), appuntandosi e per intero risolvendosi nel potere (o nel fatto) costituente. La differenza tra la sovranità del Costituente e la “sovranità” del ... sovrano, siccome potere costituito, sta tutta nelle virgolette, che di necessità devono essere apposte al termine nella sua seconda applicazione”.* – A. Ruggeri, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento “intercostituzionale”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10 del 20 maggio 2009.

<sup>40</sup> *“L'affermazione dei diritti dell'uomo deriva da un rovesciamento radicale di prospettiva, caratteristico della formazione dello stato moderno, nella rappresentazione del rapporto politico, cioè nel rapporto stato-cittadini o sovrano-sudditi: rapporto che viene sempre più guardato dal punto di vista dei diritti dei cittadini non più sudditi, anziché dal punto di vista dei poteri del sovrano in corrispondenza alla visione individualistica della società.”* – N. Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., XI.

<sup>41</sup> A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, 1 ss..

<sup>42</sup> ...elaborate, in particolare, dalla Scuola tedesca del diritto pubblico, ai cui massimi rappresentanti (tra cui Karl Friedrich von Gerber, Paul Laband, Georg Jellinek e Rudolf von Jhering) va il merito di aver, per la prima volta, elevato il diritto costituzionale al rango di diritto positivo, in quanto autoritativamente posto da parte del legislatore, e di aver conferito alla sua dottrina rigore e dignità autonoma, trasformandola da *ars in scientia*.

<sup>43</sup> In tale epoca continuava a conservare un particolare valore rappresentativo l'esperienza francese, la cui Costituzione del 1948 conobbe importanti novità, che sarebbero state poi emulate da altre esperienze costituzionali. In particolare, oltre alla prima introduzione del suffragio universale diretto maschile, la Francia avrebbe attribuito il potere esecutivo a un presidente eletto dal popolo, così come l'assemblea nazionale ed introdotto un'ampia serie di regole volte a riequilibrare il ruolo

Per queste ragioni, i caratteri strutturali comunemente riconosciuti allo Stato liberale sono pacificamente individuati nella base sociale monoclasse; nel riconoscimento dei principi di libertà e autonomia dei privati, esercitati dagli individui senza dover più necessariamente appartenere a corpi intermedi, tipicamente medievali (come i ceti e le corporazioni), che lo Stato doveva preoccuparsi di garantire senza invadere o in qualche modo limitare (Stato minimo); nella peculiare tecnica di organizzazione del potere politico, secondo una logica tripartita; nella subordinazione di tale potere al primato della legge, formata dai rappresentanti dell'intera collettività sociale, chiamati ad operare in forza del menzionato principio rappresentativo.

Eppure, malgrado il significativo passo in avanti sul terreno delle garanzie, grazie all'affermarsi del principio di legalità, che avrebbe contribuito ad accorciare le distanze tra il popolo e l'apparato del potere, lo squilibrio tra Stato e cittadini era ancora netto, risentendo fortemente delle tendenze egemoniche della classe dirigente liberale, arroccata nella difesa di una stabilità minacciata dagli sviluppi della rivoluzione industriale, dalla crisi del capitalismo concorrenziale, dallo sviluppo del movimento operaio e dai primi partiti politici di massa.

A ben vedere, la natura liberale di tale sistema era, nella sostanza, più limitata di quanto si possa immaginare, risultando garantista soltanto in senso negativo, in quanto piuttosto tesa a tutelare l'ordine e la sicurezza necessari per il libero esercizio delle libertà economiche – *laissez faire* – (libertà dallo Stato), che interessavano unicamente alla classe borghese. La politica, quale strumento di condizionamento del processo decisionale riservato ai ceti privilegiati, restava, invece, ancora emarginata, in quanto ritenuta priva di regole e inadatta al perseguimento di finalità rigorosamente giuridiche<sup>44</sup>.

Non è un caso, infatti, che lo Stato ottocentesco sia riconosciuto come un ordinamento liberale ma non democratico<sup>45</sup>, che anteponeva se stesso alla persona ed estendeva alla generalità dei consociati i soli diritti civili. In tale assetto la sovranità

---

presidenziale (in forza delle quali, ad esempio, i ministri rispondevano al capo dello stato e ne controfirmavano gli atti, assumendosene la responsabilità).

<sup>44</sup> I teorici del liberismo ritenevano, addirittura, che i nascenti partiti politici potessero svolgere una funzione anticostituzionale, nella misura in cui avrebbero potuto compromettere, con la loro dialettica, la compattezza di un sistema chiuso in se stesso e autosufficiente.

<sup>45</sup> L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, 1995. Cfr. anche G. Sartori, *Liberalismo e costituzionalismo*, cit., 58.

popolare non aveva un rilievo primario, non soltanto perché era lo Stato ad essere concepito come il detentore della potestà suprema, ma anche per la radicata convinzione secondo cui il popolo esauriva nello Stato stesso la sua espressione come entità giuridica (ed infatti, un simile apparato istituzionale, sostanzialmente formato dall'alto verso il basso, avrebbe consentito soltanto a ristretti gruppi dominanti di giustificare giuridicamente l'esercizio del potere nelle esperienze totalitarie che, in seguito al declino del liberalismo, avrebbero interessato alcune realtà europee).

Un passo in avanti sarebbe stato compiuto con il riconoscimento della superiorità della costituzione rispetto alle altre leggi, cui avrebbero significativamente contribuito i sostenitori della dottrina pura del diritto<sup>46</sup>. Tuttavia, nella realtà dei fatti, quale Stato legislativo che pone la costituzione, lo stesso Stato di diritto, per definizione, sarebbe prevalso su di essa e sui stessi diritti individuali dalla medesima contemplati, tenuti a conformarsi alla volontà del pubblico potere.

In altre parole, godendo del potere esclusivo di legiferare, in forza della propria concessione politica, lo Stato avrebbe potuto liberamente decidere di limitare i diritti individuali dei cittadini, senza per ciò contravvenire al principio di legalità. Peraltro, l'assetto istituzionale del tempo era caratterizzato dal riconoscimento di ampi poteri normativi all'esecutivo e all'amministrazione, cui era consentito pronunciarsi negli ambiti dei diritti statutari, con inevitabili ripercussioni sulla centralità della costituzione politica rappresentativa.

Un simile scenario, in effetti, descrive anche il quadro storico in cui si sarebbero sviluppati i diritti costituzionali in Italia, conducendo alla concessione dello Statuto albertino del 1848, che non valse ad ampliare fattivamente il protagonismo dei singoli nella gestione della cosa pubblica (tanto è che l'iniziativa legislativa, pur spettando alle Camere oltre che al Re, avrebbe continuato ad essere esercitata dal capo dello Stato<sup>47</sup>).

---

<sup>46</sup> Il positivismo logico caratterizzante la ricerca di Hans Kelsen era teso, infatti, ad assicurare l'unicità dell'ordinamento giuridico, quale sistema di norme in cui ciascuna regola deve essere creata nei modi stabiliti da altre regole, in una complessa piramide costruita a gradi e culminante in una norma-base fondamentale (*Grundnorm*).

<sup>47</sup> A. Brunialti, *Il diritto costituzionale nella politica e nella scienza delle istituzioni*, II, Torino, 1900, 110. Sulla differenza tra la partecipazione all'epoca dello Statuto e la partecipazione garantita dalla Costituzione repubblicana cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957.

Ebbene, come correttamente osservato dalla dottrina, il radicamento della società borghese nelle realtà storiche del tardo Ottocento avrebbe determinato una “*sostanziale subordinazione dei diritti di libertà agli assetti istituzionali dell’ordine borghese*”<sup>48</sup>, impedendo agli ordinamenti di aprirsi a società caratterizzate da un pluralismo sempre più accentuato e di irrobustire, quindi, il novero dei diritti fondamentali. Il timore per la sovversione degli equilibri raggiunti avrebbe fatto, comunque, della legge lo strumento privilegiato per la disciplina e la salvaguardia dei diritti di epoca borghese<sup>49</sup> in quanto, a differenza delle dichiarazioni costituzionali, essa sarebbe rimasta espressione delle assemblee rappresentative e, dunque, suscettibile di controllo da parte della borghesia.

Un tale stato di cose avrebbe generato la diffusione di fenomeni associativi tendenti a rivendicare un maggiore coinvolgimento nei meccanismi decisionali politici o a rivoluzionarne il funzionamento, in nome di una sostanziale diversificazione degli interessi sociali salvaguardati dal potere. E proprio per l’esigenza di arginare lo sviluppo di simili fenomeni irredentisti ed anarchici, si sarebbe diffusa anche in Italia, a far data dall’età crispina, una disciplina dei diritti di libertà maggiormente tesa a salvaguardare gli ordinamenti politici dal dissenso politico e sociale, preannunciando una torsione statualistica del costituzionalismo liberale, poi sfociata nelle degenerazioni di segno statualistico-autoritario che avrebbero portato, in Italia, all’avvento del fascismo.

## 5. L’evoluzione moderna e la democrazia contemporanea

La seconda metà dell’Ottocento ed i primi decenni del secolo successivo rappresentano, ad ogni modo, una fase storica ricca di eventi significativi, che avrebbero contribuito a favorire il passaggio dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse e, cioè, dallo Stato liberale allo Stato democratico.

Peculiare rilievo ebbero il progressivo ampliamento della base democratica, grazie alla estensione del diritto di voto, con il suffragio universale maschile, e l’introduzione della legislazione elettorale proporzionale, che avrebbe consentito ai parlamenti di rappresentare fette più ampie di società.

---

<sup>48</sup> G. Amato, *Libertà (diritto costituzionale)*, cit., 285 ss..

<sup>49</sup> Per un maggiore approfondimento, cfr. P. Ridola, *Garanzie, diritti e trasformazioni del costituzionalismo*, in *Parolechiave*, n. 19, 33.

In tale contesto cominciarono a strutturarsi i partiti politici – destinati a divenire, in un futuro imminente, partiti “di massa” –, che avrebbero riunito le classi rimaste fino ad allora escluse dall’effettiva partecipazione ai diritti politici, private della possibilità di partecipare attivamente alla determinazione degli interessi che l’apparato pubblico, ai diversi livelli di governo, avrebbe dovuto tutelare.

Poco a poco, peraltro, sarebbero apparsi sulla scena giuridica, quali soggetti di diritto veri e propri, anche i gruppi di pressione, i sindacati, le associazioni imprenditoriali: le nuove entità che nel corso della evoluzione in senso democratico dello Stato liberale, promossa dalla estensione dei diritti politici e sociali, avrebbero assunto un ruolo di protagonisti nella vita istituzionale.

In tal modo, la statualità del diritto costituzionale si sarebbe arricchita di valori qualificati come autenticamente democratici, originariamente sconosciuti allo Stato di diritto e recepiti nel momento in cui vi sarebbe stata la necessità di cominciare a regolare una società pluriclasse, caratterizzata da forti antagonismi interni.

Come visto, non per tutti sarebbe stato semplice accettare un simile cambiamento e, in particolare, i nuovi accadimenti avrebbero spaventato profondamente i fautori dello Stato liberale di diritto<sup>50</sup>. L’irruzione dei partiti politici, in particolare, avrebbe attentato alla stabilità delle istituzioni dell’ordinamento

---

<sup>50</sup> Nello scenario stato centrico dell’epoca liberale, intorno alla fine del XIX secolo, le moderne concezioni costituzionalistiche avrebbero provato ad armonizzare “il postulato liberale della priorità dei diritti con il dogma della sovranità statale, e, in questa prospettiva, i diritti pubblici vennero configurati come il prodotto dell’«autolimitazione» dello stato nel mondo del diritto...In tal modo, si riscopriva la categoria del diritto soggettivo, che aveva avuto origini remote nell’individualismo del XVIII secolo e se ne recuperava la priorità nel campo del diritto pubblico, ma fondando allo stesso tempo tale priorità nella subordinazione del cittadino e dell’amministrazione alla volontà superiore dello stato ordinamento.” (P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 78). Secondo la celebre enunciazione di George Jellinek, i diritti pubblici soggettivi (riconducibili alle tre categorie dello *status libertatis* / diritti di libertà, *status civitatis* / diritti civili e *status activae civitatis* / diritti politici) rappresentavano l’insieme delle pretese giuridiche, di connotazione marcatamente negativa, che l’individuo, per il fatto di appartenere allo Stato, poteva avanzare nei suoi confronti in relazione a condizioni giuridicamente rilevanti (cfr. G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, trad. it. G. Vitagliano, Milano, 1912, 96). Per una critica sull’insufficienza della sistemazione dei diritti pubblici soggettivi in termini di *status*, cfr. Santi Romano, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, Milano, 1900, 140 ss. e per una riflessione critica su entrambe le classificazioni, cfr. anche G. Grottanelli De’ Santi, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988, 111 ss., A. Baldassarre, *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giur. Vol. XI, Ist. Enc. it.*, Roma, 1989, 1 ss. e A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 75: “Questa scarsa considerazione dell’esatto contenuto dei diritti di libertà era però storicamente coerente con lo scenario «stato centrico» nel quale si collocano entrambe le costruzioni teoriche. Ed infatti, se, con riferimento ai diritti di libertà, quegli illustri studiosi parlavano di «libertà negative», ciò dipende dal fatto che essi presupponevano «degli spazi, appunto individuali e di libertà, invalicabili da parte dello Stato», il che tuttavia implicava che quest’ultimo peraltro rimanesse «di regola, onnipotente e sovrano»”.

borghese – la cui frammentazione avrebbe rispecchiato fedelmente le divisioni interne alla società –, preannunciando scelte e indirizzi politici diversi da quelli del passato, pronti perfino a mettere in discussione l'idea dello Stato sovrano e unitario quale interprete supremo degli interessi permanenti della nazione<sup>51</sup>.

Ma il fervore delle classi emergenti avrebbe reso inarrestabile il progresso civile e sociale in atto.

A partire dal XX secolo la riflessione costituzionale avrebbe riservato maggiore attenzione alle tematiche di nuovo interesse per la collettività, quali quelle della legittimazione del potere politico fondata su di un consenso più generale, della partecipazione attiva al suo esercizio e del ruolo della politica quale mezzo partecipativo, implicando una modifica nello stesso modo di concepire l'idea e l'impiego di una carta fondamentale.

Nel Novecento la costituzione avrebbe cessato di essere interpretata come lo strumento che definisce la mera forma dello Stato e, contestualmente, il potere statale non sarebbe stato più identificato soltanto con i modi di produzione del diritto, essendo maturata una nuova sensibilità per tematiche di rilievo sociale fino ad allora marginalizzate.

Allo Stato di diritto si sarebbe sostituito, o affiancato, lo Stato sociale, che, sulla scia della filosofia politica socialdemocratica e delle teorie economiche keynesiane, avrebbe perseguito l'obiettivo di riformare la società, costituzionalizzando i diritti sociali e promuovendo, per quanto possibile, la rimozione degli ostacoli che avrebbero limitato o impedito il godimento delle libertà e dei diritti formalmente garantiti. Di conseguenza, alle classiche funzioni statali, riconducibili alla ottocentesca ripartizione dei poteri, avrebbero cominciato a sommarsi nuovi ruoli istituzionali e il pluralismo avrebbe intensificato la partecipazione di nuovi soggetti al processo decisionale politico, sia in senso orizzontale che verticale.

Ed infatti, in un simile scenario, nel quale la funzione di unificazione politica sarebbe divenuta estremamente problematica, per l'impossibilità di ricondurre la sovranità ad un'unica entità, posta al di sopra del particolarismo e delle divisioni

---

<sup>51</sup> Per Costantino Mortati il partito politico rappresentava il soggetto dominante, in grado di aggregare gli interessi sociali e imporre l'indirizzo costituzionale, secondo un processo di "entificazione" del diritto pubblico.

sociali<sup>52</sup>, il ruolo delle costituzioni ed il loro significato sarebbero profondamente mutati. Esse, come anticipato, non avrebbero più rappresentato semplicemente lo strumento di disciplina dei meccanismi di limitazione del potere, ma sarebbero divenute il fondamento di legittimazione di democrazie animate dal confronto fra gruppi, classi sociali, portatori di interessi differenti<sup>53</sup>.

Nel rinnovato contesto sociale, la costituzione avrebbe cominciato ad essere concepita, invero, come un raffinato sistema di tecniche giuridiche volte a disciplinare l'organizzazione politica e i diritti dei singoli, cioè lo Stato persona e lo Stato comunità, acquisendo quel ruolo centrale che il positivismo legislativo ottocentesco aveva continuato a riservare, invece, all'attività del legislatore:

*“La legge, un tempo misura esclusiva di tutte le cose nel campo del diritto, cede così il passo alla costituzione e diventa essa stessa oggetto di misurazione. Viene detronizzata a vantaggio di un'istanza più alta. E quest'istanza più alta assume ora il compito immane di reggere in unità e in pace intere società divise al loro interno e concorrenziali. Un compito inesistente un tempo, quando la società politica era e si presupponeva che fosse in se stessa unita e pacifica.”*<sup>54</sup>

Lo Stato costituzionale, fondato sulla positivizzazione dei diritti fondamentali come limiti sostanziali alla legislazione positiva, avrebbe determinato, quindi, un ulteriore rivoluzionamento della natura del diritto<sup>55</sup>. Se in una prima fase del “diritto moderno” si era affermata l'onnipotenza del legislatore, in una fase più contemporanea sarebbe prevalso su di essa il principio della legalità in senso sostanziale, postulante la sottomissione dell'ordinamento – non più meramente formale – ad uno *“strato più alto del diritto, stabilito dalla costituzione”*<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Le costituzioni delle democrazie pluralistiche avevano abbandonato il prototipo liberale ottocentesco del catalogo di diritti monodimensionale, per aprirsi alle reali condizioni di vita e alla complessa rete di relazioni sociali entro cui si dispiegava la libertà umana. Emblematica a riguardo, per la forte carica di innovatività rispetto alle costituzioni liberali, è stata la Costituzione di Weimar del 1919 – ancorché la crisi della democrazia nell'esperienza weimariana resti imputabile anche agli elementi di forte conflittualità cui la stessa costituzione aveva dato legittimazione.

<sup>53</sup> *“Le costituzioni delle democrazie pluralistiche sciolgono dunque l'intreccio fra parlamentarismo e «individualismo progressivo», fra supremazia della legge e l'impianto dei diritti fondato sulla coppia «libertà individuale/proprietà», fra garanzia dei diritti e diritto «posto» dal legislatore. Il ruolo che tali costituzioni giocano, in particolare attraverso i cataloghi dei diritti che esse racchiudono, deve essere rapportato essenzialmente alla complessività sociale, cui esse conferiscono un quadro di riferimento ed una tavola di valori”* - P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 114.

<sup>54</sup> G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1993, 48-49.

<sup>55</sup> L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma-Bari, 2008, 33.

<sup>56</sup> G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, *ibidem*.

Tuttavia, la conflittualità sociale caratterizzante le comunità novecentesche, sempre più complesse e stratificate, non avrebbe reso agevole l'impresa di perseguire un'equa e ponderata sintesi dei valori cui riconoscere rilievo costituzionale, né quella di definirne le rispettive garanzie. Non a caso, l'instabilità politica e sociale di alcune realtà europee avrebbe rappresentato terreno fertile per la fioritura di regimi totalitaristici, il cui rifiuto avrebbe caratterizzato la ricostruzione costituzionale del dopoguerra, segnata dalla cultura politica dell'antifascismo europeo e alimentata da una serie di filoni ideologico-politici, anche antitetici (di derivazione democratica, socialista, cattolica e laburista), che avrebbero avuto un'incidenza sui processi costituenti, in base al contesto politico dei singoli Paesi ed al loro ruolo sullo scenario internazionale.

In linea generale, comunque, a seguito dei conflitti mondiali le costituzioni europee, ispirate ai principi della democrazia pluralistica, avrebbero fatto tesoro del bagaglio di esperienze del costituzionalismo del primo dopoguerra, per giungere a riconoscere ed affermare una nuova dimensione democratica-partecipativa, molto più ampia di quella caratterizzante i confini dei tradizionali diritti politici.

Al pari di altre esperienze nazionali, in un periodo che fece della lotta alla tirannia e dell'affermazione del costituzionalismo un patrimonio universale, anche l'Italia ritenne opportuno, pur se in un clima di non piena condivisione, affidare ad una Carta fondamentale la tutela di quei diritti concepiti come la necessaria e migliore garanzia della conquistata democrazia, giungendo ad affermare, al di là del diritto elettorale, attivo e passivo, una serie di libertà tese a garantire un effettivo pluralismo nel processo di formazione della volontà politica (tra cui la libertà di manifestazione del pensiero, di riunione, di associazione), quali *“pietre angolari della convivenza civile in un ordinamento democratico”*<sup>57</sup>.

Su tali basi, avrebbe preso forma una Costituzione caratterizzata da una forte tensione antropocentrica, nell'intento di porre al centro del sistema dei diritti il cittadino partecipe, *“anziché l'individuo chiuso nel bozzolo di una sfera di libertà prestatuale, una visione, questa, che rispecchia invece la concezione essenzialmente «a-politica» della libertà borghese”*<sup>58</sup>. In altre parole, la protezione dell'individuo

---

<sup>57</sup> Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza n. 49 del 15 luglio 1959.

<sup>58</sup> P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, cit., 176, in cui l'autore rinvia a R. Smend, *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin 1968, 309 ss..

non avrebbe più potuto prescindere dal contesto reale di appartenenza dello stesso, dovendo, ciascun uomo, essere tutelato “*soprattutto nella sua dimensione sociale, in particolare in quella di lavoratore e non solo uti singulus ma in tutte le formazioni sociali in cui esplica la propria personalità*”<sup>59</sup>.

Ed infatti, come le altre costituzioni del dopoguerra europeo, il nuovo quadro tracciato dai Costituenti italiani avrebbe provato a garantire la partecipazione effettiva di tutti i cittadini all’organizzazione del Paese, al dichiarato fine di eleggere il popolo quale vero depositario del potere sovrano<sup>60</sup>. Contrapponendosi agli ideali puramente liberali, la nostra Carta fondamentale avrebbe recepito una nuova ideologia, informata all’intento di realizzare una democrazia politica, economica e sociale<sup>61</sup>, e in tal senso, quindi, avrebbe riconsacrato ed intensificato i diritti politici e civili già noti al precedente costituzionalismo – ma per lo più rimasti inattuati –, provvedendo contestualmente a riconoscere una giusta dignità ai diritti sociali, posti in connessione con adeguati strumenti di potere<sup>62</sup>.

Qualificando, dunque, il ruolo svolto dagli organismi di “partecipazione mediata” (assemblee parlamentari di vario livello governativo, partiti, sindacati) e introducendo nuovi meccanismi di partecipazione diretta (primo fra i quali il referendum abrogativo), la Costituzione italiana avrebbe accolto tutti i principi costituenti la “chiave di volta” per l’accesso ad un sistema non più colpevole di comprimere i bisogni sociali<sup>63</sup>.

Muovendosi in tale direzione, i diritti costituzionali affermati in tale epoca avrebbero contribuito alla edificazione dello Stato contemporaneo.

## 6. Il punto di partenza dell’analisi sullo stato attuale della partecipazione

<sup>59</sup> C. Amirante, *Costituzione e Costituzionalismo nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, 9.

<sup>60</sup> G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, VIII, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), poi pubblicato in AA.VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Tomo I, Roma-Bari, 2006, 265.

<sup>61</sup> L. Carlassare, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in AA.VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, cit., 168.

<sup>62</sup> S. D’Albergo, nel suo *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2005, sottolinea come la Costituzione si sia prodigata proprio al fine di evitare che la sua restasse una funzione meramente residuale, compatibile al massimo con una “*forma di liberismo compassionevole*”.

<sup>63</sup> Principi metaforicamente descritti come “*un sicuro ponte verso un ordine socialmente più avanzato, di tipo socialista*” – S. D’Albergo, *Prefazione*, in P. Togliatti, *Discorsi alla costituente*, Roma, 1973 VIII. C. Lavagna, *Costituzione socialismo*, Bologna, 1977, 63.

La centralità dell'individuo e la sua partecipazione attiva all'interno della comunità in cui vive interagendo con l'altro, ci appaiono, oggi, come degli assiomi, fondamenti essenziali e irrinunciabili della società democratica di cui siamo parte.

Tuttavia, è sempre meno raro che nei dibattiti dottrinari ci si interroghi sulla reale consistenza della proclamata sovranità popolare, e cioè sull'effettivo coinvolgimento dei singoli nei processi decisionali che muovono le redini della società o, in altri termini, sulla capacità degli strumenti partecipativi contemplati dalla Costituzione di garantirne un apprezzabile protagonismo.

In verità, malgrado la tensione antropocentrica che ha caratterizzato tutte le esperienze costituzionali del XXI secolo, è necessario rimarcare come, tra gli studiosi, sia maturata già da tempo una visione piuttosto scettica sulla sostanziale centralità garantita all'individuo. Di particolare interesse, per il suo valore ancora attuale, appare la riflessione di Bobbio sullo "stato di salute" della democrazia, non del tutto pessimistica in verità, ma certamente realistica e disincantata:

*“Partendo dall'ipotesi dell'individuo sovrano, che, accordandosi con altri individui in egual misura sovrani, crea la società politica, la dottrina democratica aveva immaginato uno stato senza corpi intermedi, caratteristici delle società corporative delle città medievali e dello stato di ceti o di ordini precedente all'affermazione delle monarchie assolute, una società politica in cui tra il popolo sovrano composta da tanti individui (una testa, un voto) e i suoi rappresentanti non vi fossero le società particolari deprecate da Rousseau e cancellate d'autorità dalla legge Le Chapelier (abrogata in Francia soltanto nel 1887). Quello che è avvenuto negli stati democratici è perfettamente l'opposto: soggetti politicamente rilevanti sono diventati sempre più gruppi, grandi organizzazioni, associazioni della più diversa natura, sindacati delle più diverse professioni, partiti delle più diverse ideologie, e sempre meno gl'individui. I gruppi e non gl'individui sono i protagonisti della vita politica in una società democratica nella quale non v'è più un sovrano, il popolo o la nazione, composto da individui che hanno conquistato il diritto di partecipare direttamente o indirettamente al governo, il popolo come unità ideale (o mistica), ma il popolo diviso di fatto in gruppi contrapposti e in concorrenza tra loro, con la loro relativa autonomia rispetto al governo centrale (autonomia che*

*gl'individui singoli hanno perduto o non hanno mai avuto se non in un modello ideale di governo democratico che è sempre stato smentito dai fatti).*"<sup>64</sup>

Ebbene, dall'*excursus* tracciato parrebbe quasi emergere che nell'antichità il grado di partecipazione – e quindi l'esercizio della sovranità da parte del popolo – fosse caratterizzato da un'intensità maggiore rispetto ad oggi – ancorché ciò, in realtà, fosse reso possibile dal filtro posto alla stessa partecipazione dalla limitazione dei soggetti ammessi ad interagire con il potere pubblico.

In ogni caso, l'evoluzione storica, la maggiore stratificazione sociale, l'accrescimento delle consapevolezze e, dunque, il desiderio di uguaglianza e di pari opportunità avrebbe presto reso inadeguati le strutture partecipative di antica memoria, rendendo necessario il ricorso a meccanismi e modelli di partecipazione mediata, opportunamente sorretti da ulteriori strumenti di democrazia diretta.

Il vero nodo da sciogliere oggi è comprendere, quindi, se ed in quale misura tali meccanismi riescano, nel contesto socio-politico contemporaneo, ad appagare le esigenze partecipative della collettività, divenuta nel tempo estremamente variegata e multiforme.

Al di là del coinvolgimento più o meno diretto dell'individuo come singolo, è un dato di fatto che nel corso degli anni successivi all'adozione della Costituzione, l'intensità del rapporto tra individui e "potere" abbia subito una profonda alterazione. Se da un lato abbiamo assistito a fenomeni di disintegrazione del potere sovrano nazionale verso l'esterno – a causa dei quali, per parte della dottrina, la scienza del diritto costituzionale vedrebbe fortemente compromesso il presupposto di fondo della propria esistenza, consistente nella statualità del diritto e nella superiorità della Costituzione come garanzia di unità dell'ordinamento –, oltre che alle costruzioni ideologiche dei localismi, a partire dal processo di regionalizzazione che ha interessato il nostro Paese dalla seconda metà del '900 – favorendo e incrementando la nascita di entità autonome, che lo Stato di diritto aveva soffocato con una politica rigidamente centralistica –, non è possibile sottacere, dall'altro lato, la crisi profonda che ha investito il più classico meccanismo di partecipazione, di tipo mediato, riconducibile al funzionamento del complessivo "sistema rappresentativo"<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 18.

<sup>65</sup> M. Della Morte, *Nuovi soggetti, vecchi partiti, adattamento della rappresentanza*, in Id. *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit..

L'attuale complessità delle situazioni induce, dunque, a riflettere in modo nuovo sulla reale attitudine del dettato costituzionale a contenere, all'interno delle tradizionali modalità di regolazione, l'emergente fenomenologia, caratterizzata dalla metamorfosi degli interessi collettivi che gruppi economici, sindacati, corpi sociali, religiosi e culturali esprimono nelle forme più varie (soprattutto attraverso i nuovi mezzi di comunicazione di massa).

Pertanto, sulla base di tali premesse, posto che i diritti fondamentali costituiscono la tavola di proiezione di un ordinamento giuridico, rispecchiando fedelmente il grado di civiltà maturato all'interno di una comunità, sarà opportuno esaminare l'affermazione contemporanea della democrazia italiana e i cambiamenti che hanno interessato la partecipazione democratica nel nostro Paese, senza tralasciare di considerare la diffusione di quei fenomeni che, con accezione volutamente negativa, tendono ad essere qualificati come la democratica negazione della stessa democrazia (*post democrazia*).

## CAPITOLO SECONDO

### **La partecipazione nella Costituzione di una democrazia rappresentativa**

SOMMARIO: 1. Una premessa. La genesi concettuale della rappresentanza politica moderna come legittimazione della sovranità – 2. La sovranità al popolo – 3. La partecipazione democratica nella Costituzione italiana – 4. La logica rappresentativa: difficoltà di inquadramento. Il mandato del rappresentante – 4.1 Una responsabilità tenue – 4.2. Rappresentanza in crisi – 5. La rappresentanza irrinunciabile.

#### **1. Una premessa. La genesi concettuale della rappresentanza politica moderna come legittimazione della sovranità**

La storia insegna che ogni *democrazia*, per esser tale, sottende necessariamente “*un regime di identità fra governanti e governati*”, o comunque una “*emersione dell’ autorità dalla libertà*”<sup>1</sup>.

Ad integrazione di quanto già osservato in precedenza, per introdurre le prossime riflessioni sul valore della sovranità popolare nella Costituzione italiana e sulle sue forme esplicative, appare opportuno rammentare come lo stesso concetto di *democrazia*, pur avendo trovato espressione reale in assetti politico-giuridici spesso risultati differenti, abbia sempre sostanzialmente identificato il riconoscimento del potere sovrano al popolo (δῆμος = popolo e κρατία = potere), il quale all’ interno di un contesto sociale disciplinato da regole – che individuano i soggetti autorizzati a

---

<sup>1</sup> C. Mortati, *Costituzione dello Stato*, II, *La costituzione italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 6.

prendere le decisioni collettive e le rispettive procedure<sup>2</sup> – ha il compito di scegliere la forma di governo e di eleggere direttamente o indirettamente i membri del supremo corpo legislativo dello Stato, così come i funzionari addetti all'amministrazione locale, nonché, in alcuni casi, anche il capo dello Stato<sup>3</sup>.

Nella sua accezione più contemporanea, la democrazia implica l'uguaglianza giuridica dei cittadini nell'esercizio del voto, dal quale nessuno può essere escluso (né per motivi di razza, né di sesso, religione o censo) e per il quale sono predisposte le condizioni che garantiscono la piena libertà, come l'assenza di coercizione o la pluralità delle opzioni di cui disporre nella scelta<sup>4</sup>, attraverso un meccanismo che poggia sul principio della maggioranza<sup>5</sup>.

Alla luce di quanto rilevato nel precedente capitolo, è possibile affermare che il merito della riscoperta europea del senso "originario" della democrazia<sup>6</sup> deve essere riconosciuto alle conquiste rivoluzionarie settecentesche<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. in proposito N. Bobbio, *Quale socialismo?*, Torino, 1976, 41-45. L'autore, lasciandosi guidare dalle precedenti teorizzazioni di Kelsen e Popper, ha definito la democrazia come insieme di regole formali, che delineano la procedura mediante cui vanno adottate le decisioni collettive, permettendo di conseguire gli obiettivi della partecipazione dei cittadini alle decisioni stesse e della soluzione pacifica dei conflitti. Ciò, in particolare, è reso possibile attraverso le due principali "regole del gioco": il suffragio universale e la regola di maggioranza.

<sup>3</sup> V. anche nota 24 cap. I

<sup>4</sup> "... Peraltro, anche per una definizione minima di democrazia, com'è quella che accolgo, non basta né l'attribuzione del diritto di partecipare direttamente o indirettamente alla presa di decisioni collettive a un numero molto alto di cittadini né l'esistenza di regole di procedure come quella di maggioranza (o al limite di unanimità). Occorre una terza condizione: occorre che coloro che sono chiamati a decidere o a eleggere coloro che dovranno decidere siano posti di fronte ad alternative reali e siano messi in condizione di poter scegliere tra l'una e l'altra. Affinché si realizzi questa condizione occorre che ai chiamati a decidere siano garantiti i cosiddetti diritti di libertà, di opinione, di espressione della propria opinione, di riunione di associazione, ecc., i diritti sulla base dei quali è nato lo stato liberale ed è stata costruita la dottrina dello stato di diritto in senso forte, cioè dello stato che non solo esercita *sub lege*, ma lo esercita entro i limiti derivati dal riconoscimento costituzionale dei diritti cosiddetti «inviolabili» dell'individuo." – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 14.

<sup>5</sup> In sintesi, i principi fondamentali di uno Stato democratico sono il principio di libertà, secondo cui lo Stato deve astenersi dall'intervenire nella sfera privata dei cittadini, temperato con il principio di eguaglianza, in base al quale lo Stato deve diminuire le differenze economico-sociali esistenti tra i cittadini, il principio dell'autogoverno, in forza del quale i governanti devono coincidere il più possibile con i governati e il principio del governo della maggioranza nel rispetto dei diritti delle minoranze, che hanno il diritto di dissentire, sancito da una costituzione scritta e rigida.

<sup>6</sup> Il primo impiego documentato del concetto risale ad Erodoto, che definiva democratico il regime istituito da Clistene ad Atene, nel 508-507 a.C., anche se pare che già Eschilo vi si riferisse nelle *Supplici*, utilizzando espressioni quali "la mano sovrana dei popoli" oppure "il consesso popolare che regge la città" – Cfr. voce *Democrazia*, a cura di G. Sasso in *Enciclopedia Treccani*.

In seguito, durante l'epoca medioevale, il concetto sarebbe stato rivitalizzato attraverso le esperienze comunali e le lotte alla teocrazia papale. Nel suo *Defensor pacis* (1324 d.C.), Marsilio da Padova, riprendendo la teoria dei giuristi romani, volle fornire una spiegazione del paradigma democratico in tali termini: il potere era del popolo, che lo esercitava con il voto secondo il principio della maggioranza, mentre il potere esecutivo veniva delegato ad altri nel limite di determinate condizioni; per cui la monarchia, nonostante il profilo dell'ereditarietà, era da considerarsi una carica

Fino a Rousseau la sua storia non si distingueva, sostanzialmente, da quella del liberismo e del costituzionalismo. In seguito, grazie alle teorizzazioni del filosofo e a quelle successive, che da esse avrebbero tratto spunto, le teorie si sarebbero separate bruscamente<sup>8</sup>. Sostenendo che la comunità associata non ha nulla fuori di sé da cui doversi garantire o proteggere, il pensatore ginevrino privava di senso l'equazione della libertà dello Stato come libertà dallo Stato. La distinzione tra pubblico e privato veniva meno, tutto era pubblico. E poiché Rousseau non riconosceva alcun potere che, spezzando in due la società, stabilisse la distinzione del comandare e dell'obbedire, sottoponeva a dura critica non solo l'idea di una limitazione della sovranità, ma anche l'idea della rappresentanza, che in qualche modo riproduceva all'interno della comunità divisioni e differenziazioni<sup>9</sup>.

di investitura popolare. Il significato tardo-medioevale di democrazia si accompagnava, dunque, ad una forte ambiguità: il popolo era sovrano, ma per una traslazione di potere, questo perveniva al re.

Le problematiche intrinseche ad una tale impostazione avrebbero indotto a valutare se e come il popolo potesse riappropriarsi concretamente del suo potere. Partendo dal presupposto dell'indivisibilità della sovranità – ritenuta tale per la natura indivisibile del proprio titolare, il popolo, costituente una sola comunità di destino (cfr. J. J. Rousseau, *Il Contratto sociale*, Bari, 1992, a cura di Tito Magri) –, la questione, che suscitò l'interesse di grandi giuristi ed intellettuali a cavallo tra il XVI e il XVIII sec., si incentrava sul valore da riconoscere a quella forma di contratto intercorrente tra popolo e re, in forza del quale il primo, pur naturalmente sovrano, “accettava” di cedere il proprio potere al secondo. La riflessione avrebbe condotto allo scontro di due fondamentali teorie: l'una a sostegno dell'idea che l'alienazione della sovranità popolare dovesse concepirsi come una rinuncia irreversibile (riconducibile al realismo cinico di Hobbes); l'altra a sostegno della convinzione che, trattandosi piuttosto di una concessione temporanea del popolo, quest'ultimo potesse sempre revocarla qualora il re avesse disatteso le sue aspettative (di cui una prima espressione è rinvenibile nei *Vindiciae contra tyrannos*, un gruppo di testi che alcuni calvinisti pubblicarono a Ginevra nel 1579).

Tra i due estremi, posizioni intermedie furono assunte da altri pensatori, tra cui Grozio, Pufendorf, Locke, Montesquieu, il cui obiettivo era quello di relativizzare le due teorie contrapposte attraverso la delineazione di un sistema più duttile, con l'introduzione nel corpo politico e sociale di freni, limiti, garanzie costituzionali. Tale iniziativa comportava lo sforzo di definire accanto allo Stato e alla *societas*, la posizione della sfera privata dei diritti soggettivi. Il problema diventava, dunque, quello di disciplinare il rapporto tra le due sfere, nel tentativo di una loro conciliazione.

Il punto di riferimento di tutte le teorie confluite in questa tradizione di pensiero consisteva nella dottrina della separazione dei poteri che, con diverse giustificazioni, trovava i suoi teorici più coerenti in Montesquieu e in Kant. Lo Stato e la società, che esso costituisce nelle sue forme giuridico-costituzionali, sarebbero stati tanto più liberi quanto più quelle forme giuridico-costituzionali avessero operato in concreto come altrettante garanzie nei riguardi dello Stato stesso. In pratica, si giungeva ad affermare che la libertà dello Stato significava libertà dallo Stato.

<sup>7</sup> Cfr. D. Santonastaso, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'UE*, Napoli, 2004, riprendendo una riflessione di A. De Tocqueville, in *Examen du gouvernement d'Angleterre*, riconduce la riscoperta della democrazia avvenuta in epoca rivoluzionaria alla semplice riemersione del valore originario della sovranità popolare, che motiverebbe la scelta francese di non affidarne la formalizzazione ad una vera e propria costituzione. La preferenza per una dichiarazione dei diritti deriverebbe dalla convinzione che per rendere un popolo libero non servano formalità o un'organizzazione del governo astrattamente strutturata, bastando piuttosto, la sola consapevolezza della propria sovranità.

<sup>8</sup> V. anche nota 24 cap. I.

<sup>9</sup> In particolare, il pensatore illuminista svizzero – pur nella consapevolezza della difficile realizzazione di quella che, a suo parere, sarebbe stata una “vera democrazia” – sosteneva che solo un

Ancorché le discussioni sulla natura della democrazia si sarebbero intensificate nel corso dell'Ottocento, evolvendosi, anche attraverso l'acceso dibattito che animò liberali e socialisti – che guardavano con differente grado di preferenza al modello democratico diretto e a quello rappresentativo<sup>10</sup> –, le teorizzazioni rousseauiane avrebbero continuato a fornire importanti spunti per gli sviluppi della teoria politica, fino all'età contemporanea. La lunga meditazione di H. Kelsen sulle questioni dello stesso Stato moderno e della democrazia<sup>11</sup>, ad esempio, non si spiegherebbe senza il ricorso alle principali tesi del filosofo svizzero.

---

governo repubblicano, adottato da uno Stato di piccole dimensioni, caratterizzato da “*semplicità di costumi*” e da una “*grande eguaglianza di condizioni e di fortune*”, potesse consentire la gestione diretta del potere da parte del popolo in piena coerenza con i valori democratici. Per Rousseau – da considerarsi, in un certo senso, l'anticipatore della *democrazia partecipativa* – questa sarebbe stata la circostanza ideale, in cui il sovrano, cioè il governante, sarebbe divenuto mero portavoce del popolo e quest'ultimo avrebbe potuto non dismettere l'esercizio del proprio potere di partecipazione attiva alla gestione della *res publica* (cfr. a riguardo anche l'affine punto di vista di V. Considérant, *La solution, ou le Gouvernement Direct du Peuple*, Paris, 1850). Sulla base di tali presupposti Rousseau, nella propria opera *Il Contratto sociale*, cit., al capitolo VIII, esponeva la propria riflessione sulla natura ideale della costituzione. Partendo dalla considerazione che suo compito precipuo dovrebbe essere quello di poter garantire una forma di associazione tale da difendere e proteggere ogni singola persona, il filosofo concludeva ritenendo di dover percepire la costituzione stessa come lo strumento “*per mezzo del quale ognuno, coalizzandosi con tutti, possa obbedire solo a se stesso e rimanere libero come prima. Questo è il problema fondamentale del quale il contratto sociale fornisce la soluzione.*”.

<sup>10</sup> Secondo i primi, tra cui si ricordano in particolare B. Constant, J. Stuart Miller e A. De Tocqueville, la democrazia diretta risultava per molti versi incompatibile con le libertà civili, che soltanto uno stato liberale avrebbe potuto garantire. La democrazia rappresentativa, invece, evitando un pronunciamento diretto della popolazione e quindi i pericoli insiti nella “tirannia della maggioranza”, avrebbe concesso l'ampliamento della libertà politica, consentendo un coinvolgimento di tutti i cittadini dello Stato. Ciò che secondo i liberali risultava essenziale, dunque, non era la semplice partecipazione, ma la natura di essa, interpretabile come l'espressione di una specifica libertà.

Quanto ai socialisti, la loro versione di democrazia fondava sulla critica della rappresentanza: escludendo la sua esclusiva capacità di garantire libertà politica, ritenevano che il programma di trasformazione economica e sociale della società fosse attuabile soltanto attraverso i meccanismi e le regole della democrazia diretta.

Successivamente, molti teorici e politici, tra cui Marx, Lenin e Rosa Luxemburg, giunsero, a seguito della Comune di Parigi, ad elaborare una nuova forma di democrazia, nota come *democrazia dei consigli*, in virtù della quale agli operai sarebbe stato concesso di decidere, sempre utilizzando il principio della maggioranza, circa le attività produttive, mentre nel settore amministrativo le competenze sarebbero state affidate a rappresentanti eletti con mandato limitato e soggetti a revoca immediata.

È noto, comunque, che la seconda guerra mondiale avrebbe interrotto le contese sul miglior assetto democratico praticabile, causando repentinamente la crisi dello Stato liberale (in particolare con l'avvento dei totalitarismi e del socialismo reale in Unione Sovietica), e che soltanto alla fine del conflitto, dopo che la maggior parte degli Stati europei ebbe espresso, almeno formalmente, la volontà di instaurare una democrazia liberale, il dibattito si sarebbe riaperto.

<sup>11</sup> In *La Democrazia*, Bologna, 1981, Kelsen ha definito la democrazia, appunto, come la “*forma di stato o di società in cui la volontà generale (...) e l'ordine sociale vengono realizzati da chi è a quest'ordine sociale sottomesso*”, soffermandosi quindi sul rapporto di opposizione tra autonomia della volontà individuale e necessità di un ordine statale eteronomo: “*(...) la discordanza fra la volontà dell'individuo, punto di partenza dell'esigenza di libertà e dell'ordine statale, che si presenta*

Analogamente, le valutazioni di Rousseau avrebbero ispirato le riflessioni postume di Tocqueville<sup>12</sup>, sebbene costui, nella sua opera più celebre, con lucida percezione dei pericoli impliciti nell'attuazione della democrazia, pur dichiarando di condividere la diffidenza rousseauiana verso i canali partecipativi forniti dalla democrazia rappresentativa, reputati insufficienti, si dimostrava consapevole della forte connotazione pluralistica della società moderna e delle complicazioni caratterizzanti la concreta sperimentazione della democrazia diretta. A differenza di Rousseau, che vedeva nei corpi intermedi della democrazia rappresentativa il peggior male per la repubblica, sul presupposto che nulla dovesse frapporsi tra la volontà generale e l'individuo, Tocqueville, al contrario, era persuaso che il pluralismo sociale potesse trasmettere dinamismo alla società civile e vivificare i tradizionali meccanismi rappresentativi, aiutando ad accrescere nell'individuo il desiderio di partecipazione ed il sentimento del pubblico bene, attraverso cui lo stesso cittadino avrebbe potuto riconoscersi nella comunità politica<sup>13</sup>.

D'altro canto, al di là delle autorevoli disquisizioni sul tema, nella realtà dei fatti la democrazia moderna, in antitesi a quella degli antichi, nasceva come democrazia rappresentativa<sup>14</sup>, cui corrisponde, notoriamente, quella forma di governo (non necessariamente parlamentare) in cui le decisioni riguardanti la collettività (a livello statale, così come regionale o comunale) sono adottate da rappresentanti politici all'uopo eletti dal popolo, chiamati a perseguire gli interessi della nazione in forza di un rapporto fiduciario con l'elettorato, senza essere soggetti ad un mandato

---

*all'individuo come volontà estranea è inevitabile, (...) in uno Stato democratico questa discordanza è ridotta al minimo approssimativo... ”.*

<sup>12</sup> G. Bedeschi, in *Il pensiero politico di Tocqueville*, Roma-Bari, 1996, nel saggio introduttivo agli scritti politici di Tocqueville, ha evidenziato come l'ideale di libertà da questi condiviso non era esclusivamente privato e individualistico, configurandosi quale “*un ideale di libertà-partecipazione*” in cui “*è presente la suggestione di Rousseau*” (35-36).

<sup>13</sup> “*Nei paesi democratici, la scienza dell'associazione è la scienza madre; il progresso di tutte le altre dipende dai progressi di questa*” – A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, cit., 601.

<sup>14</sup> ... ancorché non sia possibile concepire il rapporto di rappresentanza come l'imprescindibile prerogativa di ogni sistema democratico, essendo storicamente esistiti anche stati rappresentativi non democratici (si pensi agli stati parlamentari precedenti alla estensione del suffragio universale o, comunque, alle possibili degenerazioni della regola della maggioranza: “*il trascolare dalla regola della maggioranza in interesse della maggioranza può significare, e storicamente ha significato, esclusione dalla rappresentanza di tutta una serie di interessi*” – M.A. Cabiddu, *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Padova, 1997, 310). Sulla differenza qualitativa tra Stato rappresentativo e democrazia cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit..

vincolato<sup>15</sup>, sul presupposto che, attraverso l'elezione, l'eletto diventi rappresentante dell'intera nazione e non dei suoi soli sostenitori<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Nell'età classica, greca e romana, il concetto della rappresentanza politica non esisteva. A causa della ristrettezza numerica dei cittadini che avevano il diritto e la possibilità di dedicarsi alla cosa pubblica, infatti, il popolo normalmente, in materia legislativa e giudiziaria, partecipava direttamente al governo dello Stato, mentre, in materia esecutiva, delegava il potere pubblico ai magistrati, affinché lo esercitassero secondo la volontà popolare. Cfr. L. Rossi, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XXVIII, Roma, 1949, 842; V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, 18: "il popolo non appariva e non era semplicemente supremo legislatore, ma anche supremo giudice e supremo amministratore dello stato; a lui tutto faceva capo e in lui tutte si concentravano le funzioni della sovranità".

In epoca medioevale, un fenomeno più rudimentale di rappresentanza avrebbe preso forma in modo spontaneo, traendo origine da una rappresentanza di diritto privato, per fronteggiare le esigenze derivanti dalla coesistenza di gruppi o, meglio, dalla formazione e dalla federazione di gruppi, e cominciare ad assumere le vesti di una "funzione politica" (V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit. 36 ss.). Con lo sviluppo della società, la specializzazione delle funzioni dei gruppi, la crescita del loro numero e della loro dimensione e con il moltiplicarsi dei loro reciproci rapporti, il fenomeno rappresentativo sarebbe diventato sempre più frequente ("Si ritiene, infatti, che i componenti di consigli, stati, curie, assemblee, parlamenti e diete medievali sarebbero stati legati ai rispettivi ceti, borghi, città, corporazioni da un rapporto di tipo privatistico, configurandosi come mandatari di questi ultimi, per rappresentarne interessi, volontà, desideri, richieste presso il sovrano. In altri termini le istituzioni rappresentative del Medioevo sarebbero state caratterizzate da tutti gli elementi propri del rapporto rappresentativo di diritto privato: i tre soggetti investiti (monarca, rappresentante e rappresentato), il vincolo del mandatario verso il mandante, le istruzioni specifiche di quest'ultimo al primo (cahiers de doléance) e la conseguente necessità che i mandatari chiedessero ai propri mandanti istruzioni di fronte a questioni impreviste (cosiddetti mandati ad audiendum et referendum), la revocabilità del mandato conferito, la sua onerosità" – D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 552-553).

L'avvento dell'età moderna avrebbe, poi, segnato il passaggio dagli aggregati politici elementari al grande stato unitario, accompagnatosi a quel progresso di incivilimento che avrebbe reso necessarie forme più compatte di cooperazione politica e sociale ("la rappresentanza politica non appare più come rappresentanza di gruppi, ma come rappresentanza di stati" - V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit. 81 ss.). Oltre all'ingrandimento geografico dello Stato, i fattori che incisero maggiormente sullo sviluppo moderno della rappresentanza furono l'aumento delle funzioni e delle attribuzioni ad esso spettanti, la maggiore stratificazione della società, quindi la più complessa articolazione degli interessi compresi nello Stato e il maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle attività governative. Perdendo, così, il carattere frazionato ed individualistico assunto in passato e, dunque, il carattere di rappresentanza in senso stretto, la rappresentanza politica avrebbe acquisito un valore unitario, divenendo "una vera e propria funzione politica, nello stretto senso della parola, o per meglio dire (poiché funzione politica era stata anche nel medio evo), una funzione sempre meno connessa col concetto di rappresentanza d'interessi e di opinioni, e sempre più connessa al concetto di cooperazione alla vita governativa e amministrativa dello stato".

Dall'età moderna il mandato politico, "apportando al rappresentante una maggiore libertà di vedute e di azioni" rispetto al mandato giuridico, avrebbe escluso il diritto degli elettori "di pretendere che la persona così designata rappresenti le loro opinioni e i loro interessi; e quindi non implica da parte della persona designata e scelta il dovere giuridico di rappresentare quegli interessi e quelle opinioni, e tanto meno quello di mantenere ed osservare gl'impegni che essa abbia potuto prendere in proposito con i suoi elettori, per promuovere od assicurare la sua scelta" (V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit. 173 ss.).

<sup>16</sup> Il meccanismo rappresentativo consiste nell'esercizio di funzioni di sovranità da parte di organi, statali e non, che agiscono in nome del popolo, da cui derivano la propria autorità, legittimata "con la pretesa di servire l'interesse collettivo e di realizzare la volontà di quest'ultimo" – E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. it. Torino, 2005, 39. Quanto al divieto di mandato imperativo (su cui v. *infra*), sancito formalmente, per la prima volta, nella Costituzione francese del 1791 ed espressamente contemplato dalla nostra Costituzione all'art. 67 (già contenuto nello Stato Albertino, all'art. 41), esso è tendenzialmente

Concettualmente la genesi della rappresentanza politica<sup>17</sup>, che storicamente è fatta risalire alla nascita delle costituzioni moderne, è ricondotta dagli studiosi alla nascita della moderna scienza politica, elaborata nell'alveo della costruzione teorica del diritto naturale, in risposta al tentativo di rapportare gli individui con il potere politico, la sovranità. In particolare, come osservato a riguardo, il passaggio dalla rappresentanza del periodo medioevale e cetuale alla rappresentanza moderna non si è verificato attraverso un mutamento del medesimo concetto, ma mediante la nascita di un nuovo significato di rappresentanza, implicante *“presupposti che sono pensabili solo nella negazione del modo in cui una lunga tradizione di pensiero aveva concepito l'uomo e la politica”*<sup>18</sup>.

A ben vedere, le prime tracce della rappresentanza politica moderna sono individuabili nel pensiero assolutistico di Hobbes, cui è stato riconosciuto, tra gli altri, il merito di aver inaugurato un nuovo modo di pensare la società<sup>19</sup>. Ed invero,

---

ritenuto una prerogativa generale delle democrazie rappresentative, nelle quali il legame tra l'eletto e gli elettori è concepito in termini di responsabilità politica. Come ebbe a chiarire la Corte Costituzionale, in forza di tale divieto *“il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito”* (cfr. Corte Cost. n. 14 del 1964).

<sup>17</sup> ... in relazione alla quale è possibile scindere un'origine materiale, individuandone alla base soltanto il mutamento sostanziale del rapporto tra popolo e territorio in ragione del loro aumento dimensionale (*“Il problema di una «rappresentanza politica» s'impone principalmente con la necessità del governo di un grande popolo su di un vasto territorio. Lo Stato-città era organizzato su un territorio limitato, può dirsi, dalle mura cittadine e col poco popolo in questo vivente, sicché era facile la partecipazione di tutto il popolo al governo dello Stato col diretto intervento nelle assemblee. Quando il territorio dello Stato si allargò sino a comprendere più città, ed il popolo gradatamente si moltiplicò, si rese materialmente impossibile la partecipazione diretta al governo da parte di questo popolo sparso in agglomerati distanti dalla capitale”* – G.D. Ferri, *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto*, Roma, 1936, 13-14), da un'origine formale, riconducibile alla nascita dell'età moderna, quando, attraverso il riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, la rappresentanza politica sarebbe stata giuridicamente accreditata, per essere, di fatto, disciplinata in funzione della loro tutela.

Sul tema della rappresentanza politica la letteratura giuridica è vastissima, cfr. D. Nocilla – L. Ciaurro, *Rappresentanza politica, cit.*, 543 ss.; C. Lavagna, *Per una impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984, 97 ss.; G. Zagrebelsky, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Milano, 1994; D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996; F. Rimoli, *Rappresentanza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Roma-Bari, 2000.

<sup>18</sup> G. Duso, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Roma-Bari, 1999, cap. I.

<sup>19</sup> Nel *Leviatano* Hobbes identificava la funzione caratteristica della rappresentanza con il conferimento di una volontà unitaria ad una società umana, a garanzia di un'esistenza sicura e ordinata. In un noto passo della propria opera (cap. XVI), il filosofo così scriveva: *“una moltitudine di uomini diventa una persona, quando è rappresentata da un uomo o una persona”*. Ponendo in evidenza le degenerazioni dello stato di natura, Hobbes riteneva, infatti, che *“il solo modo per stabilire un potere comune, che sia atto a difendere gli uomini dalle invasioni degli stranieri e dalle*

pur essendo soliti ricollegare la rappresentanza, quale uso rappresentativo del potere politico, all'idea moderna di democrazia, è stato Hobbes ad evidenziarne, per la prima volta, il nesso essenziale con il concetto di sovranità; sovranità che, pur presentando peculiarità non certamente assimilabili a quelle delle successive forme di sovranità popolare, era ritenuta dal filosofo attuabile soltanto con modalità rappresentative. Già per Hobbes, dunque, la rappresentanza costituiva la condizione indispensabile per concepire un corpo politico, ancorché identificato con il sovrano nei confronti del quale tutti i membri della collettività, in forza di un patto ideale, accettavano di essere sudditi: l'obbedienza al sovrano era esclusivamente legata alla sua natura di rappresentante, in quanto tramite necessario per l'espressione della volontà del popolo<sup>20</sup>.

In buona sostanza, quindi, è nelle teorizzazioni di Hobbes che troviamo già delineata la caratteristica principale del potere moderno: un'autorità è tale non per virtù innate, ma diviene tale a seguito di un processo di "investitura popolare" (che il filosofo descriveva come un processo di "autorizzazione"), attraverso cui tutti i consociati, avendo prestato il proprio consenso, possono essere indirettamente autori delle azioni poste in essere da colui che hanno legittimato ad agire in loro vece<sup>21</sup> –

---

*offese scambievoli*" fosse quello di "conferire tutto il proprio potere ad un uomo o a un'assemblea di uomini, che possa ridurre tutti i loro voleri con la pluralità dei voti, ad un volere solo: che è quanto a dire a deputare un uomo od un'assemblea di uomini a rappresentare le loro persone, ed a riconoscersi... autore di qualunque cosa colui, che così lo rappresenti, possa fare o cagionare...". A riguardo, si vedano L. Jaume, *Hobbes et l'état représentatif moderne*, Paris, 1986; A.A. Romano, *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio di Diritto Costituzionale*, Torino, 1990, 39 ss.; H. Hofmann, *Repräsentation*, Berlin, II ed., 1992 (che, in *De cive*, cap. V, par. 9, individua in Hobbes il mutamento concettuale della rappresentanza in rappresentanza costitutiva dello Stato, cioè come sussunzione delle volontà particolari nell'unica volontà del sovrano); sulla sovranità moderna nelle elaborazioni di Hobbes cfr. G. Duso (a cura di), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milano, 1998.

<sup>20</sup> Come evidenziato da G. Duso, in *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, 114, la tesi contrattualistica affondava le proprie fondamenta nella libertà e nell'uguaglianza dei singoli. Nella teorica hobbesiana sono gli uomini, ugualmente liberi, a dar vita al patto si sottomissione al potere sovrano in cambio di una sicurezza che lo stato di natura non è in grado di garantire. Il potere altro non è che la volontà di tutti, la quale si impone a quella dei singoli in quanto anche volontà del singolo. La subordinazione non è quindi nei confronti del singolo, ma del corpo che tutti liberamente hanno costruito.

<sup>21</sup> La *teoria dell'autorizzazione* di Hobbes è concepita come una teoria formalistica, in quanto concentrata sulle formalità della relazione rappresentativa, definendo la rappresentanza politica in base a una transazione che si verifica prima dell'inizio dell'attività rappresentativa: nella misura in cui è stato autorizzato, qualsiasi azione del governante costituisce rappresentanza politica. Per una lettura critica di tale teoria cfr. H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley - Los Angeles - London, 1967, 39. Sul tema cfr. anche E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, cit., 39 (che ha definito la rappresentanza come "l'esercizio giuridicamente autorizzato di funzioni di sovranità da parte di organi di uno Stato, o di altro titolare

sebbene poi, nel *Leviatano*, il potere, pur erigendosi per volontà degli individui, una volta formato non sarebbe più dipeso da tale volontà, che, restando di natura privata, si sarebbe mossa su di un livello differente da quello pubblico del potere stesso.

Una tale costruzione della politica, che, in effetti, lasciava irrisolto problema del “controllo” del potere e mortificava fortemente il concetto della partecipazione, pur imbattendosi in numerose teorie antagoniste, coeve e future<sup>22</sup>, avrebbe ispirato le importanti riflessioni filosofico-giuridiche sviluppate durante il fecondo periodo rivoluzionario francese. La logica della costruzione hobbesiana e con essa quella della rappresentanza politica sarebbero state ampiamente riprese da illustri pensatori, tra cui Kant, Fichte ed Hegel, che non avrebbero mai negato l’esistenza del fondamentale nesso tra rappresentanza e sovranità – così come teorizzato da Hobbes

*di potestà pubblica, ordinati costituzionalmente, che agiscono in nome del popolo senza però mandato imperativo e che derivano la loro autorità mediatamente o non mediatamente dal popolo”).*

Altrettanto formalistica è considerata la *teoria della rendicontazione*, che tuttavia, all’opposto della precedente, responsabilizza il rappresentante sul presupposto di concepire le elezioni non come una concessione di autorità, ma come una detenzione di responsabilità. Al rappresentante è, dunque, attribuito il dovere di governare e al rappresentato il potere di controllare e sanzionare le conseguenze dell’attività di governo. Cfr. a riguardo J. Locke, *Trattato sul governo*, Milano, 2010, 157 ss.: “C’è dunque un secondo modo in cui un governo può dissolversi: quando cioè il legislativo o il sovrano agiscono contrariamente al mandato ricevuto. (...) Tutti riconoscono che a chiunque – conterraneo o straniero – attenti con la forza alla proprietà di qualcuno è lecito resistere con la forza. Ma che si possa resistere a governanti che facciano la stessa cosa è stato di recente negato: come se coloro che hanno per legge i maggiori privilegi e vantaggi avessero per ciò stesso il potere di infrangere quelle leggi che appunto li hanno messi in una condizione di superiorità rispetto ai loro simili, mentre la loro colpa è proprio per questo più grave, tanto per l’ingratitude con cui ripagano il di più che hanno avuto dalla legge, quanto per il tradimento del mandato che i loro simili hanno affidato loro.”. Cfr. anche M.M. Fracanzani, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000, 57: “in tanto il rappresentato è, in quanto può realmente, concretamente sindacare quanto il rappresentante ha fatto in suo nome o per suo conto”; F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, cit., 78: “Azione politica, in una democrazia, significa libera elezione dei rappresentanti e capacità di spontanea e pronta reattività nei confronti delle decisioni dei rappresentanti.”

<sup>22</sup> Come visto, al di là dei sostenitori della *teoria della rendicontazione* (v. nota 21), un più radicale rifiuto della logica della rappresentanza politica è riscontrabile nel pensiero di Rousseau, secondo il quale la teoria rappresentativa hobbesiana era fondata sulla inaccettabile alienazione della sovranità, la quale, invece, non poteva che appartenere al corpo politico nella sua collettività, senza passare attraverso la mediazione politica di qualche rappresentante. Tuttavia, le conclusioni del pensiero rousseauiano non si discostano molto da quelle cui giungeva Hobbes. Come osservato da G. Duso, in *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, cit., neanche il pensiero di Rousseau sfuggiva completamente alla logica della rappresentanza, prestandosi addirittura a derive autoritarie. Il filosofo ginevrino riconosceva, infatti, che non sempre il popolo, la cui ambizione massima è salvaguardare il proprio bene, è in grado di cogliere tale bene e che, pertanto, talvolta è necessario che qualcuno intervenga a far chiarezza. A tal fine, il pensatore creava la figura del grande legislatore, in grado di guidare la comunità, e quindi una diversa forma di mediatore avente il compito di dare forma e contenuto alla volontà del corpo collettivo.

Sulle possibili derive autoritarie proprie della concezione di Rousseau si veda A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, 77 ss., il quale evidenzia che se la volontà generale non è il frutto di un processo cui partecipano i diversi soggetti in conflitto, essa non nasce dalle scelte di una qualsivoglia maggioranza ma dalla scoperta dell’interesse generale. In tal caso vi potrà sempre essere chi rivendicherà il monopolio di questa verità.

–, ancorché, poi, prendendo le distanze dal dualismo giusnaturalista<sup>23</sup>, il loro intento sarebbe stato quello di provare a risanare la frattura tra la volontà degli individui rappresentati e la determinazione della legge affidata all'unico corpo rappresentante.

Ben presto, infatti, il carattere ideale della libertà, la separazione dei poteri e, dunque, l'avvento del costituzionalismo moderno avrebbero mostrato un superamento della logica della rappresentanza hobbesiana, trovando i più celebri interpreti in Montesquieu e Rousseau, oltre che nel già menzionato Hegel (anche sul presupposto di non poter spiegare le logiche di funzionamento dello Stato come il prodotto di un accordo contrattuale<sup>24</sup>). Alla luce dei nuovi accadimenti storici e politici, i termini di funzionamento del nesso rappresentanza-sovranià sarebbero stati rivisitati nel senso di riservare una maggiore attenzione ai diritti dei singoli nei confronti del potere, nonché di riconoscere un carattere positivo (non meramente passivo) e partecipativo alla cittadinanza, oltre che una forma di responsabilità ai rappresentanti.

Non è questa, chiaramente, la sede opportuna per approfondire le complesse articolazioni dei ragionamenti filosofico-giuridici sul tema – che funge, nella nostra analisi, da mera premessa –, ma gli accenni alla nascita dell'idea moderna di rappresentanza politica, comune quasi alla totalità delle contemporanee democrazie di massa, ci permettono di intendere come essa, nella sua radice concettuale, non consista semplicisticamente in un modo particolare di esercitare il potere, quanto piuttosto in un elemento da ritenere strumentale ed indispensabile rispetto alla sovranità, necessario per la sua legittimazione<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Si rammenti che la scuola del giusnaturalismo moderno, nata con la pubblicazione del *De iure belli ac pacis* di Ugo Grozio nel 1625, mirava a ribaltare i concetti del modello politico aristotelico (in base al quale l'uomo sarebbe un animale socievole per natura), per affermare un modello politico fondato su tre pilastri: lo "stato di natura", quale condizione prepolitica in cui vivono gli individui, liberi ed eguali, titolari di diritti individuali innati; un patto o contratto, come strumento che sorregge la nascita dello Stato; lo Stato civile o politico, nel quale leggi civili intervengono a sostituire le leggi naturali. Ciascuno dei suoi massimi esponenti ha declinato in modo differente tale modello, in base alle proprie concezioni antropologiche e politiche (mentre Hobbes, come visto, teorizzava uno Stato assoluto, Locke e Kant vedevano riflessi i caratteri del modello giusnaturalistico nella forma dello Stato liberale, invece Rousseau ne individuava il miglior interprete nello Stato democratico, non liberale). V. nota 22 cap. I.

<sup>24</sup> *"Quando si tratta lo stato con la stessa capricciosità che distingue i piccoli interessi passeggeri, quando lo si dissolve a piacere delle parti, allora lo si considera davvero alla stregua di un qualsiasi contratto concernente lo scambio di pepe, di caffè, di mussolina o di tabacco. Bisogna guardare allo stato con ben altra riverenza."* – E. Burke, *Riflessioni sulla rivoluzione francese*, in A. Martelloni (a cura di), *Scritti politici*, Torino, 1953, 268.

<sup>25</sup> Come acutamente osservato in ambito dottrinario, nel corso del tempo la rappresentanza è stata oggetto di molteplici nozioni, ciascuna delle quali, diversa dalle altre, ha inteso soddisfare il

## 2. La sovranità al popolo

Ciò premesso, anche sulla base delle riflessioni esposte nel precedente capitolo – con particolare riguardo alla nascita dello Stato moderno e alle vicende storiche che hanno condotto alla prima affermazione dei diritti individuali nei confronti dei pubblici poteri, vincolando questi ultimi al rispetto di un *patto* retto sul consenso popolare, fino a giuridicizzare l'esercizio della sovranità attraverso la formale codificazione di principi e valori inderogabili –, è possibile riconoscere come, in ogni caso, e in via generale, il concetto di *sovranità* esprima una situazione di alterità, fungendo da regola per la disciplina di rapporti fra soggetti diversi. Si tratta, nello specifico, di una regola che può assumere un duplice carattere: negativo, in quanto postulante l'indipendenza del potere sovrano e l'esclusione di ogni altro soggetto dall'ingerenza nella propria sfera; oppure positivo, in quanto attributiva ad uno dei soggetti dell'ordinamento della potestà di imposizione di comandi vincolanti nei confronti di coloro che ne fanno parte.

Storicamente, il riconoscimento della titolarità del potere sovrano rappresenta il risultato di un processo che vede prevalere alcune forze sociali e alcune determinate concezioni politiche su movimenti e ideologie antagonisti e preesistenti<sup>26</sup>. Anche la sovranità popolare, infatti, che rinviene nel popolo la fonte e la giustificazione della potestà politica, rappresenta la conquista di dure e annose battaglie, condotte nel tempo per vincere l'idea della sovranità come legittimazione di un potere imposto, in forza di un'investitura divina o di una successione dinastica.

Suggestiva e pregena di significato appare la seguente definizione:

*“Depurata dalla odiosità delle implicazioni che la segnavano come portatrice e promotrice di privilegio, di arbitrio, di diseguaglianza, di oppressione, l'idea di sovranità si libera dalle ambiguità della sua funzione storico-sociale mediante una riconversione radicale di tale funzione, che ripudia il fine di sottomettere una moltitudine ed assume quello di consentire l'istituzione di una società. Allo stesso tempo, trasferendo la propria titolarità, e riferendola ad una entità, quella stessa*

---

bisogno di legittimare l'assetto politico del momento, come nel caso della “rappresentanza istituzionale” di epoca fascista. Si vedano sul tema L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012, 206.

<sup>26</sup> ... ciò spiega, infatti, il carattere polemico che, da sempre, connota il potere sovrano, tale in quanto si erge contro il potere prevalso in precedenza. Sulla formazione storica del concetto di sovranità, cfr. G. Jellinek, *Dottrina generale dello Stato*, Vol. I, Milano, 1921, 43.

*che, nella sua struttura plurale, si identifica con la totalità dei destinatari del potere che condensa e dispiega, dissolve la contraddizione tra intestatari dei bisogni da soddisfare e l'espropriazione del potere di soddisfarli. Si dissolve in tal modo anche la contraddizione dell'origine fattuale della sovranità, del suo doversi tradurre in organizzazione, in ordinamento, in ente, in apparato ... assumendo come suo nuovo fondamento un patto, il contratto sociale. E lo si ridefinisce in modo da presentarlo non nella forma ambigua e nel contenuto iniquo, privilegiante il monarca e asservendo il suddito, come in Bodin e Hobbes, ma nella formulazione di Rousseau, che ne ebbe una concezione non descrittiva ma prescrittiva.”<sup>27</sup>.*

Ebbene, l'avvento del costituzionalismo e il formale riconoscimento della potestà sovrana nell'ambito di una Carta fondamentale, hanno contribuito a disciplinarne il funzionamento, anche prevedendone gli opportuni limiti. Cessando di avere un rilievo meramente fattuale, la sovranità ha trovato la propria fonte giuridica nella Costituzione <sup>28</sup>, che ne legittima l'esercizio, vincolandolo comunque al necessario perseguimento delle finalità proprie del tipo di ordine che essa stessa mira a garantire.

Come noto, il processo di “formalizzazione costituzionale” della sovranità si è accompagnato, in epoca contemporanea, al riconoscimento di un nuovo titolare del potere, il popolo, animando i dibattiti dottrinari (in misura diversa nel tempo) con una serie di problematiche connesse alla concreta operatività di tale nuova formula e alla funzionalità dei meccanismi all'uopo predisposti, che hanno indotto non poche volte a dubitare di un preoccupante parallelismo tra sovranità formale e sovranità sostanziale.

Anche la Costituzione italiana ha posto al centro della propria attenzione l'uomo e la sua dignità<sup>29</sup>, impegnandosi a garantirne la tutela attraverso la proclamazione di

---

<sup>27</sup> G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, VIII, cit..

<sup>28</sup> Pur se divenuta entità costituita, non è insolito che la potestà sovrana tenda ugualmente a ricercare un titolo di giustificazione trascendente l'ordinamento positivo, in fonti extragiuridiche, espressione di un'ideologia politica. Cfr. a riguardo C. Schmitt, *Il problema della sovranità*, in *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, trad. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 43. Per il celebre autore il concetto della sovranità rappresenta quello che, tra i vari concetti giuridici, resta maggiormente soggetto all'influenza degli interessi attuali.

<sup>29</sup> “Il riconoscimento dei diritti dell'uomo e del cittadino, prima soltanto dottrinale attraverso i giusnaturalisti, poi anche pratico e politico attraverso le prime Dichiarazioni dei diritti, rappresenta la vera e propria rivoluzione copernicana nella storia dell'evoluzione dei rapporti fra governanti e governati: lo Stato considerato non più ex parte principis ma ex parte populi. L'individuo viene prima dello Stato. L'individuo non è per lo Stato ma lo Stato per l'individuo. Le parti sono prima del tutto e non il tutto prima delle parti (come in Aristotele e Hegel). Il presupposto etico della rappresentanza

alcuni principi e libertà fondamentali, tra cui quella personale, nel corpo e nella mente, quelle di pensiero, di riunione e di associazione, nonché attraverso il riconoscimento di una serie di diritti inviolabili, essenziali prerogative della socialità dei singoli in un contesto che si proclama democratico (di cui fanno parte il diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, all'elettorato attivo e passivo)<sup>30</sup>.

La centralità della persona rappresenta, invero, una fondamentale novità introdotta dalla Costituzione repubblicana<sup>31</sup>, tanto rispetto all'ordinamento fascista, che aveva attribuito valore e rilevanza esclusivamente allo Stato, quanto rispetto al precedente sistema liberale, di fatto distrutto dal fascismo. Essa ambiva (ed ambisce) non soltanto a preservare l'uomo e la sua più intima individualità, ma anche a promuoverne la crescita e lo sviluppo<sup>32</sup>, soprattutto attraverso l'interazione con gli altri individui e con il potere che guida la collettività sociale di cui è parte<sup>33</sup>.

Il principio personalista affermato nel nostro ordinamento costituzionale, cui si ricollega il principio dell'eguaglianza<sup>34</sup>, della pari dignità sociale dei singoli, esprime una priorità valoriale della persona rispetto allo Stato, ed è strettamente correlato al principio pluralista, che si fonda sul riconoscimento della concezione non

*degli individui singolarmente considerati e non per gruppi d'interesse, è il riconoscimento dell'uguaglianza naturale degli uomini. Ogni uomo conta per se stesso e non in quanto membro di questo o quel gruppo particolare*” – N. Bobbio, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 1995, 108.

<sup>30</sup> “La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi”, costituenti i valori essenziali su cui fonda il nostro assetto costituzionale, “che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale.” Così la Corte costituzionale italiana, sentenza n. 1146/1988.

<sup>31</sup> Cfr. L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione, cit.*, in particolare 22 e ss. (“Non sembra in alcun modo da condividere l'opinione di chi considera “un puro nominalismo” la teorizzazione “della possibile rifondazione del sistema costituzionale a partire da un diverso concetto del soggetto politico, definito non più individuo, ma persona” da parte degli intellettuali cattolici. La sostituzione di un soggetto nuovo – la persona – all'individuo del sistema liberale è invece l'avvio di una vera “rivoluzione” seppure rimasta incompiuta: troppo grande era la portata della novità e delle sue rivoluzionarie conseguenze perché se ne permettesse la piena realizzazione.” In tale passo, l'autrice richiama anche l'opera di P. Pombeni, *Culture politiche e partiti di identità sociale alla ricerca di un'intesa costituzionale: il caso della Carta italiana del 1948*, in B. Pezzini e M. Baronchelli (a cura di), *La Costituzione della repubblica italiana. Le radici, il cammino*, Bergamo, 2007, 47-48).

<sup>32</sup> Nella nostra democrazia costituzionale il fine della Repubblica è rappresentato dalla promozione della persona. L'art. 3, comma 2 della Costituzione attribuisce a tutti i soggetti pubblici il compito della rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo delle persone”, come espressione del principio di uguaglianza sostanziale.

<sup>33</sup> “Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato che sarebbe un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato in una libera vocazione sociale” – Aldo Moro, intervento all'Assemblea Costituente, 24 marzo 1947.

<sup>34</sup> Giovi rammentare in proposito che anche l'affermazione del principio dell'eguaglianza – complessivamente costituito dalla somma essenziale dell'eguaglianza formale e di quella sostanziale (in base al quale situazioni differenti necessitano di un trattamento differente) – costituisce il frutto di una conquista secolare (basti pensare semplicemente alle odiose discriminazioni di genere protrattesi per secoli e che in Italia il diritto al voto alle donne è stato esteso soltanto nel 1946).

individualistica dell'organizzazione sociale<sup>35</sup> e si manifesta sia attraverso il riconoscimento dei vari diritti delle formazioni sociali che mediante i diritti riservati al singolo all'interno di tali formazioni sociali<sup>36</sup>.

Ed infatti, adottata in epoca post-bellica, in seguito al drammatico epilogo di una irruente esperienza totalitaria, la Carta fondamentale, grazie al non facile compromesso raggiunto da parti politiche anche opposte, ha riaffermato – seppur in chiave differente –, i valori liberali avversati dal fascismo<sup>37</sup>, esplicitando con vigore tutti i principi politico-istituzionali che avrebbero consentito di modificare la società in senso democratico ed egualitario<sup>38</sup>.

Dopo la sua emanazione, attraverso un acceso dibattito politico e dottrinario, che avrebbe arginato la tendenza a considerare i nuovi principi fondamentali quali mere “*enunciazioni di intenti di carattere descrittivo più che vincolante*”<sup>39</sup>, alla Costituzione sarebbe stata riconosciuta la dovuta preminenza, e a partire da allora tali principi avrebbero assunto, rispetto ad ogni altro testo normativo, il valore di parametri di misurazione della legittimità<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> “Quando oggi parliamo di democrazia, uniamo alla parola sempre l'aggettivo pluralista. Perché democrazia pluralista? Perché le democrazie di oggi non possono essere concepite se non formate da gruppi di interessi in contrasto fra di loro, e questa pluralità è possibile solo là dove è riconosciuta la libertà di associazione.” – N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, A. III n. 3, 1987, 4.

<sup>36</sup> Il riconoscimento del pluralismo come molteplicità di forme di aggregazione sociale caratterizzanti la società civile era strettamente connesso alla convinta affermazione del principio di solidarietà. I due temi avevano rilievo prioritario per i Costituenti, poiché strumentali rispetto al concreto superamento sia dello stalinismo esasperato di epoca fascista che dell'individualismo estremo liberista. Cfr. a riguardo P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987. Sul disegno costituzionale e sui concreti sviluppi del modello pluralistico in Italia cfr. anche Id., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., 39 ss..

<sup>37</sup> “La nostra Costituzione (...) è il risultato della confluenza dell'ideologia socialista e di quella cristiano-sociale con quella liberale classica.”, N. Bobbio e F. Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, 1982.

<sup>38</sup> S. D'Albergo, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino 1991, 168.

<sup>39</sup> C. Amirante, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001, 9. A ben vedere, in base ad una disputa nata con la stessa Costituzione, riguardante l'effettivo rilievo da doversi attribuire a questi principi, ancora oggi la convinzione di chi riconosce in tali principi dei valori cui riservare un riconoscimento assolutamente privilegiato rispetto alle norme comuni (cfr. F. Modugno, *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Modugno, Agrò, Cerri, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino, 2002), si scontra con l'idea di coloro che preferiscono minimizzare la distinzione tra i principi fondamentali, quelli generali dell'ordinamento e le norme stesse, in nome del suo carattere estremamente relativo, fondato su “*giudizi di valore, storicamente condizionati e quindi mutevoli*” (V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; la maggiore ampiezza della norma di principio, per l'autore, non implica che essa vada concepita come qualitativamente diversa da una qualunque norma).

<sup>40</sup> Si è soliti riconoscere come roccaforte dei principi fondamentali della nostra Repubblica democratica, la sezione introduttiva della Costituzione, il cosiddetto “nucleo duro”, comprensivo dei

In particolare, per quanto rileva ai fini della presente analisi, bisogna osservare come, alla stregua di qualsiasi altra costituzione, anche quella italiana, per sua stessa natura, abbia perseguito (e continui a perseguire) lo scopo di disciplinare il pubblico potere<sup>41</sup>, tracciandone i rispettivi confini di esercizio, ma soprattutto riconoscendone la titolarità al popolo.

L'art. 1, comma 2 della Costituzione recita testualmente: *“La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”*.

Come noto, il concetto moderno di sovranità popolare, che ha trovato in Rousseau uno dei massimi sostenitori, ha tratto ispirazione dal principio di

primi 12 articoli – non inglobati, volutamente, nell'ambito di un “preambolo” proprio al fine di eliminare ogni dubbio sull'efficacia e la vincolatività degli stessi, da riconoscere assolutamente come parte integrante della Carta costituzionale. Tali principi corrispondono, in particolare, a quelli che, secondo l'Assemblea Costituente, meglio avrebbero chiarito e protetto i nuovi parametri democratici, anche se, in realtà, in quella sede, sovrapponendosi la questione del valore delle norme costituzionali di principio a quella del valore dei principi generali dell'ordinamento (cfr. V. Crisafulli, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit.), i punti di vista sulla collocazione e la valorizzazione dei principi fondamentali furono tutt'altro che unanimi. Oltre agli assertori di un pieno riconoscimento e dell'effettivo valore giuridico delle dichiarazioni di principio, come C. Mortati – che addirittura attribuiva alle disposizioni di apertura della Costituzione una *“efficacia potenziata”*, in quanto base di tutte le altre norme della costituzione con *“diretta ed immediata efficacia normativa”*, nei confronti sia del legislatore che di ogni altro soggetto dell'ordinamento (cfr. C. Mortati, *Costituzione dello Stato*, II, *La costituzione italiana*, cit. 214 ss.) – c'era chi, mantenendo una posizione critica sull'impianto della Costituzione, come P. Calamandrei, tendeva piuttosto a declassare i principi costituzionali a mere dichiarazioni politiche (*“... non sono vere e proprie norme giuridiche ... ma sono precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni ... che tutti sono camuffati da norme giuridiche, ma norme giuridiche non sono”* – così nella seduta del 4 marzo 1947) ed ancora chi, come V.E. Orlando, proponeva di spostare alcune norme di principio nel “preambolo” per il solo fatto che *“... mancano di un effettivo contenuto normativo ... e invadono i campi riservati alla competenza legislativa ed attualmente regolati dai Codici, cioè da leggi costituenti un sistema”* – così nella seduta del 23 aprile 1947 – cfr. Atti dell'Assemblea Costituente, Vol. I e II.

Ad ogni modo, sebbene si continui a reputare che i principi enunciati nel “nucleo duro” della Costituzione mantengano, sostanzialmente, le redini di tutte le scelte politico-giuridiche intraprese a partire dal '48, è opportuno riflettere come, in realtà, la nostra Carta fondamentale, quale postulatore degli aspetti introduttivi ai vari argomenti e ai vari impianti normativi dell'ordinamento giuridico (cfr. V. Onida, *La Costituzione*, Bologna, 2006, 46 ss.), sia integralmente disseminata di principi. Ed infatti, a confermarlo è stata la stessa Corte Costituzionale, che fin dalla sua prima pronuncia, la sentenza n. 1 del 1956, ha rifiutato la rigida distinzione tra norme precettive e norme programmatiche, ritenendola non *“decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo l'illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua incompatibilità con norme che si dicono programmatiche”*. Tale sentenza ha avuto, peraltro, un importante rilievo ai fini dell'affermazione della effettività dei principi costituzionali, e dunque della normatività della costituzione, e le scelte di fondo in essa affermate hanno rappresentato delle costanti nella giurisprudenza costituzionale successiva.

<sup>41</sup> La dottrina riconosce nella limitazione del potere *“l'essenza dello Stato costituzionale”*, perseguita anche mediante l'applicazione del principio della separazione dei poteri, in base al quale i vari organi posti al vertice dello Stato costituzionale mantengono la propria indipendenza e, nell'esercizio delle proprie competenze, si limitano vicendevolmente. *“Nell'ordinamento nordamericano si parla di “freni e contrappesi” (checks and balancies), in quello francese di “potere che frena il potere” (le pouvoir arrête le pouvoir)”* – cfr. L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 39.

uguaglianza, quale nucleo fondante le forme politiche e la socialità, in forza del quale la legittimazione dei poteri non può che essere dedotta e costruita dal basso, dal popolo, un articolato di individualità differenti, titolari di diritti inalienabili e inviolabili. L'affermazione di tale nuova formula di sovranità, resa possibile dal progressivo ampliamento del potere di suffragio politico, dall'affermazione dei diritti sociali<sup>42</sup> (espressione dell'eguaglianza sostanziale) e dal pieno riconoscimento del diritto di associazione, ha significativamente mutato il rapporto tra Stato e società, conferendo al popolo non più soltanto il compito limitato di designare i soggetti (rappresentanti) concretamente preposti all'esercizio del potere decisionale nell'interesse e nel nome della collettività, ma anche quello di incidere responsabilmente sulla scelta dell'indirizzo politico generale che l'apparato governativo è tenuto ad attuare. Del resto, è pacificamente riconosciuto che *“ogni costruzione del senso della costituzione implica la pretesa di partecipare alla sovranità”*<sup>43</sup>.

A ben vedere, il testo del primo articolo della Costituzione italiana fu emendato dall'Assemblea Costituente, che decise di sostituire la formula contemplata dal progetto iniziale, *“la sovranità emana dal popolo”*, quella a noi nota *“la sovranità appartiene al popolo”*, rispondendo alla volontà di fugare ogni dubbio sulla effettiva titolarità del potere, che non si limita ad avere nel popolo la propria origine per essere poi trasferito agli eletti e da questi gestito in via esclusiva, ma che deve permanere in capo al popolo stesso<sup>44</sup>.

Alla luce dello spirito che aveva animato l'intera opera della Costituente e dell'importanza riconosciuta al principio personalista, v'è motivo di ritenere, infatti, che con l'accoglimento dell'emendamento proposto<sup>45</sup> si sia voluto perseguire lo scopo di cristallizzare il riconoscimento della sovranità popolare, sul presupposto

---

<sup>42</sup> Il riconoscimento e la tutela dei diritti sociali trova il proprio fondamento nella tutela della dignità dell'uomo. Essi costituiscono diritti costituzionali inviolabili, coperti dal raggio di tutela dell'art. 2 della Costituzione, rivestendo il ruolo di *“componente essenziale dei valori fondamentali della democrazia”*.

<sup>43</sup> N. Luhmann, *La costituzione come acquisizione evolutiva*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther, Torino, 1996, 125.

<sup>44</sup> Secondo C. Esposito, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 10, *“il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che è praticamente non è niente) ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto)”*.

<sup>45</sup> Cfr. la dichiarazione dell'on. Fanfani nella seduta del 22 marzo 1947, in *Atti dell'Assemblea costituente*, 2369.

dell'ontologica appartenenza del potere stesso al suo titolare<sup>46</sup>. L'esigenza nasceva, evidentemente, dalla volontà di contrastare e sovvertire le diverse concezioni della titolarità del potere sovrano che si erano affermate in un passato non molto lontano e che, in vario modo, avevano continuato ad adombrare l'idea di una possibile sovranità popolare<sup>47</sup>.

Ma in che modo la Costituzione rende concretamente attuabile la proclamata sovranità del popolo?

Premesso il riconoscimento del carattere democratico e repubblicano dello Stato italiano, nello stesso articolo 1, al primo comma (*“L'Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro”*), bisogna comprendere come, di fatto, il popolo governi e quali siano, dunque, gli strumenti a tal fine predisposti, capaci di favorire

---

<sup>46</sup> L'interpretazione della modifica apportata al testo dell'art. 1 della Costituzione dall'Assemblea Costituente, non è stata del tutto unanime in dottrina. Fra gli studiosi v'è stato chi, come Costantino Mortati, ha dichiarato di nutrire qualche dubbio *“quando si tengano presenti, da una parte, il riferimento, oltreché alla fonte, anche al «fondamento» ... del potere popolare, fatto dallo stesso proponente l'emendamento, dall'altra lo spirito informatore che ha presieduto alla costituzione, indirizzato, come si è visto, al principio personalista consacrato nell'art. 2, che considera i diritti inviolabili dell'uomo come discendenti da un «riconoscimento» da parte della Repubblica, la quale si limita perciò solo alla loro dichiarazione, considerandoli, per sé, incorporati nell'essenza della persona umana, e quindi precedenti e condizionanti la costituzione. E non sembra dubbio che una posizione assolutamente primaria fra i diritti inerenti alla persona occupa quello di far discendere la soggezione del popolo all'autorità statale dal riconoscimento della partecipazione del medesimo alla sua formazione ed all'esplicarsi della sua successiva attività.”* Pertanto, su tali premesse, l'autorevole commentatore concludeva nel senso di ritenere *“più esatto attribuire all'emendamento accolto, oltre allo scopo di affermare la permanenza nel popolo del potere sovrano al di là del momento dell'instaurazione costituzionale, l'altro di far risaltare il carattere dell'originarietà del potere stesso, in quanto intrinsecamente inerente al suo titolare, come elemento della sua essenza”* – C. Mortati, *Commento all'art. 1 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 23.

<sup>47</sup> Tanto negli ordinamenti degli Stati tedeschi, in cui predominava il ceto del grande possesso fondiario, quanto nella Francia della borghesia imprenditoriale, l'intento perseguito era quello di escludere che la partecipazione popolare alla formazione delle Camere elettive potesse tradursi nell'affermazione del principio della sovranità popolare, preferendo riconoscere un'autonoma personalità giuridica allo Stato e confermarne la titolarità del potere supremo di direzione. Nella dottrina tedesca cfr. C.F. von Gerber, *Diritto Pubblico*, trad. it. Milano, 1971. Per Gerber *“tutti i diritti pubblici trovano il loro fondamento, il loro contenuto, il loro fine nell'organismo statale”*. Questa impostazione, caratterizzata da una forte accentuazione del ruolo dello Stato (fenomeno noto alla storia come *statalismo liberale*), si presentava fortemente critica nei confronti del giusnaturalismo e del contrattualismo, in quanto fondata sulla convinzione che i diritti soggettivi non spettassero ai singoli in modo originario, essendo piuttosto conseguenza della loro stessa appartenenza allo Stato e, dunque, un effetto riflesso dell'organizzazione statale. Quanto alla Francia, la sovranità della nazione dalla stessa proclamata si traduceva, di fatto, nel predominio dell'ideologia della classe protagonista, atteso che l'esercizio del potere era sostanzialmente riservato, senza vincoli, ai soggetti eletti dai soli cittadini cui spettava il diritto di voto (cfr. R. Carré De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris, 1920, 356).

la *reductio ad unum* delle molteplici volontà e dei variegati interessi che coesistono e si scontrano all'interno della società<sup>48</sup>.

### 3. La partecipazione democratica nella Costituzione italiana

In linea generale, è possibile condividere l'opinione di chi descrive la democrazia come una specifica modalità di funzionamento del potere politico, in base alla quale, secondo il modello più classico, la sovranità è *“autorizzata da tutti i cittadini, ed esercitata nella forma della legge, controllata costantemente da istituzioni di garanzia e periodicamente dal popolo che dà e toglie consenso ad alcune élite politiche (i partiti). Il potere democratico ha obiettivi in senso lato umanistici (il rispetto e lo sviluppo della persona) a cui si informa non solo la politica ma l'intera vita sociale (l'umanesimo nasce dall'alto e dal basso) ...”*<sup>49</sup>.

In particolare, riscoprendo la sorprendente attualità di intuizioni risalenti all'età antica<sup>50</sup>, possiamo ancora affermare che una democrazia, per esser tale, deve necessariamente far leva su alcuni pilastri fondamentali, sostanzialmente

---

<sup>48</sup> A tal proposito, infatti, v'è chi ritiene che il pluralismo, quale principio fondamentale della Costituzione repubblicana, rappresenti il *“valore fondante di un nucleo di regole di una società aperta e comunicativa”* e che, pertanto, si ponga piuttosto in contrasto con concezioni ontologiche della sovranità, presupponendo lo stesso una forte valorizzazione della libertà dei gruppi e delle articolazioni della società come *“luogo privilegiato di processi di comunicazione pubblica”*, così da rendere possibile la nascita di contropoteri in un assetto democratico e favorirne gli essenziali meccanismi dialettici – cfr. P. Ridola, *Diritti di libertà, cit.*, 62 e 72.

<sup>49</sup> C. Galli, *La democrazia fra necessità e libertà*, in P.P. Portinaro, *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti*, Torino, 2011, 33. La nostra Carta fondamentale costituzionalizza la democrazia in un duplice senso: tanto in quello di *“rendere consustanziale alla stessa la nozione di limite, che ne condiziona l'esercizio al rispetto dei vincoli posti dalla necessaria garanzia dei diritti ed al principio, latamente inteso, della separazione e dell'equilibrio tra i poteri”*, quanto nel senso di conferire alla democrazia stessa *“lo spessore derivante dal suo essere connotata come non solo limitata dai diritti, ma anche «costituita» da questi”* – V. Casamassima, *L'opposizione in parlamento: Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Pisa, 2013, 219.

<sup>50</sup> Cfr. il celebre passo di Erodoto, in *Storie*, III, 80, 1-6 (traduzione italiana di L. Annibaletto, Milano, 1988, 309-310), in cui l'autore, nel corso di una discussione sulle forme di governo, fa difendere ad un personaggio (Otane) le ragioni del governo democratico: *“Io sono del parere che non debba più uno di noi farsi padrone assoluto, poiché non è cosa né bella né buona. Voi, infatti, avete visto fino a qual punto è arrivata la tracotanza di Cambise e avete sperimentato la tracotanza del Mago. E come potrebbe essere un governo ben ordinato il dominio d'un solo, se egli può far quello che vuole, senza renderne conto ad alcuno? Poiché anche l'uomo migliore del mondo, investito di questa autorità, si troverà al di fuori del consueto modo di pensare (...) sconvolge le istituzioni patrie, fa violenza alle donne e manda a morte senza regolari giudizi. Invece, quando è il popolo che detiene il comando, in primo luogo il governo ha il nome più bello d'ogni altro: uguaglianza di diritti; poi, non commette nessuno di quei soprusi che compie il monarca; le cariche pubbliche si ottengono per sorteggio; il governo è soggetto al rendiconto e tutte le decisioni sono prese in comune.”* – Per un'analisi puntuale del brano cfr. G. Carillo, *Nel molto c'è il tutto. La democrazia nel dibattito sui regimi politici (Erodoto, III, 80, 1-6)*, in G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia, Un itinerario attraverso i classici*, Roma, 2004, 31-53.

identificabili con la distribuzione del potere, da non accentrare in capo ad un unico rappresentante<sup>51</sup>, con l'uguaglianza dei cittadini, quale condizione e garanzia della partecipazione di tutti al governo, e con il controllo dei governanti sui governati.

Indipendentemente dalla forma di governo concretamente adottata da uno Stato e dai modi in cui, nella prassi, si stabilisce di gestire il bene comune nell'interesse della collettività, la coesistenza di tali requisiti è la premessa fondamentale per attribuire al popolo la titolarità ufficiale del potere sovrano.

D'altra parte, una democrazia è realmente tale quando i valori di cui si fa espressione trovano riscontro concreto nelle dinamiche quotidiane di un sistema, attraverso il funzionamento coordinato dei vari soggetti protagonisti e dei meccanismi all'uopo predisposti, che consentono di muovere l'ingranaggio statale nel più assoluto rispetto della volontà popolare. Ebbene, seppure ogni costituzione contemporanea si adoperi al fine di salvaguardare la costante sussistenza dei predetti requisiti, la storia prova che l'impresa si rivela tutt'altro che agevole. La concretizzazione di quanto disposto da precetti costituzionali si scontra, infatti, con le molteplici sfumature che caratterizzano la realtà e, pertanto, con le difficoltà e le impreviste complicazioni che possono sopraggiungere al momento della pratica attivazione dei meccanismi democratici<sup>52</sup>. Non a caso, è l'insegnamento di uno dei più illustri intellettuali del secolo scorso a suggerirci che il concetto di democrazia, prestandosi ad una duplice definizione, l'una formale e l'altra sostanziale<sup>53</sup>, non può che indurre a riflettere sulla pienezza e la qualità della sua effettiva materializzazione

---

<sup>51</sup> "... quando nella stessa persona, o nello stesso corpo di magistratura, il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca, o lo stesso senato, facciano leggi tiranniche per eseguirle tirannicamente. Non vi è nemmeno libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e dall'esecutivo. Se fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario: infatti il giudice sarebbe legislatore. Se fosse unito al potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore." – C.L. Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, XI, 6, ed. a cura di G. Macchia, Milano, 1989, 309.

<sup>52</sup> Cfr. a riguardo L. Carlassare, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2003, 1: "Potrà, la nostra, continuare a definirsi una "democrazia pluralista"? E soprattutto ... la democrazia si accompagnerà ancora ai principi del costituzionalismo che impongono la limitazione del potere?".

<sup>53</sup> Norberto Bobbio ha evidenziato i due distinti significati di democrazia formale e democrazia sostanziale, precisando che "nella prima si indica un certo insieme di mezzi, quali sono le regole procedurali che si assumono in corrispondenza, nella seconda un certo insieme di fini, qual è soprattutto il fine dell'uguaglianza non soltanto giuridica, ma anche sociale, se non economica. Motivi di metodo e motivi ideali si intrecciano nella lunga storia della teoria democratica, e si ritrovano perfettamente fusi nella teoria rousseauiana, secondo cui l'ideale egualitario che l'ispira (democrazia come valore) si realizza soltanto nella formazione della volontà generale (democrazia come metodo) ... una democrazia perfetta – sinora in nessun luogo realizzata e quindi utopica – dovrebbe essere insieme formale e sostanziale" – N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 243.

e, dunque, sui rispettivi limiti attuativi e i compromessi che il suo funzionamento reale impone di accettare.

Ciò posto, in linea teorica la nostra Carta fondamentale, per evidenti ragioni di carattere storico, ha mostrato una spiccata sensibilità per l'affermazione dei principi e la disciplina gli strumenti che dovrebbero garantire il mantenimento di un assetto democratico, e, quindi, l'effettivo protagonismo della collettività nei processi decisionali<sup>54</sup>. In particolare, in una democrazia rappresentativa come la nostra, essa consente al popolo di gestire il proprio potere sovrano talvolta in via diretta (come nell'ipotesi del referendum abrogativo, di cui all'art. 75), talaltra (e soprattutto) ricorrendo all'intermediazione degli organi rappresentativi dello Stato-apparato<sup>55</sup> (che agisce sulla base di una scelta pubblica, nel rispetto della regola della maggioranza), in funzione della quale la Costituzione riconosce ai cittadini una serie di diritti essenziali, all'uopo strumentali, come il diritto di elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51) e quello di “*associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*” (art. 49).

L'insieme delle azioni che ciascun individuo ha diritto di esercitare per contribuire alla gestione politica e sociale del proprio Paese, ad ogni livello governativo<sup>56</sup>, riempie di senso il concetto di *partecipazione*, “*definibile, secondo una delle sue numerose accezioni, come attività fondante un metodo costante di cooperazione democratica alla funzione deliberativa delle istituzioni rappresentative, che trova una sua specifica ragion d'essere nelle ragioni del costituzionalismo democratico.*”<sup>57</sup>

La partecipazione è, dunque, lo strumento che traduce in concretezza la democrazia, il luogo di esercizio della sovranità, in modo ampio e multiforme<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Sulla linea di J.J. Rousseau e I. Kant, anche H. Kelsen riteneva “*politicamente libero ... colui che è soggetto ad un ordinamento giuridico alla cui creazione partecipa*” – R. De Capua, *Hans Kelsen e il problema della democrazia*, Roma, 2003, 64.

<sup>55</sup> Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970 e Id. *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, 1954, ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985: “... la sovranità è e rimane del popolo ... lo Stato soggetto è dunque soltanto una delle tre “*forme*” in cui essa viene costituzionalmente esercitata”.

<sup>56</sup> Sul tema della partecipazione negli ordinamenti regionali, cfr. R. Bifulco - E. Paparella, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006.

<sup>57</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 31.

<sup>58</sup> ... parafrasando la definizione di A. Valastro in *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010, 1. Secondo l'autrice, una tale affermazione non è contraddetta dall'omesso riconoscimento di uno specifico *diritto di partecipazione*

(ancorché per molto tempo il significato costituzionale della partecipazione abbia identificato soltanto gli istituti di democrazia diretta – referendum, iniziativa legislativa, petizione –, a lungo concepiti in contrapposizione ai principi propri dell'ordinamento rappresentativo, poiché attributivi di poteri decisionali direttamente ai cittadini e, quindi, pregiudizievoli per le funzioni parlamentari<sup>59</sup>).

La centralità del principio partecipativo è pienamente confermata dall'attenzione ad esso riservata dalla Costituente durante i lavori preparatori. In particolare, nel corso dei lavori della prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione l'istanza partecipativa emerse due volte.

Il primo riferimento al concetto di partecipazione fu successivo all'affermazione del principio consacrato nel primo comma dell'art. 3, attraverso la presentazione di una formula normativa che mirava ad evidenziarne la stretta correlazione con il concetto di libertà, tale da poter esprimere *“l'inscindibile connessione fra il concetto classico di libertà e i suoi risvolti positivi”*, nel senso di funzionalizzare la libertà, *“nelle sue progressive gradazioni di socialità, alla realizzazione della partecipazione quale sviluppo della dimensione relazionale della persona, e dunque alla realizzazione della democrazia”*<sup>60</sup>.

La proposta ottenne un ampio apprezzamento e fu approvata nella seguente formulazione: *“Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica”*<sup>61</sup>.

Successivamente, l'istanza partecipativa sarebbe tornata in evidenza ancora una volta, in relazione alla discussione sui Titoli II e III della Parte I della Costituzione (rapporti etico-sociali ed economici). Nella seduta del 18 ottobre 1946 fu approvata, infatti, la proposta di premettere a tali Titoli un articolo che, in armonia con le premesse generali ormai delineate, fosse in grado di evidenziare che *“il lavoro e la*

nella Costituzione, che risponde ad una scelta ben ponderata, motivata dalla difficoltà di configurare la partecipazione in chiave unitaria (sul punto v. *infra*).

<sup>59</sup> Cfr. M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, ed. Bologna-Roma, 2005, 34 ss.. V. *infra* par. 5.

<sup>60</sup> A. Valastro in *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 6.

<sup>61</sup> Cfr. Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione*, 165 ss., in particolare cfr. relazione La Pira.

*sua partecipazione concreta negli organismi economici, sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana”.*

Tuttavia, la parziale ripetizione delle due disposizioni e la non pacifica collocazione della seconda resero necessario un loro coordinamento, realizzato attraverso una sintesi delle due formulazioni in un'unica disposizione e nella ricollocazione di quest'ultima nel primo articolo della Costituzione, quasi a voler dare immediata concretezza al più generale principio democratico. Ed invero, nel Progetto di Costituzione approvato dalla Commissione e presentato alla Presidenza dell'Assemblea il 31 gennaio 1947, il principio partecipativo trovava espresso riconoscimento nell'art. 1, con la seguente formulazione: *“L'Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica Italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica economica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi”.*

In seguito, durante la discussione in Assemblea plenaria sui principi informatori del Progetto di Costituzione e sui singoli articoli, il tema della partecipazione sarebbe riemerso in occasione della discussione relativa agli articoli 1 e 7 (nelle sedute del 22 e 24 marzo 1947). Rispetto al secondo comma del primo articolo furono presentati diversi emendamenti, alcuni dei quali tesi a migliorarne semplicemente la forma<sup>62</sup> ed altri diretti ad interferire con il valore sostanziale alla disposizione<sup>63</sup>. Di particolare rilievo, però, per diversità sostanziale, fu l'emendamento presentato da parte comunista, concordato con i rappresentanti della Democrazia Cristiana, ed illustrato dagli On. Togliatti e Laconi. Esso prevedeva importanti modificazioni ai commi 1 e 3 dell'art. 1, nonché la traslazione del comma 2 – dunque, del principio di partecipazione – in quello che, poi, sarebbe divenuto l'art. 3 della Costituzione.

Ebbene, pur non mancando chi era convinto del fatto che il concetto di partecipazione effettiva dei lavoratori fosse *“il solo concetto nuovo ... affermato come fondamento della Repubblica”* e che il suo inserimento nell'art. 1 fosse in

---

<sup>62</sup> ... tra cui quello dell'On. Basso e altri, che chiedevano di specificare che *“l'Italia è una repubblica democratica di lavoratori”* o, comunque, di rendere maggiormente incisive le disposizioni contenute nei due primi commi.

<sup>63</sup> ... tra cui quello dell'On. Russo Perez, che chiedeva di chiarire meglio il concetto di lavoratore, specificando che *“la Repubblica italiana ha per fondamento essenziale il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori del braccio e della mente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”.*

grado di contraddistinguere la democrazia non meramente formale, avendo il significato di chiarire che senza la realizzazione della partecipazione non si sarebbe realizzata neanche la democrazia<sup>64</sup>, nel testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione la partecipazione sarebbe stata posta in correlazione con i principi inerenti ai rapporti economici e sociali. Il 24 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente approvò l'articolo 7 del progetto e la sua ricollocazione come articolo 3, nel cui secondo comma fu inserito il riferimento esplicito al concetto della partecipazione secondo i termini che ancora oggi conosciamo: *“È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia.”*<sup>65</sup>.

Ciò premesso, come meglio si vedrà in seguito, benché resti indiscusso il rilievo primario attribuito alla partecipazione come principio, il riferimento testuale contenuto in tale articolo sarebbe stato all'origine di un articolato dibattito sull'ampiezza della partecipazione costituzionale e sulla necessità di un intervento legislativo teso a definire le regole applicative delle sue nuove forme espressive.

In particolare, trattasi di riflessioni dottrinarie sviluppate in misura crescente, in funzione dei vari eventi storici, politici e giuridici che, in effetti, hanno inciso sul significato sostanziale della partecipazione – tra cui rientrano, a vario titolo,

---

<sup>64</sup> In tal senso cfr. l'intervento dell'On. Basso alla seduta del 22 marzo 1947: *“Credo che la trasposizione dall'articolo 1 all'articolo 7, anche se questo dovesse diventare successivamente 3, sia una diminuzione del significato di questo concetto di partecipazione effettiva dei lavoratori, in cui noi ravvisiamo veramente il solo concetto nuovo che sia affermato come il fondamento della Repubblica democratica italiana. Ciò che contraddistingue una nuova democrazia, che non sia semplicemente formale, ma che intenda realmente fare appello a tutte le forze del lavoro, pensiamo che sia appunto questa affermazione d'una partecipazione effettiva e non soltanto nominale, di fatto e non soltanto di diritto, alla organizzazione politica, sociale ed economica del Paese. Pensiamo che inserire questa dichiarazione nell'articolo 1 abbia veramente un significato fondamentale, nel senso che si afferma che, se questa partecipazione non si realizza e nella misura in cui non si realizza, non si realizza neppure la democrazia; ossia l'articolo 1 resta un puro flatus vocis. Questo è il significato del nostro emendamento all'articolo 1. Trasferito all'articolo 3, riteniamo che questo concetto perda la sua efficacia; epperò insistiamo nel votarlo in sede di articolo 1.”*

<sup>65</sup> In tale specifica collocazione della partecipazione, è colto il referente costituzionale delle nuove forme di democrazia partecipativa. Sul punto cfr. A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 10: *“I principi di eguaglianza e di partecipazione divenivano così il connettore denso di un sistema democratico in cui l'esercizio della sovranità popolare voleva essere il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza “passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico”*”. Cfr. anche F. Fichera, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, 38 e 50. V. *amplius* Cap. IV.

l'intensificazione del processo di integrazione europea (e, dunque, il timore di una perdita di centralità nei processi decisionali)<sup>66</sup>, il graduale decentramento amministrativo ed istituzionale (a partire dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970, in risposta all'esigenza di una più stretta connessione tra cittadino e pubbliche istituzioni)<sup>67</sup>, il generale fenomeno di retrocessione dei partiti politici<sup>68</sup>, storici intermediari della partecipazione democratica, la correlata crisi del sistema

---

<sup>66</sup> La partecipazione all'unificazione europea ha richiesto agli Stati membri un coinvolgimento sempre più massiccio ed una costante prova di abnegazione. Come noto, sorta con l'intento di agevolare il funzionamento del mercato europeo, l'Unione ha poi dirottato sempre più il proprio interesse verso tematiche politiche e sociali, senza aver, tuttavia, dimostrato di essere effettivamente capace di mutare la propria connotazione eminentemente economica (cfr. S. Gambino, *Dall'Europa dei mercati all'Europa dei cittadini*, in *L'integrazione europea tra economia e democrazia*, a cura di C. Amirante, L. Albino, S. Gambino, F. Rubino, A. Saccomanno, R. Rolli, Cosenza, 2000).

Nonostante gli sforzi compiuti – tra cui il naufragato tentativo di munirsi di una Costituzione –, ciò che ha continuato ad essere insoddisfacente è stata la blanda attuazione dei principi democratici, pur proclamati dai Trattati Ue nel tempo adottati. Da lungo tempo la dottrina – attraverso un acceso confronto tra costituzionalisti ed europeisti – discute del cosiddetto *deficit partecipativo* dei cittadini nell'Unione (cfr. sul tema S. Gambino, *Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali*, in *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002, 17 ss.), non soltanto per la distanza “geografica” dei centri di potere sovranazionale, ma anche come conseguenza del fatto che alla rinuncia di poteri da parte degli organi legislativi interni non pare sia corrisposto un ampliamento delle prerogative riconosciute all'assemblea elettiva europea (cfr. a riguardo D. Santonastaso, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria*, cit.).

In particolare, ancora oggi la dottrina continua ad evidenziare come l'ingresso dell'Italia nell'ordinamento europeo ponga alcuni profili problematici, primo fra i quali proprio quello della cessione della sovranità, da cui parrebbe derivare un crescente processo di depoliticizzazione e di burocratizzazione della rappresentanza politica – che si trasforma in rappresentanza tecnica-esecutiva di decisioni prese in sedi non caratterizzate da procedure pienamente democratiche, mettendo a repentaglio la vigenza del fondamentale principio costituzionale della rappresentanza (su cui v. *infra*).

<sup>67</sup> Nel nostro ordinamento costituzionale il decentramento costituisce uno dei principi fondamentali dell'organizzazione amministrativa, quale corollario del principio democratico, in quanto teso a realizzare la *partecipazione effettiva* della collettività all'esercizio e alla cura degli interessi pubblici, attraverso un'interazione più diretta con gli organi chiamati a svolgere funzioni amministrative in aree territoriali più circoscritte di quella Statale. Esso trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 5 della Costituzione – in base al quale la Repubblica italiana “*riconosce e promuove le autonomie locali e attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento*” –, nonché negli artt. 114 – 133 del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ove è definito l'assetto organizzativo della Repubblica.

Nella storia della Repubblica italiana il progressivo fenomeno del decentramento amministrativo ha iniziato ad essere attuato nel 1970, con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative (sulla base degli artt. 117 e 118 della Costituzione) e di funzioni proprie dello Stato (di cui alla L. n. 281/1970 e al D.P.R. 1 novembre 1972), cui hanno fatto seguito un ampliamento delle funzioni regionali (con il D.P.R. n. 616/1977 e la successiva L. n. 142/1990, poi confluita nel D. Lgs. n. 267/2000, più volte modificata) ed una forte intensificazione della politica di decentramento (con la L. n. 59/1997 ed il seguente D. Lgs. di attuazione n. 112/1998). Il decentramento, attuato mediante strumenti di legislazione ordinaria, ha ottenuto una ratifica costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione (con L. cost. n. 1/2001), riguardante l'assetto organizzativo dei rapporti tra i diversi soggetti dell'ordinamento, oggetto di nuove modifiche con L. Cost. n. 1/2012. (Anche l'ultimo progetto di riforma costituzionale, ancora via di approvazione, prevede ulteriori modifiche del Titolo V.)

<sup>68</sup> Su cui v. *infra* par. 4.2.

rappresentativo e la consequenziale tendenza verso una soggettivizzazione della partecipazione, manifestatasi soprattutto nella legislazione regionale di settore<sup>69</sup>.

In buona sostanza, il progressivo mutamento dell'approccio partecipativo conseguito a tali fenomeni avrebbe indotto gli studiosi a valutare l'effettiva possibilità di ricondurre alla categoria della partecipazione costituzionale anche i nuovi esperimenti partecipativi – considerando, peraltro, che nella legislazione regionale ordinaria (più attenta alla loro positivizzazione), la partecipazione tende ad essere frequentemente delineata come un diritto soggettivo non riconducibile esclusivamente all'esercizio dei più classici diritti e strumenti partecipativi (tra cui le libertà politiche e i noti istituti di democrazia diretta), ma anche all'esercizio di ulteriori facoltà, attraverso le quali si vuol consentire ai cittadini di interagire, in forma singola o organizzata, con le pubbliche istituzioni, allo scopo di definire un'azione politica comune<sup>70</sup>.

Ad ogni modo, rilevando in altra sede la disamina di tale dibattito<sup>71</sup>, interessa al momento evidenziare come la partecipazione, quale “implicazione necessaria” della proclamata sovranità popolare, costituisca intanto, pacificamente, un principio

---

<sup>69</sup> Il fenomeno continua ad investire, infatti, soprattutto l'ambito regionale, dove accade sempre più spesso che negli Statuti il concetto di partecipazione tenda a riunire sotto un unico titolo istituti diversi tra di loro, talvolta includendovi anche forme di partecipazione per lo più amministrativa.

Sul presupposto di una connessione della partecipazione con il principio di sussidiarietà e con il diritto all'informazione, ai tradizionali istituti di partecipazione diretta, tramite i quali è il corpo elettorale a pronunciarsi, sono affiancati i cosiddetti istituti di partecipazione procedimentale – come le audizioni, le istruttorie pubbliche e le consultazioni – costituenti le nuove forme di democrazia partecipativa, oltre che, in alcuni casi, strumenti di partecipazione deliberativa. Cfr. a riguardo E. Frediani, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 353-357. Per alcuni teorici un tale fenomeno avrebbe privato, a livello regionale, la partecipazione della propria connotazione politica, che sarebbe così divenuta “un'alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza” – R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, 10.

<sup>70</sup> In particolare, come meglio si vedrà, se una parte della dottrina, riprendendo quanto già osservato da alcuni autorevoli commentatori della Carta fondamentale (V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 122 e C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., vol. I, Padova, 1991, 150 ss.), ha espressamente individuato nella partecipazione democratica un diritto individuale ed inviolabile, da qualcuno concepito come un diritto di natura politica direttamente esercitabile dai singoli, altri teorici hanno invitato a considerare come il riconoscimento della partecipazione in termini di autonomo diritto, pur rimarcandone il rilievo come forma di esercizio della sovranità e garanzia delle libertà fondamentali, implicherebbe il riferimento ad una figura giuridica unitaria difficilmente coniugabile con la varietà e la diversa intensità delle situazioni partecipative, per sostenere che i “diritti di partecipazione” sono, piuttosto, funzionali all'esercizio di altri diritti fondamentali e, pertanto, “assumono una funzione essenzialmente riassuntiva di posizioni soggettive garantite in altre parti della Costituzione”. V. sul punto A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 16 ss..

<sup>71</sup> V. Cap. IV, in part. par. 3.1.

generale del nostro ordinamento che, rientrando a pieno titolo nel novero dei principi costituzionali immodificabili, permette all'ordinamento stesso di compiersi in senso pluralista e “*consente di condizionare la stessa formazione della volontà pubblica, caratterizzando la forma di Stato*”<sup>72</sup>, così come quella di governo.

Ebbene, come anticipato, fermo restando quanto osservato riguardo all'art. 1, comma 2 della Costituzione, e al di là delle contese teoriche più recentemente insorte, la nostra Carta fondamentale offre al popolo la possibilità di esercitare la propria sovranità sia mediante l'espressione del voto elettorale<sup>73</sup>, sia attraverso il riconoscimento di una serie di diritti che, in vario modo, gli permettono di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico<sup>74</sup>. Per sua stessa natura, infatti, un ordinamento democratico non può chiudere le porte ad altre forme di partecipazione<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, Introduzione*, Torino, 2013.

<sup>73</sup> “... in un regime meramente rappresentativo, nel quale fosse concesso ai cittadini il solo potere di votare, tali cittadini sarebbero schiavi per lunghi anni e (nella migliore delle ipotesi) liberi e sovrani nel solo giorno della libera scelta dei rappresentanti” – C. Esposito, in *La Costituzione italiana*, cit., 226, riferendosi ai partiti quali veri strumenti di partecipazione popolare (“*il tratto di unione tra il popolo e gli investiti del potere*” – *Ibidem*, 228). L'autore riconosce, infatti, che pur godendo del diritto di voto, i cittadini resterebbero privi di “*un effettivo potere se, con il diritto elettorale, non fossero attribuiti al popolo altri poteri: i diritti di riunione, di associazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di stampa e le altre libertà, che costituiscono i presupposti indispensabili per una cosciente ed illuminata elezione*”.

<sup>74</sup> Il grado di democraticità di un ordinamento non dipende soltanto dalla procedura di legittimazione del potere, ma è misurato “*col metro dell'effettiva partecipazione dei cittadini alle decisioni*” – R. Terzi, *Presentazione* a F. Bortolotti - C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, 2012, 11. Cfr. anche V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 412 ss., C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova 1954, 10 ss.; sull'autonomia politica dei singoli, che si spinge oltre la partecipazione elettorale, “*per investigare invece il continuum di influenza e potere creato e ricreato dal giudizio politico e il modo attraverso cui questo continuum opera sulle istituzioni rappresentative*”, cfr. N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, cit., 20 ss.; sull'incompletezza della democrazia rappresentativa e sulla emersione di meccanismi partecipativi diffusi, che affiancano o si contrappongono al meccanismo elettorale, cfr. P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, 2008.

<sup>75</sup> Cfr. quanto osservato a riguardo da A. Valastro, in *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 3 ss.. L'autrice riconosce che di diritti di partecipazione si parla, tendenzialmente, nell'ambito dei diritti politici, “*ric conducendo la partecipazione di cui all'art. 3, comma 2, alle libertà politiche classiche (art. 48,49) e agli istituti di democrazia diretta*” (senza considerare “*che l'art. 3, comma 2, parla di partecipazione non soltanto politica bensì anche economica e sociale*”). Tuttavia, trova “*di maggior interesse ... le letture di chi ha esplorato piuttosto le connessioni fra partecipazione ed eguaglianza sostanziale, e dunque fra partecipazione e diritti sociali. Pur mantenendo ferma la distinzione teorica fra diritti sociali e diritti partecipativi, individuata nel fatto che i primi pongono il cittadino in posizione di alterità e non di identificazione rispetto allo Stato, tuttavia tali impostazioni finiscono per ammettere che l'effettiva realizzazione dei diritti di partecipazione presuppone un sistema di interventi positivi, così avvicinando le due categorie ed evidenziandone la forte analogia strutturale. Insomma, se per un verso le evidenti ricadute politiche della partecipazione sospingono*

Su tali basi, rinviando a breve il discorso relativo alle forme di partecipazione diretta costituzionalizzate<sup>76</sup> e quello riguardante la diffusione di nuove forme partecipative (“atipiche”)<sup>77</sup>, è innanzitutto opportuno riflettere sul concetto di rappresentanza accolto dal nostro sistema costituzionale e valutare, attraverso un’analisi delle sue criticità, se e come la rappresentanza riesca a farsi interprete della partecipazione democratica. Tutto ciò, nell’ottica di un ragionamento che vorrebbe tendere, in questa parte del lavoro, a riconoscerne un valore essenziale nel nostro ordinamento costituzionale (malgrado gli affanni) e a confermarne l’intima connessione con la partecipazione.

\*\*\*

A questo punto, però, prima di procedere secondo gli intenti, corre l’obbligo di una breve precisazione.

Senza avere la pretesa di approfondire l’ampio progetto di riforma costituzionale in corso d’opera (recante “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*”), di cui al disegno di legge costituzionale AS 1429, approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014 e presentato al Senato, a firma del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, in data 8 aprile 2014 – il cui rispettivo iter di approvazione è, oggi, in dirittura d’arrivo (attendendosi la seconda deliberazione della Camera dei Deputati)<sup>78</sup> –, non si può fare a meno di rilevare come le modifiche dallo stesso introdotte investano anche (e soprattutto) elementi fondamentali del vigente sistema rappresentativo.

---

*più spesso la riflessione giuridica verso l’area delle libertà politiche, per altro verso la consapevolezza della sua dipendenza dalla predisposizione di adeguate condizioni materiali non può che impedirne lo scivolamento verso la categoria dei diritti sociali”. Cfr. a riguardo anche V. Onida, Eguaglianza e diritti sociali, in AA.VV., Corte costituzionale e principio di uguaglianza, Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova 2 aprile 2001, Padova, 2002, 104.*

<sup>76</sup> V. cap. III.

<sup>77</sup> V. cap. IV.

<sup>78</sup> Il Disegno di legge costituzionale è stato approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica l’8 agosto 2014 (v. stampato camera n. 2613), poi modificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015 (v. stampato senato n. 1429-b), poi ancora modificato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 13 ottobre 2015 (v. stampato camera n. 2613-b), in seguito approvato, senza modificazioni, in prima deliberazione, dalla Camera dei Deputati l’11 gennaio 2016, poi approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, dal Senato della Repubblica il 20 gennaio 2016 (in particolare con 180 voti favorevoli, 112 contrari e un astenuto).

In particolar modo, il riferimento è alla significativa rivisitazione dell'assetto attuale del Parlamento, al dichiarato fine di superare il bicameralismo perfetto. Il Senato della Repubblica – che, tra le altre cose, subisce un ridimensionamento numerico – cessa di essere una camera “immediatamente rappresentativa” del popolo, per divenire l'organo che “*rappresenta le istituzioni territoriali*”<sup>79</sup>, con funzioni legislative sensibilmente ridotte.

Stando al dato testuale della riforma, il rapporto di rappresentanza ufficiale tra popolo ed eletti è, infatti, ricondotto esclusivamente alla Camera dei deputati, giacché il nuovo testo dell'art. 55, comma 3 della Costituzione (come modificato dall'art. 1 del disegno di legge costituzionale in corso di approvazione) così dispone testualmente: “*Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione*”. Il principio della rappresentanza transita, dunque, dall'art. 67 – il cui testo vigente recita: “*Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*” – all'art. 55. La nuova versione dell'art. 67, invece, (come modificato dall'art. 8 del nuovo progetto di riforma), si limita a confermare il divieto di mandato imperativo per tutti i membri del Parlamento: “*I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*”.

A ben vedere, attraverso la pretesa abolizione del bicameralismo perfetto, il riassetto complessivo dell'organo parlamentare ed una redistribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, il progetto di riforma costituzionale in corso d'approvazione, di ampissimo respiro<sup>80</sup>, incide in modo significativo sulle

---

<sup>79</sup> Cfr. l'art. 1 del disegno di legge costituzionale in questione, che modifica l'art. 55 della Costituzione.

<sup>80</sup> Non v'è qui modo di dilungarsi, ma in estrema sintesi gli scopi della riforma sono riconducibili, a grandi linee:

- al superamento del bicameralismo perfetto, concependo un Senato che: (a) non rappresenta più la Nazione, ma “*le istituzioni territoriali*”, esercitando “*funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*”; (b) ha poteri legislativi più ridotti (“*nei casi e secondo le modalità stabilite in Costituzione*” – cfr. il nuovo testo dell'art. 70), anche se avrà possibilità di esprimere proposte di modifica su leggi che esulano dalle sue competenze; (c) non è più contitolare del rapporto di fiducia con il Governo, spettante soltanto alla Camera dei Deputati, cui è peraltro riservata la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo; (d) è composto da 100 senatori (a fronte degli attuali 315), di cui 95 eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano (con modalità che saranno stabilite da una legge adottata da entrambe le Camere) – con mandato di durata pari a “*quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi*” – e 5 nominati dal Presidente della Repubblica, il cui mandato dura sette anni senza possibilità di rinnovo (conseguendone una più frequente mutevolezza della composizione del Senato che potrebbe cambiare maggioranza politica più volte nel corso della stessa legislatura);

regole e le procedure che presiedono al funzionamento del meccanismo rappresentativo. Tuttavia, ancorché una parte, pur consistente, della dottrina costituzionalistica contemporanea colga nella predetta riforma più di un pericolo per il concreto esercizio della sovranità popolare (aspetto su cui ritorneremo in seguito), è opportuno chiarire che lo scopo del presente lavoro è, per il momento, quello di riflettere sul valore generale del principio della rappresentanza (che, peraltro, come insegna illustre dottrina, non va confusa con il parlamentarismo<sup>81</sup>) e sulla sua intima connessione con il concetto della sovranità popolare, esulando dall'indagine in corso l'approfondimento specifico dei meccanismi rappresentativi della nostra democrazia (e, nello specifico, del sistema parlamentare ed elettorale).

Ed infatti, onde provare a ricostruirne la relazione con il principio della partecipazione – indiscussa protagonista del presente elaborato –, la ricerca è piuttosto finalizzata, nelle prossime pagine, ad inquadrare il ruolo della rappresentanza all'interno di un sistema democratico, attraverso una serie di

- 
- alla ridefinizione del procedimento legislativo, in ragione del modello di bicameralismo differenziato e di una novellata ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, introducendo una corsia preferenziale per le proposte riconducibili al programma di governo, riducendo conseguentemente le possibilità di ricorrere ai decreti legge e concedendo al Presidente della Repubblica un lasso di tempo più ampio per la promulgazione delle rispettive leggi di conversione;
  - all'aumento del numero di elettori necessario per proporre iniziative legislative popolari (portato da 50.000 a 150.000);
  - alla previsione di *“referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”*;
  - alla modifica del quorum richiesto per l'approvazione della proposta sottoposta a referendum abrogativo (prevedendo che se i promotori riescono a raccogliere più di 800.000 sottoscrizioni, il quorum richiesto non sia più calcolato sugli aventi diritto, ma sulla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati);
  - alla modifica della platea degli elettori e del quorum necessario per l'elezione del Presidente della Repubblica;
  - all'ampliamento dei poteri della Corte Costituzionale, cui viene riconosciuto il potere di eseguire un controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi che regolano elezioni di Camera e Senato (inoltre, dei cinque membri della Corte di nomina parlamentare la riforma prevede che tre saranno eletti dalla Camera dei deputati e due dal Senato);
  - ad una ulteriore modifica del Titolo V della Costituzione, con un nuovo intervento sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, l'abolizione delle materie di legislazione concorrente e l'eliminazione di ogni riferimento costituzionale alle Province;
  - alla abolizione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL).

<sup>81</sup> *“Il primo equivoco di cui dobbiamo liberarci è che «democrazia rappresentativa» significhi la stessa cosa che «stato parlamentare». Propongo subito questo tema perché molti credono di aver fatto la critica alla democrazia rappresentativa quando hanno fatto la critica allo stato parlamentare. (...) Lo stato parlamentare è un'applicazione particolare, anche se dal punto di vista storico rilevante, del principio della rappresentanza, vale a dire è quello stato in cui è rappresentativo l'organo centrale (o almeno in linea di principio se pur non sempre di fatto) cui arrivano le istanze e da cui partono le decisioni collettive fondamentali, e questo organo è il parlamento. Ma tutti sanno che è uno stato in senso generico rappresentativo anche una repubblica presidenziale come quella degli Stati Uniti che non è uno stato parlamentare.”* – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 42.

riflessioni che, di fatto, investono alcuni suoi profili generali, che il suddetto progetto di riforma costituzionale – ancora in attesa di approvazione definitiva – lascia comunque immutati (confermando in via di principio, per quanto qui di rilievo e malgrado le attualissime dispute dottrinarie, la vigenza del criterio rappresentativo<sup>82</sup>).

#### 4. La logica rappresentativa: difficoltà di inquadramento. Il mandato del rappresentante

Condividendo l'opinione espressa dai teorici che hanno profusamente esaminato la questione<sup>83</sup>, si reputa di poter affermare che il modello costituzionale italiano esplicita l'adesione del nostro Paese ad una forma di Stato e di governo<sup>84</sup> che è fondata sulla necessaria integrazione tra rappresentanza e partecipazione, essendo altrimenti difficile tradurre in termini concreti il principio della sovranità popolare.

La prima difficoltà sorgerebbe, infatti, sotto il profilo soggettivo.

È stato osservato che la sovranità non può ritenersi sostanzialmente *“attribuita al popolo come entità indivisibile, ma a tutti i cittadini, membri del popolo, ciascuno dei quali ha un diritto personale di parteciparvi con la propria volontà e perseguendo il proprio orientamento politico”*. E che infatti, *“l'esercizio di tale potestà”* non *“si esaurisce sempre e soltanto in manifestazioni unitarie di volontà, spesso viceversa articolandosi in una serie di atti parziali e particolari, che in*

---

<sup>82</sup> ... sull'ulteriore presupposto che – come pur riconosciuto – un sistema può definirsi democratico anche in presenza di una camera non elettiva, cassando invece di esserlo se non esiste almeno un'assemblea elettiva. Cfr. D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, cit., 20.

<sup>83</sup> Cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, cit. 31 ss.; N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, cit., 43 ss.; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 10 ss.; N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, cit., 6 e Id., *Il futuro della democrazia*, cit., 41-42.

<sup>84</sup> Sulle implicazioni tra forme di Stato e forme di governo cfr. L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, 636; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 137 ss.; G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato - A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, Bologna, 1984, 23 ss.; G.U. Rescigno, voce *Forme di stato e forme di governo. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989, 16.

In particolare, l'organizzazione dei poteri dello Stato italiano riflette l'assetto di una democrazia di tipo parlamentare, delineata dai Costituenti in risposta alla volontà (interpretata dall'ordine del giorno presentato dal repubblicano Tommaso Perassi) di riprendere le esperienze affermatesi tra le due guerre in Europa: separazione dei poteri, bicameralismo perfetto, funzione equilibratrice del capo dello Stato, organo di garanzia costituzionale, indipendenza e autogoverno della magistratura, decentramento regionale, referendum abrogativo, rigidità delle norme tese al mutamento delle norme in essa contenute. Intervenedo in favore del parlamentarismo, Kelsen lo qualificava come la *“formazione della volontà normativa dello Stato mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed uguale per tutti”*, in modo che *“alla rappresentanza popolare”* sia riservata *“una parte decisiva nella formazione della volontà statale”* – H. Kelsen, *La democrazia*, cit., 155-157.

*diversi modi concorrono ... alla formazione, all'esplicazione ed all'attuazione della potestà medesima, unitariamente considerata (sovranità popolare)*"<sup>85</sup>.

In buona sostanza, il popolo sovrano non costituisce una comunità uniforme, in grado di esercitare sempre in modo diretto ed unitario il potere di cui è stato costituzionalmente investito<sup>86</sup>. D'altra parte, al di là degli illustri insegnamenti dottrinari, è del tutto evidente la complessa varietà che all'interno della comunità, caratterizza i gli interessi delle singole persone e quelli dei vari gruppi sociali, i quali,

<sup>85</sup> V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., 122.

<sup>86</sup> Lucida l'analisi di Bobbio sul concetto di "popolo sovrano" nelle moderne democrazie: *"L'idea del demos come corpo collettivo deriva dall'immagine della piazza o dell'assemblea quando le si guardino dall'alto. Ma se ci avviciniamo, ci si accorge che la piazza o l'assemblea sono composti da tanti individui che, quando esercitano il loro diritto, approvano o disapprovano le proposte degli oratori, contano singolarmente uno per uno. Dunque anche la democrazia, non diversamente dalla monarchia e dall'aristocrazia, è composta da individui. (...) Di fatto il demos in quanto tale non decide nulla, perché i decisori sono singolarmente presi tra gli individui che lo compongono. La differenza fra aristocrazia e democrazia non sta nella differenza fra i pochi (individui) e la massa (un ente collettivo), ma fra i pochi (individui) e i molti (individui). Che in una democrazia siano in molti a decidere non trasforma questi molti in una massa che possa essere considerata globalmente, perché la massa, in quanto tale, non decide nulla. (...) Nella democrazia moderna il sovrano non è il popolo ma sono tutti i cittadini. Il popolo è un'astrazione, comoda ma anche, come ho detto, fallace; gli individui, coi loro difetti e i loro interessi, sono una realtà."* – N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, cit., 4 ss.. Cfr. anche N. Bobbio e F. Pierandrei, *Introduzione alla Costituzione*, cit.. Sulle nozioni di popolo, cfr. A. Barbera, voce *Popolo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4371 ss.; G. Ferrara, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 281 ss.; R. Romboli, voce *Popolo*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1991 e Id., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 159 ss.; G. Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 101 ss..

Così, invece, Mortati rifletteva sul concetto del "popolo sovrano": *"... è da chiedere se soggetto titolare della sovranità sia da considerare il popolo come totalità di tutti i cittadini viventi. La risposta negativa si desume, in via generale, dalla considerazione dell'insuscettibilità del popolo, così inteso di rivestire la qualifica di soggetto giuridico. Il considerarlo centro unitario di interessi non assumerebbe significato diverso da quello che si attribuiva alla nazione, dato che il popolo, in quanto privo anche di una forma primordiale di organizzazione, non è suscettibile di attività giuridicamente rilevante, mentre un rapporto rappresentativo, anche se si volesse ipotizzare nel senso del suo collegamento con un soggetto che ne tuteli gli interessi, assumerebbe l'aspetto della c.d. rappresentanza istituzionale, di cui si è già rilevata l'inconsistenza. Elementi in contrario non appaiono desumibili dal testo costituzionale, apparendo ovvio che gli art. 71 e 102, se attribuiscono al popolo l'esercizio di determinati poteri (di iniziativa legislativa, o di partecipazione all'amministrazione della giustizia), in realtà si richiamano a gruppi di cittadini qualificati perché in possesso di determinati requisiti che li rendono idonei all'esercizio stesso"* – cfr. C. Mortati, *Commento all'art. 1 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, cit..

Pur tralasciando di analizzare, per ovvie ragioni di sintesi e coerenza argomentativa, la composizione sociale del popolo sovrano, preme rendere evidente come la possibilità di riconoscere allo stesso una veste unitaria sia, di fatto, ostacolata dalla eccezionale complessità che, in misura sempre crescente, ne caratterizza la compagine. Ed infatti, nella letteratura giuridico-politica che studia i fenomeni partecipativi, è stato sempre più spesso affiancato il concetto di abitante a quello di cittadino, sul presupposto che i soggetti da coinvolgere nei processi partecipativi non sono soltanto gli autoctoni, ma tutte le persone che, per ragioni più varie, vivono in un determinato territorio. Cfr. sul punto A. Megnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, 134 ss..

con diverso grado di consapevolezza e preparazione<sup>87</sup>, si fanno portatori di esigenze, idee e programmi diversi, talvolta contrastanti.

Ebbene, nonostante la seguente deduzione possa apparire piuttosto ovvia e semplicistica, non si può fare a meno di osservare, anche in tale sede, come l'apprestamento di un sistema rappresentativo sia apparso (e continui ad essere) la soluzione più adeguata per restringere (fisicamente) i dibattiti sociali e sintetizzare, attraverso la regola della maggioranza, le differenti volontà popolari (sopperendo, talvolta, ai disorientamenti della massa, non sempre vigile), al fine di conferire capacità d'azione a una collettività che, come tale, non potrebbe agire<sup>88</sup>. Ancorché, infatti, la nostra Costituzione repubblicana abbia riconosciuto anche importanti forme di partecipazione popolare più dirette, possiamo confermare che *“il sistema politico dei nostri giorni poggia su una certa ossatura ideologica che ruota tutta attorno al principio della rappresentanza”*<sup>89</sup>, cui è affidato il compito di tradurre le

---

<sup>87</sup> A partire dall'epoca moderna ogni carta costituzionale è stata fondata sul convincimento che per essere sovrano il popolo non deve essere ignaro e che, infatti, tra libertà e cultura sussista un legame indissolubile. Sin dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 è stata affermata l'esigenza di dover contrastare l'ignoranza e promuovere la conoscenza dei diritti umani, evidenziando la profonda contiguità tra sovranità popolare, diritto di voto e centralità dell'istruzione. *“L'ignoranza isola dalla vita collettiva, ostacola la partecipazione o la deforma rendendo difficile orientarsi, valutare, comprendere. E soprattutto non è difficile per il potere, con i mezzi di cui dispone, legittimamente o illegittimamente, manipolare i concetti secondo la convenienza politica per convincere cittadini impreparati. Persino parole come libertà, eguaglianza, legalità, costituzionalismo, imparzialità, onore, diritti e doveri, dignità della persona e riservatezza possono essere usate in modo da neutralizzarne il valore o addirittura servirsene in direzione inversa, alterandone il senso.”* – L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione*, cit., 13. Cfr. anche N. Bobbio, *Il cittadino non educato*, in *Il futuro della democrazia*, cit., 28. Il grado partecipativo assicurato dalla nostra Costituzione, di connotazione rappresentativa, riflette anche lo stato culturale generale della società italiana in epoca post-bellica, di cui l'Assemblea Costituente provava ad interpretare i maggiori bisogni, volgendo sempre lo sguardo al futuro, nell'intento di strutturare un sistema di garanzie costituzionali in grado di soddisfare adeguatamente anche le esigenze di democrazia delle prossime generazioni (cfr. P. Togliatti, *Opere*, vol. IV, 1944-1955, a cura di Luciano Gruppi, Roma, 1984, 197).

<sup>88</sup> *“Che tutti i cittadini decidano su tutto in società sempre più complesse come sono le società industriali moderne è materialmente impossibile. Ed è anche umanamente, cioè dal unto di vista dello sviluppo etico e intellettuale dell'umanità, non auspicabile”* – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 40.

Sulla base di tale premessa, v'è chi riconosce una pretesa superiorità alla democrazia diretta, quale unica autentica democrazia, sulla democrazia indiretta, per sua natura incompleta e deficitaria, alla quale si ricorre solo a causa delle difficoltà pratiche che l'esercizio della prima incontra. Una siffatta concezione, offre una visione distorta del sistema rappresentativo, svilendone le capacità di mediazione. Per alcuni autori, peraltro, attraverso gli istituti di democrazia diretta la volontà popolare si esprimerebbe soltanto dietro sollecitazioni esterne su domande predefinite da élites, che si formano grazie al mancato impegno diretto della maggior parte dei cittadini nella vita politica. Più in generale, tali minoranze attive danno forma ed organizzazione alla volontà popolare, per cui *“l'apparenza di democrazia diretta maschera la struttura rappresentativa che si sviluppa dietro di essa”* – E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, agosto 1985, 231 ss..

<sup>89</sup> G. Miglio, *Lezioni di politica*, Bologna, 2011, 215-217. Pur riconoscendo essenziale il ruolo degli istituti di democrazia diretta contemplati nel nostro ordinamento – tra cui i referendum,

“istanze sociali, civili ed economiche attinenti alla πόλις dall'esterno all'interno dell'organo parlamentare, ovvero sia – citando Hanna Fenichel Pitkin – «render presente qualcosa che tuttavia non è letteralmente presente»”<sup>90</sup>.

In tale ottica, il sistema rappresentativo e l'insieme degli organi e processi che ne rendono possibile il funzionamento, costituiscono uno strumento indispensabile per la concretizzazione della partecipazione democratica in via indiretta.

Allo scopo di attivare i meccanismi rappresentativi, la Carta fondamentale ha istituzionalizzato le strutture organizzative che rendono possibile la partecipazione mediata del popolo, innanzitutto regolando le entità ritenute all'uopo strumentali, tra cui i partiti politici (art. 49<sup>91</sup>) ed il corpo elettorale (art. 48<sup>92</sup>) – strutture che, come detto, non esauriscono la più ampia gamma di poteri attribuiti al popolo, esercitabili con strumenti differenti dal voto e senza la necessaria interposizione dei partiti<sup>93</sup>.

Tuttavia, la proclamazione della sovranità popolare e la scelta di favorire una democrazia di carattere rappresentativo, confermando un assetto governativo di tipo parlamentare, hanno posto il problema di definire il rapporto tra i cittadini, depositari del potere, e le istituzioni rappresentative, esecutrici dell'azione politica, aprendo un ampio dibattito sul valore da riconoscere al principio del libero mandato

l'iniziativa popolare delle leggi e la petizione –, anche V. Crisafulli ammetteva che “la loro stessa presenza rappresenta l'esito di una precisa scelta ideologica, rivolta a consentire che la volontà espressa dal corpo elettorale potesse, in determinate ipotesi, concorrere, se non, addirittura, in determinate occasioni, “prevalere” su quella dello Stato-soggetto, in un quadro generale segnato, in ogni caso, dall'irrevocabilità della rappresentanza” – M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione*, cit., 36, nella parte cui analizza efficacemente il pensiero del celebre costituzionalista, espresso in V. Crisafulli, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, 147.

<sup>90</sup> R. Di Maria, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Milano, 2013, 17.

<sup>91</sup> “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.”

<sup>92</sup> “Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.”

<sup>93</sup> Per una distinzione tra popolo e corpo elettorale cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare*, cit., 113, che esclude la similitudine tra i due concetti alla luce di quanto, a suo parere, desumibile dalla stessa Costituzione, che attribuisce e riconosce al popolo anche diritti politici diversi da quello elettorale. Diversamente parrebbe essersi orientato Mortati, che in alcuni suoi passi si riferisce al corpo elettorale come popolo organizzato in organo collegiale, che in tale veste soltanto assume rilevanza giuridica (cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 223 ss.).

parlamentare<sup>94</sup>, trionfato nell'esperienza costituzionale europea fin dall'epoca liberale<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> ... che assolve alla “funzione di salvaguardare la libertà dei titolari di cariche elettive, in quanto consente loro di sottrarsi alla disciplina di partito ... senza che ciò influisca sul mantenimento delle cariche stesse” – C. Mortati, *Costituzione dello Stato*, II, *La costituzione italiana*, cit., 395.

<sup>95</sup> Storicamente, in realtà, l'affermazione di una posizione di autonomia e indipendenza degli eletti confronti dei propri elettori, sul presupposto della riconosciuta inesistenza di un rapporto giuridico tra di loro, precede la prima codificazione del divieto di mandato imperativo, e risale al famoso discorso di E. Burke agli elettori di Bristol del 1774 (in relazione al quale cfr. D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, Milano, 1983, 65 ss., nonché P. Ridola, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 1994, 719).

La prima codificazione del divieto di mandato si rinviene, invece, nella Costituzione francese del 1791, ancorché in tale sede la formula fu utilizzata con una certa ambiguità: in realtà, ad essere affermata non era l'illiceità di qualsiasi accordo tra eletti ed elettori, quanto piuttosto la vincolatività di tali accordi per l'Assemblea elettiva.

Con l'avvento della rivoluzione francese e l'abbandono di una concezione organicistica della società, la nuova concezione democratica e individualista sarebbe risultata del tutto incompatibile con la pratica del mandato imperativo, che, di fatto, avrebbe impedito all'Assemblea rappresentativa di esercitare la funzione di rappresentanza derivatale dalla nuova centralità acquisita all'interno dell'organizzazione statale. Peraltro, il libero mandato parlamentare era visto come un corollario della rappresentanza nazionale di ogni singolo deputato: se gli eletti rappresentavano l'intera Nazione (ritenuta al tempo depositaria della sovranità), la rappresentanza non avrebbe potuto che essere unitaria, senza possibilità di frazionare la stessa in gruppi o entità parziali a cui i vari deputati avrebbero dovuto render conto e dai quali non avrebbero potuto esser revocati (non è un caso, infatti, che anche in futuro diverse costituzioni liberal-democratiche, tra cui quelle italiana e la tedesca, abbiano richiamato assieme, quasi ad indicare un nesso logico, il principio della rappresentanza nazionale e quello della irresponsabilità giuridica dei parlamentari verso i propri elettori).

Secondo la tesi sostenuta da N. Zanon in *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991 (73 ss.), la derivazione della rappresentanza non dagli elettori, ma dalla Nazione, era strumentale rispetto all'esigenza di rompere il vincolo che costringeva l'Assemblea in una condizione di subordinazione rispetto alla monarchia e verso il ceto nobiliare, determinata sia dal potere di convocazione e controllo del Sovrano, sia dal rigido collegamento tra eletti e ceti di provenienza (la teoria di Zanon non trova consenso in quella di D. Nocilla e L. Ciaurro, *Voce Rappresentanza politica*, cit., 554, per i quali il superamento del mandato imperativo sarebbe dipeso dalla volontà di Luigi XVI di assicurarsi un maggiore spazio di trattativa con gli Stati generali, rendendoli più autonomi).

Tuttavia, il superamento dei principi tipici dell'*ancien regime* in tema di rappresentanza non fu del tutto lineare (poiché, paradossalmente, anche l'idea di una stretta dipendenza dell'eletto dai propri elettori può trovare giustificazione nell'applicazione, forse estremizzata, del principio democratico). Giungendo, addirittura, a sostenere che i rappresentanti del popolo fossero responsabili con la propria vita del proprio comportamento politico, il teorico giacobino Robespierre riteneva che un controllo degli elettori sull'attività degli eletti fosse necessario (cfr. sul punto N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 9 ss.), in quanto il delegato del popolo non poteva agire autonomamente, ma doveva eseguire la volontà di chi lo aveva eletto, pubblicizzando le proprie attività parlamentari, compresa quella del voto (per una critica attuale al voto segreto cfr. G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975, 75 ss.). In conformità a tali premesse, inoltre, la dottrina giacobina della rappresentanza invocava anche il principio della revoca degli eletti, in base al quale, al fine di mantenere la tendenziale armonia tra rappresentante e rappresentato, ove il comportamento di un deputato non fosse stato più in linea con gli indirizzi dei propri elettori, questi ultimi avrebbero potuto revocarlo dalla carica (si tratta della dottrina giacobina della cosiddetta identità democratica).

Come ben evidenziato da A. Barbera (cfr. *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica e diritto*, n. 4/1989, 543), tale dottrina della rappresentanza affondava le proprie radici nel pensiero di Rousseau, il quale non solo aveva espressamente invocato l'applicazione del mandato imperativo, ma aveva negato l'applicabilità dello stesso principio rappresentativo degli eletti, da considerarsi, piuttosto, quali semplici commissari del

---

popolo chiamati ad eseguire la volontà degli elettori e a rispondere della loro condotta con appositi rendiconti (v. *supra* nota 21).

Ad ogni modo, l'evidente difficoltà di elaborare concretamente un modello di democrazia che rispecchiasse la dottrina dell'identità rousseauiana (fondata sulla immedesimazione tra eletto ed elettore), avrebbe presto condotto al superamento di tale impostazione e all'affermazione del libero mandato parlamentare, come principio classico della cultura politica liberale, che presuppone l'esistenza di un rapporto di carattere rappresentativo.

Ed infatti, il principio del libero mandato parlamentare si affermò definitivamente con il trionfo dello Stato liberale, affermatosi nel corso del XIX secolo. In questa epoca il protagonismo indiscusso della borghesia, che concentrò in capo a sé il potere politico e quello economico, avrebbe dato vita ad un sistema governativo in grado di garantire e proteggere i propri interessi fondato sulla sostanziale omogeneità tra i soggetti rappresentanti e quelli rappresentati. Grazie alla limitazione (per censo, istruzione e sesso) del diritto di voto al solo ceto borghese, il potere decisionale sarebbe stato esercitato da un Parlamento borghese, di cui le grandi masse avrebbero soltanto subito le scelte. In questo modo, il Parlamento sarebbe divenuto l'organo rappresentativo della sola collettività che lo aveva eletto (sulle nozioni di rappresentanza e rappresentatività cfr. T. Martines, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, 152 ss.), poiché le divergenze ad esso interne non dipendevano dalle ideologie contrastanti dei rappresentanti, né riguardavano il diverso modo di interpretare gli interessi generali, ma si riferivano esclusivamente agli interessi dell'unica categoria di appartenenza.

La rappresentatività dell'assemblea legislativa nel periodo liberale – conseguenza del mero atto elettivo e delle limitazioni nella estensione del corpo elettorale – privò parzialmente il divieto di mandato operativo del valore che aveva assunto nel periodo rivoluzionario, tramutando la sovranità nazionale, proclamata in epoca rivoluzionaria, in sovranità parlamentare (cfr. S. Gambino, *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità. Il caso francese*, Torino, 1988, 18).

In seguito, con l'estensione del diritto di voto e il passaggio dallo Stato monoclasse liberale a quello pluriclasse, tra la fine del XIX e la prima metà del XX secolo, la natura e la pratica della rappresentanza politica sarebbero mutate profondamente. L'omogeneità sociale caratterizzante l'organo rappresentativo sarebbe venuta meno e i deputati, nell'esercizio delle proprie funzioni, avrebbero trovato una guida importante nei nuovi partiti politici di massa – la cui nuova forma organica avrebbe rappresentato la soluzione al problema posto dalla progressiva estensione del suffragio, al fine di collegare i più numerosi elettori con i pubblici poteri e di intercettare le diverse istanze sociali, da tradurre in programmi politici e sottoporre alla discussione parlamentare.

Superato il timore nei loro confronti – essendo i partiti inizialmente visti come una minaccia all'unità ed alla stabilità dello Stato –, una volta riconosciuto il loro apporto positivo (salvo degenerazioni dovute alla eventuale subordinazione degli interessi della comunità ordinata giuridicamente a quelli della propria parte), si sarebbe sviluppato un sistema di organizzazione della politica in gran parte esterno al Parlamento, che sarebbe divenuto un organo di registrazione delle decisioni assunte dai partiti.

Ed infatti, sulla base dell'esperienza della Repubblica di Weimar, Kelsen teorizzò il “mandato imperativo di partito”, secondo il quale il parlamentare non era affatto libero nell'esercizio delle sue funzioni, ma risultava subordinato alla volontà del partito e al suo programma (cfr. a riguardo H. Kelsen, *La democrazia*, cit., 82 ss., nonché C. Schmitt, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, cit. e E. Colarullo, *Il mandato di partito*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive, Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Torino, 2001).

La teoria del doppio mandato, di tipo diffuso verso l'elettore e di tipo più stringente e a volte quasi di tipo privatistico verso il partito di appartenenza, pur rappresentando lo specchio di una concettualizzazione della rappresentanza politica apertamente sofferente di fronte alle novità della società di massa, presentava criticità non trascurabili (sul carattere residuale del libero mandato parlamentare cfr. G. Leibholz, *Intervista a G. Leibholz*, a cura di F. Lanchester, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 480 ss.), traducendosi tale forma di mandato in una menomazione sostanziale del principio democratico rappresentativo, fondata sul riconoscimento tacito di un monopolio alla rappresentanza politica (cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit.).

Pertanto, nell'intento di affrontare i problemi derivati dalle modifiche subite dalla rappresentanza politica in seguito all'affermazione dei partiti di massa, anche in Italia, tra gli anni venti e trenta del secolo scorso, i teorici decisero di interrogarsi sulla recessività di alcune categorie giuridiche tradizionali, tra cui, *in primis*, quella del divieto di mandato imperativo, aprendo il dibattito a problematiche che, pur formalmente superate dall'avvento della Costituzione e dal formale

A ben vedere, infatti, il carattere rappresentativo del modello di democrazia definito dalla Costituzione italiana è legato in modo inscindibile al principio del libero mandato, oggi affermato nell'articolo 67, che, in estrema sintesi, consente all'eletto – in qualità di rappresentante dell'intera Nazione<sup>96</sup> – di esercitare l'incarico ricevuto dagli elettori in piena libertà ed autonomia, senza dover soggiacere alle loro disposizioni, né a quelle rese dal partito politico di appartenenza in relazione al modo in cui svolgere l'attività rappresentativa<sup>97</sup>.

È doveroso, però, rammentare che la concreta applicazione di tale principio è stata, da sempre, oggetto di aspre polemiche, ponendo il problema di conciliare la previsione del libero mandato parlamentare con il riconoscimento costituzionale della sovranità popolare e, dunque, con il principio della partecipazione democratica (anche alla luce del ruolo sostanzialmente organico svolto dai partiti politici)<sup>98</sup>.

riconoscimento costituzionale del principio del libero mandato, avrebbero continuato a trovare tra gli studiosi soluzioni non univoche.

<sup>96</sup> Alla luce del principio democratico, il concetto di Nazione, in relazione al quale è costituzionalmente concepita la rappresentanza, è identificabile con quello di “popolo vivente” – così V. Crisafulli e D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977, 814 ss., secondo cui nell'art. 67 Cost. il termine “nazione” assume un significato diverso rispetto ad altre norme costituzionali, ove è identificato direttamente o indirettamente con lo Stato-comunità o lo Stato-ordinamento. È stato, inoltre, osservato che il termine “popolo” rispetto a quello “nazione” esprimerebbe meglio la tensione a volgere la molteplicità in unità, cioè a rappresentare interessi politici generali, senza perciò ritenere possibile che la volontà nazionale sia ideale ed astratta, ignara della concreta volontà popolare.

<sup>97</sup> Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, ed. aggiornata a cura di G. Silvestri, cit.; R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2012; L. Ciaurro, *Articolo 67*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1287 e ss..

<sup>98</sup> Se una parte della dottrina ritiene che il principio del libero mandato parlamentare sia “condizione indispensabile per la determinazione di un certo assetto dell'organizzazione politica”, un principio fondamentale, sottratto a revisione costituzionale, che “non può essere modificato senza alterare la natura stessa dell'organizzazione politica complessiva” (come osservato da N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, cit., 328-329), non manca tra i costituzionalisti chi con tono critico osserva piuttosto come, alle origini, la previsione del libero mandato parlamentare corrispondeva, piuttosto, “all'intento politico di mantenere fermo e unico l'interesse della classe egemone, la borghesia vittoriosa, che non voleva che interessi diversi entrassero nelle istituzioni: la stessa ragione per la quale si oppose subito al suffragio universale.” – L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 197 (che aggiunge: “È significativo che nella Francia della Rivoluzione le motivazioni del mandato imperativo – essenziale alla borghesia nella lotta contro l'Ancien régime – cadano nel momento in cui la borghesia, una volta conquistato il potere, vuole impedire che un rapporto diretto e continuo fra rappresentanti e rappresentati “divenga tramite di una volontà contraddittoria da quella egemone borghese”).

Su tale scia, v'è chi, tenendo conto dei lavori svolti dall'Assemblea Costituente (durante i quali C. Mortati, in II sottocommissione (seduta del 3 settembre 1946) pose il problema se, come riteneva, il parlamentare espulso dal partito dovesse decadere dal seggio), sostiene che, “pur nella doverosa incertezza, si può quantomeno avanzare l'ipotesi che, nell'approvare l'art. 67 Cost., non si sia voluto tralasciamente recepire il classico principio liberale, quanto piuttosto da un lato escludere che i parlamentari potessero rappresentare interessi particolari, quali quelli del proprio collegio, dall'altro impedire che le vicende inerenti al loro rapporto con il partito, pur non negato, potessero

La questione, in particolare, ha continuato a ruotare intorno alla complessa teoria costituzionale della rappresentanza politica<sup>99</sup>.

Anche in epoca contemporanea, l'interpretazione del valore ad essa ascrivibile ha animato il dibattito tra coloro che, subendo l'influenza della teoria contrattualistica, hanno seguito a reputare la rappresentanza come la “*conseguenza del tentativo di interpretare il rapporto di obbligazione politica come un contratto*”, materialmente legittimato attraverso la procedura elettiva (quale “*tentativo di trasferire il rapporto di rappresentanza che si è formato sul terreno del diritto e delle relazioni private, al campo dei rapporti politici*”<sup>100</sup>), e coloro che, a superamento della concezione contrattualistica e privatistica della rappresentanza politica, di matrice illuminista, preferiscono piuttosto valorizzare il carattere fiduciario del mandato che è alla base della rappresentanza, sostituendo alla nozione di “*contratto politico*” quella di “*patto politico*”, fondato sulla fedeltà che lega gli

---

*refluire in modo giuridicamente rilevante sul loro status.*” – S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, 18, in part. nota 43.

Sul tema cfr. anche A. Spadaro, *Riflessioni sul divieto di mandato imperativo*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 67/1985, 37 ss., il quale dal combinato disposto degli artt. 49 e 67 Cost. fa discendere un chiaro divieto di mandato imperativo di partito. Per una disamina generale del problema del mandato imperativo nell'ordinamento italiano si veda G. Azzariti, *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 annuale dei costituzionalisti*, Alessandria, 17-18 ottobre 2009, 177 ss..

<sup>99</sup> Sulle molteplici nozioni di rappresentanza politica, che – come meglio si vedrà – ancora oggi costituisce oggetto interpretazioni differenti e contrapposte, cfr. H.F. Pitkin, che distingue almeno cinque significati del termine “rappresentanza”, concependola quale simbolo rinvianti ad altre realtà (nazione, popolo, partito); riproduzione in scala della realtà; cura degli altrui interessi; autorizzazione per decidere; disponibilità a rispondere periodicamente dei propri atti verso coloro che ne sono destinatari (*responsiveness*); D. Nocilla e L. Ciaurro, *Rappresentanza politica, cit.*, 543, per i quali “*«politica» potrebbe essere la rappresentanza solo ed esclusivamente perché non giuridica oppure perché la sostituzione del rappresentato con il rappresentante attiene al compimento di attività cosiddetta politica*”. Cfr. anche M. Cotta, *Rappresentanza politica*, in N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica, cit.*, 954 ss., il quale distingue tre modelli alternativi d'interpretazione della rappresentanza politica, concepita come delega del rappresentato al rappresentante, come rapporto fiduciario tra i due e come riproduzione sociologicamente fedele. Ad avviso dell'autore, mentre il primo ed il terzo modello priverebbero il rappresentante ora del potere di sintesi, ora di margini di manovra, il secondo gli attribuirebbe una discrezionalità non soggetta a controllo. Tuttavia, tali modelli non sarebbero mai stati accolti integralmente, così da fare del rappresentante sì un fiduciario dotato di margini di autonomia, ma pur sempre soggetto al controllo successivo dei suoi elettori.

<sup>100</sup> G. Miglio, *Lezioni di politica, cit.*. Secondo l'autore, così intesa la rappresentanza politica costituirebbe la traduzione paradigmatica del “*rapporto ductus - seguito, capo politico - seguaci*”, riconducibile all'avvento dei regimi parlamentari di fine XVIII secolo, nonché al processo di “*privatizzazione o tentata privatizzazione del rapporto politico, culminante nell'interpretazione del rapporto politico come mandato di tipo privatistico*”, risalente ai secoli XVI e XVII, sintetizzabile nel seguente meccanismo: “*i cittadini, in quanto elettori ... eleggono i loro rappresentanti e questi ultimi, costituendo l'assemblea parlamentare, sono costantemente responsabili di fronte agli elettori*”. Cfr. a riguardo anche N. Bobbio, *Contratto e contrattualismo nel diritto attuale*, in *Il futuro della Democrazia, cit.*, 161.

elettori ai rappresentati parlamentari, in ordine al perseguimento dell'interesse nazionale<sup>101</sup>. In particolare, se da una parte v'è chi, privilegiando il carattere descrittivo della rappresentanza, avrebbe voluto (e vorrebbe) attribuire natura vincolante al mandato conferito agli eletti<sup>102</sup>, dall'altra v'è chi continua a sostenere la necessaria indipendenza dei rappresentanti<sup>103</sup>.

Ed invero, come anticipato nei precedenti paragrafi, la nozione di rappresentanza politica presenta una intrinseca ambivalenza, resa evidente dal differente modo in cui, nei diversi periodi storici, sulla base del diverso modo di concepire il potere ed il suo esercizio, le varie ideologie dominanti hanno interpretato il concetto<sup>104</sup>: talvolta esaltando l'autonomia dell'eletto, quale interprete della volontà popolare, altrimenti incapace di esercitare la propria sovranità (a favore di un'idea di *rappresentanza*

---

<sup>101</sup> G. Miglio, *Lezioni di politica, cit.*, 153 ss..

<sup>102</sup> In tal senso si è espresso anche chi ha inteso giustificare la dipendenza del rappresentante dal partito e dal rispettivo programma. Cfr., in particolare, L. Basso, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno, Indagine sul partito politico*, I, Milano, 1966, per il quale la disciplina di partito o di gruppo non confligge con il divieto di mandato imperativo stabilito dall'art. 67 Cost., in quanto quest'ultimo è semplicemente indicativo della prevalenza degli interessi generali su quelli dei singoli collegi elettorali; nonché P. Rescigno, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961, 300, secondo il quale l'evidente contraddizione tra la norma costituzionale del libero mandato parlamentare e la realtà dell'esistenza di un vincolo di partito non poteva che essere risolta a favore del secondo.

<sup>103</sup> Il dibattito dottrinale è nato dalla stessa difficoltà di conciliare con le previsioni costituzionali relative ai partiti politici (art. 49) e al divieto di mandato imperativo (art. 67) i diversi significati ascritti alla nozione di rappresentanza politica – stando, peraltro, la coesistenza nella suprema fonte del nostro ordinamento della rappresentanza popolare e di quella nazionale. Come noto, le molteplici soluzioni proposte hanno sempre rispecchiato il grado evolutivo della concezione politica generale.

Alle interpretazioni restrittive dell'art. 67 caratterizzanti le teorie costituzionali degli anni cinquanta del secolo scorso, tendenzialmente tese a riconoscere che una limitazione del rapporto tra eletto e partito (quale strumento di esercizio della sovranità popolare) si sarebbe tradotta in una ingiustificata arbitrarietà dei rappresentanti (su cui cfr. si veda C. Chimenti, *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Torino, 1992, che offre una rilettura della crisi della rappresentanza parlamentare in Italia), si sarebbe contrapposta, nel decennio successivo, una interpretazione della norma tesa a rivalutare la libertà del rappresentante politico, non soltanto nei confronti dell'elettorato, ma anche verso le direttive di partito (sul punto cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984), sul presupposto di ritenere l'interpretazione della volontà generale come il fine della funzione rappresentativa e, dunque, come l'obiettivo che ogni singolo parlamentare è tenuto a realizzare a prescindere da ogni sorta di accordo o istruzione vincolante (inoltre, sulla omologazione dei concetti di popolo e nazione cfr. V. Crisafulli e D. Nocilla, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto, cit.*).

Questo stesso filone di pensiero, avrebbe individuato nei partiti politici la volontà di proporsi come il momento di identificazione tra rappresentanti e rappresentati, trasformandosi “*da strumenti di collegamento tra società civile e pubblici poteri, a detentori del potere*” (sul fenomeno della “partitocrazia” cfr. G. Maranini, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, Firenze, 1953, 116, in cui l'autore, accusando i partiti di espropriare la sovranità dello Stato - non del popolo - esprimeva il proprio favore per un sistema elettorale di tipo maggioritario, preferibilmente *plurality*; nonché G. Berti, *Interpretazione di diritto pubblico. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, 2001, 308 ss.).

<sup>104</sup> Cfr. G. Duso, *l'Europa e la fine della sovranità, cit.*, 3.

come situazione)<sup>105</sup>, talaltra ponendo l'accento sul legame esistente tra rappresentato e rappresentante, in forza del mandato a questi conferito (a favore di un'idea di rappresentanza come rapporto)<sup>106</sup>.

Sotteso alla difficoltà di raggiungere una definizione unitaria della rappresentanza politica è il diverso modo in cui le due teorie contrapposte hanno inteso e qualificato le più importanti categorie concettuali ad essa correlate<sup>107</sup>. Tuttavia, ad un esame più ravvicinato delle rispettive tesi, ci si avvede di come ciascuna di esse presenti delle contraddizioni.

In effetti, la corrente che tende a definire la rappresentanza politica mettendone in evidenza il *rapporto*, fa leva su "presupposti concettuali" che ben si prestano ad interpretazioni differenti, indebolendo così i pilastri su cui la teoria stessa si fonda.

Innanzitutto, essa non condivide l'idea della unitarietà ed indivisibilità della sovranità (preservata dalla giuspubblicistica moderna), tuttavia, se il popolo costituisce una realtà plurale, diversificata al proprio interno, bisogna ritenere che la

---

<sup>105</sup> Cfr. a riguardo V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954, 41 ss., nonché D. Nocilla e L. Ciaurro, *Voce Rappresentanza politica, cit.*, 556 ss., che riconducono una tale impostazione a tre diverse correnti: 1) quella liberale classica, per cui popolo e nazioni erano entità meramente astratte, incapaci di esercitare il potere sovrano se non per il tramite di rappresentanti, investiti di un'autorità mediante il processo elettorale, che in seguito a tale processo si sarebbe manifestata in modo totalmente libero; 2) quella monarchica e conservatrice, secondo cui tutti gli organi dello Stato erano organi ontologicamente rappresentativi, a prescindere dal momento elettorale; 3) quella fascista, che, proponendosi come una radicalizzazione della corrente conservatrice, sottraeva lo Stato dalla legittimazione elettorale, reputando rappresentativo per definizione ogni organo che svolgeva una funzione pubblica.

<sup>106</sup> In base ad una estremizzazione di tale impostazione, il rappresentante viene considerato mero *nuncius* del rappresentato (con il rischio di rendere la stessa rappresentanza politica un semplice surrogato della democrazia diretta), che si serve dello strumento elettorale non soltanto per scegliere il rappresentante più capace, ma anche manifestare la propria volontà ed orientare il rappresentante nella cura dei propri interessi.

Anche questa impostazione, alla stregua di quella ad essa opposta, è stata ricondotta dalla medesima dottrina a tre filoni teorici distinti: 1) il giacobinismo, che vedeva nel rappresentante un semplice mandatario del popolo, che gli ha conferito parte della propria sovranità; 2) la scuola pluralista, di matrice anglosassone, che attribuiva alle elezioni la funzione di garantire una corrispondenza tra le diverse articolazioni di cui si compone il popolo e i suoi rappresentanti, tenuti conformarsi agli interessi degli elettori; 3) un corrente di sintesi, che reputando indissolubile il legame tra rappresentanza politica ed elezioni popolari, riteneva che un organo potesse essere rappresentativo nella misura in cui fosse elettivo. Cfr. D. Nocilla e L. Ciaurro, *Voce Rappresentanza politica, cit.*, 561 ss..

<sup>107</sup> Primo fra tutti, alla base delle differenti opinioni sul valore della rappresentanza, v'è il diverso modo di concepire il soggetto formalmente titolare del potere. Ad esempio, se per Leibholz il popolo rappresenta una entità politica ideale, determinata non dalla somma dei singoli individui, ma identificata in una realtà che "*abbraccia l'eredità delle generazioni passate e al contempo comprende in nuce la vita di quelle che verranno*" (G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, 93), per Schmitt il "*popolo riunito*" costituisce un corpo realmente presente che manifesta la propria volontà e non può essere rappresentato (cfr. C. Schmitt, *Le categorie del politico: saggi di teoria politica, cit.*).

stessa sovranità sia distribuita tra le diverse articolazioni sociali e che, quindi, ad essere rappresentati dagli eletti siano piuttosto porzioni di popolo ed interessi singolari<sup>108</sup> (una conferma di tale assunto si rinverrebbe, del resto, nel fatto stesso che l'ordinamento abbia disposto doversi ricorrere a un mandato per la gestione della sovranità).

Per giunta, su di un piano eminentemente giuridico, v'è l'ulteriore difficoltà di inquadrare il concetto costituzionale del mandato elettorale. Riflettendo, il mandato conferito all'eletto è privo delle peculiarità tipicamente caratterizzanti l'istituto nella corrispondente forma privatistica, in quanto all'istituto della rappresentanza politica mancano i requisiti della revocabilità, della presunta onerosità e della vincolatività nei confronti del mandatario, nonché quello della diretta imputazione giuridica della volontà al popolo, essendo questa attribuita, piuttosto, allo Stato-persona<sup>109</sup>. Di conseguenza, se l'incarico conferito all'eletto costituisce oggetto di un mandato, non può che trattarsi di un mandato *sui generis*, di carattere meramente politico, incapace di configurare un qualsiasi tipo di responsabilità giuridica in capo al mandatario, e addirittura sottoposto ad una libera interpretazione (la dottrina ne parla in termini di "mandato di tipo diffuso").

Tale carattere politico parrebbe, inoltre, essere ulteriormente confermato dalle difficoltà riscontrabili nel caso in cui, ponendo un parallelo con il corrispondente istituto di natura privatistica, si intenda procedere alla individuazione delle parti coinvolte nel rapporto rappresentativo (che se da un lato ha l'eletto, dall'altro ha la complessa compagine popolare, e non il solo elettorato di riferimento), così come nel caso in cui si provino a definire i precisi contenuti di tale rapporto, atteso che la

---

<sup>108</sup> Cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare*, cit., *passim*, per il quale la sovranità appartiene al popolo nel senso che essa è attribuita ad ogni cittadino, tanto che le nozioni di popolo e di Nazione finiscono per identificarsi, così come quelle di sovranità popolare e sovranità nazionale non possono essere disgiunte. Ciò malgrado, per l'autore resta netta la separazione tra popolo e Stato, non essendo configurabile il primo quale organo del secondo e non potendo, dunque, definire il processo di elezione quale funzione statale, come aveva fatto in precedenza V.E. Orlando. V. *supra* nota 86.

<sup>109</sup> Sulla distinzione tra le due figure di mandato, quello privato e quello politico, cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, ed. aggiornata a cura di G. Silvestri, cit., 269, secondo cui, a differenza del mandato privatistico, in cui il rappresentante agisce in nome e nell'interesse di un altro soggetto ben definito, nel mandato politico il rappresentante rappresenta un'entità astratta, la Nazione, ed è assoggettato alla mera responsabilità politica (diffusa), che può essere fatta valere nella successiva tornata elettorale. Così anche G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999, 156 ss. e C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, 1940, 315 ss., secondo il quale per l'incapacità di agire direttamente, la Nazione stessa deve necessariamente servirsi di un soggetto che ne assuma la rappresentanza giuridica, tuttavia in tale rapporto rappresentativo non sarebbe configurabile alcun mandato, data la natura privatistica dello stesso, ragion per cui sarebbe più corretto parlare di rappresentanza istituzionale.

volontà generale chiamata ad esprimersi al momento delle elezioni per orientare l'azione dell'eletto (di cui condivide il programma) non potrebbe mai confidare nella piena esaustività degli intenti programmatici votati, non essendovi modo (né per gli elettori né per i candidati) di preventivare tutte le questioni che potrebbero emergere nel corso dell'intera legislatura<sup>110</sup>.

D'altro canto, quanto alla teoria della rappresentanza politica come *situazione*, della stessa sono i presupposti di base a non apparire condivisibili. Al di là delle più facili degenerazioni di un potere rappresentativo legittimato a godere di autonomia incontrollabile, è l'idea che i rappresentanti eletti dal popolo sappiano gestirla equamente, funzionalizzando la propria azione al soddisfacimento dell'interesse generale che appare utopica. L'aspetto più problematico di tale teoria risiede, infatti, nella difficoltà di conciliare l'idea di una rappresentanza generale delle assemblee elettive con la loro sostanziale origine elettorale, posto che, in via di fatto, i rappresentanti si dimostrano molto spesso più sensibili agli interessi del proprio elettorato, a detrimento del carattere unificante della rappresentanza politica.

Tale questione, in seguito alla estensione del suffragio e alla nascita dei grandi partiti politici di massa, sarebbe stata al centro di un intenso dibattito dottrinario – ben interpretato dalla controversia insorta tra due celebri interlocutori, G. Jellinek e P. Laband<sup>111</sup> –, che tra i suoi maggiori protagonisti in Italia ha avuto il padre della giuspubblicistica italiana. Il dibattito, tuttavia, non avrebbe condotto a nessuna sintesi definitiva<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Sul punto cfr. D. Nocilla e L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit., 565.

<sup>111</sup> Cfr. M. Siotto-Pintor, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912. In particolare, se Jellinek (la cui posizione sarebbe stata ripresa in Italia da S. Romano (cfr. *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Pisa, 1909), ritenendo preminente lo Stato sulla società e disconoscendo la Nazione quale soggetto del diritto, in quanto privo di personalità giuridica, concepiva l'elezione come lo strumento di trasferimento del potere sovrano dagli elettori agli eletti, chiamati ad agire non in virtù di un proprio diritto, ma come organi dello Stato, per Laband (il cui pensiero sarebbe stato reinterpretato in Italia da V.E. Orlando) il popolo avrebbe trovato nello Stato la propria personalità giuridica e lo Stato avrebbe avuto nel popolo l'elemento materiale che lo costituiva, conseguendone che il cittadino-elettore sarebbe stato vero e proprio organo dello Stato, e, in quanto tale, titolare di diritti politici. Pertanto, se da una parte, l'elettore non avrebbe potuto fornire all'eletto nessuna delega di sovranità – limitandosi ad esercitare, piuttosto, una (doverosa) funzione pubblica per la selezione dei più capaci alla guida dello Stato – dall'altra l'eletto non avrebbe potuto che essere chiamato a rappresentare lo Stato, essendo esclusa ogni ipotesi di mandato nei confronti del corpo elettorale (cfr. sul punto V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, cit., 448 e 451).

<sup>112</sup> Malgrado l'ingegnoso tentativo di superare le contraddizioni della teoria classica sulla rappresentanza politica, anche la tesi elaborata da V.E. Orlando ne abbia riflettuto, a sua volta, le fragilità. Mostrandosi, anch'essa, imprecisa nella qualificazione del concreto rapporto intercorrente tra eletto ed elettore, l'analisi orlandiana non pare abbia riservato particolare attenzione al fenomeno dei

In conclusione, entrambe le componenti della nozione di rappresentanza politica, rapporto e situazione, presentano, dunque, dei profili problematici, in quanto alla impossibilità, nell'una, di definire contenuto e termini di riferimento del mandato elettorale, corrisponde, nell'altra, l'incapacità della rappresentanza nazionale di dar conto dei condizionamenti derivanti dall'origine elettorale.

Una tale contrapposizione di vedute ha continuato a ripercuotersi, inevitabilmente, sulla interpretazione dell'art. 67 della nostra Costituzione, che, come visto, pone espressamente il divieto di mandato imperativo.

Secondo una tesi più restrittiva, la norma costituzionale tenderebbe a vietare qualsiasi accordo o istruzione dei rappresentati nei confronti dei rappresentanti; viceversa, in base ad una tesi più elastica (dominante in dottrina), essa non vieterebbe al rappresentante la possibilità di stipulare eventuali accordi politici, né quella di "auto-vincolarsi" al rispetto di istruzioni impartite dagli elettori o dal partito di appartenenza, fermo restando che la loro osservanza da parte dell'eletto, non sarebbe garantita da strumenti di pregio giuridico – l'unica responsabilità ascrivibile al rappresentante "disobbediente" resterebbe quella di carattere politico, non azionabile in sede giudiziaria, che esporrebbe l'eletto al solo rischio di subire un'espulsione dal partito di appartenenza o di non essere rieletto dal popolo<sup>113</sup>.

partiti politici, concepiti come delle correnti di idee sulla direzione della cosa pubblica, dunque strumenti in grado di contribuire alla selezione dei più capaci.

Alla visione di Orlando si sarebbe opposta quella di C. Mortati, mostratosi più attento ai radicali mutamenti legati all'avvento dello Stato pluriclasse, con l'estensione del suffragio, e dei grandi partiti politici (cfr. C. Mortati *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in, *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III, 119). Nel pensiero mortatiano la teoria della rappresentanza politica veniva inserita nel quadro concettuale della Costituzione materiale, all'interno del quale riemergeva il legame tra circuito della rappresentanza e circuito della sovranità: la sua attribuzione ad un soggetto non era altro che il risultato di un processo storico culminante nella supremazia di una o più forze sociali, portatrici di propri interessi e concezioni politiche, cosicché la rappresentanza politica sarebbe stata innanzitutto rappresentanza degli interessi politici (Cfr. C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 21 ss.). Alla base di tale impostazione v'era, chiaramente, una concezione fortemente pluralista della realtà sociale e della nozione di popolo, che per Mortati non si traduceva in frammentarietà o incapacità d'azione e di volontà della società, rappresentando piuttosto un argine all'individualismo, a presidio degli interessi collettivi. In tale scenario, secondo Mortati, gli attori principali della lotta politica sarebbero stati i partiti politici, ritenuti capaci di catalizzare consenso intorno ad un nucleo di principi supremi della vita statale. Nella sua visione, neanche l'articolazione del popolo in comunità intermedie avrebbe impedito allo stesso di esprimere una volontà unitaria, grazie al meccanismo della regola maggioritaria (cfr. a riguardo O. Massari, *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica* e S. Prisco, *Il partito politico nel pensiero di Costantino Mortati*, entrambi in F. Lanchester (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989, risp. 356-380 e 381-393).

<sup>113</sup> La posizione di chi ha difeso il libero mandato parlamentare, pur registrando posizioni di apertura nei confronti di sue possibili limitazioni, ha suscitato reazioni polemiche in dottrina da parte di chi ritiene che una simile impostazione sia rispettosa del concetto di sovranità nazionale tipicamente liberale, ma non compatibile con la sovranità popolare propria degli odierni ordinamenti

Eppure, fermo restando quanto innanzi osservato, nessuna delle due posizioni contrastanti è mai riuscita a prevalere in modo netto sull'altra, atteso che, in effetti, nonostante le diverse opinioni, nessuno ha mai reputato il rappresentante politico come un semplice delegato, né, di fatto, questi si è mai dimostrato del tutto incurante delle sollecitazioni provenienti dal proprio elettorato.

A ben vedere, infatti, appare ragionevole la tesi intermedia di chi, evidenziandone i rischi correlati, esclude l'opportunità di tener ferma una così rigida categorizzazione della nozione di rappresentanza politica, in termini di situazione o di rapporto.

Essa, in vero, potrebbe condurre alla dissoluzione del concetto stesso di rappresentanza politica, considerato che, se da una parte l'affermazione della completa autonomia del rappresentante eclisserebbe del tutto la posizione del rappresentato, dall'altra l'esaltazione del rapporto trasformerebbe l'eletto in mero *nuncius* dell'elettore, sovrapponendo la rappresentanza giuridica a quella politica e rendendo, così, oltremodo difficile il funzionamento di un sistema di governo rappresentativo<sup>114</sup>.

Come ben osservato, *“quale che sia ... il tipo di rappresentanza, cui si vuole fare riferimento, vi è sempre sottintesa la duplice componente del concetto, cioè la situazione ed il rapporto”*, poiché diversamente, *“la tendenza ad enfatizzare la distanza della rappresentanza politica dalla rappresentanza giuridica, dal modello civilistico”*, che *“esprime l'intento di eliminare il “rapporto”, cioè di esasperare il distacco dei rappresentanti rispetto ai rappresentati”*, si tradurrebbe in un'accentuazione del concetto di rappresentatività, che *“se scisso dall'elezione e dal rapporto con i rappresentanti è fuori dalla democrazia”*<sup>115</sup>.

---

democratici (Per osservazioni sul contrasto cfr., in particolare, N. Zanon, *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quel che resta del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 137 ss. e A. Mannino, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 135 ss.; nonché G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, 160 ss., per il quale il divieto di mandato imperativo non si applicherebbe ai partiti, pur se le sanzioni comminate ai parlamentari ribelli hanno soltanto effetto politico e non giuridico; P.L. Zampetti, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, 1965, 128 ss., che, pur ritenendo il cambiamento di gruppo politico in corso di legislatura in contrasto con l'articolo 49 della Costituzione, ritiene che l'art. 67 impedisca la perdita del seggio del parlamentare che non si attiene alla disciplina di partito.

<sup>114</sup> Cfr. in merito H.F. Pitkin, *The concept of representation*, cit., 211.

<sup>115</sup> Così M. Della Morte, in *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 33, riprendendo testualmente le parole di L. Carlassare, in *I rapporti controversi fra democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001, 14.

Il valore della rappresentanza come *rappporto* appare quello di impedire che il momento elettivo si trasformi in mera delega di potere nei confronti degli organi dirigenti, così come, secondo una logica inversa, lo stesso principio del libero mandato parlamentare, perno della teoria liberale sulla rappresentanza politica, in alcuni momenti storici, e forse ancora oggi, si pone come clausola di salvaguardia nei confronti delle possibili degenerazioni partitocratiche<sup>116</sup>.

Ad ogni modo, al di là dei contrasti dottrinari sul punto, v'è da considerare che, in linea di principio, nell'ambito del sistema di democrazia rappresentativa tracciata dalla Costituzione italiana, il soggetto che svolge la funzione rappresentativa si configura quale fiduciario del rappresentato, non semplice delegato (in quanto gode della fiducia del corpo elettorale), e l'oggetto della propria rappresentanza è costituito dagli interessi generali, non da quelli particolari dei rispettivi elettori. È proprio questa la ragione per cui anche nel nostro ordinamento vige il divieto di mandato imperativo<sup>117</sup>.

Tuttavia, quel che interessa evidenziare nella presente analisi, sulla base di quanto rilevato, è come le problematicità del concetto di rappresentanza politica abbiano ormai contribuito a generare una costante sensazione di precarietà rispetto alla sua traduzione normativa<sup>118</sup> e, in particolare, rispetto alla sua concreta esplicazione, rendendo non infrequente la percezione di una certa inadeguatezza del principio, oltre che di una sua crisi applicativa<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, cit., 44 ss. e 149.

<sup>117</sup> ... anche se v'è chi ritiene che rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo non siano principi necessariamente interdipendenti, essendo possibile dar luogo a forme di rappresentanza degli interessi generali del popolo anche vincolando gli eletti alle istruzioni impartite dal proprio partito di appartenenza. Di conseguenza, così come il divieto di mandato imperativo non è in grado di garantire, in modo assoluto, l'attribuzione della rappresentanza nazionale al singolo eletto, allo stesso modo la condizione di rappresentante della nazione potrebbe non escludere la rilevanza giuridica del rapporto che lega l'eletto al partito (in tal senso cfr. S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., 106).

<sup>118</sup> In dottrina, v'è chi vede riflessa l'ambivalenza del concetto di rappresentanza nella contrapposizione costituzionale tra disposizioni (di matrice più liberale) che tendono a preservare l'autonomia del rappresentante (tra cui, ad esempio, l'art. 48, che qualifica il voto anche come dovere civico e l'art. 67) ed altre previsioni che sarebbero, piuttosto, tese a rafforzare il legame tra rappresentante e rappresentato, apparentemente ispirate a teorie più identitarie della rappresentanza politica (tra cui, ad esempio, l'art. 1, lo stesso art. 48, laddove qualifica il diritto elettorale come personale, libero e segreto, l'art. 60 che nel fissare la durata del mandato parlamentare individua il momento in cui i rappresentanti sono chiamati a rispondere del proprio operato dinanzi al corpo elettorale, l'art. 64, c. 2, che pone la regola generale della pubblicità delle sedute camerali, l'art. 88 che disciplina lo scioglimento anticipato delle camere rappresentative, riconducibile, almeno in linea teorica e per alcuni profili, a un principio di responsabilità nei confronti del corpo elettorale).

<sup>119</sup> Sul punto cfr. A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, Bologna, 853 ss., il quale mette in evidenza le difficoltà incontrate dal modello

Alla luce degli accadimenti storico-politici verificatisi a partire dalla emanazione della Carta fondamentale, non si può fare a meno di osservare come, nella realtà, il principio della rappresentanza abbia subito un processo di sostanziale svuotamento, al punto da indurre una parte autorevole della dottrina a parlare del divieto di mandato imperativo come di una “finzione”<sup>120</sup> e a denunciare una forte crisi della rappresentanza<sup>121</sup> (quale inevitabile riflesso delle rilevate ambiguità interpretative che connotano il concetto stesso), con gravi ripercussioni sulla concretezza della partecipazione democratica.

#### 4.1 Una responsabilità tenue

In linea generale, ogni rappresentante si distingue dal mero *nuncius* per l'autonomia della volontà che, pur nell'interesse e secondo le volontà del rappresentato, egli è in grado di esprimere. Nell'ambito della rappresentanza politica, essendo essa concepita quale strumento attuativo della partecipazione democratica (indiretta), al fine di dare piena concretezza al fondamentale principio della sovranità popolare in una società pluralista, sorge il problema di comprendere quale sia il grado di tale autonomia e quale, dunque, il limite cui la stessa deve soggiacere per non degenerare in assolutezza.

Un buon punto di partenza nell'analisi potrebbe essere rappresentato dalla seguente riflessione:

---

classico di rappresentanza politica e le attuali difficoltà rispetto ad altri modelli. Sul punto si veda anche E. Lello, *La rappresentanza politica nella “vecchia Europa”, crisi o mutamento?* in *Rassegna italiana di sociologia*, 3/2007, Firenze, 413 ss..

<sup>120</sup> Cfr. M.M. Fracanzani, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, cit., 8, che fin dalla *Introduzione* della sua opera chiarisce il proprio punto di vista sulla rappresentanza politica, esprimendosi nei seguenti termini: “...conviene esporre fin da subito, nei termini più chiari, la tesi che si intende sostenere: in tema di rappresentanza politica la struttura logica del concetto contrasta con la sua attuale regolamentazione giuridica, cioè la rappresentanza è incompatibile con il divieto di mandato imperativo; quest'ultimo istituto, per parte sua, risulta essere il prodotto di dimenticati presupposti teorici scaturiti, per un verso, dalla Rivoluzione francese e, per un altro, dalla giuspubblicistica tedesca sulle spalle della Destra hegeliana; presupposti dai quali la riflessione odierna dimostra di essersi affrancata, ripudiandoli, seppure con pervicacia ne mantiene ancora in vita il prodotto giuridico, che risulta essere così d'inciampo in quanto simulacro di una concezione dello Stato ormai (apparentemente) superata. Non è un caso che, a partire dalla metà del Novecento, i più attenti Staatslehrer, così come diversi esponenti della dottrina pubblicistica italiana degli ultimi decenni, parlino del divieto di mandato imperativo al modo di un'autentica finzione; finzione che, una volta smascherata e svelata ai sudditi, perde anche la sua valenza operativa di convincimento sui consociati, imponendo una riflessione più radicale, non fosse altro che per por rimedio alla disaffezione nei confronti di ciò che viene ormai visto come un vuoto simbolo”

<sup>121</sup> ... crisi che qualcuno ha reputato essere tanto teorica quanto ricollegata alla pratica rappresentativa, inducendo ad indagare se le sue cause profonde si annidino nella “obsolescenza dell'apparato istituzionale” – D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, cit., 6.

*“Una risposta è già implicita: il limite [è quello] dell’esistenza del rappresentato. In altri termini, il rappresentato deve godere di esistenza autonoma a prescindere dall’opera di chi lo rappresenta, sicché il diritto ad essere rappresentante trova il proprio limite nel diritto dell’elettore ad essere rappresentato: il potere di azione del rappresentante non deve portare all’annullamento del rappresentato, né può consentirgli di recidere quel “legame” che lo ha costituito tale, cioè rappresentante dell’assente.”<sup>122</sup>.*

Con diverse parole, si potrebbe dire che in un sistema democratico di carattere rappresentativo, fondato sul principio del libero mandato, il limite all’autonomia del rappresentante sia costituito dal rispetto per gli interessi che lo stesso è chiamato a curare in forza dall’investitura ricevuta e, dunque, dalla responsabilità con cui dovrebbe costantemente tendere alla cura dell’interesse comune<sup>123</sup>.

In linea generale, rappresentanza, quale esercizio autonomo di potere, e responsabilità sono legati da una interrelazione necessaria, poiché connaturata allo stesso fenomeno rappresentativo è l’esigenza che il mandatario agisca scientemente nell’interesse di chi è rappresentato.

La medesima esigenza è chiaramente avvertita anche nell’ambito del rapporto di rappresentanza politica<sup>124</sup> – tanto nel caso della rappresentanza intesa come *situazione*, quanto (a maggior ragione) nell’ipotesi della rappresentanza come *rapporto* –, atteso che *“senza l’operatività del principio di responsabilità politica la libertà del mandato rappresentativo facilmente trasmoda in arbitrio irresponsabile,*

<sup>122</sup> M.M. Fracanzani, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, cit., 63 - 64.

<sup>123</sup> “... quando la volontà popolare ha scelto i governanti devono essere accettate le necessità implicate dalla sua scelta. Al principio è la rappresentanza, il resto è responsabilità, il meccanismo della rappresentanza applicato con intelligenza, può assicurare al meglio la responsabilità” D. Nocilla e L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit., 576 ss..

<sup>124</sup> Cfr. sul tema D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, cit., 36 ss.. Nell’analisi dei caratteri propri della responsabilità politica, l’autore opera una distinzione tra responsabilità soggettiva, in quanto esistente nei confronti di qualcuno e responsabilità funzionale, in quanto sussistente rispetto all’obiettivo di raggiungere determinati livelli di efficienza e capacità. Inoltre, il medesimo autore distingue tra responsabilità in senso verticale, da parte dell’eletto verso gli elettori, e responsabilità in senso orizzontale, sussistente nei confronti degli altri eletti, evidenziando come tali due forme di responsabilità tendano a influenzarsi reciprocamente. Sulla responsabilità politica cfr. anche D. Nocilla, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 583 ss. C.J. Friedrich, *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1950, 15, ss.; G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit.; G. Pitruzzella, *Responsabilità politica (voce)*, in *Dig. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 289 ss.; G. Azzariti, *La responsabilità politica nell’era del maggioritario e crisi della statualità*, Torino, 2005; N. Zanon e F. Biondi, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, *Atti del Convegno di Milano*, 16-17 maggio 2000, Milano, 2001, XIV, 9 ss.; P. Caretti, *Responsabilità politica (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, 1 ss..

*andando così a collidere con i fondamenti stessi dello Stato costituzionale di diritto*”<sup>125</sup>.

Tuttavia, le peculiarità caratterizzanti il tipo di relazione che si instaura tra le parti coinvolte nel rapporto politico (eletto/popolo) non rendono agevole il preciso inquadramento della responsabilità del rappresentante.

Alla luce del dato costituzionale, dovremmo affermare che, sotto il profilo soggettivo, il rappresentante politico eletto dal popolo rappresenta l'intero Paese e, da un punto di vista oggettivo, agisce allo scopo di salvaguardarne gli interessi generali, restandone *medio tempore* responsabile.

Ed infatti, la nostra Costituzione induce ad escludere che il rappresentante debba ritenersi direttamente responsabile di fronte ai propri elettori, in quanto chiamato a tutelare gli interessi generali della società civile e non quelli particolari di una specifica categoria. Essendo rappresentante dell'intera Nazione (come continua ad essere espressamente definito), il “mandatario politico” è generalmente responsabile della corretta e seria gestione del potere di cui è stato investito, in via di principio funzionalizzato al miglior soddisfacimento possibile del bene comune.

In parole povere, egli “risponde” del proprio operato dinanzi all'intero popolo sovrano e non soltanto nei confronti del proprio elettorato, poiché le decisioni dal medesimo adottate – pur dove si conformino agli orientamenti espressi dalla maggioranza elettiva, che ne ha condiviso le opinioni<sup>126</sup> – sono efficaci per l'intera collettività.

Alla base di tale responsabilità generale v'è proprio la regola del libero mandato, che non vincolando il rappresentante alla stretta osservanza degli “impegni elettorali”, consente allo stesso di operare anche nell'interesse di quella fetta di popolo da cui non è stato scelto (anche perché, come già rilevato, non tutte le questioni che l'eletto è chiamato ad affrontare nel corso del mandato corrispondono a quelle già esaminate e condivise con gli elettori nella fase antecedente alla propria designazione).

---

<sup>125</sup> P. Costanzo, *La “nuova” Costituzione della Francia*, Torino, 2009, 179.

<sup>126</sup> Cfr. H. Heller, *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello stato*, trad. it., Milano, 1987, in cui l'autore si riferisce alla rappresentanza e alla regola della maggioranza quali “strumenti della sovranità da concepirsi come una volontà générale che sola in fin dei conti può indurre la minoranza a sottomettersi ai rappresentanti nominati dalla maggioranza”

Ebbene, se queste sono le premesse, come può il popolo elettore far valere le inadempienze dei propri rappresentanti? E, ancor prima, quali sono i parametri di cui dispone per valutarne l'operato?

Per provare a riscontrare i quesiti posti, è necessario innanzitutto verificare se sia o meno possibile attribuire una valenza giuridica alla responsabilità politica.

In realtà, già la Corte Costituzionale, nella celebre sentenza n. 14 del 7 marzo 1964 (sopra menzionata<sup>127</sup>), ammise espressamente di doversi escludere che un rappresentante politico potesse essere ritenuto giuridicamente vincolato nei confronti dei propri elettori o verso il partito politico di appartenenza.

In particolare, nel tentativo di rendere compatibile il divieto del vincolo di mandato con il ruolo svolto dai partiti politici nelle moderne democrazie rappresentative, nella suddetta pronuncia la Corte (fornendo un'interpretazione per lo più avallata dalla dottrina) evidenziò come tale divieto, di fatto, non avrebbe impedito all'eletto d'intrattenere rapporti e stipulare accordi con gli elettori o con il proprio partito, ancorché ciò fosse possibile nella misura in cui tali accordi restino giuridicamente irrilevanti, e come tali non giustiziabili.

In buona sostanza, dunque, il rappresentante è libero di prendere impegni e di sottomettersi alla disciplina di gruppo e di partito in quanto libero di sottrarsene, senza con ciò temere la revoca del mandato da parte degli elettori o del partito, confinando l'esistenza di vincoli eventuali nella sfera del "politico" ed evitando, così, che la loro eventuale inosservanza possa provocare sanzioni giuridiche inerenti al mandato<sup>128</sup> (in modo tale da assicurare anche la democrazia interna ai partiti.)

---

<sup>127</sup> V. *supra* nota 16.

<sup>128</sup> Sulla impossibilità di sovrapporre rappresentanza politica e rappresentanza giuridica cfr. P. Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 148 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare italiano*, in *riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, 156 ss., che parla di mandato di partito giuridicamente irrilevante in virtù del limite posto dall'art. 67 Cost. al "contenuto potenziale" degli altri principi costituzionali posti dagli artt. 1 e 49 Cost., e Id. *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze, 127 ss.; G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, 437; L. Carraro, *Organizzazione ed azione dei partiti nell'ordinamento dello Stato*, in AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Quaderni di *Iustitia*, 11, Roma, 1959, 37; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 489; A. Manzella, *Il Parlamento*, III ed. Bologna, 2003, 17; G.F. Ciaurro e G. Negri, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989, 8; G.U. Rescigno, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, 543 ss..

Peraltro, al di là della autorevole interpretazione giurisprudenziale, l'impossibilità di riconoscere valenza giuridica alla responsabilità del rappresentante parrebbe trovare una conferma oggettiva anche in dati ulteriori<sup>129</sup>.

Oltre alla mancata previsione nella nostra Costituzione (così come nell'ordinamento generale) di specifici meccanismi di tutela giuridica a garanzia dei rappresentati insoddisfatti o delusi, v'è da considerare l'obiettivo indeterminatezza del parametro di valutazione dell'attività svolta dal rappresentante (sottoposta a un giudizio tutt'altro che unitario).

In particolare, a tal proposito riemergono le criticità già rilevate con riferimento alla responsabilità, meramente politica, nella rappresentanza intesa come *rapporto*. Atteso che, come osservato, nel momento in cui il rappresentante viene designato dall'elettorato deve (o quantomeno dovrebbe) premurarsi di curare l'interesse della Nazione (e non quello particolare di chi lo ha eletto) e che, quindi, il mandato allo stesso conferito resta parzialmente indefinito nel contenuto, il popolo è privo di un metro di valutazione oggettivo del suo operato.

Tali le premesse, *“la rappresentanza nazionale dell'eletto sarebbe quindi un postulato, di cui ci si dovrebbe fideisticamente accontentare, senza indagare se ed in che modo esso trovi rispondenza nella realtà”*<sup>130</sup>.

Ebbene, poiché così ragionando l'eletto apparirebbe, in effetti, come l'“*unico e assoluto arbitro della rappresentanza*”, una parte della dottrina vorrebbe ugualmente attribuire alla responsabilità politica una rilevanza giuridica, ritenendola, in particolare, desumibile da ulteriori e precisi indizi normativi, finalizzati a tutelare non solo la libertà e la trasparenza del voto e del mandato, o a garantire l'adeguatezza del candidato al ruolo di rappresentante, ma anche a preservare il carattere generale della sua stessa rappresentanza<sup>131</sup>.

---

<sup>129</sup> In tal senso, sul valore della rappresentanza politica cfr. N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, cit., 119, dove l'autore definisce “*il rapporto che sta tra controllo da parte del rappresentato) e responsabilità (da parte del rappresentante) [come] un rapporto eminentemente politico e morale, e non giuridico e legale*”.

<sup>130</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, cit., 108.

<sup>131</sup> In tal senso S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 108-109. Il riferimento è, ad esempio, al principio del suffragio universale, che amplia la cerchia degli elettori riducendo il rischio di vincolare l'attività del rappresentante ad interessi di particolari categorie sociali; alle disposizioni di cui all'art. 66 della Costituzione, che disciplina le cause d'ineleggibilità ed incompatibilità dei rappresentanti parlamentari; agli artt. 95 e 96 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, applicabili anche al Senato in forza del rinvio previsto dall'art. 27 del D. Lgs. 20 dicembre 1993, n. 533), che puniscono rispettivamente

Tuttavia, pur volendo condividere una simile teoria, il carattere meramente “preventivo” del suo approccio risolutivo continuerebbe a lasciare irrisolto il problema della “giustiziabilità” della cattiva rappresentanza, che permane a causa della preannunciata carenza di specifiche disposizioni ordinamentali che disciplinino mezzi e procedure adeguate per consentire ai cittadini una verifica dell’attività rappresentativa in corso di mandato ed eventualmente sanzionare (in termini non meramente “politici”) la rilevata “irresponsabilità” del rappresentante.

A ben vedere, nel nostro sistema l’eventuale insoddisfazione per l’operato dell’eletto può semplicemente legittimare il popolo, attraverso l’elezione, a non riconfermarlo nel ruolo rappresentativo, posto che, sebbene la rappresentanza politica non sia sempre conseguenza di un processo elettorale<sup>132</sup>, negli ordinamenti democratici come il nostro lo stesso strumento elettorale ha continuato a rappresentare l’unico meccanismo a disposizione della collettività per svolgere un controllo, periodico, sulla classe rappresentativa<sup>133</sup>.

Ci riferiamo, quindi, a uno strumento di natura esclusivamente politica che, in modo evidente, può dare rilievo soltanto ad una responsabilità di tipo diffuso ed eventuale<sup>134</sup>.

le elargizioni pre-elettorali operate a qualsiasi titolo e l’offerta o l’accettazione di utilità o di impieghi pubblici o privati in cambio della firma per la dichiarazione di presentazione della candidatura o del voto elettorale o dell’astensione. Cfr. a tal proposito N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 132 ss., secondo cui tali disposizioni contribuirebbero a superare la difficoltà “di identificare se esistano, e quali siano gli interessi generali, ma prima ancora, logicamente, di identificare chi decide quali siano questi interessi”.

<sup>132</sup> ... essendoci offerti dalla storia esempi numerosi di rappresentanza senza elezione: basti pensare alle esperienze rappresentative di epoca medioevale o alle ipotesi di camere non elettive (e chiaramente non democratiche), come quelle di nomina regia.

<sup>133</sup> A ben vedere, la scienza costituzionalistica e quella politologica attribuiscono a tale strumento una doppia funzione: esso è inteso sia come attribuzione di autorità (legittimazione all’esercizio del potere) che come assunzione di responsabilità (quale limite a tale esercizio, di cui le elezioni consentono una verifica). Sul punto si veda D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, cit., 35. Nella ricostruzione classica della rappresentanza politica tale doppia funzione dello strumento elettorale è ben evidenziata in G. Zagrebelsky, *Introduzione*, in N. Zanon e F. Biondi, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., che rileva come le elezioni rappresentino il momento di unificazione “comprendente in sé tanto l’investitura, per il futuro, del nuovo corpo dei rappresentanti (...), quanto lo scrutinio di responsabilità, per il passato, circa il modo in cui hanno svolto le proprie funzioni rappresentative”.

<sup>134</sup> Con il concetto di “responsabilità politica diffusa” si allude, in generale, all’assoggettamento alla libera critica proveniente da qualunque soggetto di ogni titolare di cariche pubbliche. Sulle nozioni di responsabilità politica cfr. V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare italiano*, cit., 923; G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., *passim*, il quale distingue tra responsabilità politica diffusa e responsabilità politica istituzionale, che deriva la propria connotazione dalla periodicità e necessità del vaglio elettorale. Agli elementi di comunanza tra le due tipologie di responsabilità (legittimazione democratica, rapporto tra potere di critica ed esercizio del potere, sua

A tale ultimo proposito, infatti, è ragionevole osservare come l'esito elettorale non sempre costituisca espressione diretta della volontà popolare di "sanzionare politicamente" il rappresentante non rieletto. Fermo restando che potrebbe essere lo stesso rappresentante a decidere di non ricandidarsi, tale esito resta inevitabilmente condizionato da una serie di variabili di diversa natura (di carattere culturale, etico o politico, o per ragioni di partito<sup>135</sup>, che spesso inducono ad ignorare concretamente la precedente performance del candidato) e, comunque, dal tipo di sistema elettorale adottato dal Paese nel preciso momento storico (si pensi alle difficoltà di interpretare il risultato elettorale nei casi in cui si impieghino sistemi proporzionali con liste bloccate concorrenti, ove il voto ai candidati è precipuamente orientato dalla loro appartenenza partitica).

Ebbene, quanto esposto parrebbe evidenziare una serie di criticità connaturate allo stesso concetto rappresentanza politica accolto dal nostro ordinamento, tali da porre in dubbio l'effettività della partecipazione suo tramite realizzata (in forma mediata) ed accendere, così, un ampio dibattito sul tema, nel corso del quale non è mancato chi ha messo in discussione la stessa qualità delle prerogative costituzionali riconosciute alla rappresentanza, evidenziando la necessità di una loro rivisitazione o, quantomeno, di una loro reinterpretazione.

In particolare, agli interrogativi sorti sulla reale (umana) propensione di un'assemblea elettiva ad essere rappresentativa dell'interesse generale<sup>136</sup> (non privilegiando, cioè, quello del proprio elettorato), si è accompagnata una profonda riflessione sulla inadeguatezza o, comunque, insufficienza degli strumenti a disposizione della collettività per controllare l'operato dei rappresentanti e, quindi, sulla seria applicabilità (nonché sulla effettiva applicazione) delle regole che dovrebbero garantire il funzionamento di un sistema rappresentativo realmente democratico<sup>137</sup>.

---

titolarità, durata e ampiezza), corrispondono elementi di diversificazione che si risolvono in una maggiore responsabilità dei rappresentati nella seconda tipologia, stando il potere degli elettori di rimuoverli.

<sup>135</sup> Di tali possibili variabili nella valutazione della responsabilità nella rappresentanza politica si parla in D. Nocilla e L. Ciaurro, *Rappresentanza politica, cit.*, 570.

<sup>136</sup> Sulla nozione di interesse generale e, in particolare, sulla sua relatività e sullo sfaldamento della presunta identità tra quest'ultimo e l'interesse statale, cfr. A. Pizzorno, *Sulla razionalità della scelta democratica*, in *Stato e mercato*, 7, 1983, 3 ss..

<sup>137</sup> Sulla base di tali constatazioni, una parte della dottrina si orientata nel senso di ritenere opportuna l'introduzione nel nostro ordinamento di istituti deputati ad accentuare il controllo dell'elettorato sull'attività degli eletti. In tal senso cfr. G. Amato, *La sovranità popolare*

## 4.2 Rappresentanza in crisi

Come prevedibile, nella polemica sollevata contro la democrazia rappresentativa, alla luce delle criticità rilevate, v'è chi individua la causa principale della responsabilità politica "tenue" proprio nella vigenza della regola del libero mandato, auspicando un intervento riformativo che conduca ad una rilettura di tale regola e/o alla sostituzione di una rappresentanza più funzionale a quella attualmente messa in atto (conferendo legittimazione a quei fenomeni di rappresentanza "particolareggiata" che, pur presenti nella prassi, costituiscono, formalmente, una stortura rispetto alla rappresentanza generale costituzionalmente affermata). In questo modo, il limite all'autonomia del rappresentante, cioè la sua responsabilità, potrebbe essere "ufficialmente" individuato nella coerenza del suo operato rispetto agli impegni assunti nei confronti del popolo prima (e ai fini) della propria elezione e, dunque, rispetto alla volontà espressa dall'elettorato nel momento in cui, aderendo agli intenti delineati nel programma politico presentato dal candidato, decideva di votare in suo favore<sup>138</sup>.

In effetti, anche la più autorevole dottrina ha constatato come non vi sia norma costituzionale più violata del divieto di mandato imperativo e principio più disatteso di quello della rappresentanza politica, atteso che, in via di fatto, nelle multiformi

---

*nell'ordinamento italiano, cit.*, 97 ss. (per il quale gli elettori devono poter sempre "reprimere" il funzionamento inadeguato delle strutture rappresentative). In particolare, a tale scopo è stata anche invocata l'importazione dell'istituto del *recall*, su cui v. *infra*, Cap. III, par. 2.

<sup>138</sup> In tal senso cfr. A. Mannino, *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001, 65 ss. e Id. *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, cit., 135; V. Cozzoli, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002, 108; S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., in part. 34 e 94 ss., secondo il quale "se, infatti, rappresentare implica anche decidere su ciò che non è stato oggetto di mandato dei rappresentati – perché imprevisto, ignoto o di scarso interesse – ciò non significa che da questo si possa oggi sempre e comunque prescindere, pena lo svuotamento della relazione rappresentativa che s'instaura al momento del voto. (...) [L'eletto] "non riceve dagli elettori una delega in bianco ma un mandato politico. Pertanto, egli non è – né in definitiva è mai stato – libero, ma obbligato – verso il partito e verso gli elettori – a rispettare e a realizzare gli obiettivi politici del proprio partito ed a contrastare quelli altrui (...) L'elettore, quindi, votando per un candidato non si limita a designare una persona alla carica elettiva perché liberamente decida al suo posto, ma esprime il proprio consenso al programma politico del partito in cui il candidato è inserito e che questi dovrà cercare di attuare. Tutto ciò non solo non contraddice la rappresentanza nazionale ma anzi v'infonde un contenuto democratico." V. anche *supra* nota 113.

società contemporanee ciascun gruppo di interessi tende ad indentificare l'interesse nazionale con il proprio e lotta per farlo valere contro quello di altri gruppi<sup>139</sup>.

Tuttavia, al di là della “volontà testuale” della nostra Costituzione, secondo cui il rappresentante, una volta eletto, è formalmente chiamato a rappresentare l'intera Nazione e il divieto di mandato imperativo vigila, a tal fine, sulla sua libertà<sup>140</sup>, la praticabilità della soluzione da ultimo prospettata dovrebbe poter contare su di una effettiva corrispondenza tra elettori ed eletti, che, nell'ambito delle contemporanee democrazie pluraliste, è direttamente proporzionale alla capacità di mediazione dei partiti politici – ormai da tempo attanagliati da una forte crisi identitaria e funzionale.

E infatti, sebbene le opinioni dei giuristi sulla essenzialità dei partiti per il funzionamento di un sistema di tipo rappresentativo siano molte e contrastanti<sup>141</sup>, è un dato oggettivo che gli stessi, nella storia della nostra Repubblica, essi abbiano a lungo costituito per i cittadini lo strumento privilegiato (forse l'unico) per la partecipazione alla vita politica del Paese<sup>142</sup>, mantenendo “*un ruolo decisivo nel processo politico*”<sup>143</sup>.

<sup>139</sup> Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 20.

<sup>140</sup> Per una conferma del classico ruolo costituzionale del libero mandato politico, cfr. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 328-329 e A. Spadaro, *Riflessioni sul divieto di mandato imperativo*, cit., che ne rinviene la ratio principale nell'intento di “*impedire una rigida disciplina di partito*”, quale “*limite costituzionale volto a garantire, in nome dell'interesse nazionale, la libertà degli eletti, che ricevono di fatto, tramite il corpo elettorale, un mandato di partito*”.

<sup>141</sup> Come noto, secondo Kelsen i partiti politici costituirebbero il fondamento necessario della moderna democrazia. Quali “*organi della volontà dello Stato*” e intermediari fra questo e gli individui, essi rappresentano la condizione indispensabile per raggiungere i compromessi necessari a ricondurre la pluralità degli interessi individuali all'unità dell'interesse generale. In senso contrario, negando che i partiti rappresentino l'unico strumento per consentire la partecipazione politica dei cittadini, cfr. V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., nonché in Id., *Stato popolo governo*, cit., 163, nota 15; T. Martines, *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in Id., *Studi parl. pol. cost.*, 1979, 15-16; P. Ridola, *Partiti politici*, voce in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, 97; C. Chimenti, *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico, II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato – A. Barbera, V ed., Bologna, 1997, 55 ss.; D. Nocilla, *Il libero mandato parlamentare*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, 70, secondo cui in una società pluralistica è da escludere che i partiti siano detentori del “*monopolio della mediazione tra società e Stato*”.

<sup>142</sup> Sulla base di una concezione non individualistica dell'organizzazione sociale, l'Assemblea Costituente decise di individuare nei partiti politici lo strumento utile a colmare il distacco tra individuo e Stato, decidendo di non istituzionalizzarli per garantire agli stessi la necessaria libertà di movimento per assolvere alla loro stessa funzione: canalizzare il pluralismo nella sede parlamentare. Tale fattore, avrebbe contribuito, in via di fatto, ad indirizzare il sistema rappresentativo del nostro paese verso la centralità del Parlamento. Cfr. sul tema G. Pasquino, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, cit., Tomo I, 6; P. Ridola, *Partiti politici*, cit., in part. 72-73 e 82 e Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, 79; S. Bartole e R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed. Padova, 2008, 497.

<sup>143</sup> P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, 45.

Si rammenti che, in seguito al secondo conflitto mondiale, i maggiori partiti di massa sono stati, contemporaneamente, luogo di identificazione ideologica e di elaborazione di indirizzi politici unitari, a partire dalle esigenze di una base tendenzialmente omogenea dal punto di vista socio-economico<sup>144</sup> (epoca ormai conclusa da tempo, con lo sviluppo di un quadro politico, a partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso, che costituisce ancora oggetto di analisi, la quale, soprattutto a seguito delle complicazioni cui abbiamo assistito nell'ultimo quarto di secolo, fatica a ricostruire e fornire una classificazione esaustiva dei modelli di partito).

Tradizionalmente, ciò che caratterizza i partiti politici, differenziandoli dalle comuni associazioni, è il fatto di agire per fini d'interesse non settoriale ma generale, vale a dire per il bene dell'intera comunità, ancorché interpretata *“in conformità ad una visione “parziale”, perché di parte, ma “totale” perché politica – dell'interesse generale”*<sup>145</sup>:

*“Il ruolo spettante ai partiti consiste nel decantare la grezza immediatezza degli interessi particolari, di cui pur sono concretamente materiati, misurandoli e commisurandoli alla stregua di una determinata interpretazione dell'interesse generale; nel comporre e ordinare in una prospettiva organica e unitaria gli specifici contingenti problemi, le singole puntuali esigenze scaturenti dallo sviluppo della vita associata; nel proporsi, infine, come bene è stato detto dall'Esposito,*

---

<sup>144</sup> *“Per quanto eterodiretta fosse la partecipazione entro e mediante i partiti, questi ultimi, quelli di massa in special modo, per un filone non marginale (ed anzi influentissimo dopo il travaglio delle dittature) della teoria costituzionale e politica, quello che segnerà le costituzioni del dopoguerra, (...) costituiranno così (...) un elemento indispensabile per assicurare continuità e quotidianità alla democrazia, in grado di offrire al cittadino una sede e un'opportunità per partecipare, informarsi, discutere pubblicamente, condividere le scelte politiche, se non influenzarle, per interagire con i rappresentanti, tra una consultazione elettorale e l'altra. E in effetti proprio questo sono stati per lungo tempo i partiti, malgrado i loro limiti. Sono stati luogo di partecipazione, eterodiretta forse, ma pur sempre tale, in cui il cittadino veniva educato alla politica, dove si accrescevano i suoi livelli di competenza politica, dove lo si coinvolgeva e lo si gratificava”* – cfr. A. Mastropaolo, *Elogio del partito politico*, in C. Marletti (a c. di), *Politica e società in Italia*, vol. I, *Cambiamento politico e identità sociale*, Atti del convegno della sezione di sociologia politica dell' AIS, Milano, 2000.

<sup>145</sup> V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, cit., 118. C. Mortati definiva il partito come *“parte totale nel senso di parte idonea a farsi interprete di un'ideologia di politica generale, allo scopo di tradurla nell'azione dello stato”* – cfr. Id., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit., 861.

*d'influire «in principio, in genere, sulle decisioni politiche della comunità statale.»*<sup>146</sup>

Sulla base di tali presupposti “teorici”, i partiti continuano, dunque, ad essere reputati un elemento strutturale della rappresentanza<sup>147</sup>, necessari ad assicurare la piena continuità tra società ed istituzioni, a garanzia di una costante partecipazione politica individuale<sup>148</sup>.

Nel corso del tempo, però, l'autorevolezza del loro ruolo tradizionale è parsa sempre più discutibile, soprattutto per via della dimostrata difficoltà di costruire e garantire un proficuo dibattito politico al proprio interno, mediante l'attuazione di opportune regole democratiche, da cui è inevitabilmente dipesa una crescente incapacità di sintetizzare le molteplici istanze di una società sempre più complessa e frammentata, ormai multi-etnica e multiculturale<sup>149</sup>.

La democrazia interna dei partiti costituisce, infatti, un presupposto indefettibile del loro funzionamento nel rispetto delle condizioni poste dalla Costituzione. Tanto sembra desumibile proprio dal riferimento al concetto di *metodo democratico* contenuto nell'art. 49, che oltre a richiamare la necessità di un'azione esterna di partito non violenta, dovrebbe caratterizzare anche il processo di organizzazione interna dei partiti, in forza della *“ragione stessa per la quale i cittadini si associano, la “partecipazione”. Un'organizzazione verticistica, dove le decisioni sono prese*

---

<sup>146</sup> V. Crisafulli, *Stato popolo governo*, cit., 210, in cui l'autore richiama le parole C. Esposito, in *I partiti nella Costituzione italiana*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 138.

<sup>147</sup> ... inducendo qualcuno a ritenerli quali gli *“effettivi detentori della sovranità”* – così S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 84. Peraltro, secondo la corrente dottrina cui aderisce tale autore, che rifiuta l'idea del libero mandato politico quale presupposto necessario per la rappresentanza nazionale, il partito politico costituisce l'elemento essenziale del rapporto rappresentativo, che consente di superare il contrasto tra principio democratico e principio rappresentativo, così evitando *“da un lato, che la necessaria autonomia del rappresentante dai rappresentati degradi a libertà assoluta, dall'altro, che il necessario rapporto con i rappresentati impedisca al rappresentante di perseguire interessi generali”* (ivi 97).

<sup>148</sup> Cfr. sul punto M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., in part. 54: *“e così, nel rappresentare, l'istituzione-partito ha garantito l'indirizzo della partecipazione individuale, evitando indebite frammentazioni dell'agire partecipativo, riconducibili ad un soggettivismo che contrasta con la connotazione istituzionale della partecipazione.”*

<sup>149</sup> ... considerando il quale, una certa dottrina ha ritenuto di individuare il protagonista della crisi nel soggetto rappresentato piuttosto che nel rappresentate: *“la perdita delle identità collettive e (addirittura) individuali, lo smarrimento del senso del legame sociale; la volatilità dei ruoli sociali (...) rende problematica la stessa identificazione del soggetto da rappresentare”* e *“la sede parlamentare diventa il luogo in cui si tenta, in qualche modo, di ridurre ad unità i dispersi brandelli di un pluralismo troppo disarticolato.”* – M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 117.

dall'alto e non dagli iscritti, non consentirebbe di associarsi “per concorrere a determinare la politica nazionale””<sup>150</sup>.

Tuttavia, malgrado gli isolati (discutibili) sforzi di alcune correnti politiche, le tendenze dei partiti contemporanei sembrano orientate proprio in tale ultima direzione, continuando così ad aumentare il distacco della classe politica dal popolo sovrano, con il quale un contatto è ricercato soltanto in funzione del momento elettorale.

Non è scontato dire che, a causa della limitata partecipazione democratica interna ai partiti e della discutibile trasparenza dei loro processi decisionali, oggi si assiste a una profonda crisi del tessuto partitico, i cui effetti si manifestano in una pluralità di fenomeni, tra cui l'irrigidimento in senso oligarchico degli apparati dirigenti<sup>151</sup>, una gestione sempre più clientelare del potere, la tendenziale personalizzazione delle dinamiche politiche, che ne ha eroso la base sociale originaria<sup>152</sup>, nonché una preoccupante apertura al particolarismo e ai cosiddetti “voti di scambio”<sup>153</sup>. Tutte cause che hanno contribuito a privare i partiti della capacità di svolgere i propri tradizionali compiti d'integrazione e mediazione<sup>154</sup>.

---

<sup>150</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 109-110.

<sup>151</sup> Cfr. sul tema L. Canfora e G. Zabegelsky, *La maschera democratica dell'oligarchia*, Bari, 2014, in part. 79 ss..

In forza del testuale riferimento al “metodo democratico” nell'art. 49 della Costituzione, è stata presa in considerazione l'ipotesi di una disciplina legislativa avente ad oggetto l'organizzazione interna dei partiti, al fine di garantirne il funzionamento e salvaguardarne la democraticità. Ciò malgrado, continua a prevalere l'opinione secondo cui la libertà del partito e all'interno del partito sia garantita in modo più efficace dalla sua configurazione in termini di associazione privata non riconosciute. Cfr. sul punto G. Moschella, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, cit. 183 ss., che non esclude completamente l'opportunità di un intervento statale, ponendo l'accento sulla necessità di rafforzare i meccanismi incidenti sul rapporto tra cittadino, partito ed istituzioni, al fine di evitare derive partitocratiche.

<sup>152</sup> In tal senso, cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000, 12. Sul tema cfr. anche J. Habermas, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1990, 251-252: “(...) All'opinione pubblica subentra, all'interno di una sfera pubblica manipolata, un'atmosfera di disponibilità all'acclamazione [in cui] gli appelli gestiti secondo parametri psicologici accuratamente accertati e verificati sperimentalmente debbono perdere quanto più possibile ogni rapporto con i principi politici programmatici (...). Il loro senso si esaurisce nel riscuotere quel tipo di popolarità che oggi, nella società di massa, sostituisce la relazione immediata dell'individuo con la politica. (...) L'indice di popolarità è, per un governo, il metro di controllo sull'opinione non pubblica della popolazione ovvero della maggior pubblicità convertibile in popolarità che esso deve conferire all'apparato direttivo”.

<sup>153</sup> Cfr. sul punto G. Pasquino, *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in L. Violante (a cura di e con la collaborazione di F. Piazza), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Annali 17, Torino, 2001, in part. 659-660; F. Fabrizzi, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in *federalismi.it*, n. 8/2015.

<sup>154</sup> Qualcuno ha evidenziato, ormai da tempo, come il sistema partitico in Italia sia caduto in un “immobilismo senza ricambio al governo del paese. Il partito, delineato dalla Costituzione come cerniera tra società civile e apparato statale, diviene un diaframma” – V. Lippolis, *I partiti nelle*

Ebbene, è opinione diffusa (e condivisibile) che proprio per l'importanza fondamentale del ruolo svolto dai partiti politici nel meccanismo della rappresentanza politica, la sofferenza del sistema partitico si traduca in sofferenza del sistema rappresentativo<sup>155</sup> – a maggior ragione, dunque, se, ritenendo anacronistica e cieca la regola costituzionalizzata del libero mandato, si reputi che oggi l'eletto rappresenti la Nazione “*non perché, come avveniva nello Stato liberale, ne interpreta – rectius crea – liberamente l'altrimenti inesprimibile volontà, quanto piuttosto perché chiamato a perseguire i fini politici del partito*” e che, pertanto, sia la rappresentanza nazionale che il divieto di vincolo di mandato siano principi che, avendo “*perso gran parte del loro significato originario ... necessitano di essere reinterpretati [proprio] alla luce della decisiva intermediazione svolta dai partiti tra elettori ed eletti*”<sup>156</sup>.

La denunciata incapacità dei partiti di sintetizzare, ormai, le molteplici istanze sociali al fine di agire nell'interesse generale (pur se interpretato secondo la propria visione “parziale”), rende arduo sostenere con fermezza che la garanzia delle concreta partecipazione del popolo ai processi decisionali riguardanti il Paese e i

---

*istituzioni repubblicane*, in *Rassegna parlamentare*, vol. 4, 2003, 919 ss. e in part. 933. Cfr. anche G. Berti, *La responsabilità pubblica Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994, in part. 99-102; G. Rizzoni, *Art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 981ss.; G. Costa, *Partiti politici: una via per la credibilità*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 6/2012, 465; E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012, 179 ss., ove osserva come i partiti non siano riusciti a svolgere una funzione di filtro, operando piuttosto come diaframmi e, cioè, favorendo gli interessi e gli orientamenti di oligarchie ristrette o di leadership personali, senza saper operare come mediatori sociali nell'ambito di un processo dal basso verso l'alto; M. Ainis, *Democrazia zoppa*, Intervento alla tavola rotonda *Il diritto costituzionale è ancora regola e limite al potere?*, durante la presentazione degli Scritti Carllassare, Padova, 20 novembre 2009; R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ... Voyage au bout de la nuit?*, in *Rappresentanza politica e governabilità alla prova delle riforme costituzionali*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2015.

Non manca chi, contrariamente, qualifica tale crisi partitica come una “*dimensione consustanziale*” ai partiti “*perché, nella tensione dinamica tra rappresentanti e rappresentati, le soluzioni politiche infine elaborate hanno in sé un ineliminabile margine di perfettibilità*” – S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 124.

<sup>155</sup> “*La crisi della politica nei sistemi democratici occidentali ha il proprio nodo cruciale nel rapporto di rappresentanza politica, che non è più rappresentanza libera e piena ma viene percepita come forma limitata di una rappresentanza di interessi soggetta alla parzialità, ai mutamenti, alle combinazioni con i quali gli interessi giocano nei rapporti di interazione: se all'origine costituiva un complesso processo di interazione e di identificazione, la rappresentanza politica appare oggi incerta e debole, bisognosa di costanti verifiche. Da questa riduzione l'idea di rappresentanza esce completamente stravolta, evidenziando in modo sempre più marcato il contrasto tra la forza dell'organizzazione politica e la debolezza della sua rappresentatività.*” – G. Arena e F. Cortese, (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano, 2011.

<sup>156</sup> S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 97 e 102, che concludendo il periodo così aggiunge: “*Nelle moderne democrazie il concetto di Nazione perde ogni connotazione astratta per identificarsi nel popolo inteso come pluralità che si fa unità politica*”.

propri interessi possa essere assicurata mediante l'abolizione del libero mandato<sup>157</sup>, a preteso superamento delle ipocrisie ascritte al sistema rappresentativo attuale. In tal senso, infatti, se da una parte, vincolando l'eletto all'osservanza degli impegni assunti verso gli elettori e del programma condiviso con il partito, potrebbe essere più agevole controllarne l'operato e la coerenza, potendo disporre di un parametro di valutazione più oggettivo, dall'altra v'è da considerare che, in questo modo, i rappresentanti eletti verrebbero degradati a meri strumenti di partito<sup>158</sup> e si troverebbero, così, a dover rappresentare il popolo (intero) agendo per conto di strutture ormai autoreferenziali<sup>159</sup>.

Come ben osservato, ancorché l'attuale polemica al sistema dei partiti appaia spesso demagogica e qualunquista, è in ogni caso evidente come, partendo da alcuni elementi di fatto che sono palesi, *“cioè da una chiusura evidente di quello che resta della politica italiana in una logica puramente difensiva e da una grande difficoltà a ritrovare le vie della rappresentatività”*<sup>160</sup>, la stessa rifletta pur sempre un profondo malcontento generale (di cui è prova tangibile il massiccio astensionismo alle elezioni).

Pertanto, le criticità innanzi esaminate invitano senz'altro a riflettere e a valutare l'opportunità di una rivisitazione del canale di partecipazione democratica mediata, onde poter assicurare un effettivo esercizio della sovranità al popolo; ma attribuire capacità salvifica ad organismi che sono in preda ad una fortissima crisi identitaria e che continuano a dimostrare di non saper realmente garantire ai cittadini la possibilità di concorrere, loro tramite, a determinare la politica nazionale, non può apparire del tutto rassicurante. Forse, è ancora prematuro.

---

<sup>157</sup> Si rammenti che, a seguito dell'esplosione del fenomeno della “mobilità” parlamentare sono state presentate nel tempo diverse proposte di modifica dell'art. 67 della Costituzione, aventi ad oggetto l'abolizione del divieto di mandato imperativo, pur lasciando inalterato il principio della rappresentanza nazionale.

<sup>158</sup> *“Chi agisce sulla base di istruzioni rigide è il portavoce, il nunzio (...) ma questa non è affatto un modo caratteristico di agire dei corpi collettivi. È se mai una caratteristica degli organismi regolati su base oligarchica, cioè di quegli organismi in cui il flusso del potere procede dall'alto in basso e non dal basso in alto, e quindi molto più adatta ai sistemi autocratici che non a quelli democratici.”* – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit. 52.

<sup>159</sup> Efficace una chiosa di L. Carlassare in proposito, ove l'autrice, riferendosi ai rappresentanti eletti, mette in evidenza come *“la loro effettiva responsabilità è verso chi li ha messi in lista, non verso il popolo; se non obbediscono prontamente sanno in anticipo che non saranno rieletti mai più. Così non solo si deforma la rappresentanza e si toglie potere al popolo sovrano, ma nello stesso tempo si toglie potere al Parlamento i cui membri, preoccupati di compiacere chi li ha favoriti, ne seguono pedissequamente i comandi.”* – L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 158.

<sup>160</sup> L. Canfora e G. Zagrebelsky, *La maschera democratica dell'oligarchia*, cit., 81.

## 5. La rappresentanza irrinunciabile

In un simile scenario, la partecipazione popolare fatica, indubbiamente, a trovare espressione attraverso i tradizionali canali di partecipazione politica indiretta<sup>161</sup>, facendo avvertire l'esigenza di creare nuovi collegamenti tra sfera istituzionale e sfera sociale<sup>162</sup>.

Lo stato d'animo generale ed il senso di difficoltà del sistema concretamente percepito appaiono ben sintetizzati in una lucida, quanto amara riflessione: il progetto complessivamente disegnato dalla Costituzione italiana costituisce un *“programma umano, bellissimo, con al centro l'uomo concreto – non idoli dispotici come il “mercato”, la competizione, il successo –, ma anche esigente e difficile”, la cui realizzazione richiede partecipazione effettiva alle decisioni collettive, un governo democratico non solo a parole, una rappresentanza politica che consenta di mantenere vivo il rapporto fra popolo e Stato. Cose tutte che, oggi, sembrano fatte “della materia di cui son fatti i sogni”*”<sup>163</sup>.

Ancora oggi, essendo pacifico che una democrazia per esser tale implichi il necessario il controllo del potere<sup>164</sup>, come partecipazione del popolo sovrano al suo esercizio, il tema della responsabilità politica degli eletti e della crisi che ha colpito il

---

<sup>161</sup> Cfr., in tal senso, A. Touraine, *Lo Stato post-nazionale*, in A. Carbonaro (a cura di), *La legittimazione del potere. Problematiche del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milano, 1986, 38 ss.. Cfr. anche A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, cit., 88 ss., secondo il quale in tutti i paesi fondati su un sistema di democrazia mediata, la progressiva crisi dei partiti politici può condurre ad una sostanziale regressione della sovranità popolare, traducendosi in una attenuazione della capacità rappresentativa delle varie assemblee elettive e nella maggiore tendenza degli interessi a rapportarsi direttamente con gli organi esecutivi. Cfr. anche G. Azzariti, *Cittadini, Partiti e gruppi parlamentari: esiste ancora il divieto di mandato imperativo?* cit., 223.

La crisi di legittimazione dei tradizionali canali di rappresentanza politica trova riflesso negli Statuti regionali post riforma, che rinunciano a qualificare i partiti come *“strumento fondamentale della partecipazione”* (presente nel solo Statuto della Regione Toscana, all'art. 72, comma 3). In essi è venuto meno ogni riferimento ai partiti come interpreti della politica regionale o come interlocutori sociali (ad eccezione dello Statuto della Regione Abruzzo, art. 2, comma 2) – Cfr. A. Poggi, *Legislative initiative and popular participation in the 1948 Constitution and its transposition in the first generation*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, n. 1/2012, 49).

<sup>162</sup> ... nel tentativo di *“recuperare la sfera politica delegata, per troppo tempo, a partiti burocratizzati che si sono appropriati delle articolazioni istituzionali e sociali, ponendosi spesso come gli «unici intermediari tra la collettività e le istituzioni»*” – così G. Palma, *La pubblica amministrazione nella nuova prospettiva politica di valori costituzionali inesauribili, quali il decentramento funzionale ed il concorso partecipativo dei cittadini*, in *Foro amm.*, 1995, 1789 ss., in part. 1791.

<sup>163</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 18.

<sup>164</sup> Così R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, Bari, 2001, 5 ss..

sistema rappresentativo costituisce un problema aperto e fortemente dibattuto negli ambiti teorici.

Valga qui aggiungere, inoltre, che – come innanzi anticipato – gran parte della dottrina contemporanea imputa all’ultimo progetto di riforma costituzionale (AS 1429) – che, tra le altre cose, prevede il superamento del bicameralismo perfetto e l’introduzione di una “corsia preferenziale” per le proposte di legge riconducibili al programma di governo<sup>165</sup> – la causa di un aggravamento della crisi della rappresentanza, come conseguenza di una crisi che colpisce, suo tramite, il ruolo del Parlamento, privato della sua vecchia identità.

In particolare, ad avviso di tale dottrina, il disegno di legge costituzionale, intervenendo su profili organizzativi del nostro impianto istituzionale<sup>166</sup>, stravolgendolo, impatterebbe negativamente sulla sovranità popolare, sulla rappresentanza, sul diritto di voto e sulla partecipazione democratica, “*mettendo il bavaglio al dissenso*”<sup>167</sup>. Attraverso l’“*azzeramento della rappresentatività del Senato*”, chiamato, nelle nuove vesti, a rappresentare le istituzioni territoriali, senza essere più eletto in via diretta dal popolo, la nuova riforma costituzionale – che, peraltro, introducendo il ruolo propositivo dell’esecutivo nella materia istituzionale, tradizionalmente riservata alla dialettica parlamentare, implicherebbe un’anomala identificazione della maggioranza di governo con quella istituzionale – determinerebbe un preoccupante rafforzamento dei poteri esecutivi (anche per via del previsto ridimensionamento delle competenze regionali). Pur dichiaratamente adottata all’insegna della riduzione dei costi della politica e della semplificazione, essa, in combinato disposto con la nuova legge elettorale (n. 52 del 6 maggio 2015)<sup>168</sup>, si tradurrebbe, piuttosto, in una complicazione degli iter legislativi<sup>169</sup> e in uno spostamento dell’asse istituzionale in favore dell’esecutivo<sup>170</sup>.

---

<sup>165</sup> V. *supra* par. 3.

<sup>166</sup> V. *supra* nota 80.

<sup>167</sup> In tal senso G. Azzariti, L. Carlassare, G. Ferrara, A. Pace, S. Rodotà, M. Villone, *La peggiore riforma*, in *Il Manifesto*, 13 ottobre 2015.

<sup>168</sup> Tale legge, n. 52/2015 (cosiddetto *Italicum*), la cui entrata in vigore è prevista per la data dell’1 luglio 2016 – salvo pronunciamenti preventivi della Corte Costituzionale, già investita della questione della sua pretesa incostituzionalità – prevede il voto bloccato sui capilista, la fissazione di una soglia del 40% per ottenere il premio in seggi e l’assegnazione di un premio di maggioranza alla lista che supera la soglia (che consente di avere 340 deputati su 630, ovvero il 54%). Se tale soglia non è raggiunta da nessuna delle liste concorrenti si procede al ballottaggio tra le due liste più votate (indipendentemente dalla percentuale di consensi ottenuta e senza limiti di soglia) e la lista più votata si aggiudica il suddetto premio di maggioranza, indipendentemente dalla percentuale di voti raggiunta. Tutte le altre liste si ripartiscono 278 seggi rimanenti sulla base delle rispettive percentuali di voti

Tra i costituzionalisti, in effetti, non manca chi, guardando più coraggiosamente al cambiamento e riponendo più ottimismo nella possibile miglioria del progetto di riforma, all'atto dell'adozione delle rispettive misure di attuazione, dimostra minore severità nei giudizi, ritenendo di poter escludere che lo stesso, malgrado un evidente un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio nel circuito istituzionale, intervenga sulla forma di governo, *“che rimane - pur nell'ambito delle molteplici e diverse sfumature possibili - di tipo parlamentare razionalizzato”*<sup>171</sup>. In particolare, ad avviso dell'ala più “progressista” dei costituzionalisti contemporanei, *“il timore, da più parti avanzato, che si possano innescare derive autoritarie pare frutto di una infondata esagerazione e esasperazione della situazione istituzionale italiana,*

---

(ferma restando una soglia di sbarramento pari al 3% dei voti validi). Ebbene, reputando che, in tal modo, la legge elettorale potrebbe consentire anche a minoranze esigue di risultare, alla fine, vincenti, la soglia prevista dalla nuova legge elettorale è da molti è ritenuta un mero espediente per non contraddire apertamente quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.1/2014 (che, dichiarando illegittima la legge elettorale n. 270 del 21 dicembre 2005 (cosiddetto *Porcellum*), condizionava la legittimità dell'attribuzione del premio all'indicazione di una “soglia”), e per giungere, tramite il ballottaggio, *“in modo trasverso all'elezione diretta del Premier”* (così L. Carlassare, [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it), 25 gennaio 2016). *Contra*, B. Caravita, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 13 gennaio 2016, 4-5: *“Invero, anche l'effetto della legge elettorale già approvata non incide sulla natura parlamentare della forma di governo italiana. (...) anche con la nuova legge elettorale, l'eventuale dissoluzione della maggioranza politica attorno al Presidente del Consiglio non condurrebbe di per sé allo scioglimento, ma lascerebbe aperta la possibilità del Capo dello Stato di una verifica finale sull'esistenza di una (nuova) maggioranza”*.

<sup>169</sup> ...atteso che, malgrado il proprio depotenziamento, il Senato continua a conservare il potere legislativo in determinate materie, oltre ad avere la possibilità di interferire con l'attività legislativa della Camera dei Deputati. Sulla partecipazione paritaria del Senato, che non rappresenta più la Nazione, al procedimento di revisione costituzionale cfr. U. De Siervo, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), fasc. n. 1/2015, 4 e A. Barbera, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, seduta del 27 maggio 2014*, in [www.senato.it](http://www.senato.it). Sulla necessità di mantenere il carattere bicamerale delle leggi costituzionali al fine di rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale insiste cfr. V. Onida, *Approfondimento sul bicameralismo*, in *Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria*, 2013, 127.

<sup>170</sup> *“Il saggio revisore, il vero innovatore, anziché favorire l'involutione rafforzando i poteri dell'esecutivo e comprimendo ulteriormente quelli del legislativo, dovrebbe fare esattamente l'inverso. Bisognerebbe limitare e regolare lo strapotere del governo in parlamento, intervenendo sul profluvio ingiustificato di richieste di fiducia, sulla decretazione d'urgenza, sui maxi emendamenti, che umiliano l'autonomia del parlamento e dei parlamentari; si dovrebbero riscrivere i regolamenti, per regolare il dibattito parlamentare ed evitare i tempi contingentati che impediscono il confronto; sarebbe necessario assegnare alle opposizioni uno statuto ben definito e di garanzia, ostacolando così le pratiche ostruzionistiche a volte impropriamente utilizzate; appare urgente intervenire sull'organizzazione dei lavori per ridefinire il rapporto tra commissioni e aula, ricollocando al centro le commissioni – vero luogo di approfondimento e libera discussione – rispetto all'aula che ormai non rappresenta altro che un teatro della divisione, raffigurazione vuota e solo spettacolare del nostro organo parlamentare e dei nostri – spesso scalmanati – rappresentanti.”*– G. Azzariti, *Conservatori al potere, il referendum è per il cambiamento*, in *Il Manifesto*, 19 gennaio 2016.

<sup>171</sup> B. Caravita, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48*, *cit.*, 4.

*in cui non è certo difficile trovare poteri e contropoteri in grado, secondo funzioni e collocazioni istituzionali differenziate e diverse, di influenzare, temperare, correggere le decisioni della maggioranza politico - parlamentare ovvero di opporsi ad esse*<sup>172</sup>.

Tuttavia, al di là degli attualissimi dibattiti dottrinari, senza poter approfondire le numerose tematiche della riforma, cui sarebbe necessario accedere in dettaglio per provare a trarre una congrua conclusione sulle sue potenzialità o sui suoi preoccupanti risvolti, ai fini dell'analisi in corso interessa in particolar modo evidenziare che, ove la stessa dovesse trovare approvazione definitiva e laddove le norme attuative non fossero in grado di garantire un accettabile compromesso tra l'esigenza di rinnovare un sistema istituzionale in stallo e quella di tutelare la rappresentatività degli eletti<sup>173</sup>, il problema del distacco tra governanti e governati potrebbe essere effettivamente aggravato.

Intanto, nel riprendere le fila del discorso principale, resta il problema di comprendere come poter concretamente reagire dinanzi alla crisi della rappresentanza.

Se da una parte, nell'opinione di non pochi giuristi, le crescenti perplessità hanno contribuito a sfiduciare il sistema rappresentativo, sulla base di argomentazioni che, escludendo un approccio più risolutivo, vedono nella rappresentanza un'antagonista della partecipazione democratica<sup>174</sup>, le medesime considerazioni hanno sollecitato anche approcci meno disfattisti, spingendo una diversa parte della dottrina a meditare, piuttosto, sui possibili espedienti attraverso cui vivificare lo stesso sistema rappresentativo, partendo dal presupposto che quest'ultimo (proprio in forza degli argomenti innanzi esposti, a supporto del valore fondamentale del principio rappresentativo all'interno del nostro ordinamento<sup>175</sup>) sia, di fatto, connaturato ad una Repubblica democratica, pertanto essenziale ed

---

<sup>172</sup> B. Caravita, *ibidem*.

<sup>173</sup> ... in realtà, per i costituzionalisti contrari alla riforma *de qua*, la rappresentatività degli eletti, oltre ad essere pregiudicata dal mantenimento in vita di un Senato che, pur parzialmente partecipa dell'attività legislativa, non è più espressione diretta del voto popolare, sarebbe già stata compromessa dall'approvazione della nuova legge elettorale, che con premio di maggioranza e capolista bloccati, rende possibile la governabilità senza il consenso del popolo, sacrificando la rappresentanza.

<sup>174</sup> Cfr. L. Ornaghi, *Antrofe di un'idea. Brevi note sull'"inattualità" odierna della rappresentanza politica*, in Riv. Dir. Cost., 1, 1998, 3 ss., M. Ainis, *La cura*, Milano, 2009, 163 ss.; A Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit..

<sup>175</sup> ... che, in linea di principio, trova conferma, anche nel progetto di riforma costituzionale in corso di approvazione (pur se con qualche modifica all'assetto del sistema parlamentare). V. *supra* nota 79.

irrinunciabile<sup>176</sup>, ma non per questo incapace di integrarsi con altre forme di partecipazione<sup>177</sup>.

Ebbene, come meglio si vedrà in seguito, la sfiducia maturata nei confronti dell'apparato politico e la percepita crisi del sistema rappresentativo hanno effettivamente contribuito ad incrementare lo sviluppo di ulteriori forme partecipative, inducendo a rivisitare il senso stesso da attribuire al concetto di *metodo partecipativo*, anche alla luce della diffusione di nuovi esperimenti associativi<sup>178</sup>.

Ma possiamo quindi concludere, per tale ragione e per tutte quelle precedentemente illustrate, che i processi rappresentativi mortifichino oggi la partecipazione? È possibile, cioè, affermare che la partecipazione costituisca “altro” rispetto alla rappresentanza e che, pertanto, una sua piena concretizzazione possa aver luogo a prescindere dal funzionamento del sistema rappresentativo?

In realtà, avendo messo in rilievo il valore fondamentale e fondante del principio rappresentativo – quale tramite essenziale per l'attuazione della sovranità popolare in una Repubblica democratica caratterizzata da una società complessa –, è del tutto evidente che il presupposto alla base delle argomentazioni finora esposte sia proprio quello di ritenere che la rappresentanza è essa stessa partecipazione democratica<sup>179</sup>, in termini di valore costituzionale.

Sul piano pratico, è certamente possibile (lo prevede anche la Costituzione) che all'interno di una democrazia rappresentativa, dunque fondata “*sulla regola maggioritaria e su meccanismi elettivi*”<sup>180</sup>, la partecipazione democratica si espliciti anche in forme differenti, talvolta per rispondere alle mutevoli esigenze della società o per sopperire alle carenze di altri canali partecipativi.

Non per questo, tuttavia, tali diverse forme di partecipazione (teoricamente catalogate attraverso il riferimento a corrispondenti prototipi di democrazia – c.d.

---

<sup>176</sup> “... l'unica possibile forma reale in cui nella realtà sociale odierna possa attuarsi l'idea di democrazia” – così H. Kelsen in, *La democrazia*, cit., 94.

<sup>177</sup> In tal senso cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit. 31 ss.; N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, cit., 43 ss.; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 10 ss.; N. Bobbio, *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, cit., 6 e Id., *Il futuro della democrazia*, cit., 41-42.

<sup>178</sup> V. Cap. III, in part. par. 3.

<sup>179</sup> ... da qualcuno concepita come la forma “idealmente migliore” negli Stati democratici moderni (cfr. J.S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), trad. it., Milano, 1946, 82 e G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit., 156-157).

<sup>180</sup> F. Raniolo, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007, 75.

diretta, partecipativa e/o deliberativa), devono reputarsi inconciliabili con un sistema rappresentativo<sup>181</sup>, potendo essere piuttosto utili a migliorarne il funzionamento.

L'equivoco di base è quello di ritenere che la stessa partecipazione e gli istituti (non rappresentativi) attraverso cui si questa esprime siano qualcosa di distinto rispetto alla rappresentanza e che, pertanto, possano costituirne soltanto un'alternativa.

Ebbene, si intende qui aderire all'opinione di chi concepisce, invece, la rappresentanza e la partecipazione come principi parimenti necessari alla costruzione dell'ordinamento democratico, tra cui non v'è contrapposizione ma "circolarità"<sup>182</sup> e integrazione.

L'interpretazione del concetto di partecipazione è stata evidentemente condizionata da un fraintendimento circa l'esatta collocazione degli istituti di partecipazione non mediata, concepiti quali strumenti disciplinati dall'ordinamento in via meramente eccezionale, in forza di un loro presunto contrasto con i principi dell'ordinamento rappresentativo (poiché sottrarrebbero o limiterebbero le funzioni degli organi rappresentativi)<sup>183</sup>. Per lungo tempo, infatti, la partecipazione è stata erroneamente valutata soltanto in funzione della quantità degli istituti di democrazia diretta disciplinati ed attuati<sup>184</sup>.

Tuttavia, una simile ricostruzione tralascia di considerare che, in realtà, un ordinamento che adotti un sistema di carattere rappresentativo (funzionale) non necessariamente è meno partecipativo rispetto all'ordinamento che privilegi il ricorso a forme di decisione diretta da parte del corpo elettorale<sup>185</sup>.

Del resto, è la nostra stessa Costituzione che, prevedendo forme di partecipazione diretta in un sistema fondato sulla delega politica, ne ammette la possibile

<sup>181</sup> In tal senso cfr. A. Atripaldi, *Lo Stato, a Piazza e la "democrazia rappresentativa"*, Prefazione a A. Pigliaru, *La piazza e lo Stato*, Nuoro, 2012, XIV; P.V. Uleri, *Referendum e iniziative popolari*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, 73.

<sup>182</sup> N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2010, IX.

<sup>183</sup> Un'impostazione che, condizionando l'evoluzione del concetto di partecipazione, ha indotto, fin dal dibattito in Assemblea Costituente, a reputare gli istituti di partecipazione quali "strumenti da trattare con estrema cautela e, talvolta, con diffidenza." – V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, Introduzione, cit.*

<sup>184</sup> In tal senso, cfr. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, cit.* 7.

<sup>185</sup> ... implicando, peraltro, tale ipotesi – ove non adeguatamente regolamentata – il rischio della insorgenza di altre problematiche, potendo il cosiddetto *partecipazionismo* determinare una forma di collettivizzazione del potere e porre, dunque, il problema della tutela delle libertà individuali nei confronti del "potere collettivo". Cfr. a riguardo F. Raniolo, *La partecipazione politica, cit.*, 79 e G. Sartori, *La politica. Logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano 1979, 162.

coniugazione con la rappresentanza, riuscendo a “*tenere insieme opposte concezioni della cittadinanza politica: quella strumentale, caratterizzante la tradizione liberale, che, in estrema sintesi, esclude che partecipare al potere possa essere considerato un valore di per se stesso, e quella repubblicana della dottrina statale, secondo cui partecipare è elemento costitutivo dello stato di cittadino, fattore che consente una potenziale alternanza di governo.*”<sup>186</sup>

Di conseguenza, sembra corretto escludere che un “intervento manutentivo” sulle attuali forme di rappresentanza debba necessariamente tradursi in un abbandono del sistema rappresentativo e che la partecipazione possa essere concepita soltanto come un rimedio alternativo alla inattualità della rappresentanza e alle sue rilevate aporie.

Ciò premesso, anche al fine di confermare tali assunti conclusivi, sarà interessante verificare, nel prosieguo del lavoro, se e in che termini ulteriori mezzi di partecipazione siano in grado di integrare la rappresentanza, onde provare a maturare qualche riflessione sulla complessiva dimensione partecipativa all’interno del nostro ordinamento e valutare come il concetto della partecipazione democratica si sia evoluto nel tempo.

---

<sup>186</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 18.

## CAPITOLO TERZO

### **Partecipazione come stimolo e controllo.**

#### **Gli istituti di democrazia diretta**

SOMMARIO: 1. La partecipazione “integrativa”. Uno stimolo alla *responsività* – 2. La partecipazione democratica diretta – 3. L’istituto del *recall* e le difficoltà della sua importazione – 4. I classici istituti di democrazia diretta – 4.1. Il *referendum* (di tipo abrogativo) – 4.2 La petizione – 4.3 L’iniziativa legislativa popolare e il processo riformativo della partecipazione propulsiva.

#### **1. La partecipazione “integrativa”. Uno stimolo alla *responsività***

Onde poter proseguire il discorso sulla partecipazione democratica secondo il percorso tracciato nella parte introduttiva del lavoro, è opportuno ripartire dal punto d’arrivo raggiunto con le precedenti argomentazioni.

Assumendo il principio rappresentativo quale valore fondamentale del nostro ordinamento – poiché tramite essenziale per l’attuazione della sovranità popolare in una democrazia complessa – e quindi, l’esistenza di un rapporto di continuità e non di contrapposizione tra rappresentanza e partecipazione<sup>1</sup>, si è osservato come una congrua integrazione di (ulteriori) strumenti partecipativi nei processi funzionali del nostro sistema rappresentativo, evidentemente affannato, possa garantirne una rilegittimazione e permettere, così, di recuperare (non, quindi, di escludere o sostituire) una rappresentanza effettiva, che sappia realmente dar voce alla volontà degli elettori e sia, dunque, in grado di rifletterne adeguatamente i bisogni e le opinioni.

---

<sup>1</sup> N. Urbinati, *Democrazia rappresentativa e controllo dei poteri*, cit., IX.

Come visto, infatti, tra gli aspetti più problematici del sistema rappresentativo v'è quello della responsabilità del rappresentante: al di là del momento elettorale, il rappresentato non ha facile occasione per condizionare l'operato dell'eletto e far valere la cosiddetta *accountability* elettorale dei governanti, non potendo sanzionarne eventuali irresponsabilità con strumenti diversi dal voto.

Ciò malgrado, il divieto di mandato imperativo è contemplato dalla nostra Costituzione al preminente fine di garantire la tutela dell'interesse generale, salvaguardando la libertà di cui l'eletto, quale rappresentante dell'intera Nazione, ha bisogno per esercitare il proprio mandato senza soggiacere a vincoli di sorta nei confronti dei propri elettori, né verso il proprio partito.

Ebbene, sulla base di tali premesse – qui brevemente richiamate<sup>2</sup> – si è constatato, in precedenza, come l'individuazione di un equilibrio nel rapporto di rappresentanza politica non sia affatto agevole, poiché: enfatizzare il *rapporto* tra elettore ed eletto (nel senso di attribuire allo stesso una rilevanza giuridica) implicherebbe la difficoltà di definire contenuto e termini del mandato (elettorale) che ne è alla base, il quale presenta inevitabili peculiarità rispetto al mandato civilistico; d'altra parte, mettere in rilievo la *situazione*, accentuando la distanza della rappresentanza politica da quella giuridica, equivarrebbe a rendere l'eletto *dominus* assoluto del rapporto di rappresentanza.

Ed infatti, la panoramica dei differenti orientamenti dottrinari dibattutisi sul tema si è finora conclusa con il riconoscimento della impossibilità di privilegiare uno dei due modi di intendere la rappresentanza politica a discapito dell'altro, correndo altrimenti il rischio, in un caso, di degradare il rappresentante politico a mero delegato e, nell'altro, di frustrare la posizione e le esigenze del rappresentato.

Di conseguenza, considerato che il problema concreto attiene alla responsabilità (troppo tenue) del rappresentante, quale elemento essenziale e qualificante della rappresentanza politica, e che il principio rappresentativo caratterizza in modo essenziale la nostra democrazia, onde poter garantire la pienezza della partecipazione democratica appare più che mai necessaria la ricerca di soluzioni che prevengano o

---

<sup>2</sup> Per l'approfondimento di tali temi e dei profili problematici correlati all'inquadramento della rappresentanza politica, nonché delle varie tesi dottrinarie maturate a riguardo, cfr. Cap. II, par. 4 ss..

risolvano gli eventuali contrasti tra popolo ed eletti, senza dover necessariamente propugnare una rottamazione del sistema rappresentativo<sup>3</sup>.

Attraverso un incremento della partecipazione all'interno di ogni procedimento teso alla individuazione dell'interesse generale ed alla conseguente elaborazione degli indirizzi politici, i cittadini avrebbero maggiore possibilità di influenzare l'operato delle assemblee rappresentative e, contestualmente, di sottoporre le stesse ad un più fitto controllo<sup>4</sup>, oltre ad avere l'opportunità di esercitare il proprio scrutinio di responsabilità con maggiore consapevolezza, soprattutto mediante il voto.

Se da una parte, infatti, le dinamiche istituzionali della rappresentanza assicurano agli eletti un certo grado di indipendenza rispetto ai propri elettori ed ai propri partiti, dall'altro "*un'adeguata valorizzazione del principio partecipativo e degli istituti costituzionalmente deputati ad esprimerlo*"<sup>5</sup>, potrebbe garantire un reale potenziamento degli strumenti di verifica a favore della collettività, che, in tal modo, potrebbe recuperare la fiducia persa nel sistema rappresentativo.

Mediante una congrua valorizzazione della partecipazione democratica non solo mediata, verrebbe garantita la piena applicazione del fondamentale principio di sovranità popolare, che – come detto – "*appartiene*" al popolo non nel senso di ritenere che questi, titolare formale del potere, ne trasferisca l'esercizio in capo agli eletti, ma nel senso di concepire il popolo stesso come origine e sede costante della sovranità<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> V. in part. Cap. II, par. 5.

<sup>4</sup> In tal senso, cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2008, 180 ss. e Id., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, 158, per il quale tali facoltà potrebbero essere esercitate a partire dalla fase propulsiva fino a quella decisionale. Cfr. anche E. Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, cit., 44.

Per una parte della dottrina, l'attribuzione di tale potere di controllo ai cittadini induce a superare la rigida dicotomia tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, in favore della nuova forma di *democrazia semi-rappresentativa* o *rappresentativo-partecipativa*, rispetto alla quale la cosiddetta *democrazia partecipativa* opererebbe come una sorta di traghettatore. Tale nuovo modello ibrido di democrazia è stato oggetto di un'interessante teorizzazione proposta da M. Luciani, in *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al *Convegno Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova 19-21 giugno 2003. A tale modello si avvicina quello immaginato da N. Bobbio, in *Il futuro della democrazia*, cit., 53, che, facendo riferimento all'interazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, parla di *democrazia integrale*.

<sup>5</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 33.

<sup>6</sup> Cfr. in proposito, C. Esposito, *La Costituzione italiana*, cit., 10; C. Mortati, *Commento all'art. 1 Cost.*, cit., 23. Sul punto v. *amplius* Cap. II, par. 2.

Come già osservato, infatti, la formula adottata nell'art. 1 della Costituzione è stata scelta proprio “per sottolineare la permanenza della sovranità nel popolo e la continuità del suo esercizio, [che] esclude deleghe in bianco, esclude le diverse forme in cui è stata proposta la cosiddetta “democrazia immediata”, la democrazia d’investitura dove il popolo, muto per cinque anni, ha voce solo al momento delle elezioni, avendo delegato ad altri il proprio potere”<sup>7</sup>.

Il fenomeno partecipativo, pertanto, non può che costituire un fenomeno vario, in quanto inevitabilmente condizionato dalle trasformazioni della società<sup>8</sup>, che a loro volta si riflettono sulla sua stessa relazione con la rappresentanza<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 53.

Il concetto di “democrazia immediata” descrive quel modello di democrazia che, tenuto distinto dal modello di “democrazia mediata” o “consociativa” (“fondato sul pluripartitismo più o meno esasperato (benché bilanciato al suo interno dalla ... clausola preclusiva verso partiti ritenuti “antisistema”)”), rinvia a “forme di organizzazione della democrazia di tipo “competitivo”, che sono state anche definite “immediate” per sottolineare la ricerca di un rapporto di maggiore prossimità del cittadino sovrano nel suo potere d’influenza/determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta dei suoi rappresentanti e dei vertici degli esecutivi, la cui determinazione, in tal modo, veniva sottratta alla disponibilità dei partiti” (così S. Gambino, *Forme di governo e rappresentanza politica fra costituzione materiale e prospettive de jure condendo. Riflessioni introduttive*, in Id. (a cura di) *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americane*, Milano, 2007, 33). In altri termini, la “democrazia immediata” è stata assimilata al fenomeno di “presidenzializzazione” della politica e delle istituzioni di governo del Paese, cui corrispondono quelle “forme di democrazia” tendenzialmente plebiscitarie, che, presupponendo una dimensione individualistica della società contemporanea ed assumendo la cittadinanza come “una somma di individui dissociati” (cfr. N. Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, 2006), non ripongono fiducia nella utilità di corpi e strutture intermedie e tendono ad instaurare un rapporto diretto tra la leadership e l’elettorato, cui è riconosciuta una bassa propensione partecipativa e che merita di essere coinvolto soltanto nel momento elettorale (cfr. L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 29 novembre 2005; M. Calise, *Presidentialization, Italian Style*, in T. Poguntke e P. Webb, *The Presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004; S. Ceccanti, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. Frosini, C. Bassau, P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009, 53).

Richiamando tanto l’esperienza della Commissione Bicamerale presieduta dall’on. D’Alema nel 1997-1998 quanto la riforma costituzionale successivamente varata dal centro-destra politico italiano e bocciata dal popolo con il referendum nel 2006, L. Carlassare segnala sul tema le significative “le reazioni alla riforma costituzionale ... che costituiva l’espressione estrema di quella distorta idea” (rinviando ad un proprio precedente intervento, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2003, nonché, *ex multis*, ai saggi di L. Elia, *Una forma di governo unica al mondo*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, Firenze, 2004, 363 ss.; A. Pace, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, ivi, 216 ss.; M. Volpi, *La controriforma costituzionale*, ivi, 288; G. Amato, *Una riforma sbagliata*, ivi, 27 ss.).

<sup>8</sup> In tal senso, N. Urbinati, *Lo scettro senza il re*, cit., che definisce tale relazione “permeabile alle trasformazioni politiche della società”.

<sup>9</sup> A proposito delle molteplici forme espressive della partecipazione, v’è chi conferma che non possa esistere un unico modello di partecipazione anche per il fatto che la Costituzione non sia soltanto un atto ma anche un processo, “non è soltanto norma, ma anche realtà” – R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore - J. Luther, Milano, 1988, 153. In tal senso si vedano anche H. Heller, *Dottrina dello Stato* (1934), trad. it., Napoli, 1988, 384, che definisce la Costituzione “un prodotto, non attività ma piuttosto forma di attività: essa è una forma aperta, dentro cui passa la vita: vita in forma e forma della vita”; C. Mortati, *Istituzioni di diritto*

In tal senso, dunque, è corretto ritenere che il maggiore e più diretto coinvolgimento dei cittadini vada oggi concepito non soltanto nell'ottica di porli nella migliore condizione per vigilare sull'operato degli eletti, ma anche in un'ottica più propositiva, rafforzandone, ad esempio, la partecipazione nella fase preliminare dei processi decisionali<sup>10</sup>, quando una sintesi dei differenti interessi collettivi non abbia ancora avuto luogo e una valutazione delle divergenti opinioni potrebbe meglio orientare i rappresentanti nell'adozione delle proprie scelte, arricchendo in ogni caso il dialogo politico e sociale e realizzando *“quell'“identità del sentire politico”, che determina un vincolo che, condiziona, influenza, orienta l'attività del rappresentante, chiamato a “riflettere nella sua azione le concezioni e gli orientamenti intorno a cui si è formato il rapporto (...)”*<sup>11</sup>. Il popolo contribuirebbe, così, a dare impulso all'attività degli organi rappresentativi e a stimolarne la fondamentale capacità *“di recepire le istanze più urgenti che partono dalla società, collegarle alle finalità che, attraverso le enunciazioni contenute nelle norme programmatiche, la Costituzione ha fissato, e graduare quindi il ritmo dell'indirizzo politico in ragione di quelle istanze”*<sup>12</sup>.

È evidente pertanto che, mediante un suo impiego proficuo e dinamico, la partecipazione possa costituire il veicolo più adeguato per attivare dei meccanismi di responsabilità, sollecitando concretamente la *responsività* dei rappresentanti, cosiddetta *responsiveness*.

Il termine, preso in prestito dalla dottrina anglosassone, è utilizzato per alludere proprio alla *“prontezza potenziale a rispondere”* da parte dell'eletto nei confronti

---

*pubblico, cit.*, 27, che nella propria teoria della costituzione materiale, evidenzia come l'essenza dell'ordinamento vada ricercata nel *“sostrato reale”* che vivifica e alimenta *“il proprio sistema costituzionale”*; A. Spadaro, *Dalla costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” storico. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni cost.*, 1998, 416 ss., che presuppone una costante *“riconformazione concettuale”* delle regole costituzionali; A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità della politica»*, in *Pol. dir.*, 2000, 26.

<sup>10</sup> *“... anche il partecipare per mezzo del proporre nelle forme e secondo i limiti individuati dalla Costituzione, può rappresentare elemento di significativa correzione alle distorsioni del sistema rappresentativo dove essa può essere efficace e determinare, ovvero, come avvertiva il Martines, nelle fasi della selezione progettuale e della successiva trasmissione delle istanze ai detentori del potere politico, la cui responsività andrà misurata anche sulla base delle scelte effettuate a partire dalle proposte presentate”* – M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 47.

<sup>11</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit. 39, ove l'autore cita testualmente E.W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza*, cit. 258.

<sup>12</sup> G. Ferrara, *Il Presidente di assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 230, in M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit. 40.

dell'elettore<sup>13</sup>, ovvero alla necessità che il rappresentante sia responsivo nei confronti del popolo, conformando e mantenendo la propria azione in armonia con gli interessi di questi ultimo<sup>14</sup>.

A ben vedere, in realtà, ancorché da un punto di vista “temporale” si possa distinguere tra la nozione (controversa) di responsabilità (verticale), che rileva nel momento elettorale, e quello della responsività, piuttosto rilevante nella fase inter-elettorale, non è oggettivamente possibile tenere distinti in modo netto i due concetti, essendovi, tra gli stessi, un'obiettiva interdipendenza, derivante dal fatto che sia comunque la periodica sottoposizione al giudizio elettorale a indurre i rappresentati ad “*assumere atteggiamenti di disponibilità responsiva nelle fasi inter-elettorali*”<sup>15</sup>.

Se è vero, infatti, che lo strumento elettorale è finalizzato a garantire che nell'ambito delle assemblee rappresentative trovino espressione le esigenze e gli orientamenti di una realtà multiforme, il rendiconto periodico dei rappresentanti al corpo elettorale può utilmente condizionare l'eletto nell'esercizio delle proprie funzioni, spingendolo ad essere responsivo nei confronti dei rappresentati e riducendone, dunque, la posizione di indipendenza<sup>16</sup>.

In altre parole, quindi, seppure gli organi rappresentativi continuano ad esercitare il potere decisionale godendo della propria autonomia istituzionale, in forza dell'investitura popolare ricevuta, il maggiore protagonismo dei cittadini non potrebbe che implicare un condizionamento indiretto sull'operato dei rappresentanti: la loro eventuale “bassa responsività” durante l'esercizio del mandato ricevuto graverebbe sul giudizio espresso dal popolo nel momento elettorale.

Ebbene, esclusa l'autosufficienza della dimensione rappresentativa all'interno di un sistema democratico fondato sul riconoscimento della sovranità al popolo, sulla base di quanto premesso, si procederà ad indagare le varie forme di partecipazione che, operando in via più diretta, dovrebbero (o vorrebbero) rendere più ampio l'esercizio di tale sovranità, ad integrazione dei meccanismi della rappresentanza.

---

<sup>13</sup> Sulla nozione di responsività cfr. H.F. Pitkin, *The concept of representation*, cit., 233.

<sup>14</sup> Parte della dottrina ha particolare premura di far notare a riguardo come l'esperienza anglosassone, in relazione alla *responsiveness*, quale capacità dei rappresentanti di recepire e rappresentare gli interessi ed i desideri dei rappresentati, fornisca la storica dimostrazione di come il “*divieto di vincolo di mandato non implica la negazione del rapporto tra eletti ed elettori, i cui particolari interessi vanno selezionati, mediati e sussunti se coincidenti o non contrastanti con gli interessi dell'intera collettività*” – S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 46.

<sup>15</sup> In tal senso D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, cit., 39.

<sup>16</sup> Cfr. sul punto A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo*, cit., 37.

Preliminarmente, però, appare doverosa una brevissima precisazione. Malgrado gli intenti dell'analisi in corso – poc'anzi rivelati – v'è la piena consapevolezza del fatto che “*il momento imprescindibile della democrazia*” sia costituito dal voto e che “*la premessa indispensabile per uscire dalla crisi della rappresentanza politica*”<sup>17</sup> sia l'adozione di un sistema elettorale capace di garantire una sua maggiore responsabilizzazione e che conferisca, dunque, agli elettori la reale possibilità di “sanzionare” le forze politiche insoddisfacenti.

Tuttavia, pur riconoscendo che, nell'ambito di uno studio avente ad oggetto la valutazione di tutte le vie praticabili per rianimare il sistema rappresentativo, sia cruciale anche la questione della normativa elettorale e delle formule che meglio consentano ai cittadini di interferire con le scelte dei rappresentanti, le politiche programmate e i vari schieramenti, si è scelto, nel prosieguo del lavoro (anche per coerenza con gli intenti tracciati) di volgere piuttosto lo sguardo agli ulteriori strumenti partecipativi che, soccorrendo il sistema rappresentativo attuale con formule di coinvolgimento popolare non mediato, consentono di cogliere la complessiva (e complessa) dimensione della partecipazione democratica all'interno del nostro ordinamento.

## **2. La partecipazione democratica diretta**

Il tratto più significativo delle tendenze costituzionalistiche europee sviluppatesi nel periodo postbellico è costituito dalla organizzazione di sistemi rappresentativi atti a canalizzare la partecipazione del popolo, titolare della sovranità, nella formazione della volontà pubblica, anche aprendo la strada a meccanismi di partecipazione diretta (per lo più a strumenti referendari e, più marginalmente, a forme diverse di iniziativa popolare). Ed infatti, il costituzionalismo moderno e contemporaneo, pur reputando impossibile far accedere, materialmente, tutti i cittadini alle sedi decisionali e pur ritenendo conseguentemente indispensabile il processo rappresentativo, non ha escluso la possibilità di affiancare ai meccanismi della rappresentanza forme di “interazione più diretta” tra popolo e potere.

Anche in Italia, con il referendum del 2 giugno 1946 – premessa fondamentale per la concretizzazione dell'enunciato costituzionale inserito nel secondo comma

---

<sup>17</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 193.

dell'art. 1 – sarebbe stato consolidato il rapporto tra Stato e cittadinanza, avviando il processo di costruzione di un sistema favorevole alla coesistenza di democrazia rappresentativa e democrazia diretta: la centralità attribuita al principio della sovranità popolare (in forza del quale il popolo ha la titolarità del potere ed è titolare anche del suo esercizio, assicurato dall'affermazione dei diritti politici e delle libertà fondamentali<sup>18</sup>), avrebbe, in vero, indotto l'Assemblea Costituente a discutere della necessità di garantire una maggiore partecipazione dei cittadini alla vita politica dello Stato, valutando l'inserimento nella Costituzione di strumenti tesi ad agevolare la manifestazione della loro volontà. Ritenendo che nella sua veste di sovrano, il popolo, oltre ad esercitare la preminente funzione elettiva, debba essere propulsore e controllore dell'attività dei governanti<sup>19</sup>, l'ordinamento costituzionale italiano sarebbe stato costruito attraverso l'elaborazione di un modello partecipativo complesso, caratterizzato dall'innesto di meccanismi integrativi (e correttivi) nel sistema della rappresentanza<sup>20</sup>.

Tuttavia, lo scenario socio-politico apertosi all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione italiana avrebbe favorito un atteggiamento più incline a privilegiare le istituzioni di democrazia rappresentativa e riconoscere un ruolo per lo più subordinato agli istituti di democrazia diretta. In linea generale, poi, i numerosi eventi occorsi a partire dalla seconda metà del secolo scorso, avrebbero costituito un banco di prova tutt'altro che semplice per la partecipazione democratica, non soltanto per la stratificazione sociale che avrebbe caratterizzato il Paese in misura sempre crescente (rispecchiata da un'accentuata frammentazione politica), ma anche per l'avvicinarsi di una lunga serie di note contingenze storiche, politiche ed economiche che, indebolendo anche la funzionalità del nostro sistema

---

<sup>18</sup> Cfr. T.E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006, 137, C. De Fiore, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana. A quarant'anni dal contributo di Gianni Ferrara*, in AA.VV. *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, II, 2005, 174, per il quale la sovranità, riconosciuta al popolo quale "soggetto plurale ... politicamente articolato in aggregazioni, centri d'interesse, comunità territoriali", si traduce in una "istanza egemonica diffusa, articolata in diritti civili, politici, sociali".

<sup>19</sup> Cfr. G. Amato, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, cit., 93.

<sup>20</sup> Cfr. M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953: "il sistema rappresentativo parlamentare e il referendum popolare sono ambedue espressioni dello stesso principio di sovranità del popolo". Cfr., altresì, M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de drèt públic*, 2008, 37 e 163, ove l'autore parla di "un sottomodello rappresentativo-referendario, nel quale il popolo ha sia il potere di eleggere i propri rappresentanti (e di controllarne l'operato, con facoltà sanzionatoria), sia quello di partecipare con appositi istituti alle decisioni pubbliche, sino a poter procedere anche alla loro assunzioni attraverso specifiche votazioni".

rappresentativo, avrebbero costituito un pregiudizio per la piena realizzazione della sovranità popolare.

Peraltro, anche le odierne tendenze, precedentemente descritte, non appaiono affatto rassicuranti. L'affermarsi di nuove forme di "oligarchia" e i condizionamenti derivanti alla "politica" del Paese dai grandi potentati economici – fenomeni spesso sintetizzati in formule ad effetto, come quelle di "post-democrazia", "democrazia acefala" o "democrazia ibrida"<sup>21</sup> – rendono sempre più reale il rischio di uno svuotamento delle tradizionali sedi della sovranità, di fronte al quale la migliore risposta sembra essere quella di favorire un "ritorno al popolo", recuperandone un coinvolgimento più diretto.

Ebbene, un tale obiettivo, come si vedrà, appare perseguibile non esclusivamente attraverso una, pur auspicabile, riscoperta dei classici strumenti di democrazia diretta, già affermati nella nostra Costituzione, ma anche ipotizzando l'istituzionalizzazione di nuove pratiche partecipative, il cui funzionamento non richieda, comunque, l'intermediazione della rappresentanza politica e permetta ai cittadini di inserirsi attivamente entro i processi decisionali.

---

<sup>21</sup> Sulle numerose tematiche che hanno generato tali formule e per una loro analisi critica, cfr., *ex multis*, G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014, *passim*, in cui l'autore, interpretando il significato di "post-democrazia" come "divieto di discorso sui fini", riflette sulla paralisi della rappresentanza e, a monte, della competizione politica, per trarre la conclusione di un preoccupante predominio del governo nella sua versione tecnica ed esecutiva di volontà altrui e sovrastanti; F. Tuccari, *Plebiscitaria, ma soprattutto acefala. La democrazia nell'era post-democratica*, in Il Mulino, 6/2014, un saggio in cui l'autore, se da una parte, concentra la propria analisi sulla tendenza, nei meccanismi di formazione del consenso e della leadership, "al moltiplicarsi di forme surriscaldate di leaderismo populistico-plebiscitario, che derivano da robuste spinte alla personalizzazione della politica radicate a loro volta in complesse trasformazioni economiche, sociali e culturali", dall'altra si sofferma ad esaminare "il piano del decision making democratico" ed il correlato "fenomeno della progressiva erosione della sovranità degli Stati nell'età della globalizzazione", imputato, in particolare, al trasferimento di massicce quote di potere nelle mani "di forze impersonali, anonime, che operano su scala globale e, di regola, al di fuori di qualsiasi forma di consenso e/o controllo democratico". Tuccari ritiene che gli effetti di tali processi siano singolari e contrastanti, poiché mentre la "deriva plebiscitaria" fa apparire le democrazie contemporanee come delle "iperdemocrazie del capo, fondate sul ruolo debordante di singole personalità e su forti pulsioni direttistiche", la "cessione di sovranità" le riduce a "democrazie a bassa o bassissima intensità, a ipodemocrazie assoggettate in misura sempre più ampia agli imperativi in qualche modo «oggettivi» dettati di volta in volta dallo spread, dalle grandi agenzie globali di rating, dalle oscillazioni degli indici di Borsa, dalle procedure e dai regolamenti di tecnoburocrazie ormai potentissime.". Per una lettura sul tema, cfr. anche I. Diamanti, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014, il quale, fornendo una lettura dell'attuale condizione della democrazia, riflette su come la "rete", in nome della democrazia diretta, canalizzi "l'insoddisfazione e la protesta popolari contro tutti i 'corpi intermedi' della democrazia rappresentativa: istituzioni, partiti, politici, giornalisti. E per la prima volta, con l'avvento della 'democrazia ibrida', sono gli stessi partiti a trasformarsi in anti-partiti. Così, al posto dei leader si affermano gli anti-leader. Perché oggi la principale risorsa di consenso su cui investire non è la fiducia, ma la sfiducia.".

Ed infatti, proprio sulla base di tale premessa, con il concetto di *partecipazione democratica diretta*, s'intende, in tale sede, alludere alle diverse forme di esercizio diretto della sovranità da parte dei cittadini e, cioè, alle diverse procedure partecipative basate sul principio di identità tra governanti e governati, che non richiedono forme di mediazione necessaria nell'esercizio del potere<sup>22</sup> e sono in grado di interferire con i procedimenti di decisioni politica.

### 3. L'istituto del *recall* e le difficoltà della sua importazione

Nell'ambito delle soluzioni considerate per incrementare la partecipazione popolare diretta, al fine specifico di favorire una reale (o quantomeno maggiore) corrispondenza politica tra rappresentati e rappresentanti, la dottrina continua a riflettere sulla opportunità di intensificare il condizionamento esercitato dalla collettività sulla classe rappresentativa, disponendo di strumenti che le consentano di sindacare in modo più immediato le iniziative intraprese dagli eletti nel proprio interesse (i.e. oltre il momento elettorale), dando rilievo ad una responsabilità che non sia quella meramente politica di tipo diffuso.

In particolare, sul presupposto di ritenere che la libertà dell'eletto non possa giustificare la scelta di renderlo interprete unico ed assoluto della linea politica da seguire, che le sue "incoerenze operative" non possano trovare sempre una generosa giustificazione nella regola del libero mandato (al punto da doverne tollerare i frequenti cambiamenti di rotta politica in corso di legislatura, colpevoli di mutare "gli equilibri e i rapporti di forza alla cui definizione l'elettore ha contribuito"<sup>23</sup>) e

---

<sup>22</sup> Interessanti le valutazioni sul tema di M. Luciani, in *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., ove l'autore considera come, nelle società complesse contemporanee ogni forma di governo ed ogni tecnica di decisione politica implicino, tecnicamente, un processo di mediazione, fino a ritenere inappropriato l'utilizzo dell'espressione "democrazia diretta" ("Nelle società pluralistiche (che, a ben vedere, sono caratterizzate dall'articolazione in gruppi, soggetti, collettivi, corpi intermedi, specificamente votati alla e capaci di mediazione tra cittadini e decisione politica) una interpositio fra il popolo e la decisione politica è, anche quando quella decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua "diretta" manifestazione di volontà, inevitabile. (...) È per questo, per una necessaria opera di pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale, che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri referendum, sono inseriti in alcune costituzioni rappresentative. Non di democrazia "diretta", bensì "partecipativa", insomma, si dovrebbe parlare."). Dello stesso autore, cfr. sul tema anche *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno svoltosi a Milano il 16-17 marzo 2000*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 111 - 112.

<sup>23</sup> P. Ridola, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, cit., 461. Sul fenomeno della "mobilità parlamentare" o "transfughismo parlamentare" cfr. in E. Colarullo (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive. Atti del convegno tenutosi a Cagliari il*

che, pertanto, dall'alterazione del rapporto rappresentativo debbano discendere delle conseguenze giuridicamente rilevanti<sup>24</sup>, è stata valutata l'ipotesi di importare nel nostro ordinamento l'istituto del *popular recall*.

Tale istituto di democrazia diretta, di origine statunitense<sup>25</sup>, conferisce al popolo la possibilità di sanzionare l'eventuale inosservanza del mandato elettorale da parte di un "pubblico ufficiale elettivo", attraverso la revoca di quest'ultimo dall'incarico ricevuto, prima della scadenza naturale del suo mandato, senza dover attendere, cioè,

---

25 settembre 1999, Torino, 2001, P. Caretti, *Intervento*, 177, che considera patologica la formazione in corso di legislatura di gruppi privi di legittimazione elettorale; M. Volpi, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 124, per il quale il vincolo costituzionale del divieto di mandato imperativo permetta solo di modificare "la normativa subcostituzionale con disposizioni tali da scoraggiare i cambiamenti di maggioranza e di collocazione parlamentare".

<sup>24</sup> Sul valore attribuito alla responsabilità politica diffusa le visioni sono differenti. Intesa in termini di soggezione del rappresentante alla libertà di critica pubblica, priva di strumenti di rimozione, v'è chi sostiene di poter ritenere tale responsabilità egualmente rilevante sul piano giuridico, se e nella misura in cui produca conseguenze; in tal senso cfr. G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., 113 ss. e Id., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 1341 ss., il quale vi vede uno strumento per assicurare la relazione tra elettori ed eletti che invece il divieto di mandato imperativo vorrebbe negare. *Contra* cfr. V. Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 61 ss., per il quale la teoria della responsabilità politica diffusa, cercando di trarre conseguenze giuridiche da fatti politici, sovrappone impropriamente diritto e politica, "piegando il primo alla seconda", sanzionando giuridicamente non soltanto ciò che è rilevante solo sotto il profilo politico, ma anche ciò che è costituzionalmente legittimo.

<sup>25</sup> Il primo impiego storico del *recall* risale alla fine del XVIII secolo, negli Stati Uniti. Della sua introduzione si discute anche nella Francia rivoluzionaria, che, però, preferì non recepire le proposte avanzate in tal senso nella Costituzione giacobina del 1793. La sua stabile introduzione in alcuni Stati federati degli Stati Uniti (ma non nella legislazione federale) risale agli inizi del XX, dove l'istituto, tuttavia, non ha avuto un impiego molto frequente (in L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, cit., 193). Esso consente ad una parte dell'elettorato (almeno il 10% dell'intero elettorato o di coloro che hanno votato in occasione dell'elezione del *proposed to be recalled*) di richiedere l'indizione di un referendum – tramite sottoscrizione, in un lasso di tempo limitato, di un'apposita *petition of recall*, in cui sono esposte le ragioni dell'iniziativa – per sottoporre al corpo elettorale la decisione della revoca di un rappresentante politico. Questi può difendersi dalla "accuse" mosse nei suoi confronti pubblicando una memoria difensiva sul Bollettino Ufficiale dello Stato o allegandola alla richiesta di *recall*. Oltre a pronunciarsi sulla revoca del mandato, gli elettori devono contestualmente scegliere, tra diversi candidati, chi eleggere in sostituzione del rappresentante eventualmente revocato. In entrambi i casi occorre raggiungere la maggioranza semplice dei votanti, qualunque sia il numero di questi ultimi. La sottoposizione al *recall* non permette al rappresentante di candidarsi come sostituto di se stesso.

Il *recall* fu introdotto anche in Unione sovietica e, successivamente, negli altri paesi comunisti soggetti alla sua influenza, sulla scorta delle riflessioni maturate dopo l'esperienza della Comune di Parigi del 18 marzo 1871. Tuttavia, in tali Paesi l'istituto avrebbe avuto un impiego distorto. Ancorché attribuito ai soli elettori allo scopo di assicurare la loro costante corrispondenza con gli eletti, nei regimi a partito unico il *recall* si sarebbe trasformato in strumento di negazione del pluralismo, un'arma di ricatto con cui il partito comunista, controllando gli elettori, avrebbe indotto a rimuovere dalla carica gli eventuali ribelli (talvolta, infatti, il potere di chiedere la revoca del mandato elettivo direttamente conferito agli organi direttivi del partito). Questa è la ragione per cui le più recenti costituzioni dei paesi dell'est europeo hanno abbandonato l'istituto del *recall*.

Oggi tale istituto sopravvive nelle democrazie socialiste cinese e Cubana ed è stato introdotto nelle Costituzioni di diversi Paesi, quale rafforzamento delle forme di partecipazione politica del popolo alla cosa pubblica.

la tornata elettorale successiva ed attivandone, così, una responsabilità giuridicamente rilevante.

Le modalità di esercizio del *recall* variano da sistema a sistema, potendosi verificare che, ove la petizione proposta sia stata firmata dalla maggioranza degli elettori, la revoca consegua immediatamente alla richiesta, oppure che, in caso contrario, ai fini della revoca sia necessario procedere ad un'elezione generale suppletiva, per verificare l'opinione della maggioranza nei suoi riguardi. In ogni caso, le caratteristiche essenziali dell'istituto sono comuni: il risultato cui lo stesso vorrebbe tendere è quello di rafforzare il potere di vigilanza del corpo elettorale durante il mandato degli eletti<sup>26</sup>.

Or bene, premesso che, alla luce di quanto già osservato in precedenza, le criticità della rappresentanza rilevate – e, dunque, le correlate critiche mosse al divieto di mandato imperativo (cioè alla rappresentanza concepita come rapporto fiduciario) in favore di un vincolo più stretto tra rappresentante e rappresentato, sulla falsariga del mandato civilistico, così come quelle mosse alla rappresentanza degli interessi generali, a vantaggio di una rappresentanza organica o funzionale rispetto

---

<sup>26</sup> Cfr. a riguardo J.F. Zimmerman, *The recall. The Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997, 151, che reputa il *recall* un'ovvietà del governo rappresentativo, che esige che gli elettori abbiano riconosciuta “*the authority to reserve to themselves the right to reverse decisions of their representatives and to remove representatives failing to follow majority opinion or betraying the public's trust by their egregious behavior*”, senza considerare il possibile contrasto con il divieto di mandato imperativo. Cfr. anche P. Ronchi, *Il recall nella patria del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, 364 ss.; M. Ainis, *La cura*, cit., 171 e Id., *Privilegium*, Milano, 2012. *Contra*, cfr. A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 21 ss., per il quale, mentre la rappresentanza politica delinea un mandato giuridico di tipo giuspubblicistico, l'istituto della revoca del mandato sembra piuttosto di derivazione giuridico-privatistica. Sul tema cfr. anche D.G. Bianchi, *Èlite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Soveria Mannelli, 2012, 14, il quale, sul presupposto di riconoscere una sovranità sostanziale degli eletti, concepisce la revoca del mandato piuttosto come “*il sintomo di un problema*”, che come la prospettazione di una possibile soluzione. Nello stesso senso G. Urbani, che nella Prefazione al testo di Bianchi descrive il *recall* come una patologia della democrazia rappresentativa.

In tale complesso scenario, non manca chi giunge a sostenere che l'affermazione del *recall* richiederebbe di abbandonare il principio della sovranità popolare, ritenendo che gli elettori non possano disporre del potere di revoca in quanto titolari di un vero potere sovrano, ma in quanto fonte materiale di legittimazione del potere dei rappresentanti, con i quali istaurano una relazione fiduciaria, e custodi “diffusi” della Costituzione, unico vero sovrano degli ordinamenti liberaldemocratici. In tal senso, cfr. J. Plamenatz, M.E. Plamenatz, R. Wokler, *Man and Society. Political and Social Theories from Machiavelli to Marx, From Montesquieu to the Early Socialists*, Londra, 1992, 228 e J. Dunn, *Political Obligation in its historical Context: essays in Political Theory*, Cambridge, 1980, 36-37.

Al di là dei giudizi espressi in merito alla sua apprezzabilità, per autorevole dottrina l'esistenza di tale istituto varrebbe, di per sé, a confermare che non v'è “*alcuna incompatibilità fra rappresentanza e responsabilità*” e che entrambi siano caratteri essenziali e qualificanti della rappresentanza politica – L. Carlassare, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. Zanon e F. Biondi (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit., 42 ss.).

agli interessi particolari di categoria –, non comporterebbero, tramite il *recall*, un'automatica sostituzione della democrazia diretta a quella rappresentativa<sup>27</sup>, l'istituto parrebbe scontare nel nostro ordinamento alcuni limiti applicativi.

Ed invero, nonostante la condivisa esigenza di incrementare le forme di controllo popolare, nelle democrazie rappresentative europee il *popular recall* non ha mai avuto successo proprio per la difficoltà oggettiva di garantirne un impiego equilibrato.

Innanzitutto, fermo restando che la possibilità di far valere l'insoddisfazione per l'operato di un rappresentante dovrebbe essere riconosciuta ad ogni singolo membro della società, vista la portata generale dello stesso principio di rappresentanza, non è semplice predeterminare (ed ipotizzare) le misure concrete in grado di garantire un proficuo funzionamento dell'istituto. In che termini, infatti, potrebbe essere stabilito un oggettivo parametro di valutazione della coerenza e della responsabilità del rappresentante per filtrare le istanze di *recall* dei singoli cittadini (evitando che il fenomeno diventi ingestibile) e disciplinare, così, un ragionevole ed equo utilizzo dello strumento?

A ben vedere, infatti, il *recall* potrebbe facilmente rischiare di essere asservito ad istanze demagogiche e populistiche, sorrette da interessi particolari anziché generali, e trasformarsi in uno “strumento di pressione”, tale da intralciare, oltremodo, l'andamento del sistema rappresentativo (tanto più in una società in cui i “poteri forti” riescono a condizionare l'orientamento delle masse).

Non a caso, sebbene l'istituto *de quo* possa produrre uno stimolo forte della responsività, un'attenta dottrina invita a considerare come questa non possa essere, in ogni caso, concepita in termini di immediata reattività, come risposta automatica dei rappresentanti politici alle istanze degli elettori. Presupponendo che una certa indipendenza degli eletti sia necessaria alle dinamiche istituzionali della rappresentanza, accettare l'idea della loro mera reattività implicherebbe un recupero,

---

<sup>27</sup> “Perché vi sia democrazia diretta nel senso proprio della parola, cioè nel senso in cui diretto vuol dire che l'individuo partecipa esso stesso alla deliberazione che lo riguarda, occorre che fra gl'individui deliberanti e la deliberazione che li riguarda non vi sia alcun intermediario. Il delegato anche se revocabile è un intermediario, anzitutto perché per quanto vincolato alle istruzioni che riceve dalla base, ha di fatto pur sempre una certa libertà di movimento e se con lui non l'avessero tutti gli altri che debbono giungere a una deliberazione collettiva, una deliberazione collettiva sarebbe impossibile; in secondo luogo perché non può essere revocato in ogni istante e sostituito con un altro se non a rischio di paralizzare la trattativa” – N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 49 ss..

indiretto, della tradizione plebiscitaria, “*fondata sull’idea di spontanea communitas, sull’immediatezza del legame sociale e della relazione tra cittadini (attivi) e istituzioni, sulla prevalenza valoriale dell’espressione diretta del popolo: ossia proprio quella tradizione che la connotazione integrativa della partecipazione intendeva definitivamente superare*”<sup>28</sup>.

Peraltro, attraverso il *recall*, la costante minaccia della revoca del mandato (che proverrebbe necessariamente dall’intero corpo elettorale e non soltanto dagli elettori del rappresentante revocando, certamente non identificabili) potrebbe verosimilmente precludere “*qualsiasi attività progettuale e decisionale di medio-lungo periodo*”<sup>29</sup>, impedendo all’intera assemblea di rappresentare e perseguire gli interessi generali, in violazione del principio del libero mandato (che, invece, proprio al soddisfacimento di tali interessi è funzionalmente rivolto).

Ebbene, le prospettate difficoltà, a parere di chi scrive pienamente comprensibili, hanno scoraggiato, fino ad oggi, l’implementazione del *recall* nel nostro sistema<sup>30</sup>. In effetti, se è del tutto evidente l’attuale necessità di immaginare nuovi meccanismi attraverso cui far valere la responsabilità dei rappresentanti

---

<sup>28</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 41-42. Cfr. in tal senso, G. Ferrara, *Il presidente di assemblea parlamentare*, cit., 230; G. Silvestri, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia* in G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2010, 1832 ss.. *Contra*, cfr. E. Cheli, *Nata per unire*, cit., 44, che sembra prediligere la tesi della corrispondenza, concependo la democrazia come “*la continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini*”.

<sup>29</sup> Cfr. G. Pasquino, *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995, 27.

<sup>30</sup> In realtà, sul presupposto di ritenere affermato, in via di fatto, il cosiddetto *mandato di partito* (mai positivizzato), in forza del quale gli eletti – nonostante il divieto di mandato imperativo – finalizzano, in modo sempre più evidente, la propria azione al soddisfacimento di interessi riconducibili alla “categoria politica di riferimento”, dando vita ad una sorta di rappresentanza neo-corporativa (perché strumentale ai soli interessi della classe politica o comunque del partito di appartenenza – cfr. A. Spadaro, *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, cit., 23), si sono fatte strada anche soluzioni tese a teorizzare forme di revoca del mandato ad attivazione partitica e ad effetto intra-partitico (i.e. del partito nei confronti dei propri membri eletti). In tal modo, verrebbe agevolata anche la capacità di scelta dei cittadini, che sarebbero così chiamati a pronunciarsi non sulla competenza dei candidati quanto piuttosto sulla loro adesione all’azione di partito e ai suoi indirizzi. Tuttavia, pur comprendendo le ragioni sostanziali sottese a tali teorizzazioni, v’è da reputare che gli esiti non parrebbero essere del tutto rassicuranti, proprio a causa dei numerosi ostacoli che, oggi, impediscono di confidare nella “capacità direttiva” dei partiti. Attesa la loro attuale difficoltà di costruire e garantire un proficuo dibattito politico al proprio interno e la conseguente, crescente estraneità dei cittadini ai partiti, l’introduzione di una simile forma di responsabilità partitica potrebbe determinare un uso distorto (nonché un abuso) del *recall* intrapartitico ed implicare un ulteriore allontanamento dei cittadini dalle dinamiche politiche, sancendo in via definitiva la vittoria della partitocrazia. Per poter ponderare l’opportunità di un *mandato di partito* dovrebbe essere, dunque, quantomeno garantita una reale democraticità interna ai partiti, attraverso cui recuperare *ex ante* il momento partecipativo.

eletti<sup>31</sup>, è fuor di dubbio che ogni eventuale innovazione debba necessariamente apparire armoniosa rispetto alla preesistente cornice costituzionale, atteso che, malgrado il generale senso di disorientamento democratico, i cambiamenti non possano essere guidati dalla sola emotività.

#### 4. I classici istituti di democrazia diretta

La disamina in corso non può prescindere da una riflessione sull'attuale capacità della Costituzione italiana di fornire risposte efficienti o, per lo meno, spunti risolutivi adeguati alle problematiche del presente, e dunque, sulle potenzialità degli strumenti di partecipazione diretta dalla stessa già contemplati – senza avere la pretesa di elaborarne, in tale sede, una puntuale ricostruzione didattica.

Come noto, al di là del modo ampio in cui si è qui stabilito di concepire la partecipazione democratica diretta, quale formula integrativa della democrazia rappresentativa, gli istituti che nel nostro ordinamento ne costituiscono emblematicamente espressione, restando gli unici attualmente disciplinati dalla Costituzione repubblicana, sono il *referendum*, l'iniziativa popolare delle leggi e la petizione<sup>32</sup>. Ciascuno di essi costituisce uno strumento attraverso cui il popolo dovrebbe poter prendere parte ai processi decisionali riguardanti gli interessi collettivi ed interagire, quindi, con le istituzioni rappresentative, ancorché, di fatto, sia varia (e talvolta non pienamente soddisfacente) l'intensità della partecipazione che ogni istituto riesce effettivamente ad assicurare.

Ed infatti, proprio valutando il grado e la qualità della partecipazione popolare attuabile mediante tali strumenti di democrazia diretta, la dottrina ha trovato

---

<sup>31</sup> Prendendo atto di tali difficoltà, altra parte della dottrina, ritenendo di poter assimilare il mandato elettorale al mandato di partito, ancorché proveniente dagli elettori, ipotizza la *decadenza* del rappresentante, ove questo si dimostri infedele rispetto al mandato ricevuto e agli impegni assunti. La decadenza, liberando il seggio, ne implicherebbe la riassegnazione mediante delle "elezioni parziali", attribuendo così una funzione arbitrale al corpo elettorale. Secondo tale teoria, la decadenza dal mandato andrebbe prevista a prescindere dal tipo di formula elettorale adottata, posto che tale formula non incide sulla natura del mandato rappresentativo (ancorché il sistema elettorale influisca sulle modalità attraverso cui procedere all'eventuale revoca del mandato, ponendo non poche problematiche nel caso in cui si chieda la revoca di un rappresentante eletto mediante formule proporzionali). Per un approfondimento sul tema, cfr. S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit., 162 ss., secondo il quale, ove le difficoltà di riassegnazione del seggio dovessero apparire insormontabili, potrebbe essere valutata, come ultima ipotesi, la vacanza del seggio.

<sup>32</sup> Come anticipato nel precedente capitolo (v. par. 3), la riforma costituzionale in corso di approvazione (di cui al disegno di legge costituzionale AS 1429), oltre a prevedere delle modifiche relative ad alcuni degli attuali strumenti di democrazia diretta, contiene un'importante riforma in punto di iniziativa legislativa popolare.

discutibile, in alcuni casi (con particolare riferimento al diritto all'iniziativa legislativa popolare e al diritto di petizione), la possibilità di riconoscere in essi dei veri e propri diritti politici.

In linea di massima, in base alle convenzionali classificazioni giuridiche, i diritti politici sono quelli attraverso cui la Costituzione permette ai cittadini di partecipare alla vita politica del Paese e alla formazione delle decisioni pubbliche, dando concretezza al principio della sovranità popolare (tra di essi rientrano, dunque, anche i diritti di elettorato attivo e passivo, la libertà di organizzarsi in partiti politici o il diritto di accedere ai pubblici uffici).

In dottrina, tuttavia, sulla base di una più attenta osservazione della fenomenologia reale, la formula di tali diritti non è oggetto di univoca interpretazione.

In particolare, se in via teorica, alludendo al concetto di diritto politico si fa pacificamente riferimento a un diritto che, quale sub-specie di diritto pubblico soggettivo, non diversamente caratterizzato “rispetto agli altri che definiscono l'insieme assiomatico della categoria generale nell'impianto costituzionale”<sup>33</sup>, si distingue per il fatto di implicare, da un punto di vista funzionale, una partecipazione del titolare alla vita dello Stato, “che, a differenza degli altri diritti del medesimo genere [pubblici], è diretta ed immediata”<sup>34</sup>, il riscontro concreto di tali presupposti non è sempre possibile o istantaneo.

Ed infatti, accade spessissimo che, sulla base di interpretazioni non sempre omogenee, la qualificazione di un diritto come politico sia frutto di valutazioni contestualizzate, che stabiliscono dove, quando e in che misura esso possa dirsi tale<sup>35</sup>.

A ben vedere, sul piano pratico, infatti, se da una parte v'è chi, seguendo un'opinione più classica, identifica l'elemento caratterizzante dei diritti politici, la partecipazione, con il pieno coinvolgimento dei rispettivi titolari nei processi di

<sup>33</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 91.

<sup>34</sup> E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, 196, che richiama l'impostazione classica di G. Jellinek, *Sistema dei diritti pubblici soggettivi*, Milano, 1912, 138 e di S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, II ed., Milano, 1946, 113. Cfr. anche G. Volpe, *Diritti politici* (voce), in *Enc. Dir.*, XI, Roma, 1989, 1 ss..

<sup>35</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Diritti pubblici soggettivi*, cit., 11 ss.; G. Ferrara, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AIC, *Annuario 1999: La Costituzione europea*, Atti del XIV convegno annuale, Perugia, 7-9 ottobre 1999, Padova, 2000, 491 ss.; P. Stancati, *Petizione* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 598 ss..

formazione delle decisioni pubbliche assunte all'interno della comunità di appartenenza<sup>36</sup>, dall'altra, v'è chi, piuttosto, rinviene la principale peculiarità di tali diritti “nella propensione a sollecitare potere politico” (quale “fattore determinante per la stessa plausibile definizione dei diritti che vi accedono”), inteso come forma di potere caratterizzata da: esclusività, per l'esclusivo monopolio della forza; universalità, per l'attitudine dei detentori di tale potere a prendere in autonomia decisioni legittime ed efficaci; inclusività, per la possibilità di “*intervenire imperativamente in ogni possibile attività*”<sup>37</sup>. In tal senso, quindi, la partecipazione può essere intesa “*se non come obbligata identificazione soggettiva del titolare di un diritto nel titolare di un potere, come influenza determinante o almeno fortemente condizionante il titolare del potere ad opera del titolare del diritto*”<sup>38</sup>.

Ebbene, il diverso modo di concepire i diritti politici e d'intendere, ancor prima, la partecipazione democratica, si ripercuote sull'inquadramento, come detto dibattuto, dei singoli strumenti di democrazia diretta riconosciuti dalla nostra Costituzione, inquadramento che, in alcuni casi, è reso ancor più difficile dalle discutibili condizioni di applicabilità degli istituti.

Peraltro, è altrettanto noto che in un sistema democratico ideato ed organizzato sulla base del principio della rappresentanza politica, l'introduzione di tali istituti e la loro regolamentazione ha dovuto scontrarsi con una certa diffidenza iniziale, causata anche dalla difficoltà di immaginarne possibile l'attuazione in un territorio tanto esteso, da parte di una popolazione numerosa e variegata (tale diffidenza, infatti, avrebbe indotto a riconoscere gli istituti di democrazia diretta piuttosto quali strumenti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, semplicemente tesi ad evitare possibili degenerazioni del parlamentarismo<sup>39</sup>).

Durante i lavori dell'Assemblea Costituente il pregiudizio nei loro confronti fu apertamente manifestato attraverso l'esclusione dal progetto costituzionale di qualsiasi forma di *referendum* approvativo; sebbene non mancassero opinioni più “progressiste” (come quella mortatiana, che riconosceva, ad esempio, nel *referendum*

---

<sup>36</sup> Cfr. E. Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, in *Atti del IX Convegno internazionale della S.I.S.E.*

<sup>37</sup> Cfr. M. Della Morte, *op. cit.*, 92, che richiama e cita G. Ferrara, *ultima op. cit.*, 482.

<sup>38</sup> Cfr. ancora M. Della Morte, *ibidem*, che richiama e cita G. Ferrara, *op. cit.*, 483.

<sup>39</sup> Cfr. a riguardo, M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo, cit.*, 150-152.

anche uno strumento di stimolo nei confronti dell'attività parlamentare<sup>40</sup>), prevalse in modo netto il cauto atteggiamento di chi reputava preferibile garantire la centralità del Parlamento e favorire il ruolo di intermediazione dei partiti politici.

Non a caso, del resto, com'è stato giustamente osservato, proprio la fiducia che il popolo italiano sarebbe stato indotto a riporre nella capacità dei partiti di catalizzare le proprie istanze e veicolarle presso le istituzioni rappresentative, spiegherebbe, *“almeno in parte, le ragioni retrostanti il limitato utilizzo di [tali] strumenti, tra i quali, ad esempio, l'iniziativa popolare, nella stagione storica e politica segnata dalla presenza di partiti forti, di massa e radicati in tutto il territorio italiano”*<sup>41</sup>.

Ebbene, fatte le dovute premesse e riconosciuta come ormai conclusa quella stagione politica, ai fini dell'analisi in corso appare opportuno osservare quale sia stata la sorte reale degli istituti di democrazia diretta e quali siano le potenzialità partecipative che ciascuno di essi parrebbe in grado di assicurare.

#### 4.1 Il referendum (di tipo abrogativo)

Sicuramente, il più importante istituto di democrazia diretta tra quelli riconosciuti dalla nostra Carta costituzionale è il *referendum*, *“che consiste in una consultazione dell'intero corpo elettorale produttiva di effetti giuridici”*<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> V. *Atti II Sottocommissione, Seduta del 20 gennaio 1947*, 838 su [www.camera.it](http://www.camera.it). Si rammenti come la proposta di un *referendum* di iniziativa popolare avanzata dal Mortati fu ostacolata dall'On. Terracini, il quale tenne ad evidenziare come un simile potere, per il popolo, avrebbe potuto trasformarsi in un cavilloso ed ingestibile incumbente.

<sup>41</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit. 54, in cui fa riferimento a V. Coccozza, *Potere abrogativo referendario potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.*, 1981, 521, dove l'autore evidenzia come anche l'attuazione costituzionale dello strumento referendario sia riconducibile alla volontà manifestata in tal senso dal principale partito di maggioranza dell'epoca, in relazione alla introduzione della legislazione in tema di divorzio. *“La legge sui referendum, infatti, è stata la contropartita richiesta dalle forze di ispirazione cattolica per rinunciare all'opposizione ostruzionistica contro la legge che introduceva il divorzio”* - R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., 375.

<sup>42</sup> R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., 71. Attualmente la nostra Costituzione prevede quattro tipi di referendum: 1) il *referendum* abrogativo di una legge o di un atto avente forza di legge, già vigenti, disciplinato dall'art. 75, che ha carattere eventuale e successivo; 2) il *referendum* costituzionale, disciplinato dall'art. 138, che ha carattere eventuale e preventivo, in quanto può inserirsi nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale (analogamente ai referendum che si inseriscono nei procedimenti di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi statutarie delle Regioni speciali); 3) il *referendum* consultivo, previsto dagli artt. 132 e 133 per la modificazione territoriale di Regioni ed enti locali; 4) il *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni, che possono essere previsti e disciplinati dagli Statuti regionali.

Attraverso tale strumento – e, in particolare, attraverso quello di carattere abrogativo<sup>43</sup> (su cui è qui concentrata l'attenzione) – il popolo è chiamato ad esprimere, in un momento differente da quello elettorale, il proprio parere in merito a decisioni riservate alla competenza degli organi rappresentativi, potendo così partecipare alla gestione della cosa pubblica mediante l'esercizio di una importante funzione correttiva ed orientativa dell'operato istituzionale.

Sebbene non manchino opinioni tese ad evidenziare come, all'atto pratico, al di là degli intenti perseguiti con l'istituzionalizzazione del *referendum*, esso abbia assunto una funzione di mero controllo e bilanciamento della rappresentanza politica, senza riuscire ad essere tramite effettivo per la partecipazione attiva del popolo alle

---

<sup>43</sup> Ai sensi dell'art. 75 della Costituzione attualmente in vigore, l'iniziativa referendaria rivolta all'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, può essere promossa da cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. In ossequio alla disposizione costituzionale, e con molto ritardo, è stata emanata la legge 25 maggio 1970, n. 352, recante norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo, che scandisce il procedimento referendario. Come ben noto, tale procedimento, pur nel suo carattere unitario, si articola in due fasi distinte, ma tra loro collegate: la prima, svolta davanti all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, che decide con ordinanza sulla legittimità formale dell'iniziativa referendaria, e la seconda, svolta dinanzi alla Corte costituzionale, che si pronuncia con sentenza sull'ammissibilità del quesito. La Corte ha posto in rilievo l'autonomia delle due fasi, osservando che il procedimento svoltosi davanti all'Ufficio centrale “*si conclude definitivamente con l'ordinanza che decide sulla legittimità delle richieste referendarie, sicché spetta alla Corte di prendere soltanto atto della giuridica esistenza del provvedimento (positivo), escluso il potere di procedere al riesame di esso*” (Corte Cost., sentenza n. 63/1990).

I promotori della richiesta referendaria hanno facoltà di depositare memorie durante il procedimento e, ad integrazione del contraddittorio, possono essere sentiti in camera di consiglio; la stessa Corte ha ritenuto ammissibile anche la produzione di scritti da parte di soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 33 della L. 352/1970, che abbiano interesse alla decisione sull'ammissibilità del referendum, i quali, tuttavia, non avrebbero comunque diritto di partecipare al procedimento in corso (Corte Cost., sentenza n. 16/2008).

Valga qui la pena ricordare che, nel disegno di legge costituzionale avente ad oggetto una sostanziale riforma di numerosi articoli della Costituzione ancora oggi vigente, sono previste modifiche anche in relazione al *referendum* abrogativo. In particolare, l'art. 15 di tale disegno di legge prevede la sostituzione dell'art. 75 con il seguente nuovo testo:

*“È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.*

*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.*

*Hanno diritto di partecipare al referendum tutti gli elettori [la norma prevede attualmente che “hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati”].*

*La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati [periodo aggiunto] e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.*

*La legge determina le modalità di attuazione del referendum.”*

scelte di governo<sup>44</sup>, non sembra ugualmente possibile ignorare il potenziale partecipativo insito in tale strumento – benché, come meglio sarà detto, una rivitalizzazione del complessivo sistema di democrazia diretta richiederebbe (come, di fatto, ha richiesto) un opportuno intervento riformatore.

Pur se concepito dalla Costituzione in chiave per lo più abrogativa<sup>45</sup>, e indipendentemente dalla volontà/capacità/interesse del popolo di apprezzarne il proficuo impiego<sup>46</sup>, il *referendum* può essere configurato come un vero e proprio “*contropotere*” riservato ai cittadini dalla Costituzione<sup>47</sup>, in forza del quale questi

---

<sup>44</sup> In tal senso, cfr. G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, Intervento alla tavola rotonda “*Quali regole per la partecipazione?*” a conclusione del convegno “*Le regole della partecipazione: cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi*”, Perugia, 12 marzo 2010, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 13 aprile, 2010, 3: “...i referendum, regolati non certo nella parte dedicata ai rapporti politici, ma altrove (art. 75, 123, 138), vengono concepiti come strumenti di controllo e bilanciamento degli eccessi della rappresentanza politica, non certo come strumento di partecipazione attiva alle scelte di governo e dei titolari della funzione di indirizzo politico, che rimanevano i parlamenti, i consigli regionali, i soggetti politico-istituzionali in generale. Il referendum sulle leggi è, infatti, di natura abrogativa, quello costituzionale di natura oppositiva, quello regionale d’incerta natura e collocazione. In ogni caso, uno strumento di partecipazione ai margini delle decisioni politiche e di governo ordinarie: ciò, ovviamente, al di là dell’uso e delle forzature che pure ci sono state nella storia dei referendum e che sono certo significative di una sofferenza dello schema originario...”. Decisamente dura la posizione di G. Ferrara, *Intervento*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, 197, per il quale, “*dal punto di vista dell’asserita attribuzione alla società civile di un contropotere, attribuzione che sarebbe stata operata dal costituente con l’art. 75 Cost., il referendum si è rivelato essere un istituto inutile, inefficace*”.

<sup>45</sup> ... sul presupposto di ritenere il *referendum* uno strumento pericoloso per la rappresentanza, in quanto capace di destabilizzare le funzioni di indirizzo politico. V’è da considerare, infatti, che il riconoscimento di un tale istituto di partecipazione democratica diretta (così come l’istituzionalizzazione dell’iniziativa legislativa popolare e della petizione) rappresentavano, ai tempi della Costituente, un passo coraggioso e, comunque, “*un fatto e un dato normativo di eccezionale novità e rilevanza*”. Cfr. a riguardo M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 142 ss. e 183.

Del resto, richiamando quest’ultima dottrina, è stato giustamente osservato come, “*la scelta di individuare l’effetto abrogativo come elemento tipizzante il referendum all’italiana, si collega, in definitiva, al tentativo di temperare il “rifiuto dell’iniziativa popolare nella sua pienezza, che appariva – quella sì – troppo insidiosa e destabilizzante”*” – M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 62.

<sup>46</sup> ...che, secondo un modesto parere, se da una parte potrebbero trovare giustificazione nelle difficoltà e nelle lungaggini che caratterizzano i procedimenti attuativi del *referendum* (v. in particolare la L. 352/1970, sul *referendum* abrogativo), non sarebbe inverosimile ricondurre, dall’altra, alle consolidate “*abitudini partecipative*” di una società che, per lungo tempo, ha riposto cieca fiducia nella capacità mediatrice dei partiti politici, affidandosi esclusivamente alle loro iniziative.

<sup>47</sup> In tal senso induce anche l’orientamento della Corte Costituzionale, che proprio al fine di contrastare un tentativo di “*neutralizzazione parlamentare*” dell’iniziativa referendaria popolare (attraverso una modifica marginale della legge da sottoporre a referendum), con la celebre sentenza n. 69/1978 si è espressa nel senso di riconoscere ai promotori del *referendum* la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione contro l’Ufficio centrale della Cassazione, quando questi blocchi il procedimento referendario a seguito della emanazione di una legge che, in realtà, non modifichi “*né i principi ispiratori della complessiva disciplina precedente* [vale a dire quella oggetto di referendum], *né i contenuti normativi essenziali dei* [rispettivi] *singoli precetti*”. Secondo quanto chiarito dalla Corte, in tali casi il *referendum* non può essere bloccato, bensì trasferito “*d’ufficio*” sulla “*nuova*” legge (circostanza verificatasi nel 2011, in occasione dei *referendum* sull’energia nucleare e la

non godono soltanto della facoltà di verificare l'operato istituzionale, manifestando il proprio giudizio su scelte già compiute dagli organi rappresentativi, ma hanno anche la possibilità di condizionare le future decisioni dei rappresentanti (che, di fatto, non potranno ignorare le istanze provenienti dai cittadini, se non al costo di rompere la relazione fiduciaria tra di loro esistente), sostanzialmente interferendo con i programmi parlamentari<sup>48</sup>.

La possibilità, per il popolo, di intervenire in modo diretto sulle scelte politiche è un elemento essenziale e dinamico delle forme di governo fondate sulla rappresentanza, in grado di rafforzare il rapporto tra cittadini ed istituzioni.

In una simile prospettiva, infatti, il *referendum* acquista valore di atto di verifica (politica e non giuridica)<sup>49</sup> e l'abrogazione referendaria può essere concepita, in chiave propositiva, come una misura sanzionatoria che non tende ad espropriare le funzioni legislative proprie dell'organo rappresentativo, ma piuttosto ad orientarlo nelle scelte, allineando l'indirizzo politico alla volontà popolare<sup>50</sup> – ancorché l'effetto tipicamente abrogativo del *referendum* abbia spesso indotto a qualificare

cosiddetta privatizzazione dell'acqua). Sul tema, cfr. A. Morrone, *La "legge vivente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quad. Cost.*, 2/1997, 297 ss..

<sup>48</sup> Così, V. Coccozza, *Potere abrogativo referendario potere abrogativo del Parlamento*, cit., 525. Sul referendum abrogativo, per un'analisi dei diversi approcci dottrinari, cfr. A. Barbera e A. Morone, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003; C. Mezzanotte e R. Nania, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. e dir.*, 1981, 68 ss.; M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Referendum*, cit.; M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., in part. 131-132, ove l'autore reputa che, allo stesso tempo, il referendum possa assumere le sembianze di un'iniziativa legislativa, "in quanto l'attivazione del procedimento referendario spetta anche ad una frazione del corpo elettorale e in quanto il popolo è chiamato a pronunciarsi su una proposta legislativa proveniente in genere dal basso (ancorché meramente abrogativa)", nonché configurarsi quale referendum legislativo, posto che "presuppone un previo atto (legislativo) della rappresentanza da conservare o eliminare", ove si definisca, però, "legislativo non solo il referendum che consente al corpo elettorale di esprimere la propria volontà su di un progetto di legge approvato dagli organi rappresentativi (con facoltà di accettarlo o di respingerlo), ma anche quello che consente di pronunciarsi su di un atto già perfetto e dotato della forza della legge (con facoltà di confermare l'efficacia o di revocarlo ovvero abrogarlo)."

<sup>49</sup> Cfr. E. De Marco, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 254 ss., per il quale la consultazione referendaria ha valore di controllo politico poiché, suo tramite, il popolo non rileva un vizio, ma compie una valutazione libera e discrezionale, una scelta necessariamente politica. Sul referendum come atto di controllo cfr. anche A. Mangia, *Referendum*, Padova, 1999.

<sup>50</sup> La complessità caratterizzante l'attività ermeneutica sul risultato del voto popolare espresso attraverso il referendum abrogativo ha stimolato dottrina e giurisprudenza a ricercare elementi che possano fungere da guida nella ricostruzione della volontà popolare abrogante e della *ratio* sottesa alla richiesta referendaria. Nell'interpretazione dell'esito della consultazione popolare, rispetto alla discrezionalità successiva del legislatore, è stata riconosciuta l'importanza del ruolo svolto dal comitato promotore e l'influenza della propria intenzione sul risultato referendario, che, pertanto, risulterebbe vincolato al volere dei promotori piuttosto che a quello dei votanti (Cfr. Corte cost., sentenza n. 24 del 26 gennaio 2011, *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, 247 ss., ove la Corte riconosce, quale condizione di ammissibilità del referendum, la "congruità tra l'intento referendario e la formulazione". Nello stesso senso, cfr. le sentenze. nn. 15 -16/2008, n. 37/2000, n. 17/1997).

l'istituto come una mera forma di "legislazione negativa", nel senso che consente di eliminare disposizioni di legge e non di aggiungerne di nuove.

In realtà, a tale ultimo proposito, una parte della dottrina<sup>51</sup>, riflettendo sulla qualità "manipolativa" del *referendum*, si è mostrata più incline ad enfatizzarne la "capacità creativa" (riconoscendo che, "il fatto che con il referendum si possano solo togliere disposizioni, e non anche aggiungerne di nuove, non significa affatto che non si possano introdurre norme nuove, come effetto della "manipolazione" del testo normativo: sottraendo singole parole dalle proposizioni scritte dal legislatore, o singole proposizioni dal testo legislativo, si producono significati diversi da quelli originali, cioè nuove norme"<sup>52</sup>), al preciso fine di individuare in tale strumento partecipativo un vero e proprio *alter ego* della rappresentanza.

Trattasi, tuttavia, di una ricostruzione che, in tali termini, potrebbe alterare sensibilmente la normale dialettica tra rappresentanza e partecipazione diretta all'interno di una democrazia che resta dichiaratamente rappresentativa.

Un differente filone dottrinario, infatti, allineandosi ad alcuni degli indirizzi espressi dalla giurisprudenza costituzionale<sup>53</sup>, affronta il tema della potenzialità manipolativa del *referendum* con maggiore cautela<sup>54</sup>, sul presupposto di ritenere che tale istituto possa integrare, come forma di partecipazione diretta, la

---

<sup>51</sup> ... quella stessa parte di dottrina che tende a qualificare il *referendum* come uno strumento eccezionale, avente la capacità di "sprigionare una forza antagonista nei confronti delle istituzioni politiche rappresentative, che possono risultare delegittimate" - così R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., 73.

<sup>52</sup> R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., 376, ove gli autori, a riprova della pretesa "capacità produttiva di norme nuove che possiede un "referendum manipolativo"", richiamano l'esempio del *referendum* elettorale del 1993, avente ad oggetto l'abrogazione della legge elettorale del Senato, tramite il quale i promotori riuscirono, sostanzialmente, a trasformare il sistema elettorale, solo falsamente maggioritario, previsto per il Senato. In tal senso, cfr. anche A. Cariola, *Il potere referendario in una democrazia incompiuta*, in R. Bin (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999, 58 ss. che individua nel *referendum* manipolativo una "funzione di proposta". Inoltre, sul *referendum* abrogativo come fonte di diritto e strumento di controllo (sia nel senso positivo di "correzione", sia in quello negativo di "distorsione") del parlamentarismo cfr. F. Pizzolato - V. Satta, *Art. 75*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1467.

<sup>53</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 29/1987 (ove la Corte ha qualificato il *referendum* abrogativo come "un atto-fonte dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria"); 26, 27, 36, 39, 40/1997; 43-46/2003; 15-16/2008.

<sup>54</sup> Sulla dibattuta funzione di "proposta" ascritta al *referendum* manipolativo e sulle correlate problematiche, emerse soprattutto in sede di ammissibilità dei quesiti referendari ad opera della Corte Costituzionale, cfr. A. Barbera, P. Barcellona, F.P., Bonifacio, G. Ferrara, A. Manzella, *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 76, ove è considerato l'utilizzo distorto del *referendum*; M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 638, ove esclude l'assimilabilità dell'istituto referendario a quello della *popular initiative*, anche alla luce della volontà maggioritaria chiaramente emersa in seno all'Assemblea Costituente.

rappresentanza<sup>55</sup>, ma che, in ogni caso, il suo utilizzo non possa sovvertire gli equilibri fondamentali di un sistema rappresentativo, attraverso una forzatura della “funzione creativa [ad esso] indirettamente collegata”<sup>56</sup>.

In altre parole, riflettendo sui limiti fisiologici dello strumento referendario nell’ambito della nostra democrazia, ad avviso di quest’ultima dottrina, il presupposto dell’impiego di tale mezzo di partecipazione diretta non potrebbe coincidere con la volontà di sostituire (in chiave competitiva) il *referendum* alla più tipica funzione dei rappresentanti politici, e pertanto, l’effetto del suo utilizzo non potrebbe essere interpretato nei termini di un (improprio) trasferimento di competenze dal Parlamento al popolo. Il *referendum* dovrebbe inserirsi all’interno del sistema rappresentativo e rispettarne le prerogative, contribuendo, piuttosto, a stimolarne un migliore funzionamento.

In effetti, la possibilità di attribuire all’istituto in esame una vera e propria “funzione legislativa”, ancorché indiretta, costituisce oggetto di un dibattito ancora aperto e di cui, in tale sede, non è possibile approfondire oltremodo i termini.

Tuttavia, ai fini di quanto qui rileva, dovendo escludere, coerentemente con quanto sinora sostenuto, che l’istituto referendario possa essere “considerato strumento utile a disporre direttamente innovazioni ordinamentali, riservate, secondo la logica del sistema rappresentativo, al legislatore”<sup>57</sup>, si è dell’idea che concepirne l’impegno anche in chiave “creativa” non significhi necessariamente frustrare le prerogative parlamentari, proprio nell’ottica di una proficua integrazione tra rappresentanza e partecipazione.

Premesso che un pronunciamento del popolo mediante *referendum* non vanifichi quasi mai la necessità di un nuovo intervento del legislatore (cui spetta il compito di colmare il vuoto normativo venutosi a creare, anche nel rispetto delle minoranze), pur nella consapevolezza del fatto che, tendenzialmente, esso sia “più diffusamente adoperato nel momento in cui la distanza fra governanti e governati si amplia”<sup>58</sup>,

---

<sup>55</sup> “La Costituzione, infatti, contempla forme di partecipazione che attribuiscono direttamente ai cittadini la decisione politica (istituti di democrazia diretta) che, tuttavia, sono integrati nel sistema costituzionale rappresentativo” – M. Luciani, *ultima op. cit.*, 34 ss..

<sup>56</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 64.

<sup>57</sup> M. Della Morte, *op. cit.*, 65, il quale imputa l’attuale dibattito sul “carattere creativo, più che propositivo, del referendum manipolativo” alla insoddisfacente regolazione normativa dell’istituto della iniziativa popolare delle leggi.

<sup>58</sup> “... e la mediazione fra i diversi interessi, che si esprime nel processo dialettico continuo tra maggioranza e opposizione e fra componenti della stessa maggioranza, non è in sintonia con le

non può qui condividersi l'assunto per cui tale istituto costituirebbe piuttosto un rimedio alternativo alla rappresentanza, dunque in grado di assicurare una partecipazione meramente occasionale del popolo<sup>59</sup>. Forse, è vero, l'esperienza dimostra come questa sia stata, ad oggi, la sorte del *referendum*, ciò non vuol dire, però, che tali trascorsi debbano mortificarne le potenzialità, invitando semmai a riflettere su una sua necessaria ristrutturazione.

È del tutto evidente che la tendenza a riconoscere una “funzione legislativa alternativa” al *referendum*<sup>60</sup> sia riconducibile alla esigenza di trovare risposte alla crisi dei processi di mediazione politica, ritenendo ormai necessario un riadattamento dell'impianto complessivo della democrazia diretta all'attuale contesto storico, politico e sociale, profondamente diverso rispetto a quello che orientò le decisioni dei padri costituenti (non a caso, come correttamente osservato, la stessa attribuzione di un carattere eminentemente abrogativo al *referendum* da parte della nostra Carta fondamentale, mirava proprio a contenere lo spazio entro cui consentire una partecipazione popolare all'attività legislativa, percepita, agli albori, come una minaccia alla stabilità<sup>61</sup>).

Ciò malgrado, alla luce di quanto sinora sostenuto, la migliore risposta alle mutate esigenze non parrebbe essere quella di snaturare lo strumento referendario e, soprattutto, di escludere la possibilità di un suo impiego armonioso (non eccezionale) all'interno del sistema rappresentativo, quanto piuttosto quella di valutare l'introduzione nel nostro ordinamento di modifiche capaci di rivitalizzare la partecipazione propulsiva, nel rispetto degli equilibri che sorreggono il sistema rappresentativo voluto dalla Costituzione, valutando la opportunità/necessità di rivisitare le condizioni e le finalità d'impiego del *referendum* (non soltanto in chiave abrogativa)<sup>62</sup>.

---

*esigenze del popolo*” – V. Coccozza, *Potere abrogativo referendario potere abrogativo del Parlamento*, cit., 517.

<sup>59</sup> In tal senso cfr. ancora R. Bin e G. Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, cit., 375, ove il *referendum* è qualificato come uno strumento di natura eccezionale, all'interno di un sistema basato sulla regola della rappresentanza, “una deroga che, per sua stessa natura genera, una situazione di concorrenza e di conflitto con il sistema rappresentativo”.

<sup>60</sup> ... il cui impiego, in alcuni casi è parso effettivamente in grado di incidere sull'assetto istituzionale dell'ordinamento, fino a produrre, per alcuni, “un effetto di rottura con il sistema rappresentativo” – G. Azzariti, *Intervento*, in Forum, *Quale spazio per il referendum abrogativo, oggi?* in *Riv. Dir. Cost.*, 2009, 323 ss..

<sup>61</sup> M. Luciani, *op. cit.*, 130.

<sup>62</sup> In effetti, a tal proposito, insigne dottrina ha fatto notare come l'inserimento nel nostro ordinamento di formule partecipative che ricalchino l'istituto della *popular initiative* (su cui v. *infra*),

La sua fondamentale “missione”, infatti, risiede proprio nell’assicurare al popolo la possibilità di svolgere una importante funzione correttiva e direttiva nei confronti della classe rappresentativa, quale “veicolo” privilegiato di proposte popolari, quindi teso non a “destrutturare il sistema rappresentativo ma ad orientarlo, o a ri-orientarlo”<sup>63</sup>.

## 4.2 La petizione

In forza dell’art. 50 della Costituzione, “tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”.

---

potrebbe “consentire di modificare le condizioni previste dall’art. 75 della Costituzione per l’attivazione del referendum abrogativo”, così da rendere quest’ultimo uno strumento di impiego eccezionale: “in presenza dell’altro tipo di referendum [propositivo, quello abrogativo] dovrebbe essere utilizzato in via del tutto eccezionale in caso di grave contrasto tra Parlamento e corpo elettorale” – A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, 83. Sulla riforma della partecipazione propulsiva v. *infra*.

<sup>63</sup> Così M. Villone, *Intervento*, in Forum, *Quale spazio per il referendum abrogativo, oggi?* in *Rev. Dir. Cost.*, 2009, 324. Secondo l’impostazione di dottrina conforme, il referendum si inserirebbe a pieno titolo tra gli istituti di partecipazione istituzionale “caratterizzanti la forma politica rappresentativa statale, che, in effetti, si propone di contribuire a realizzare nella sua pienezza” – M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione?* cit., 59, che rinvia all’opera di M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 40-41.

Peraltro, questa stessa dottrina, soffermatasi a riflettere sul cosiddetto vincolo referendario (quale divieto di ripristino della disposizione cassata dal popolo, eludendo l’esito referendario), pur stigmatizzando le conseguenze della sua violazione – che implicherebbe una “deprecabile lesione della relazione fiduciaria tra cittadini e rappresentanti, comportando, in particolare, la devalorizzazione della nozione di responsabilità” –, ha invitato a considerare le oggettive difficoltà che sorgono in merito alla “estensione” di tale vincolo, alla luce dell’orientamento (non integralmente condiviso) espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 199/2012 (in cui la Corte, pur facendo espressamente riferimento alla “integrazione degli strumenti di democrazia diretta nel sistema di democrazia rappresentativa” – par. 5.2.2. del Cons. in dir. – si limita a ricondurre gli elementi idonei a giustificare un eventuale ripristino di disposizioni abrogate – non dipendenti da fattori puramente temporali – al “mutamento del quadro politico o delle circostanze di fatto”, cui consegue l’evidente “difficoltà di ricondurre ad unità semantica la categoria del quadro politico considerata direttamente dalla Corte”).

Inoltre, si aggiunga in proposito che, nella recente pronuncia n. 5 del 14 gennaio 2015, la Corte Costituzionale, ha confermato l’orientamento già precedentemente espresso circa la stessa incompatibilità tra referendum e reviviscenza delle norme abrogate: “Nella citata sentenza n. 13 del 2012, questa Corte ha infatti chiarito che «La volontà di far “rivivere” norme precedentemente abrogate [...] non può essere attribuita, nemmeno in via presuntiva, al referendum, che ha carattere esclusivamente abrogativo [...] e non può “direttamente costruire” una (nuova o vecchia) normativa (sentenze nn. 34 e 33 del 2000). La finalità incorporata in una richiesta referendaria non può quindi andare oltre il limite dei possibili effetti dell’atto. Se così non fosse, [...] il referendum, perdendo la propria natura abrogativa, diventerebbe approvativo di nuovi principi e “surrettiziamente propositivo” (sentenze n. 28 del 2011, n. 23 del 2000 e n. 13 del 1999): un’ipotesi non ammessa dalla Costituzione, perché il referendum non può “introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall’ordinamento” (sentenza n. 36 del 1997)»”.

La petizione, ulteriore strumento di democrazia diretta espressamente riconosciuto dalla nostra Carta fondamentale, consiste, dunque, in una peculiare dichiarazione di volontà rivolta dai cittadini agli organi rappresentativi, al fine precipuo di stimolarne l'attività e tentare di sollecitarne eventuali provvedimenti, senza dover all'uopo osservare particolari condizioni<sup>64</sup>.

Pur avvicinandosi al diritto di iniziativa legislativa popolare, se ne differenzia per il fatto di non soggiacere a nessun limite di materia (che, parte della dottrina, ritiene applicabili all'iniziativa, sulla base di una interpretazione estensiva dei limiti materiali previsti per il *referendum* abrogativo<sup>65</sup>), né a limiti di forma<sup>66</sup>.

Nello specifico, l'esercizio del diritto di petizione dovrebbe consentire ad ogni singolo membro della collettività sociale<sup>67</sup> di svolgere una funzione propulsiva nei confronti delle istituzioni rappresentative, anche se, in realtà, nel corso del tempo la sua utilità è stata fortemente marginale – benché, grazie ai potenti mezzi di

---

<sup>64</sup> Cfr. sul tema E. Spagna Musso, *Note sul diritto di petizione*, in *Rass. dir. pubb.*, 1957, 94 ss.; R. Orrù, *Petizione (diritto di)*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, II, 1002 ss.; P. Stancati, *Petizione* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 596.

A differenza degli altri istituti di democrazia diretta riconosciuti dalla Costituzione repubblicana, la petizione non costituisce oggetto di nessuna specifica normativa di attuazione.

<sup>65</sup> V. *infra* nota 80.

<sup>66</sup> Gli unici requisiti formali che, secondo la dottrina, le petizioni dovrebbero rispettare riguardano l'utilizzo della lingua italiana (anche se qualcuno evidenzia la necessità di rispettare le minoranze linguistiche ex L. 482/1999) e la completa sottoscrizione della richiesta, anche alla luce di quanto disposto dagli artt. 33, comma prima RC e 61 RS, che non consentono di dar corso a richieste anonime o formulate in termini sconvenienti.

<sup>67</sup> Con riferimento al profilo soggettivo del diritto di petizione, v'è da notare che la Costituzione ne riferisce il possibile esercizio al cittadino (mentre, invece, lo Stato Albertino ne riconduceva la titolarità ad ogni individuo umano, secondo una concezione giusnaturalistica).

A ben vedere, né il testo costituzionale, né i regolamenti parlamentari richiedono particolari requisiti (di status o età) ai cittadini per la presentazione di petizioni alle Camere. Tuttavia, se da una parte v'è dottrina che riconosce implicitamente necessario il presupposto della maggiore età, alla luce di quanto desumibile anche dai lavori svolti dall'Assemblea Costituente (relazione di Merlin in *Atti dell'Assemblea Costituente*, 4156, a parere del quale sarebbe stato superfluo specificare un'ovvietà), in tal senso cfr. E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, Milano, 2008, 137; dall'altra v'è chi riconosce il diritto di petizione anche ai minori, cfr. F. Cossiga, *Diritto di petizione e diritto di libertà*, in *Foro padano*, 1951, IV, 289, P. Giacoli Nacci, *Petizione* (voce), in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1990, 2.

Inoltre, nel silenzio della legge e in assenza di norme contrarie, dibattuta è anche la possibilità di attribuire la titolarità del diritto *de quo* agli stranieri. Una più recente dottrina guarda con favore all'ipotesi (cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? cit.*, 71, che a supporto della propria posizione richiama la sentenza pronunciata dalla Corte Costituzionale (n. 172/1999) circa “la generale estensione dei diritti di partecipazione politica anche ai non cittadini in quanto “partecipi di una comunità di diritti più ampia, anche alla stregua dell'art. 2 Cost., di quella fondata sulla semplice cittadinanza”). *Contra*, cfr. C. Esposito, *Uguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1953, 24; E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, cit. 136. L'autore, nella stessa opera, esclude la riconducibilità del diritto alle pubbliche autorità ed alle formazioni sociali, enfatizzando il dato letterale della norma, che parla esclusivamente di “cittadini”. A riguardo, *contra*, cfr. A. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione Italiana*, Padova, 1953, 19 ss..

comunicazione di cui la comunità ormai dispone, parte di essa continui ad avvalersene.

A ben vedere, infatti, come confermato dal silenzio dell'ordinamento, l'esercizio di tale diritto non è in grado produrre alcun effetto giuridico particolare, atteso che, peraltro, le assemblee elettive conservano piena discrezionalità nella "gestione" delle petizioni ricevute, restando, quindi, anche libere di ignorarle<sup>68</sup>.

Tali le premesse, nonostante parte della dottrina ritenga di poter qualificare il diritto di petizione come diritto politico<sup>69</sup>, le peculiarità che lo caratterizzano indurrebbero, piuttosto, a trarre conclusioni differenti – cui non è sufficiente replicare richiamando la mera collocazione testuale del diritto all'interno della Carta fondamentale (inserito nel titolo IV dedicato ai "Rapporti politici")<sup>70</sup>.

Ed infatti, alla luce delle possibili interpretazioni del concetto partecipazione politica<sup>71</sup>, non si può affermare che, suo tramite, il cittadino partecipi attivamente alla vita dello Stato in modo diretto ed immediato, interferendo, cioè, con l'esercizio di una pubblica funzione (quale "*attività diretta al conseguimento di un bene pubblico che costituisce manifestazione di una potestà di comando ed è posta in essere da soggetti astretti allo Stato, in via originaria o successiva, da un particolare rapporto di natura pubblicistica*"<sup>72</sup>).

Pur potendo riscontrare nella petizione il conseguimento di un fine necessariamente pubblico, il fatto stesso che essa non sia in grado di produrre nessun

---

<sup>68</sup> "Non sussiste alcun obbligo giuridico per le Camere a prendere in considerazione le petizioni ad esse rivolte. I membri delle Camere sono perfettamente liberi, sotto un profilo giuridico, nella determinazione dei loro atteggiamenti riguardo alle petizioni" – E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, cit., 146.

<sup>69</sup> Cfr. in tal senso G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 368; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 457; P. Stancati, *Petizione* (voce), cit., 598.

<sup>70</sup> La stessa scelta di inserire la previsione di tale diritto nel testo costituzionale parrebbe essere per lo più riconducibile a ragioni di carattere storico: nell'ottica di adottare una Costituzione per il popolo, l'Assemblea Costituente avrebbe reputato preferibile (e, comunque, non gravoso) il mantenimento dell'istituto (già noto allo Statuto Albertino), ancorché nel mutato assetto della democrazia pluralistica, esso non sarebbe stato più concepito quale strumento idoneo alla presentazione di istanze o segnalazioni personali. Sotto il profilo oggettivo, infatti, anche alla luce del testo normativo attuale, che richiama le "*comuni necessità*", è da escludere che oggetto della petizione possono essere interessi di carattere privato (ritenendo vietata quella che, richiamando la tradizione francese, la dottrina qualifica come *petitione-plainte*).

<sup>71</sup> Su cui v. *supra* par. 4.

<sup>72</sup> E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, cit., 157, ove rinvia a G. Miele, *Servizio pubblico e pubblica funzione, Pubblico servizio e pubblica funzione*, in *Arch. giur.*, XXVI, 1933, 33.

effetto giuridicamente rilevante, non consente di riconoscerle natura di diritto politico in senso stretto<sup>73</sup>.

Valutati i limiti connaturati all'istituto in esame, una parte della dottrina ha annoverato il diritto di petizione tra i cosiddetti diritti civili, reputando che nel suo contenuto sarebbe essenzialmente individuabile una pretesa, a che la stessa sia esaminata dalla Camera cui è stata indirizzata e formi oggetto di deliberazione. In altre parole, alla luce del piccolo contributo dato dall'istituto alla dinamica dell'ordinamento, sul presupposto di ritenere che le richieste avanzate fungerebbero *“da occasione e da stimolo all'esercizio da parte delle Camere della funzione legislativa o della funzione ispettiva”*<sup>74</sup>, la petizione coinciderebbe con le tipiche pretese cui danno luogo i diritti civili.

Ad avviso di altra dottrina, tuttavia, una tale classificazione dell'istituto non sarebbe condivisibile, in virtù del fatto che, non determinando l'insorgenza in capo alle Camere di un particolare obbligo di riscontro, la forte discrezionalità di cui queste godono impedirebbe di *“considerare quale “prestazione” in senso proprio l'obbligo del Parlamento di ricevere la petizione e di prenderla in considerazione (anche al solo scopo di archivarla)”*<sup>75</sup>.

Infatti, riconoscendone la natura del tutto peculiare, la petizione appare per lo più ascrivibile alla categoria delle mere richieste – distinte, sul piano costituzionale dalle proposte, in quanto incapaci di prefigurare un altro atto, così come di attivare *“una relazione di influenza”*<sup>76</sup> –, costituendo semplicemente un istituto partecipativo debole, privo di carattere propulsivo, ma utile ad agevolare il contatto tra cittadini ed organi rappresentativi<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> *“... Il nesso di raccordo fra petizione e funzioni del Parlamento ed anche del Governo ... non è giuridico e necessario ma soltanto psicologico ed eventuale”* – E. Spagna Musso, *ibidem*. L'autore, considera che soltanto guardando la petizione da una prospettiva sociologica, essa potrebbe ritenersi politica, poiché soprattutto se collettiva, esplicita un determinato orientamento politico e può configurarsi quale strumento di pressione per l'attuazione di un determinato indirizzo legislativo. Tuttavia, osserva che, anche attraverso l'esercizio del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero o la libertà di stampa si esercita una pressione sulla volontà degli organi statali, eppure non per questo tali diritti possono essere qualificati come politici. *“Non si può confondere il carattere politico di un diritto con il suo mero rilievo politico, che può farlo apparire strumentale rispetto alle dinamiche dell'ordinamento.”*

<sup>74</sup> E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale, cit.*, 159 ss..

<sup>75</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione?* cit., 73.

<sup>76</sup> M. Della Morte, *ibidem*.

<sup>77</sup> In tal senso, cfr. P. Giacoli Nacci, *Petizione, cit.*, 2.

La dottrina ha anche riflettuto anche sulla opportunità di rivalutare l'istituto, prendendo spunto dal suo impiego nel contesto europeo, ben più dinamico. Le petizioni trovano, infatti, disciplina

### 4.3 L'iniziativa legislativa popolare e il processo riformativo della partecipazione propulsiva

Nel processo di riscoperta e rivitalizzazione degli strumenti partecipativi istituzionali, l'iniziativa legislativa popolare appare l'elemento cardine dell'equilibrio tra le istanze partecipative e le realtà rappresentative, un equilibrio caratterizzante ogni ordinamento giuridico contemporaneo.

Emblema della partecipazione "dal basso" al processo decisionale nazionale (ma, a seconda dei casi, anche regionale o europeo), tale istituto costituisce il più tipico strumento di partecipazione diretta di carattere propulsivo ad oggi disciplinato dal nostro ordinamento giuridico, che, suo tramite, dovrebbe poter recepire le istanze dell'ordinamento sociale<sup>78</sup>. Riconosciuto dall'art. 71, comma 2 della Costituzione, esso riflette la volontà di confermare la sovranità popolare "*anche nella fase instaurativa del procedimento legislativo*"<sup>79</sup>, in quanto conferisce ad una frazione del corpo elettorale (almeno cinquantamila elettori) il diritto di avviare una procedura legislativa dinanzi alle autorità competenti<sup>80</sup>, disponendo della facoltà di avanzare una proposta di legge articolata, senza dover osservare particolari limiti di materia<sup>81</sup>.

---

nell'art. 227 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex articolo 194 del TCE), secondo il quale:

*"Qualsiasi cittadino dell'Unione, nonché ogni persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro, ha il diritto di presentare, individualmente o in associazione con altri cittadini o persone, una petizione al Parlamento europeo su una materia che rientra nel campo di attività dell'Unione e che lo (la) concerne direttamente."*

La disposizione, in effetti, lascia intendere che in ambito europeo la petizione possa contenere richieste personali, reclami o semplici osservazioni, tese a richiamare l'attenzione dell'organo rappresentativo anche su eventuali violazioni. In ambito europeo, peraltro, il procedimento di presentazione, valutazione, eventuale ritiro e trattazione delle petizioni è oggetto di una puntuale regolamentazione, di cui agli artt. 215 ss. del Regolamento interno del Parlamento Europeo.

Tuttavia, pur presente negli intenti riformativi della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Governo Letta (cfr. la Relazione finale presentata dalla Commissione in data 17 settembre 2013, consultabile nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 75: "*Si propone inoltre di potenziare l'istituto della petizione, seguendo le regole del Parlamento Europeo e ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica*"), il progetto di valorizzare la petizione ha perso successivamente interesse.

<sup>78</sup> In tal senso cfr. E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 14.

<sup>79</sup> A.A. Cervati, *La formazione delle leggi. Art. 71*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 104.

<sup>80</sup> La nostra Costituzione riconosce l'iniziativa legislativa popolare anche a livello regionale, nell'art. 123 (che rinvia agli Statuti regionali per la disciplina del rispettivo esercizio).

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare a livello statale, l'art. 71, come anticipato, costituisce oggetto di revisione nel disegno di legge costituzionale AS 1429, avente ad oggetto una sostanziale riforma della Costituzione italiana, ad oggi in corso di approvazione. V. *infra*.

<sup>81</sup> In realtà, il tema dei limiti materiali dell'iniziativa legislativa popolare, in relazione alla quale è spesso invocata l'applicabilità dei limiti previsti per il *referendum* abrogativo dall'art. 75 della Costituzione, è un tema su cui la dottrina è parsa poco concorde. Ed infatti, se da una parte un filone dottrinario più conservatore ha escluso che l'iniziativa legislativa popolare possa avere ad oggetto le

Nella sua attuale configurazione, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha valore di strumento partecipativo, supplementare e complementare rispetto ai tradizionali meccanismi della rappresentanza, attraverso il quale i cittadini possono mettere in moto l'attività delle istituzioni elettive, sollecitandone la responsabilità<sup>82</sup>.

---

materie precluse all'istituto referendario (tra cui cfr. P. Virga, *Diritto costituzionale*, IX ed., Milano, 1979, 331; G. Balladore Pallieri, *Diritto costituzionale*, cit., 214; E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiana*, cit., 253-254, secondo cui in materia tributaria, il popolo "non dispone degli elementi necessari per quella valutazione di politica finanziaria che è alla base della presentazione di un disegno di legge del genere"), non manca, dall'altra, chi ha ritenuto di dover porre alcune distinzioni.

Per una parte della dottrina, non tutte le leggi meramente formali (le leggi di bilancio e di ratifica di trattati internazionali) sarebbero da escludere dall'ambito di applicazione dell'istituto popolare (in tal senso cfr. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982, 656; P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987, 479; E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, *Il Politico*, 1970, 617 ss., secondo cui "l'iniziativa popolare è esclusa nei casi di iniziativa "vincolata" che compete al Governo"). Per un'ulteriore corrente, invece, escludendo la legge di bilancio, l'iniziativa legislativa popolare non potrebbe soggiacere agli stessi limiti di materia previsti dal secondo comma dell'art. 75 della Costituzione, in considerazione delle diversità che caratterizzano la *ratio* e le finalità dei due istituti (cfr. in tal senso F. Cuocolo, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1961, 71, secondo cui: "nel caso del referendum il costituente ha voluto evitare la sottoposizione alla decisione popolare diretta di leggi rispetto alle quali il popolo può non tener conto degli interessi complessivi dello Stato (...) soprattutto nella considerazione che la decisione popolare è definitiva. Questo però non può ripetersi per l'iniziativa legislativa [in cui] i cittadini proponenti si limitano a porre in moto un procedimento"). Tale filone dottrinario ammette l'istituto nella materia tributaria e in tema di amnistia e indulto, confutando la debolezza delle argomentazioni contrarie, secondo le quali il popolo non disporrebbe degli elementi necessari per operare valutazioni di merito imprescindibili per la presentazione dei rispettivi progetti legislativi, posto che, invece, ragionando in termini di *democrazia evolutiva*, il popolo andrebbe piuttosto considerato come un soggetto dotato di conoscenza e capacità di autodeterminazione, in grado di proporre progetti legislativi su tematiche complesse (cfr. sul tema ancora F. Cuocolo, *op. cit.*, 71-75 e M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 370, nonché, sullo sviluppo della capacità auto-determinativa dei cittadini, S. Rodotà, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. De Kerchove - A. Tursi, *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, 2006, 149 ss.). A parere di una più recente dottrina, infine, proprio partendo da tale ultimo assunto, nessuna adeguata ragione parrebbe giustificare l'assoggettamento dell'iniziativa legislativa popolare a presunti limiti materiali (in tal senso, cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 84 ss., secondo cui "a prescindere dal dato positivo, che, come si è detto, non depone nel senso di limitare per materia l'esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi, considerazioni di carattere sostanziale invitano a ribadire l'illegittimità di limiti materiali", atteso che, peraltro, l'iniziativa del popolo non equivarrebbe ad una pretesa sostanziale, in quanto "nell'attualità "è esclusa una pronuncia definitiva del popolo nel merito del progetto presentato da cinquantamila elettori"").

<sup>82</sup> È opportuno precisare che l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare non va confuso con quello della *popular initiative*, noto alla tradizione statunitense e, per certi versi, a quella svizzera. Quest'ultimo, infatti, costituisce un metodo di legislazione popolare diretta, in cui il popolo è l'esclusivo sovrano della procedura di proposta e di deliberazione, che si svolge interamente all'esterno delle istituzioni parlamentari (cfr. A. Baldassarre, *Referendum e legislazione*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Referendum*, cit., 32 ss.).

Diversamente, l'iniziativa legislativa popolare nota al nostro ordinamento, costituisce una procedura tramite cui un certo numero di elettori ha la facoltà di attivare un procedimento legislativo sottoponendo una particolare questione all'ordine del giorno dell'assemblea legislativa, senza che ciò comporti un successivo pronunciamento da parte del popolo.

Della *popular initiative* sono state spesso evidenziate in dottrina le similitudini con il *referendum* abrogativo, disciplinato dall'art. 75 della Costituzione, il cui impiego, in alcune ipotesi, consente di considerarlo in modo equivalente all'iniziativa, soprattutto laddove una *popular initiative* abbia ad

Come già anticipato, analogamente agli altri strumenti di democrazia diretta, e forse in misura ancor maggiore, anche il riconoscimento e la regolamentazione di tale istituto furono al centro di una lunga ed animata riflessione all'interno dell'Assemblea Costituente<sup>83</sup>, a conclusione dei cui lavori, però, sebbene il suo inserimento nell'ordinamento costituzionale da alcuni fosse percepito come una possibile minaccia alla stabilità del sistema rappresentativo, vi fu chi seppe piuttosto evidenziarne, in modo convincente, l'importante valore, non soltanto quale strumento teso a rafforzare il dialogo tra rappresentanza politica e cittadinanza, garantendo una maggiore rispondenza tra gli indirizzi politici governativi e gli orientamenti popolari, ma anche quale strumento capace di *“frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza”*<sup>84</sup>.

Tuttavia, nonostante il rilievo allo stesso attribuito durante i lavori della Costituente, l'istituto non è stato, nel tempo, oggetto di un efficace utilizzo – verosimilmente a causa delle molteplici criticità che, come vedremo, ne complicano

---

oggetto l'abrogazione di un atto normativo (cfr. ancora M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75, cit.*, 12). Sul tema v. *infra*.

<sup>83</sup> ...e ancor prima durante i lavori della Commissione per Studi attinenti la riorganizzazione dello Stato (nota come “Commissione Forti”), che avrebbe concluso per l'attribuzione del potere di proposta legislativa soltanto al Governo e alle Camere.

<sup>84</sup> Così C. Mortati, *Atti II Sottocommissione, Seduta del 24 ottobre 1946*, in L. Basso, *Il principe senza scettro* (1959), Milano, ed. 1999, 152-153: *“Effettivamente la questione è molto dibattuta e taluni sostengono che l'intervento diretto popolare costituisca un perturbamento e rappresenti una deviazione della linea politica approvata dalla maggioranza ed espressa dal governo, ma ritengo invece che l'istituto sia opportuno allo scopo di frenare e limitare l'arbitrio della maggioranza (...) non è detto che la maggioranza sia espressione sempre della volontà popolare, ed è quindi opportuno concedere al popolo un mezzo concreto per esprimere efficacemente un proprio orientamento, anche in difformità con l'orientamento governativo. Giova rilevare al riguardo che le elezioni si svolgono una volta ogni cinque anni, e si presume che lo schieramento che ne risulta rifletta, durante tutto questo periodo, la volontà espressa ne primo mento. Tuttavia non si tratta di una presunzione juris et de jure che non possa essere assoggettata a riprova, ed è utile e democratico consentire questa possibilità di controllare il grado di rispondenza tra la politica del governo e gli orientamenti popolari.”*

Giovi qui rammentare che la II Sottocommissione, pur decidendo di accogliere la proposta di includere nella costituzione l'iniziativa legislativa popolare, avrebbe dibattuto ancora sulla quota minima di elettori necessaria per la formulazione della proposta. L'iniziale numero di 300.000 elettori sarebbe stato ridotto a 50.000 in sede di comitato di redazione. Cfr. sul punto P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968, 67 ss..

Invece, non sarebbe stata accolta con favore la proposta di dar luogo ad un *referendum* popolare in caso di rigetto della proposta di iniziativa popolare da parte delle Camere, così come nell'ipotesi di un suo mancato esame o di un suo emendamento (in tal senso avanzarono proposta sia il Presidente della II Sottocommissione che lo stesso Mortati; cfr. sul punto M. Battelli, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, 75, nonché A. Pizzorusso, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti di del diritto*, Torino, 2005, 194).

o limitano il proficuo impiego (in forza delle quali è stato a lungo invocato un intervento riformatore della norma<sup>85</sup>).

Ed invero, è opportuno rilevare come – malgrado il riconoscimento, da una parte della dottrina, del carattere precettivo e della immediata operatività della disposizione costituzionale di cui all’art. 71, comma 2<sup>86</sup> – il legislatore sia intervenuto a disciplinare l’iniziativa legislativa popolare (a vent’anni di distanza dalla emanazione della Costituzione) con la Legge n. 352 del 25 maggio 1970<sup>87</sup>, senza fornire, però, risposte adeguate alle numerose difficoltà funzionali connesse all’istituto.

Al di là del dibattuto inquadramento delle materie che possono costituirne oggetto, innanzi richiamato<sup>88</sup>, uno dei nodi più controversi, rimasto irrisolto, concerne il rilievo, o potrebbe dirsi la dignità, da poter riconoscere a tale iniziativa, alla luce della regolamentazione del suo rispettivo iter procedurale. In particolare, reputando che attraverso l’esercizio dell’iniziativa *de qua* il popolo si limiti a dare stimolo ed impulso alle assemblee rappresentative, cui continua ad essere riservata in via esclusiva la funzione legislativa<sup>89</sup>, si è dubitato della effettiva possibilità di

---

<sup>85</sup> Cfr. M. Della Morte, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Nuove autonomie*, 2008, 35.

<sup>86</sup> Cfr. in tal senso V. Crisafulli, *Il manuale dei diritti del cittadino*, Roma, 1950, 107; E. Spagna Musso, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 83; F. Pergolesi, *Diritto costituzionale*, Padova, 1964, 249; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 683; A. Manzella, *Il Parlamento*, cit., 316, che ricorda come, già prima della L. 352/1970, fossero stati presentati diversi progetti di legge di iniziativa popolare (tra cui il progetto di legge in materia di amnistia e di indulto, nel 1956 e quello relativo al credito alle cooperative, divenuto Legge con il n. 1679 nel 1962).

<sup>87</sup> La legge n. 352/1970, (recante anche la disciplina delle modalità attuative dei *referendum* previsti dalla Costituzione), per molti aspetti lacunosa – causa di non poche problematiche applicative – disciplina il meccanismo di attuazione dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare e, in particolare, le modalità di presentazione della richiesta e della raccolta delle firme.

Dal punto di vista procedurale, la legge stabilisce che la presentazione della proposta di legge popolare deve avvenire presso la Presidenza di una delle due Camere. In particolare, secondo quanto previsto dagli artt. 48 e 49 della predetta legge, la proposta popolare, da parte di almeno 50.000 elettori, dei progetti di legge ex art. 71, comma 2 della Costituzione deve essere corredata dalle firme degli elettori proponenti e contenere un progetto redatto in articoli, accompagnato da una relazione che ne illustri finalità e norme. Ai sensi dell’art. 7 della L. 352/1970, per avviare il procedimento, i promotori dell’iniziativa devono presentarsi “*in numero non inferiore a dieci ... muniti di certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali di un comune della Repubblica o nell’elenco dei cittadini italiani residenti all’estero di cui alla legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all’estero*”. La legge richiede, inoltre, che i fogli recanti le firme riproducano a stampa il testo del progetto e che siano regolarmente vidimati (non oltre i sei mesi precedenti la presentazione della proposta). Il giudizio sui requisiti di regolarità della proposta e la verifica del numero minimo di firme necessarie per la sua presentazione sono affidati alla Presidenza della Camera presso cui ha avuto luogo la presentazione.

<sup>88</sup> V. *supra* nota 57.

<sup>89</sup> Cfr. U. De Siervo - P. Caretti, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2008, 129.

qualificare il diritto riconosciuto dall'art. 71, comma 2 della Costituzione come istituto di democrazia diretta in senso proprio.

Come evidente, alla base di una tale conclusione v'è la difficoltà di definire in modo puntuale la natura di tale strumento.

Ebbene, premesso che l'influenza indiretta di un'iniziativa legislativa popolare può essere tanto importante quanto il suo effetto diretto (che è quello di condurre all'adozione di una norma), potendo in ogni caso arricchire il dibattito politico, prezioso per le minoranze, l'assunto non appare condivisibile. Benché non vi sia unanimità di vedute a riguardo, è opportuno considerare come anche alla luce delle più classiche ricostruzioni dottrinarie, l'iniziativa legislativa popolare (espressione di un diritto politico riservato ai cittadini), alla stregua delle altre forme di iniziativa legislativa contemplate dalla Costituzione (piuttosto espressione di una pubblica potestà<sup>90</sup>), costituisca a pieno titolo una fase del procedimento legislativo<sup>91</sup>, nel corso della quale, in particolare, il popolo definisce la materia e gli interessi della regolamentazione legislativa, concretizzando, così, una diretta partecipazione alla formazione della legge e svolgendo, dunque, attività eminentemente politica

---

<sup>90</sup> Cfr. P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit., 89; G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, cit., 214 ss., che, con riguardo all'iniziativa legislativa popolare in determinate materie, evoca la possibilità di "gravi turbamenti dell'ordine pubblico"; E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 84, il quale fa riferimento al carattere "integrativo di ogni specie di iniziativa legislativa diversa da quella governativa" e Id. *Scritti di Diritto Costituzionale*, cit., 357, in cui l'autore evidenzia le ragioni per cui il potere d'iniziativa legislativa (non popolare) debba essere concepito come pubblica potestà e non come diritto politico: "... la sua titolarità è attribuita in via immediata ad un organo dello Stato (Governo, membri delle Camere) o ad un ente ausiliario (Consigli regionali, ecc.), come potere che gli è direttamente connesso per il raggiungimento dei particolari fini pubblici cui tende la sua attività. Volerlo, quindi, definire diritto politico equivarrebbe a spostare il giudizio dal piano delle competenze dell'organo, al quale l'istituto è immediatamente inerente, al piano delle relazioni fra titolare dell'organo e competenza dell'organo medesimo."

<sup>91</sup> Cfr. D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990, 25, secondo cui "la Costituzione non solo non distingue rispetto all'efficacia le diverse ipotesi di iniziativa ma prevede espressamente che ogni disegno di legge sia esaminato dalle Camere secondo quanto stabilito dai regolamenti senza tener conto né della provenienza né della titolarità"; R. Orrù, Art. 71, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1360, che segnala la "pari soggezione di tutti i progetti di legge a talune regole comuni". Cfr. a riguardo S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, in part. 236 ss.; S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 141 ss., secondo il quale il procedimento legislativo è suddiviso in fasi concatenate.

In realtà, insigne dottrina ha invitato a riflettere sul carattere meramente sussidiario e complementare dell'iniziativa legislativa popolare, rispetto alla preminente iniziativa governativa, considerando che in una democrazia parlamentare come la nostra, dove compete al Governo l'attuazione del programma politico delle forze di maggioranza, sia il Governo stesso a scegliere sempre gli interessi da sottoporre a regolamentazione legislativa (in via diretta, mediante la presentazione di un proprio disegno di legge, in via indiretta, dando appoggio ai progetti di legge di altri proponenti che siano conformi al proprio programma politico) – in tal senso E. Spagna Musso, *Scritti di Diritto Costituzionale*, cit., 361.

(finalizzata a far valere una determinata scelta nelle decisioni dello Stato)<sup>92</sup>. A tale conclusione, del resto, parrebbe indurre il fatto stesso che ai cittadini proponenti sia imposto, dalla norma, l'onere di formulare una proposta ben articolata<sup>93</sup>.

Ciò premesso sul piano torico, un problema rileva piuttosto da un punto di vista sostanziale. A ben vedere, infatti, non può farsi a meno di riconoscere che l'attuale meccanismo di attuazione dell'iniziativa legislativa popolare presenta una corposa serie di lacune che, di fatto, ne pregiudicano una efficace applicazione, inducendo a metterne in discussione la credibilità. È certamente impossibile ignorare che, ad oggi, lo strumento partecipativo in esame, così come disciplinato dalla L. 352/1970, emanata in attuazione dell'art. 71, comma 2 della Costituzione, rischia effettivamente di rappresentare, per il popolo, la mera possibilità di formulare una proposta di legge verosimilmente destinata a non avere nessun seguito.

Le cause, come anticipato, sono molteplici.

In particolare, nel silenzio della menzionata normativa, alla luce delle peculiarità connaturate all'iniziativa legislativa popolare, gli aspetti più problematici attengono all'eventuale ritiro della proposta di legge avanzata dai cittadini (ove lo si ritenga possibile)<sup>94</sup>, alla (preoccupante) emendabilità dei progetti di legge popolari<sup>95</sup> e,

---

<sup>92</sup> È in quest'ottica, infatti, che in relazione alla iniziativa legislativa popolare si è ritenuto che *"la formula definitoria – volutamente ibrida – del diritto/potere sia quella che meglio di altre consente di riassumere le caratteristiche inerenti l'esercizio di un'iniziativa legislativa da parte di una frazione del corpo elettorale"*. M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione?*, cit., 92-93.

<sup>93</sup> Cfr. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 473; A. Predieri, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito, IV*, Padova, 1974, 2469; E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 606, per il quale *"presentando un progetto redatto in articoli al Parlamento, il popolo interviene nel procedimento legislativo, concretando pienamente la sua prima fase e ingenerando precisi obblighi giuridici nelle Assemblee legislative"*.

<sup>94</sup> Sul punto, infatti, la legge attuativa dell'istituto non ha fornito alcuna utile indicazione (cfr. a riguardo E. Bettinelli, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 620, ad avviso del quale la legge avrebbe potuto riconoscere, ai fini del ritiro della proposta, dei poteri specifici al Comitato promotore, in assenza dei quali, dovendo preservare la collegialità sottesa alla proposta, un suo ritiro non sarebbe possibile. Nello stesso senso cfr. E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 84).

Diversamente, sul presupposto di ritenere piuttosto individuale (e non collegiale) l'adesione all'atto di iniziativa legislativa, quale espressione di un diritto politico, v'è chi ritiene che per il ritiro della proposta sarebbe *"sufficiente la dichiarazione di un numero di proponenti tale da far discendere al di sotto di 50.000 il numero di coloro che mantengano la propria adesione al progetto di legge"* – A.M. Sandulli, *Legge (diritto costituzionale)* (voce), in *Nss.mo Dig. It.*, 1963, 638.

<sup>95</sup> Considerando la fase dell'iniziativa come parte del procedimento legislativo, bisogna ritenere che nella funzione propria di tale fase rientri anche la definizione della materia oggetto di intervento legislativo, meritevole di rispetto in quanto *"identificativo della forza rappresentativa del proponente (...) portato di uno specifico diritto (politico) di partecipazione"* M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 96. L'autore, peraltro, a garanzia della effettività della partecipazione, sostiene l'opportunità di ipotizzare una limitazione del potere di emendamento e di abbinamento delle proposte

soprattutto, alla insussistenza di un obbligo giuridico in capo al Parlamento di discutere e votare le proposte avanzate dal popolo (in quanto libero di gestire in autonomia il proprio ordine del giorno)<sup>96</sup>.

In tal senso, infatti, riconoscendo l'istituto *de quo* come uno strumento debole<sup>97</sup>, si è giunti a ritenere che “*solo se all’iniziativa legislativa popolare non approvata si riconnettesse un referendum approvativo sulla materia oggetto di iniziativa, ci troveremmo realmente di fronte ad uno strumento di democrazia diretta che prevede il ricorso al responso popolare*”<sup>98</sup>.

Ed invero, alla luce della disciplina ancora vigente, il maggior limite dell'iniziativa legislativa in esame risiede proprio nel fatto che la stessa non impegni il Parlamento, e che dinanzi all'eventuale rifiuto o all'inerzia di quest'ultimo la proposta popolare non possa essere sottoposta al vaglio dell'intero elettorato.

Ebbene, tale problematica, così come quelle innanzi evidenziate, e i dati reali sul successo delle iniziative legislative popolari, sono state al centro di un significativo dibattito dottrinario e politico, volto ad individuare le migliori soluzioni per valorizzare non soltanto tale istituto partecipativo, ma, più in generale, il carattere più propulsivo della partecipazione democratica diretta all'interno del nostro ordinamento costituzionale.

di origine popolare, in ragione della loro specifica e superiore valenza politica. In tal senso cfr. M. Aini, *Il coordinamento dei testi legislativi*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, I, Padova, 1995, 9 ss.; S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 252; E. Spagna Musso, *Emendamento* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1965, 829.

<sup>96</sup> In tal senso cfr. L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, II ed., Padova, 1995, 319. Sul conseguenza meramente politica dell'iniziativa legislativa popolare cfr. P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, cit. 185, nonché R. Dickmann, *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006, 13: “...l'atto d'iniziativa legislativa presenta una autonoma duplice natura giuridica e politica, in sede di vaglio preventivo di ammissibilità dell'atto, che si compie dopo la presentazione alla Camera prescelta, possono essere sindacati solo i profili problematici connessi al primo aspetto”.

Secondo una parte della dottrina, tuttavia, non esisterebbe “un'alternativa assoluta tra atti meramente preparatori ed atti che costituiscono l'autorità nell'obbligo di agire (rispondere, procedere): giacché tra queste due categorie se ne frappone una terza consistente in atti che, pur non producendo un obbligo di agire nell'organo a cui si dirigono, si affermano come condizione necessaria per l'azione di quest'ultimo” – L. Elia, *Forma di governo e procedimento legislativo negli USA*, Milano, 1961, 177. *Contra*, cfr. E. Spagna Musso, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 113, S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, cit., 49 ss. e S. Tosi, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993, 296, che, considerando le più classiche ricostruzioni dottrinarie, esclude l'opportunità di scindere la fase dell'iniziativa legislativa dall'unico processo sostanziale (legislativo) di cui è parte.

<sup>97</sup> Cfr. L. Carlassare, *Conversazione sulla Costituzione*, Padova, 2011, 27, che ne ha parlato come di un “diritto politico del tutto privo di efficacia”.

<sup>98</sup> D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, cit., 43, nonché 49-50, ove l'autore così prosegue: “L'ottica sarebbe diversa se all'iniziativa in questione si affiancasse un referendum approvativo, ma in questo caso bisognerebbe ridefinire i limiti e le finalità di questo tipo di referendum e la sua esclusiva o meno connessione con l'iniziativa legislativa popolare.”.

\*\*\*

Negli ultimi decenni, infatti, diversi sono stati i tentativi di riformare la partecipazione popolare. La prima esperienza più significativa sembra riconducibile alla XI legislatura e alle iniziative della Commissione Bozzi (riunitasi per la prima volta il 30 novembre 1983), il cui intento riformatore, pur non ritenuto “*coerente con i desiderata del Costituente e, soprattutto, con la sua stessa lettera ... fondante la deprecabile prassi della revisione organica della Costituzione*”<sup>99</sup>, si dimostrò particolarmente attento a considerare le possibili ripercussioni che una revisione degli strumenti partecipativi avrebbe potuto avere sull’assetto della forma di governo e sulla legittimazione degli organi rappresentativi.

Tale aspetto, infatti, assume un particolare rilievo: la dottrina ha ampiamente osservato (ed osserva tutt’oggi) come ogni eventuale riforma della partecipazione democratica diretta, debba implicare la necessaria valutazione delle possibili insidie che una sua intensificazione potrebbe avere sul piano sostanziale<sup>100</sup>, fino a poter compromettere il corretto funzionamento della forma di governo e la stabilità del sistema<sup>101</sup>.

Ebbene, proprio sulla base di tali valutazioni, nel tentativo di risolvere la crisi istituzionale in corso, la Commissione Bozzi provò, piuttosto, ad incrementare il coinvolgimento dei cittadini nei classici canali della rappresentanza politica (rinunciando, cioè, ad inserire nuove forme di partecipazione “propositiva”). Le proposte formulate si dirigevano, da una parte, nel senso di una riconfigurazione dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare, prevedendo la possibile indizione di un *referendum* popolare (*deliberativo*) ove le Camere, entro precise scadenze, non avessero deliberato sui progetti di legge popolari, purché presentati da una quota minima di elettori, oppure avessero respinto le proposte popolari con una maggioranza ristretta, o vi avessero apportato modifiche sostanziali; dall’altra, nel

---

<sup>99</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., in part. nota 1.

<sup>100</sup> Per un’analisi dei rischi correlati all’inserimento della *popular initiative* in Italia, sul presupposto della fragilità del sistema rappresentativo e di quello partitico (in cui “*gli stessi istituti (referendum ed iniziativa popolare) più che una risorsa, ben potrebbero essere rappresentati quali minacce alla stabilità del sistema, che potrebbero contribuire a rendere più fragile*”), cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza v. partecipazione?* cit., 154 ss..

<sup>101</sup> In tal senso, del resto, si espresse la stessa Corte Costituzionale, che nella celebre sentenza n. 256/1989, pur essendosi pronunciata in merito alle cautele da impiegare in relazione al *referendum* consultivo (anche meno incisivo di un eventuale *referendum* propositivo), evidenziava come un suo impiego incontrollato avrebbe potuto “*influire negativamente sull’ordine costituzionale e politico dello Stato*”.

senso di un mero perfezionamento dell'istituto partecipativo, limitandosi a prevedere la fissazione di termini precisi entro cui le Camere avrebbero dovuto obbligatoriamente esprimersi sulle proposte di legge di derivazione popolare. Alla luce delle motivazioni innanzi esposte, per il timore di compromettere i (già fragili) equilibri istituzionali, la Commissione avrebbe mostrato maggior favore per tale ultimo orientamento, limitandosi, nella propria relazione finale, a fissare il suddetto termine di deliberazione parlamentare obbligatorio in due anni, nonché a prevedere un innalzamento del numero minimo di sottoscrizioni necessarie per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare (richiedendo la soglia minima di 100.000 elettori) e la possibilità, per un rappresentante dei promotori, di prendere parte alle sedute di Commissione dedicate all'esame del progetto<sup>102</sup>.

Tuttavia, a causa del mancato raggiungimento di una posizione unitaria sulle differenti proposte, la questione delle riforme della partecipazione democratica diretta avrebbe perso d'interesse e sarebbe stata assorbita nel più ampio dibattito sulle riforme di sistema<sup>103</sup>.

Benché, infatti, in seguito alla Commissione Bozzi vi fossero state ulteriori proposte di legge tese alla rivisitazione della partecipazione diretta, la successiva Commissione bicamerale, costituita con legge costituzionale n. 1/1993 (Commissione De Mita-Jotti), non avrebbe dedicato all'iniziativa legislativa popolare la stessa attenzione, concentrandosi maggiormente sulla opportunità di introdurre riforme tese a rafforzare l'organo governativo, all'insegna di una "più efficiente" governabilità. Sulla stessa linea d'onda si sarebbe mossa anche la successiva Commissione bicamerale, istituita con L. cost. 1/1997 (Bicamerale D'Alema), cui venne affidato il compito di elaborare una proposta di riforma organica della seconda parte della Costituzione (in deroga alle regole formali di cui all'art. 138 della Costituzione), tradottasi in un nuovo tentativo di valorizzare il ruolo

---

<sup>102</sup> L. Ciaurro, *L'iniziativa legislativa popolare*, in [www.giuffrè.it](http://www.giuffrè.it), 1; Cfr. D. Bezzi, *Iniziativa legislativa popolare e riforme di governo parlamentare*, cit., 56 ss., ove l'autore evidenzia come, in realtà, proposte tese ad intensificare la partecipazione popolare prevedendo un possibile passaggio dalla iniziativa legislativa a quella popolare fossero state considerate già in precedenza (v. d.d.l. 1753 del 26 marzo 1983).

<sup>103</sup> Per una sintesi dei quali cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 145, in part. nota 11.

dell'esecutivo<sup>104</sup>, mediante l'introduzione di sistemi ispirati al premierato o al semipresidenzialismo<sup>105</sup>.

In realtà, durante i lavori di tale ultima Commissione, proprio al fine di mitigare l'effetto delle riforme ponderate, che avrebbero sacrificato la centralità del Parlamento, furono avanzate – ancora una volta vanamente – anche proposte tese a valorizzare l'iniziativa legislativa ex art. 71, comma 2 Cost., ipotizzando l'innalzamento del numero minimo di firme richieste ai fini della presentazione di un'iniziativa popolare e l'introduzione di un correlato *referendum* per l'approvazione della proposta di legge ove, presentata da ottocentomila elettori, la stessa non fosse stata oggetto di deliberazione da parte delle Camere entro due anni dalla rispettiva presentazione<sup>106</sup>.

Ebbene, pur non avendo raggiunto nessun risultato concreto all'esito dei lavori svolti dalle precedenti Commissioni Bicamerali, i dibattiti politici e dottrinari avrebbero continuato, negli anni successivi, a dedicare particolare attenzione al tema della partecipazione diretta, soffermandosi ancora a lungo sulla opportunità di rivitalizzare l'iniziativa legislativa popolare, non soltanto modificandone le modalità attuative, al fine di garantire l'esame delle proposte di legge da parte delle Camere, ma valutando anche l'inserimento nel nostro ordinamento dell'istituto della *popular initiative*<sup>107</sup>.

In particolare, riflettendo sulle soluzioni prospettate, alla luce di quanto emerso durante i tentativi di revisione costituzionale non andanti a buon fine, gli interventi riformativi ritenuti utili, anche in ambito dottrinario, per una adeguata concretizzazione dell'iniziativa legislativa popolare, avrebbero riguardato molteplici aspetti dell'istituto, nell'ottica di prevedere: i) la fissazione di un termine entro cui

---

<sup>104</sup> “L'accantonamento della formula riforme istituzionali, che aveva caratterizzato l'attività dei precedenti organismi, tradisce tuttavia, al di là di mere questioni lessicali, un significato specifico da riferire all'indirizzo prescelto dalla Commissione, oggetto di numerose critiche da parte della dottrina largamente maggioritaria” – M. Della Morte *op.cit.*, 147-148.

<sup>105</sup> “... un disegno complessivo della forma di governo che vede i suoi due poli centrali nel Presidente della Repubblica e nel Governo” – P. Ridola, in S.P. Panunzio (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano 1998, 176. Cfr. anche S. Ceccanti, *Forma di governo e Commissione Bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in *Nomos*, 1997, 34 e per una lettura critica R. Romboli, *Commissione bicamerale e revisione costituzionale*, in P. Costanza, G.F. Ferrari, G.G. Florida, R. Romboli, S. Sicardi, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998, 20 ss.

<sup>106</sup> In tal senso disponeva l'art. 97, comma 5 del progetto adottato dalla Commissione D'Alema.

<sup>107</sup> Sul tema v. *infra* e cfr. M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. cit.*, 127 ss. (per la definizione v. *supra* nota 81).

concludere i procedimenti in Parlamento (sia in senso favorevole che in senso contrario alla proposta popolare) e, dunque, una conseguente riforma dei regolamenti parlamentari<sup>108</sup>; *ii*) la disposizione di limiti temporali ai fini dell'iscrizione delle iniziative popolari nell'ordine del giorno dell'Assemblea legislativa, al fine di dare opportuno rilievo all'istituto e consentirgli di "competere" con le altre iniziative legislative; *iii*) la richiesta di una motivazione nelle decisioni parlamentari sui progetti di legge popolare; *iv*) una limitazione del potere di emendamento e di abbinamento delle proposte di origine popolare, a difesa della volontà degli elettori proponenti ed al fine di rispettare lo spirito informatore delle proposte medesime<sup>109</sup>; *v*) una intensificazione della partecipazione popolare *in itinere*, valutando la possibilità di coinvolgere i promotori dell'iniziativa (ad esempio, i rappresentanti del Comitato promotore) nella fase istruttoria dei lavori di competenza delle Commissioni parlamentari e di garantire una maggiore pubblicizzazione del dibattito assembleare; *vi*) la possibilità di dedicare di un'apposita sessione parlamentare alla discussione ed eventuale deliberazione dei progetti; *vii*) un ipotetico innalzamento del numero dei sottoscrittori necessari alla presentazione della proposta a

---

<sup>108</sup> Tale specifica necessità, era già emersa, oltre che in sede politica, anche durante i lavori della Commissione Bozzi, così come nell'ambito della Bicamerale D'Alema e nella successiva "Bozza Amato".

Si osservi che, in base all'art. 74 Regolamento del Senato, le competenti Commissioni devono iniziare l'esame delle proposte di legge d'iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. È consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge. Tuttavia, l'assenza alla Camera di una previsione equivalente, pregiudica ugualmente la celerità dell'iter valutativo della proposta popolare, posto che seppure l'iniziativa legislativa popolare dovesse scorrere più velocemente al Senato, i rallentamenti potrebbero dipendere dalle comode tempistiche della Camera.

Peraltro, il Regolamento della Camera nel disporre l'ordine d'esame dei progetti di legge, stabilisce una prevalenza che non favorisce quelli di iniziativa popolare, spesso condannati dalla prassi all'oblio: "*L'ordine di esame dei progetti di legge in Commissione si conforma alle decisioni adottate in applicazione delle norme (...) sull'organizzazione dei lavori [e] l'ordine di esame segue l'ordine di presentazione con priorità per i progetti indicati nel comma 2 dell'articolo 81*" (i.e. i progetti di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza e i disegni di legge di conversione dei decreti legge).

<sup>109</sup> Così M. Della Morte, *op. cit.*, 101, ove l'autore riflette come "*il Parlamento ... disporrebbe della facoltà, direttamente collegata all'autonomia politica che ne sorregge l'azione e ne conforma il ruolo di sistema, di intervenire (modificando, integrando, correggendo ecc.) gli interessi retrostanti la materia, purché tale operazione non determini un vulnus sproporzionato dello "spirito informatore", qualificante la concreta determinazione volitiva, e, quindi, la stessa dignitas dei cittadini proponenti. Ciò a pena di una perdita di credibilità, che è nozione che, nel campo considerato, si presenta tutt'altro che astratta, collocandosi, come segnalato da insigne dottrina "al centro dell'analisi" del concetto di negoziazione politica e indirettamente qualificando la stessa responsività dei rappresentanti.*"

compensazione dell'obbligatorietà dell'esame da parte dell'Assemblea legislativa<sup>110</sup>; viii) l'introduzione di misure attraverso cui far diventare più palese le valutazioni sull'ammissibilità delle iniziative popolari (ulteriore aspetto su cui la L. 352/1970 appare piuttosto scarna).

Tali ed ulteriori "accorgimenti" procedurali, come conviene la dottrina maggioritaria, avrebbero consentito di conferire la dovuta dignità all'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, e la maggiore trasparenza dell'intero processo sarebbe servita a rendere i cittadini più consapevoli, conferendo loro anche la possibilità di sanzionare eventuali difetti di responsività degli eletti con il voto alle successive elezioni.

Altra parte della dottrina, invece, avrebbe continuato a concentrare l'attenzione sull'inserimento nel nostro ordinamento della *popular initiative*, valutato come la migliore risposta alla necessità di vincolare giuridicamente i rappresentanti rispetto alle iniziative intraprese dal popolo: il suo impiego consentirebbe di stimolare la responsività parlamentare su tali iniziative, grazie alla previsione di un ricorso al pronunciamento popolare in caso di inerzia dei rappresentanti<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Così M. Della Morte, *op. cit.*, 105, che ha suggerito anche l'ipotesi di far giungere in Aula, per la discussione e deliberazione finale, il testo predisposto dai proponenti, prevedendo che gli eventuali emendamenti proposti dalla commissione referente siano oggetto di presentazione separata e corredati dal parere dei delegati del Comitato promotore (sulla falsariga di quanto previsto, a livello regionale, dalla legge Toscana n. 51/2010, art. 15).

<sup>111</sup> Cfr. M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Referendum, cit.*, 77-78. Sull'inserimento della *popular initiative* in Italia, v. il progetto di legge costituzionale n. 1428, presentato al Senato durante la XVI legislatura, la cui relazione così chiariva: "(...) *La democrazia diretta, invece, è un concetto ben più ampio rispetto ai limitati diritti referendari oggi presenti in Italia. L'Assemblea costituente del 1947 non ha voluto affidare all'elettorato italiano gli strumenti dell'iniziativa legislativa popolare con votazione vincolante e quelli del referendum confermativo facoltativo per le leggi ordinarie dello Stato, per non parlare dell'iniziativa popolare costituzionale. Dopo 60 anni di Repubblica bisogna iniziare a rimediare a questa carenza. (...) bisogna superare il concetto limitativo della democrazia diretta che regna oggi, riconoscere, cioè, il potere legislativo effettivo ai cittadini recuperando i due strumenti essenziali di una democrazia diretta completa: da una parte l'iniziativa popolare per dare spazi d'azione ai cittadini, dall'altra il referendum confermativo facoltativo per consentire ai cittadini di fermare delle leggi che presumibilmente non hanno il consenso della maggioranza dell'elettorato. Ciò significa dare in mano ai cittadini sia l'acceleratore sia il freno di emergenza in politica: accelerare quando riforme importanti e urgenti non partono e non vanno avanti nel Parlamento, frenare quando la maggioranza politica cerca di imporre le sue scelte ad una presumibile maggioranza contraria nell'elettorato. (...) Per questo motivo una regione e una provincia a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia e Provincia autonoma di Trento), nelle loro leggi regionali/provinciali sulla democrazia diretta, hanno introdotto l'obbligo del rispettivo Consiglio regionale di trattare le proposte di legge di iniziativa entro un determinato termine, pena il passaggio della proposta alla votazione popolare referendaria. Tale regolamento sembra però insoddisfacente dal momento che non attribuisce ai cittadini un'effettiva potestà legislativa. Giustamente la regione autonoma della Valle d'Aosta e la provincia autonoma di Bolzano si sono spinti oltre, istituendo l'iniziativa popolare legislativa vera e propria, con cui si consente ai cittadini, dopo aver raggiunto il quorum di sottoscrizione, di presentare ai rispettivi Consigli regionali una proposta di legge redatta*

In buona sostanza, riprendendo la chiara definizione dell'istituto fornita da un'insigne dottrina, attraverso la *popular initiative* “il popolo (meglio, anche qui, una frazione del corpo elettorale) può direttamente proporre una certa misura (in genere l'adozione di una o più proposizioni normative: iniziativa legislativa), con lo scopo di far pronunciare l'intero corpo elettorale. L'iniziativa può essere diretta, qualora il pronunciamento dell'intero corpo elettorale consegua automaticamente all'iniziativa, o indiretta, qualora tale pronunciamento intervenga solo nel caso in cui le autorità normalmente competenti all'adozione della misura non abbiano provveduto conformemente alla volontà dei promotori”<sup>112</sup>.

Ebbene, il tema della necessità di un intervento modificativo degli strumenti della partecipazione democratica diretta, attento all'opportunità di considerare anche l'impiego tale forma di iniziativa popolare, avrebbe acquisito nuovamente vigore nel corso della travagliata XVII Legislatura della nostra Repubblica, inserendosi nel contesto di un progetto di riforma costituzionale ben più ampio, riguardante l'intera architettura istituzionale del Paese. In particolare, nell'intento di intensificare il dialogo tra cittadini e istituzioni, a superamento della crisi che ha colpito la rappresentanza politica, sarebbe ritornata ad occuparsi della questione la

---

*in articoli. Se il testo nella sua interezza o nella sua sostanza non fosse recepito dal Consiglio, automaticamente in queste regioni si passerebbe alla votazione popolare. Tale istituto, accanto al referendum confermativo facoltativo e costituzionale, rappresenta lo strumento principale dei regolamenti di democrazia diretta che funzionano a piena soddisfazione dei cittadini da 140 anni in Svizzera (tutti livelli di Governo) e da più di 100 anni in 26 stati degli Stati Uniti d'America (livello degli Stati federati e dei comuni)”.*

Si voglia evidenziare a riguardo come, tra i contesti regionali che hanno implementato l'istituto dell'iniziativa popolare (si ricordino, in particolare, le esperienze delle autonomie speciali della Valle d'Aosta (artt. 12-15 L.R. n. 19/2003) e della Provincia autonoma di Bolzano (art. 15 L. prov. n. 11/2005), bisogna annoverare anche la Campania, il cui rispettivo Statuto disciplina, oltre all'iniziativa legislativa e regolamentare popolare da parte di 10.000 elettori (art. 12), anche un differente tipo di iniziativa popolare (art. 15), sempre avente ad oggetto una legge o un regolamento, ma in relazione alla quale si richiede un numero maggiore di elettori proponenti, pari a 50.000 e si prevede che se nel termine di sei mesi la proposta popolare non venga approvata oppure venga approvata “con modifiche sostanziali”, la stessa sia sottoposta ad un *referendum* approvativo – che condivide con quello abrogativo sia il quorum validità (devono partecipare al voto almeno la metà degli elettori) che i limiti (non può avere ad oggetto le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale e sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, quelle relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea nonché lo Statuto e le leggi di revisione statutaria). Questa forma referendaria – da qualcuno concepita come istituto di *democrazia partecipativa* (su cui v. Cap. IV) – costituisce, di fatto, un'iniziativa legislativa (o regolamentare) “rinforzata” accompagnata da un forte stimolo al legislatore. Cfr. N. Vizioli, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista de drét públic* n. 48/2014 (versione aggiornata e ampliata della relazione presentata al III Seminario Mexicano-Italiano-Español de *Derecho Constitucional “La democracia multinivel: perspectiva constitucional y experiencias comparadas a debate”*, Barcellona, 10 giugno 2013, organizzato dal Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo, 196-197.

<sup>112</sup> M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 127 ss..

Commissione per le riforme costituzionali istituita in data 11 giugno 2013, nella cui relazione finale (presentata alle Camere il 18 settembre 2013), dato atto della esigenza di superare i limiti insiti all'unica forma referendaria nota alla nostra Costituzione, di carattere meramente abrogativo, veniva evidenziata l'opportunità di aprire *“la strada a più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica”*. In tale ottica, infatti, la Commissione avrebbe avanzato la proposta di introdurre nel nostro ordinamento l'istituto della *“iniziativa popolare “indiretta”*”, da svolgere *“nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e sempre che non incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche”*.

Ad avviso di tale Commissione, l'articolazione dell'iniziativa popolare avrebbe dovuto coinvolgere un numero di elettori proponenti più elevato (*“ad esempio 250.000”*), la cui proposta, redatta in articoli, avrebbe dovuto essere preliminarmente sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, per poi essere portata all'attenzione del Parlamento, che avrebbe dovuto pronunciarsi entro termini prestabiliti. In caso di omesso pronunciamento da parte delle Camere, o in caso di rigetto della proposta o di approvazione con modifiche incidenti in modo sostanziale sui principi fondamentali del progetto di legge popolare, si sarebbe potuto procedere alla votazione popolare, *“ad iniziativa dei promotori sostenuta con un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000)”*, prevedendo ai fini della votazione gli stessi *“quorum previsti per il referendum abrogativo – seguendo i seguenti principi: in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare; in caso di approvazione con modifiche sostanziali sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare.”*<sup>113</sup>

In seguito, per via delle note vicende politiche che avrebbero interessato il nostro Paese, *“dopo il lavoro istruttorio condotto dalla Commissione per le riforme*

---

<sup>113</sup> Cfr. la Relazione finale presentata dalla Commissione in data 17 settembre 2013, consultabile nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 73 ss., ove, in conseguenza alla prospettata modifica, si fa riferimento anche alla susseguente necessità di apportare modifiche al referendum abrogativo, che pur ritenuto conciliabile con la nuova iniziativa popolare indiretta, meritava ad avviso della Commissione alcuni “perfezionamenti”, con particolare riferimento alla necessità di fissare il quorum per la validità dello stesso *“in relazione al numero di votanti nelle elezioni per la Camera dei deputati immediatamente precedenti la data dello svolgimento del referendum stesso”* e quella di comunicare il quesito alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità *“dopo aver raccolto 100.000 firme”*.

costituzionali istituita dal [dimissionario] *Governo Letta*”<sup>114</sup>, le redini della questione sarebbero state riprese in mano dalla nuova compagine governativa, insediatasi in data 22 febbraio 2014, la quale, in dichiarata coerenza con l’appello espresso dall’allora Presidente della Repubblica in occasione del proprio giuramento<sup>115</sup>, su iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento avrebbe presentato al Senato, l’8 aprile 2014, un poderoso disegno di legge costituzionale (AS 1429, recante, come già evidenziato, “*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*”).

Trattasi, di un intervento riformatore di ampio respiro che, negli intenti, si muove nel solco di indicazioni da tempo evidenziate dalla dottrina costituzionalistica e dal dibattito politico, ancorché i risultati dell’impegno profuso dai parlamentari incontrino oggi il forte malcontento di numerosi giuristi.

Per quanto qui rileva, il testo definitivo della riforma costituzionale – attualmente in corso di approvazione definitiva –, propone non soltanto una modifica del *referendum* abrogativo, introducendo, come anticipato, un diverso quorum per la validità del *referendum*, ossia la (sola) maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da 800.000 elettori<sup>116</sup> (fermo restando il quorum di validità attualmente previsto - i.e. la maggioranza degli aventi diritto al voto -, nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000); ma interviene anche sulla partecipazione diretta di carattere propulsivo, istituzionalizzando la nuova forma di *referendum* propositivo, nonché quella del *referendum* di indirizzo<sup>117</sup>, cui fa corrispondere un innalzamento del numero minimo di elettori richiesto per la presentazione di un progetto di legge ad iniziativa popolare.

---

<sup>114</sup> Cfr. Relazione di presentazione del disegno di legge al Senato.

<sup>115</sup> “*Non si può più, in nessun campo, sottrarsi al dovere della proposta, alla ricerca della soluzione praticabile, alla decisione netta e tempestiva per le riforme di cui hanno bisogno improrogabile per sopravvivere e progredire la democrazia e la società italiana*” – G. Napolitano, in occasione del proprio giuramento in data 22 aprile 2013.

<sup>116</sup> In accoglimento dell’emendamento 15.5000 (testo 2).

<sup>117</sup> Uno strumento referendario che, nella prassi, non è del tutto nuovo alla nostra esperienza costituzionale, posto che, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, in data 18 giugno 1989 si svolse in Italia un *referendum* di indirizzo, indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, concernente il conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo.

In particolare (e sempre con esclusivo riferimento al tema oggetto d'esame), l'art. 11 del disegno di legge costituzionale dispone una modifica sostanziale dell'art. 71 della Costituzione. Oltre a prevedere l'inserimento di un nuovo secondo comma in tale articolo, che concede al Senato della Repubblica (a maggioranza assoluta) la possibilità di richiedere l'esame di un "disegno di legge" alla Camera dei deputati, conseguentemente chiamata a pronunciarsi entro sei mesi<sup>118</sup>, dispone:

– la modifica del secondo comma dell'art. 71, nel quale: (a) cambia il quorum di rappresentatività, aumentando l'attuale quantità firme degli aventi diritto di voto necessarie per l'avvio del procedimento, da cinquantamila a centocinquantamila<sup>119</sup>; (b) viene inserito un principio garantista per rendere effettivo l'esame e la deliberazione finale sui progetti di legge popolare, aggiungendo, in calce al secondo comma, il seguente periodo: *"La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari"*<sup>120</sup>;

– l'inserimento di un nuovo ultimo comma nell'articolo *de quo* avente ad oggetto la formale introduzione nel nostro ordinamento di nuovi strumenti di partecipazione diretta: *"Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione."*<sup>121</sup>.

Or bene, nonostante l'obiettivo dichiaratamente perseguito dovrebbe essere quello di rafforzare l'iniziativa popolare, al momento l'intento riformativo manifestato parrebbe concretizzarsi nella mera previsione di un ulteriore, fondamentale intervento del legislatore.

---

<sup>118</sup> *"Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica"*.

<sup>119</sup> Inizialmente in Commissione le modifiche all'art. 71 erano state approvate in base all'emendamento 9.1000 (testo 2), che innalzava a duecentocinquantamila le sottoscrizioni necessarie per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare. Successivamente, in Aula, l'art. 9 del d.d.l., diventato art. 11, è stato approvato con l'accoglimento dell'emendamento che prevedeva una riduzione del numero delle sottoscrizioni necessarie a centocinquantamila.

<sup>120</sup> Periodo introdotto dal suddetto emendamento 9.1000 (testo 2).

<sup>121</sup> Comma aggiunto al testo approvato dal Senato in prima lettura.

In particolare, se in relazione all'iniziativa legislativa popolare, l'attuazione del nuovo "principio garantista" preordinato a rendere effettiva la deliberazione parlamentare sulle proposte di legge presentate dagli elettori è subordinata alla modifica dei regolamenti parlamentari (conseguendone che di certo, al momento, v'è soltanto l'aumento del numero minimo di elettori richiesto per la presentazione di un progetto di legge), per la necessaria conciliazione dell'iter legislativo di iniziativa popolare con le nuove forme referendarie e per la loro puntuale disciplina, bisognerà attendere una futura legge costituzionale ed una successiva legge ordinaria di attuazione, adottata da entrambe le Camere (anche ai sensi di quanto disposto dal primo comma dell'art. 70 della Costituzione, così come modificato dall'art. 10 del d.d.l. costituzionale *de quo*)<sup>122</sup>.

Peraltro, pur non potendo ancora esprimere valutazioni di merito, nei limiti di quanto è già possibile osservare, il suddetto disegno di legge induce quantomeno a riflettere su alcuni aspetti.

Innanzitutto, limitandosi ad affiancare lo strumento referendario all'istituto dell'iniziativa popolare e a richiedere la previsione di tempistiche predeterminate per la presa in considerazione dei progetti popolari da parte delle assemblee rappresentative, il progetto di riforma parrebbe non garantire la previsione di un vero e proprio vincolo in capo al legislatore rispetto alle proposte di legge provenienti dal popolo<sup>123</sup>. Ed infatti, al momento, salvo non ipotizzare che le future leggi

---

<sup>122</sup> Tali previsioni, in verità, hanno suscitato la disapprovazione di numerosi costituzionalisti, preoccupati non soltanto dal fatto che la disciplina di dettaglio su tempi, forme e limiti della discussione relativa alle proposte di legge di iniziativa popolare sia rimessa ai regolamenti parlamentari, che pur essendo fonti primarie sono sottratti al giudizio di costituzionalità, poiché la Corte ne ha escluso l'assimilabilità alla leggi o agli atti avente forza di legge (cfr. Corte Cost., sentenza n. 154/1985); ma anche per l'incomprensibile rinvio ad una ulteriore legge costituzionale per la determinazione di "condizioni ed effetti" dei nuovi strumenti partecipativi contemplati dall'ultimo comma inserito nell'art. 71, nonché ad una legge ordinaria per definire le rispettive modalità di attuazione, che, alla luce dei precari equilibri politici attuali, potrebbero rischiare di non essere adottate in tempi brevi.

<sup>123</sup> Non sono stati approvati, infatti, gli emendamenti che puntavano a rendere obbligatorio il voto finale sulla proposta d'iniziativa popolare, entro dodici mesi dalla sua presentazione ovvero, a trasformare l'iniziativa in *referendum* legislativo su richiesta di almeno 500.000 sottoscrittori. Quest'ultima ipotesi, in effetti, avrebbe in un certo senso indotto i promotori della proposta legislativa a raccogliere da subito 500.000 firme, ma con la garanzia che nel caso di decorso inutile dei dodici mesi si sarebbe attivata persino una nuova forma di sovranità popolare legislativa, oggi inesistente.

A tale conclusione, peraltro, parrebbe indurre anche il nuovo secondo comma inserito nell'art. 71 (v. *supra* nota 121), da non potersi interpretare come garanzia d'esame delle proposte di legge popolari, atteso che secondo la nuova disposizione il Senato può deliberare a maggioranza assoluta la richiesta alla Camera di esaminare un "disegno di legge", che, in tal caso, avrebbe l'obbligo di esprimersi entro sei mesi. Ebbene, il chiaro riferimento al "disegno di legge", che qualifica

concernenti le nuove forme referendarie (cui rinvia il nuovo ultimo comma dell'art. 71) interverranno a disciplinare l'indizione del *referendum propositivo* sia in caso di inerzia del legislatore, sia nel caso in cui l'Assemblea legislativa dovesse rigettare il progetto di legge popolare, l'organo rappresentativo potrebbe ritenersi vincolato alla proposta del corpo elettorale soltanto ove decidesse di valutarla positivamente.

In secondo luogo, premesso che il disegno di legge costituzionale non fornisce alcun utile chiarimento circa le materie che possono costituire oggetto della proposta popolare, per adesso, malgrado l'introduzione di *referendum* popolari propositivi e di indirizzo, a maggiore garanzia di una più efficace applicabilità dell'istituto di iniziativa legislativa popolare parrebbe stabilirsi soltanto che i regolamenti parlamentari dovranno prevedere termini, forme e limiti certi per la discussione e la deliberazione conclusiva delle proposte, tralasciando di richiedere un intervento puntuale del legislatore su tutti gli ulteriori aspetti che, a parere di chi scrive – anche alla luce di quanto innanzi osservato – meriterebbero, forse, attenzione (tra cui quelli riguardanti l'emendabilità o il ritiro delle proposte medesime).

Allo stato, ad esempio, nessuna disposizione è data in merito alla opportunità di modificare la L. n. 352/1970 nella parte in cui, pur riconoscendo la figura del Comitato promotore anche in relazione all'iniziativa legislativa popolare, non ne prevede nessuna congrua disciplina, limitandosi a richiamare quella dettata in relazione al *referendum* (di cui all'art. 7 del medesimo testo di legge), da cui, peraltro, è possibile evincere soltanto che il Comitato promotore debba essere composto da almeno dieci cittadini elettori. La legge in questione, infatti, non fornisce alcun dettaglio circa i poteri riservati a tale Comitato, né consente di desumere, in via interpretativa, che allo stesso possa essere riconosciuta la facoltà di discutere e sostenere in Commissione parlamentare il progetto di legge popolare.

Peraltro, il progetto di riforma costituzionale *de quo* sembra aver omesso una positivizzazione dell'iniziativa popolare in relazione alla materia di revisione costituzionale (nota ad altre esperienze costituzionali), tralasciando di estendere ad essa anche il nuovo *referendum* propositivo. Di conseguenza, la dimensione partecipativa nel procedimento di revisione costituzionale parrebbe ancora riflettersi

---

esclusivamente l'iniziativa legislativa del Governo, ci impone di escludere che la richiesta del Senato possa riguardare una proposta d'iniziativa popolare.

soltanto in quanto disposto dall'art. 138 della Costituzione, che consente, ad un numero minimo di cinquecentomila elettori, di richiedere il *referendum* soltanto laddove la legge di revisione costituzionale non sia stata approvata, nella seconda votazione, da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei rispettivi componenti.

Una simile scelta, tuttavia, parrebbe essere in qualche modo ragionevole, apparendo in linea con un condivisibile orientamento espresso da un'insigne dottrina, secondo il quale l'eventuale utilizzo del *referendum* di iniziativa popolare nella materia di revisione costituzionale “*svuoterebbe la garanzia che l'art. 138 Cost. appresta alle norme di grado più alto nel nostro ordinamento*”<sup>124</sup>.

In ultimo, quanto ai nuovi *referendum* popolari propositivi e d'indirizzo e alle “*altre forme di consultazione*”, non si è ancora a conoscenza delle modalità concrete attraverso le quali gli stessi potranno essere attuati, ragion per cui ogni giudizio di merito non può che essere rinviato. Tuttavia, se il loro riconoscimento costituzionale costituisce una presa d'atto delle maggiori esigenze partecipative della società, più consapevole e preparata rispetto a quella che vide emanare la Costituzione repubblicana, rappresentando una sorta di ratifica costituzionale di forme “atipiche” di partecipazione diretta, praticate, ormai da tempo, soprattutto a livello regionale e locale, v'è da chiedersi se alla scelta di un loro inserimento nel tessuto costituzionale si sia accompagnata una congrua ponderazione di tutte le possibili implicazioni connesse al loro impiego, ai fini di un'adeguata regolamentazione sostanziale dei nuovi istituti partecipativi – anche alla luce delle contestuali riforme istituzionali, tese a ridisegnare l'assetto del principale organo rappresentativo<sup>125</sup>.

Ed invero, come correttamente osservato dalla dottrina che si è soffermata a riflettere sulla compatibilità della *popular initiative* con il nostro sistema, l'assenza di un sistema partitico forte, in grado di indirizzare ed orientare i cittadini, potrebbe comportare che l'intensificazione della partecipazione diretta finisca per

---

<sup>124</sup> L. Elia, *Intervento*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Referendum, cit.*, 217. Cfr. sul tema anche A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento, cit.*, 82.

<sup>125</sup> ... che secondo una parte dei costituzionalisti contemporanei non subirebbe soltanto una modifica nell'assetto strutturale, attraverso il superamento del bicameralismo perfetto, ma patirebbe una sostanziale privazione della centralità che, in una democrazia rappresentativa, dovrebbe essergli piuttosto assicurata. La riforma, ad avviso di tale filone dottrinario, si ripercuoterebbe inevitabilmente sull'attuale forma di governo – ancorché dichiaratamente lasciata intatta –, a causa dell'intreccio tra le modifiche contemplate dal progetto di riforma costituzionale e la nuova legge elettorale n. 52/2015. V. sul punto nota 170 cap. II. *Contra*, cfr. B. Caravita, *Riformare (finalmente) la Costituzione del '48 per salvare la Costituzione del '48, cit.*

avvantaggiare, per lo più, l'azione dei numerosi comitati, movimenti e tutti quei nuovi "soggetti politici" che intendono oggi sostituirsi ai partiti (cd. *partecipazione neo-istituzionale*), concedendo loro la possibilità di utilizzare artificiosamente i nuovi canali partecipativi "per innalzare il prezzo delle trattative politiche"<sup>126</sup>, con incidenza negativa sul rendimento istituzionale. Nella stessa ottica, è stata espressa preoccupazione per il possibile uso distorto degli strumenti partecipativi propulsivi, a causa della loro potenziale manipolatività da parte di "gruppi di interesse particolarmente radicati ed esponenziali di interessi economicamente rilevanti"<sup>127</sup>.

Inoltre, per le medesime ragioni, si è riflettuto che un impiego inadeguato (e, dunque, una regolamentazione superficiale) degli istituti di partecipazione diretta a carattere propulsivo potrebbe comportare una pericolosa compressione dei diritti delle minoranze – atteso che un incremento dell'iniziativa popolare consentirebbe, di fatto, alla maggioranza di esprimersi in modo più intenso –, nonché esporre gli organi costituzionali al rischio di una paralisi funzionale. Non a caso, all'attenzione della dottrina è anche l'opportunità di selezionare accuratamente le materie da rendere possibile oggetto dell'iniziativa popolare<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Cfr. in tal senso M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?* cit., 154 ss., ove l'autore, passando in rassegna i possibili rischi connessi alla introduzione nel nostro ordinamento della *popular initiative*, richiama la necessità di "evitare indebite semplificazioni ed operare al fine di modificare l'assetto istituzionale in via funzionale alla stessa possibilità di concepire forme "possibili e stabili" di autogoverno".

<sup>127</sup> Cfr. M. Della Morte, *op. cit.*, 156, che evidenzia, in proposito, anche il possibile rischio di una deriva "selettiva" della partecipazione.

<sup>128</sup> In tal senso, anche al fine di evitare necessari pronunciamenti giurisdizionali sulla illegittimità di leggi che risultano poi essere incostituzionali, la dottrina riterrebbe opportuna una limitazione delle materie su cui rendere possibile l'iniziativa popolare, "specie quando sono in gioco diritti fondamentali, ma anche quando si discute di tasse che vanno a colpire specifiche categorie, la volontà della maggioranza può avere un effetto discriminatorio e sostanzialmente oppressivo nei confronti delle minoranze che non dispongono degli strumenti politici, economici e giuridici per proteggersi" – M. Gorlani, *Il referendum propositivo e l'iniziativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008, 489. Cfr. anche M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, cit., 209; nonché R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, cit., 6 (per il quale l'esempio statunitense, in cui gli strumenti di democrazia diretta attraggono finanziamenti privati più massicci delle elezioni politiche, "dovrebbe costituire un monito severo sui rischi che quest'arcaico strumento di democrazia diretta può costituire"). Diversamente, a sostegno dell'idea che gli strumenti di democrazia diretta – e nello specifico del referendum deliberativo – costituiscano piuttosto un'ulteriore garanzia per le minoranze, cfr. A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, cit., 82.

Nella stessa ottica è stata valutata l'ammissibilità della *popular initiative* in relazione alle leggi elettorali, ritenute inidonee "a rappresentare terreno fertile per l'espletamento di referendum abrogativi", secondo l'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 13/2012 (con cui ha dichiarato l'inammissibilità dei due quesiti referendari aventi ad oggetto la legge elettorale n. 270/2005 ritenendo che un referendum abrogativo in materia sarebbe "ammissibile solo se manipolativo"). Con la consapevolezza delle difficoltà che si accompagnerebbero alla sottrazione della materia elettorale dall'iniziativa popolare (che non comprende soltanto la legge elettorale in

Allo stato, come detto, su tali aspetti non è ancora possibile formulare giudizi di merito. Pertanto, fermo restando quanto innanzi rilevato sugli opportuni accorgimenti che sarebbe cauto impiegare nella rivitalizzazione della partecipazione democratica diretta, non resta che attendere ed osservare se, ove il progetto di riforma costituzionale trovi approvazione definitiva (ed incontri il consenso del popolo all'esito del preannunciato *referendum* costituzionale), delle riflessioni dottrinarie esposte saprà tener conto il Legislatore futuro, al quale, peraltro, spetterà il necessario compito di conciliare in modo adeguato le nuove formule partecipative con quelle preesistenti<sup>129</sup>.

---

senso stretto (cfr. sul tema in generale F. Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, 2006), si è osservato, infatti, come, da una parte, introducendo l'iniziativa popolare in tale materia potrebbero essere risolti "*molti problemi riguardanti le restrizioni dovute al rispetto del limite di quelle leggi (costituzionalmente obbligatorie, a contenuto costituzionalmente vincolato, costituzionalmente necessarie) "intolleranti all'abrogazione referendaria"*"; per rilevare, dall'altra, come proprio la complessità della materia elettorale renda l'applicabilità della *popular initiative* "*intrinsicamente problematica, sia sotto il profilo tecnico che politico*" – M. Della Morte, *op. cit.*, 164-165.

<sup>129</sup> Fermo restando l'attuale silenzio sulla opportunità di introdurre un nuovo giudizio preventivo di ammissibilità del *referendum* popolare propositivo, con un possibile coinvolgimento della Corte Costituzionale (non scevro di implicazioni problematiche, potendo esporre ulteriormente la Corte Costituzionale nei confronti dell'opinione pubblica), vi sarà da affrontare il tema della migliore armonizzazione possibile di tale forma referendaria con il previgente *referendum* abrogativo – in forza del quale, ad esempio, oggi, si tende ad escludere che il popolo possa decidere di ripristinare la normativa che esso stesso aveva in precedenza deciso di abrogare (cfr. sul punto A. Barbera, *Linee per una riforma del Parlamento*, *cit.*, 1985, 83 e M. Luciani, *Art. 75*, *cit.*, 671).

## **PARTE SECONDA**

### **IL NUOVO MODO DI CONCEPIRE**

### **LA PARTECIPAZIONE**

## CAPITOLO QUARTO

### **Il carattere dinamico della partecipazione democratica**

SOMMARIO: Sezione I: 1. La spinta partecipazionista. La sovranità popolare cerca nuovi spazi per esprimersi – 2. Il difficile inquadramento della democrazia partecipativa e/o deliberativa. I caratteri cangianti delle nuove pratiche partecipative – 3. Controindicazioni e limiti delle nuove formule partecipative – 3.1 Il sostrato costituzionale della democrazia partecipativa e la carenza di un'adeguata disciplina legislativa – 4. La tendenziale soggettivizzazione della partecipazione: *e-participation* come soluzione o come effetto? – Sezione II: 5. Esercizio del potere come controllo sul “potere”. Il principio della trasparenza e il suo rilievo costituzionale – 6. La trasparenza nella legge ordinaria. Brevi osservazioni.

### SEZIONE I

#### **1. La spinta partecipazionista. La sovranità popolare cerca nuovi spazi per esprimersi**

Il moto continuo dei processi politici e sociali impone di ripensare costantemente il rapporto tra le istituzioni e la comunità, la cui evoluzione si riflette, come evidente, sul concetto della partecipazione democratica.

Com'è stato correttamente osservato, in un sistema democratico partecipare non significa soltanto esercitare i diritti politici costituzionalmente garantiti, attivare i noti istituti di democrazia diretta, “quanto, piuttosto, intervenire, operare ed anche decidere, con tutti gli strumenti, secondo i metodi, i tempi e gli spazi che la

*Costituzione esplicitamente e implicitamente prevede e disciplina allo scopo di inverare, rendere effettivo, il principio di sovranità popolare”<sup>1</sup>.*

Ebbene, le rilevate difficoltà di comunicazione che da tempo paralizzano il dialogo tra istituzioni e i cittadini, naturali destinatari delle politiche dalle prime attuate, hanno reso asfittici i processi decisionali, facendo apparire – come visto – la verifica elettorale uno strumento partecipativo non più soddisfacente, insufficiente a dare impulso al sistema secondo la volontà generale del popolo sovrano. Allo stesso modo, si è innanzi osservato come anche la partecipazione democratica diretta necessiti di una rivitalizzazione degli istituti all’uopo disciplinati dalla Costituzione, in un’ottica maggiormente propulsiva, non essendo, questi, sempre in grado di garantire alla collettività la piena efficacia dei propri interventi.

In un contesto sociale caratterizzato da una tendenziale frammentazione degli interessi e da una crescente complessità delle tematiche politiche (nel senso etimologico del termine), che ha conosciuto, peraltro, uno spostamento materiale del baricentro di alcuni meccanismi decisionali in favore di strutture sovranazionali<sup>2</sup>, il timore di una marginalizzazione della collettività nei processi decisionali ha accentuato *“l’esigenza di trovare nuovi canali di partecipazione, che possano rafforzare il sistema complessivo in una prospettiva di democrazia partecipata”<sup>3</sup>.* Ormai da tempo, trova progressiva condivisione l’idea che la partecipazione popolare non possa restare meramente episodica, ma debba piuttosto integrare in modo costante l’operato istituzionale<sup>4</sup>, attraverso “processi inclusivi”, arricchiti dal prezioso contributo di una cittadinanza attiva, responsabile ed interessata<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione? cit.*, 19.

<sup>2</sup> Cfr. a riguardo R. Segatori (a cura di), *Mutamenti della politica nell’Italia contemporanea – II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, 2007.

<sup>3</sup> G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali, cit.*, 4.

<sup>4</sup> *“Occorrono, dunque, strutture e modalità in grado di consentire alle istituzioni pubbliche di cogliere al meglio i contenuti reali degli interessi in gioco e ai soggetti, singoli o associati (...) «di forzare al massimo le potenzialità positive e quindi collaborative delle proprie sfere di libertà [...] sia nel momento formativo della norma sia in quello attuativo». (...) È, allora, necessario che il processo decisionale delle istituzioni sia diversamente congegnato e che si apra agli apporti della società civile: prima occorre, però, superare le resistenze culturali che ancora concepiscono gli istituti della rappresentanza politica – e quanto è in grado di preservare l’assoluta autonomia decisionale da forme di “ingerenze” – come l’essenza della democrazia.”* – M. Picchi, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, sintesi dell’intervento *L’effettività dei diritti sociali: la via della partecipazione*, svolto nell’ambito del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa” nel giugno 2012. Nel passaggio riportato è citato G. Berti, *Normatività, leggi dello Stato e diritti della persona*, in *Jus*, 3/1985, 335.

<sup>5</sup> Cfr. sul tema U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, *cit.*, 295 ss. e Id., *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano 2009; nonché

In particolare, la necessità di recuperare un protagonismo non più filtrato dall'azione identificante di partiti politici sempre più autoreferenziali<sup>6</sup>, ha incrementato lo sviluppo di nuove tecniche partecipative, un nuovo modo di coinvolgere singoli o gruppi di singoli nelle decisioni spettanti alle pubbliche istituzioni, che presuppone più trasparenza e una maggiore prossimità ai cittadini nelle sedi decisionali. Si tratta di pratiche variegate, nella maggior parte dei casi attivate da o presso amministrazioni territoriali e per lo più prive di una specifica regolamentazione normativa, tese, attraverso una più fitta cooperazione di istituzioni e società, a perseguire l'obiettivo di *“produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti”*<sup>7</sup>: in tale ottica, i cittadini non si limitano ad aderire all'orientamento delle istituzioni, ma partecipano alla loro scelta, mediante un meccanismo non meramente aggregante<sup>8</sup>, rendendosi diversamente protagonisti dei processi politici, economici e sociali<sup>9</sup>.

L'attuazione di questi nuovi meccanismi ha prodotto un irrobustimento sostanziale del concetto di partecipazione, divenuta, nella prassi, una categoria più complessa, comprensiva di dinamiche non immediatamente ascrivibili alla partecipazione politica in senso stretto.

---

G. Berti, *Dalla rappresentazione alla legalità e alla responsabilità*, in Id., *La responsabilità pubblica cit.*, 45 ss.. Sul concetto di cittadinanza attiva cfr. G. Arena, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2011. Ritenendo *“riduttiva”* la disamina della partecipazione democratica limitata all'analisi della sua attuazione costituzionale, invita a riflettere sul *“luogo della partecipazione”* A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti* in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipata*, Napoli, 2010, 2, evidenziando l'attuale necessità di *“riprendere le mosse dai punti di connessione della partecipazione con le nervature più profonde del costituzionalismo: l'esercizio della sovranità popolare e il controllo del potere, che reclamano sedi e strumenti ulteriori rispetto a quelli della rappresentanza politica; il pieno sviluppo della persona e l'eguaglianza sostanziale; l'equilibrio fra i poteri, che chiede il rafforzamento delle capacità di indirizzo e controllo delle assemblee rappresentative, anche attraverso il recupero di effettive forme di raccordo con la società civile; la sempre più pressante richiesta di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche, rispetto alle quali la complessità della domanda sociale impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione fra i decisori e i destinatari delle regole; il principio solidarista e cooperativo, che insieme a quelli personalista e pluralista ha inteso disegnare un modello di democrazia non soltanto egitaria ma anche inclusiva ed emancipante.”*

<sup>6</sup> *“La cosiddetta autoreferenzialità della sfera del politico non è più solo una raffinata teoria operista, ma una preoccupante tendenza delle società post-ideologiche”* – G. Azzariti, *op. cit.*, 4.

<sup>7</sup> Le parole citate sono di U. Allegretti, *Democrazia partecipativa. Un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di) *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit. 7.

<sup>8</sup> J. Habermas, *Fatti e norme. Contributo a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996, 345, ove l'autore, riguardo a tali prassi partecipative, parla di *“cambiamento di paradigma nella teoria e nella pratica democratica”*.

<sup>9</sup> In tal senso cfr. V. Atripaldi, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Milano 1988, 79, per il quale la partecipazione è una sorta di *“parola-mito”* cui viene attribuita una *“funzione taumaturgica”*, essendo in essa individuato il percorso per *“rigenerare la vita pubblica ed amministrativa”*.

Tuttavia, se la percezione concreta dell'evoluzione in atto è obiettiva e non può che essere condivisa, l'inquadramento teorico di tali pratiche partecipative non ha rappresentato e continua a non rappresentare un'impresa agevole<sup>10</sup>. La vastissima letteratura scientifica sul tema conferma che ci si trova dinanzi ad una molteplicità di significati difficilmente riassumibili in una teoria organica, non tanto per la diversità degli approcci analitici alla questione da parte della dottrina giuridica, quanto, piuttosto, per la difficoltà di procedere ad una identificazione unitaria dell'oggetto d'analisi. Ed invero, al di là del fatto che una parte della dottrina abbia tentato di ricostruire queste nuove espressioni di sovranità popolare operandone una comparazione con le tradizionali forme di partecipazione democratica (dunque seguendo gli schemi delle più classiche elaborazioni sui temi della partecipazione e della rappresentanza)<sup>11</sup>, mentre una parte differente abbia fornito ricostruzioni più pragmatiche, guardando, dunque, al ruolo specifico e alle peculiari funzionalità di tali pratiche all'interno dei sistemi in cui si innestano, nonché agli eventuali spunti normativi presenti nell'ordinamento positivo<sup>12</sup>, il vero ostacolo alla loro sistematizzazione risiede nella loro stessa indeterminatezza.

---

<sup>10</sup> ...basti pensare che, a seconda delle caratteristiche procedurali ritenute pregnanti, la dottrina ha qualificato tali nuovi processi partecipativi ora come espressione di democrazia partecipata, ora parlandone in termini di democrazia negoziata, talvolta come di democrazia cooperativa, talaltra invece consensuale o deliberativa. Sulla qualificazione delle forme di democrazia, cfr. A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980, 134 ss. e Id., *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2007, 227 ss.; nonché R.H. Dahl, trad. it., *Sulla democrazia*, Bari, 2006; G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, cit..

<sup>11</sup> Cfr. P. Barile, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958, 842 ss., F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952; G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975; L. Carlassarre, *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001; S. Cassese, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, n. 1-2/1970, 25 ss.; M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss. e Id., Intervento al Convegno *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, cit.; M. Nigro, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, 226 ss.; G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3 ss.; U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit. e Id., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, 779 ss.; nonché in U. Allegretti, *Democrazia partecipativa. Un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 5 ss. ed ivi G. Arena, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, 85 ss., G. Falcon, *L'“uomo situato”. Due idealtipi di democrazia partecipativa?*, 79 ss., R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, 65 ss., A. Masucci, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni “punti fermi” per una loro integrazione*, 357 ss.; M.A. Cabiddu, *Interessi e forme rappresentative fra pluralismo e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 481 ss..

<sup>12</sup> In tal senso cfr. A. Florida, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2007, 603 ss.; A. Valastro, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti*

Premesso il riconoscimento della partecipazione democratica come principio generale, connotato indefettibile della sovranità popolare, pur nella chiara consapevolezza di dover ricorrere “a categorie analitiche diverse dalla partecipazione politica”<sup>13</sup>, v’è una difficoltà logistica nell’operare una valida classificazione delle nuove espressioni della partecipazione popolare, sostanzandosi le stesse in pratiche disomogenee e per lo più prive di puntuale regolamentazione, caratterizzanti un complesso sistema di *governance*, quale risposta al bisogno di migliorare l’efficacia dei meccanismi politici. In tale accezione, infatti, la *governance* vuol sintetizzare l’affidamento della governabilità alla interazione e al coordinamento di più soggetti responsabili e responsabilizzati, nascente dal bisogno reale di supplire a situazioni in cui il potere politico non può essere esercitato sfruttando soltanto le classiche risorse e forme autoritative<sup>14</sup>.

---

regionali, in *Le regioni* n. 1/2009, 77 ss.; L. Bobbio e R. Lewanski, *Una legge elettorale scritta dai cittadini*, in *Reset*, n. 101, giugno 2007, 76-77; C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto Pubblico*, 2008, 273 ss.; D. Donati, *Il controllo dei cittadini sull’amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in L. Vandelli (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 151.

<sup>13</sup> A. Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, cit., 80.

<sup>14</sup> Il concetto di *governance* va concepito in relazione e in contrapposizione rispetto a quello di *government*, inizialmente utilizzato per identificare il complesso istituzionale costituito dall’esecutivo e dell’apparato amministrativo, per poi esser sempre più impiegato per definire quel tipo di governo caratterizzato dal prevalente protagonismo delle pubbliche istituzioni e da una logica decisionale *top-down*. Quello di *governance*, infatti, rappresenta un concetto (mutuato dal mondo societario, dove la *governance* descrive il sistema di regole che disciplina il funzionamento di società complesse ed il rapporto tra l’ampio e frammentato azionariato da cui sono caratterizzate, il rispettivo management, tendenzialmente autonomo, ed i principali *stakeholder* di un’impresa) impiegato per descrivere un modello di governo alternativo, fondato sull’idea di governo coordinato e condiviso. In particolare, la *governance* identifica comunemente quel modello di formulazione e gestione delle politiche pubbliche che si caratterizza per il fatto di attribuire un ruolo più ridotto dello Stato centrale, per un ridimensionamento degli atteggiamenti autoritativi a favore di quelli concertativi, negoziali, contrattuali e per la scomposizione dei ruoli propositivi e gestionali nelle politiche pubbliche in un numero elevato di attori pubblici, nonché per il fatto di tendere a garantire un maggiore coinvolgimento dei soggetti privati. In tale ottica, essa è stata definita come quel “processo di elaborazioni, determinazioni e attuazione di azioni di policies, condotto secondo criteri di concertazione e partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati o del terzo settore, in cui tutti i soggetti partecipano al processo conferendo risorse, assumendo responsabilità, esercitando poteri e, di conseguenza, usufruendo per quota parte dei benefici attesi dall’esito delle stesse policies” – R. Segatori, *Le strutture sociologiche del concetto di governance*, in Id. e E. D’Albergo (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Milano, 2012, 23 ss., ove l’autore si sofferma sui differenti modi di concepire la *governance*, ora come “perno di una teoria normativa” (di cui è emblematico il caso dell’Unione Europea, che – priva di sovranità sugli Stati e di risorse proprie – ricorre alla *multilevel governance* per necessità oggettiva, potendo decidere ed intervenire solo mediante l’accordo con gli Stati membri), ora come “descrittore di un determinato esito processuale (un risultato, un prodotto) del gioco di altre variabili primarie, ovvero di un tipico modo di combinarsi del rapporto tra Stato, mercato e società civile in alcuni passaggi storici”; ora come pratica vecchia, ora come pratica nuova. Per una lettura critica del concetto di *governance*, cfr. R. Bin, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, cit., 3 ss. (“... La *governance*

## 2. Il difficile inquadramento unitario della democrazia partecipativa. I caratteri cangianti delle nuove pratiche partecipative.

Nell'ambito della tematica introdotta in tale parte del lavoro, riguardante una nuova o, comunque, differente concezione della partecipazione, ha peculiare rilievo il complesso fenomeno della *democrazia partecipativa*, campo di azione e di ricerca non univoco.

Su di un piano storico e sociologico, in essa può essere colta la manifestazione “*dell’incessante processo di ricerca da parte della democrazia di forme adatte alle circostanze in cui si inverte*”: il suo scopo è quello di restituire all’individuo “*il senso d’una ripresa almeno parziale di padronanza dei processi che ne condizionano oggi la vita, che lo sottrae all’anonimato, alla dipendenza e al senso di alienazione che gli dà la situazione di resa a decisioni impersonali – in realtà altrui –, alla quale la contemporaneità lo espone*”<sup>15</sup>.

Sul piano procedurale, invece, la varietà delle prassi (che spaziano da programmi di consultazione del pubblico, ad assemblee deliberative, nonché a pratiche di bilancio partecipativo o di progettazione partecipata) è tanto ampia da rendere estremamente difficile una ricostruzione sistematica dei suoi aspetti caratterizzanti<sup>16</sup>. Non a caso si tende a concepire tale forma di democrazia come una sorta di categoria residuale, cui ricondurre tutte le più recenti manifestazioni della volontà dei cittadini di partecipare alle decisioni di pubblico interesse.

La stessa locuzione “democrazia partecipativa” si pone come una formula “*ellittica e volutamente aperta*”<sup>17</sup>, descrittiva di una categoria dai confini incerti, all’interno della quale, con modalità variabili e secondo diverse gradazioni, soggetti differenti interagiscono con le istituzioni elettive e burocratiche, al preminente scopo di co-determinare le pubbliche decisioni, nel senso di esercitare un’influenza sulla

---

*guarda ad una partecipazione che, essendo fatta di informazione e pubblicità, assomiglia più ad una campagna promozionale che ad un rafforzamento della democrazia e al superamento del deficit. La governance si propone come una parola “buona” che si sposa ad un’altra parola “buona”, partecipazione: ma è un matrimonio d’interesse, perché la prima usa la seconda come strumento per acquisire consenso, non come fine a cui tendere nel tentativo di “democratizzare” le decisioni”.*

<sup>15</sup> U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 315, che, rinviano alla sua opera *Procedura, procedimento, processo*, cit., (con riferimento a Bauman, *Modernità liquida*, trad. it., Roma-Bari, 2007), vede la giustificazione della democrazia partecipativa “*nella funzione di contribuire a “solidificare” la liquidità caratteristica della condizione contemporanea, alimentata dalla globalizzazione*”.

<sup>16</sup> Cfr. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 175-217.

<sup>17</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 107.

decisione finale, la cui adozione è rimessa pur sempre all'autorità pubblica – la quale, tuttavia, dovrebbe motivare l'adozione di soluzioni difformi rispetto ai risultati della partecipazione, allo scopo di garantire la serietà della procedura<sup>18</sup>.

Ed infatti, sebbene in linea generale la classificazione di una forma di democrazia – che siamo più abituati a concepire come rappresentativa o diretta – riassume in sé le relazioni che qualificano tanto la forma di Stato quanto la forma di governo, esprimendo in sintesi il tipo di rapporto esistente tra popolo e autorità, nonché il tratto caratterizzante l'allocatione del potere<sup>19</sup>, quella di “democrazia partecipativa” è una locuzione in cui l'aggettivazione (che risuona pleonastica) non intende “*etichettare il sistema*” facendo riferimento ad una caratteristica specifica del modello democratico prescelto e, quindi, al meccanismo di trasmissione e legittimazione del potere decisionale, ma vuole piuttosto evidenziare “*un concetto, la partecipazione appunto, che al di là della scelta di metodo è principio indiscusso dei modelli democratici*”<sup>20</sup>.

Trattasi, in concreto, di un modello democratico che esprime un insieme di procedure di contatto e di scambio tra società ed istituzioni, riguardanti soprattutto la fase amministrativa dell'attività istituzionale – incentivate dalla crescita delle autonomie territoriali (a partire dal fenomeno del regionalismo degli anni Settanta) e del decentramento politico-amministrativo (che avrebbe condotto alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001) –, attraverso le quali è riservato ai cittadini un più efficace potere di iniziativa politica ed una maggiore “influenza” nei processi decisionali. In particolare, “*democrazia partecipativa (Participatory o Participative Democracy, démocratie participative, democracia participativa ecc.) è un concetto dotato di diffusione e di differenziazione rispetto a fenomeni affini a partire dagli anni Novanta*” – cui è stato dato impulso “*dalla felice esperienza del bilancio*

---

<sup>18</sup> A. Pizzorusso definisce tali forme di partecipazione come “*manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee*” – in Id., *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, cit., 518. Cfr. sul tema anche U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 305 ss..

<sup>19</sup> Cfr. a riguardo, N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976; C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, 1973; G.U. Rescigno, *Forme di Stato e forme di governo (diritto costituzionale)*, cit..

<sup>20</sup> D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, cit., 152, ove l'autore evidenzia come il carattere pleonastico della espressione “democrazia partecipativa” sottenda, volutamente, una critica radicale ai meccanismi tradizionali di partecipazione e “*alle forme intermedie di rappresentanza degli interessi*”.

*partecipativo di Porto Alegre, dalla letteratura formatasi su di essa e dalla fama datale agli inizi di questo decennio dai Forum Sociali Mondiali, essi stessi originatisi nella città brasiliana*<sup>21</sup> –, espressione di un fenomeno nascente dalla volontà di costringere le oligarchie della discussione politica a realizzare una piena inclusione sociale<sup>22</sup>.

La nuova valorizzazione all'interno delle istituzioni democratiche del momento attivo e partecipativo dei cittadini ha conosciuto, negli ultimi venti anni, una massiccia espansione<sup>23</sup>, spingendosi oltre i fenomeni più consolidati (come quello della partecipazione al procedimento amministrativo, di connotazione più marcatamente “individualista”) ed assumendo forme di coinvolgimento popolare differenti – per regole, procedure, estensione applicativa, dunque obiettivi e finanche per il tipo di attori coinvolti –, ma tutte tese alla realizzazione di un processo politico decisionale “a più voci”<sup>24</sup>. È sul processo decisionale che, infatti, la democrazia partecipativa intende innestarsi: attraverso i metodi della discussione e della consultazione i cittadini<sup>25</sup>, in forma singola o associata, partecipano attivamente, in

---

<sup>21</sup> U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 1, che qualifica la democrazia partecipativa come “una sorta di entità intermedia” tra la partecipazione rappresentativa e quella democratica, con le quali si “incrocia”.

Il primo esperimento di democrazia partecipativa, ritenuto ispiratore dei fenomeni proliferati poi nel tempo, risale all'esperienza di Porto Alegre, città brasiliana, nel 1989. In particolare, essa prese spunto da un'iniziativa del *Partido dos Trabalhadores*, che al tempo governava la città, riguardante il coinvolgimento della cittadinanza nel processo di approvazione della legge di bilancio comunale. A tale scopo – senza entrare nei dettagli – venne messo in atto un procedimento complesso, che prevedeva lo svolgimento di numerose assemblee popolari, sviluppatosi nell'arco di un intero anno, secondo regole precise. In tal modo, attraverso la cooperazione di istituzioni rappresentative e cittadinanza, sarebbe stata per la prima volta attuata l'idea di un *Orçamento Participativo*, conseguendo il risultato di un'approvazione concertata del bilancio, non più frutto di una decisione unilaterale degli organi istituzionalmente preposti al governo della città. Un'accurata analisi dell'esperienza portoalegrense è svolta da G. Allegretti, in *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003.

<sup>22</sup> Cfr. B. De Sousa Santos, *Diritto ed emancipazione sociale*, Troina, 2008.

<sup>23</sup> Si noti a riguardo come, pur scorrendo nelle attuali esperienze di democrazia partecipativa un certo legame con l'ondata partecipativa degli anni Sessanta e Settanta, la dottrina ha rilevato tra di esse elementi di forte discontinuità. Se nell'intento del partecipazionismo passato v'era il rovesciamento della logica verticistica che caratterizzava la democrazia rappresentativa e, dunque, degli esistenti apparati di dominio per una riappropriazione “dal basso” della sfera pubblica, gli attuali fenomeni si estrinsecano in procedure istituzionali riconosciute – ancorché non sempre regolamentate –, piuttosto tendenti ad integrare (e non a rifiutare) le istituzioni della rappresentanza.

<sup>24</sup> Cfr. L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004.

<sup>25</sup> In realtà, sotto il profilo soggettivo la dottrina, in relazione a tali fenomeni, tende a riconoscere come, attraverso i processi di democrazia partecipativa, la partecipazione non costituisca più soltanto un attributo della cittadinanza, potendo prendervi parte - in un'ottica di inclusività sociale - non soltanto i cittadini in senso stretto, ma tutte le persone o i soggetti (anche in forma associata) che abbiano “un collegamento con l'ordinamento considerato” – U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 301, nonché Id. *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 13 e *Bas*

modo spontaneo o per chiamata, all'istruttoria procedimentale, nonché alla stessa decisione, influenzandola<sup>26</sup>, talvolta mettendo a disposizione le proprie competenze<sup>27</sup>.

In tal senso, la partecipazione si configura, idealmente, come uno strumento di reciproco arricchimento tra democrazia e società<sup>28</sup>: se la prima attinge dalle energie e dalle competenze dei cittadini attivi, questi ultimi dal loro "impegno democratico" traggono il beneficio di una maggiore consapevolezza politica, presupposto fondamentale per una significativa crescita sociale. E infatti, è stato riconosciuto che la partecipazione *"consiste nel prestare, secondo capacità, un contributo responsabile alla formazione e alla guida delle attività di quei gruppi cui si appartiene e nell'aver parte, secondo il bisogno, a quei valori che i gruppi*

*giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, cit., 157. Cfr. anche P. Costa, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amm. civ.*, 6/2008, 29 ss.; G.C. De Martin, *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, in G. Arena e F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, cit., 69; R. Dahrendorf, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. Sartori e R. Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Torino, 1977, 34-39, ove cittadini sono considerati coloro che godono di eguali opportunità di partecipazione alle decisioni politiche. Una conferma in tal senso è data dagli artt. 2 della L.R. Toscana 2 agosto 2013 n. 46; 1 della L.R. Umbria n. 14/2010; 1 della L.R. Emilia Romagna n. 3/2010.

<sup>26</sup> "... la serietà di questi processi richiede quella «influenza effettiva» sulla decisione prevista dalla Convenzione di Aarhus, che non è tanto da garantire formalmente ma che si produce, se si è leali, anche in quei casi come il *débat public* in cui la legge per sé esclude il vincolo della decisione. A questo provvedono a volte [...] impegni ufficiali di natura politica, a cui bisognerebbe riconoscere comunque una qualche portata giuridicamente rilevante. Negli altri casi, quel che conta – ed è la natura autentica dei processi deliberativi partecipativi che dovrebbe assicurarli – è che, come si rileva giustamente per l'ipotesi del dibattito pubblico francese (la cosa è convalidata da molti esiti verificatisi in pratica), «la partecipazione crea una dinamica di scambio non interamente padroneggiabile [...] la costruzione di un referente comune [...] pesa in conseguenza sul decisore: l'influenza del dibattito sulla decisione risulta, non dalla portata cogente o dalla forza persuasiva dei pareri, ma dalla produzione di un quadro assiologico, che delimita il campo delle decisioni possibili» – U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 40 (ove l'autore cita J. Chevallier, *Synthèse*, in F. Robbe (a cura di), *La démocratie participative*, Paris, 2007, 220).

<sup>27</sup> "In questi casi, l'intervento della società nei confronti delle istituzioni legittima ad agire i singoli cittadini (i cittadini "ordinari", e il termine è comprensivo degli stranieri che hanno un collegamento con l'ordinamento considerato), eventualmente ma non necessariamente riuniti in forma associativa, nell'ambito di procedure pubbliche articolate, con la capacità di intervenire nel processo deliberativo e con l'obiettivo di rendere loro possibile un'influenza effettiva sulle decisioni finali" – U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Riv. n. 1 del 29.3.2011.

<sup>28</sup> Cfr. sul tema, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 40, nonché A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 31 ("Le specificità della democrazia partecipativa, che presuppongono una partecipazione permanente al governo della cosa pubblica, richiedono alle amministrazioni una produzione continua e coerente di informazione, conoscenza e consapevolezza, ben al di là di quanto implicato dalle più mirate e contingenti esigenze della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta; ma richiedono anche, da parte della società civile, l'attivazione di dinamiche responsabilizzanti, perché come ricorda l'art. 2 Cost. libertà e diritti non possono andare disgiunti da solidarietà e responsabilità.").

sostengono. Dal punto di vista del gruppo (...) esige lo sprigionamento delle potenzialità dei membri del gruppo in armonia con i suoi interessi e beni comuni.”<sup>29</sup>

Pertanto, se da una parte, quando i singoli si adoperano attivamente per la comunità, assumendo comportamenti orientati al bene comune, creano del valore aggiunto, rappresentato dalle loro competenze, idee ed esperienze, producendo così “capitale sociale”<sup>30</sup> (è stato lo stesso Mortati a sottolineare l’importanza dell’“operosità civile”, giacché “nessuna democrazia può riuscire vitale se non sia sussidiata da un saldo e diffuso spirito civico, da una virtù che alimenti la coscienza dei singoli e ne ispiri i comportamenti secondo un principio di solidarietà”<sup>31</sup>); dall’altra, come rilevato dalla dottrina giuridica italiana più dedita all’analisi dei nuovi fenomeni partecipativi, questi ultimi sarebbero in grado di accrescere la dignità, la capacità e la responsabilità degli individui, rendendo possibile quel processo di “capacitazione (empowerment)” delle persone, da considerare come un “traguardo non meno che come un mezzo della democrazia partecipativa”<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> J. Dewey, *The Public and its Problems*, in *The later works*, vol. V, Cambondale-Edwardswille, 1984, 327-328.

<sup>30</sup> G. Arena, *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l’Italia*, Roma, 2010.

Sulla nozione di “capitale sociale” cfr. P. Bourdieu, *Le capital social: notes provisoires*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31/1980, che pone in relazione tale concetto con la classe di appartenenza; J.S. Coleman, *Social Capital in the creation of Human Capital*, in *American Journal of Sociology*, n. 94/1988, che interpreta il concetto in chiave funzionale; nonché R. Putnam, *Bowling Alone: America’s Declining Social Capital*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1/1995, che concepisce il capitale sociale come la risorsa derivante dall’insieme delle caratteristiche dell’organizzazione sociale, quali i reticoli, le norme, e la fiducia sociale, che si identifica in primo luogo nelle “reti di impegno civico”. Per una efficace esplorazione del capitale sociale in un ambito territoriale circoscritto suggeriscono di indagare la dimensione dell’associazionismo J. Cohen e J. Rogers in *Secondary Associations and Democratic Governance*, in *Association and Democracy*, New York, 1995, 43.

V’è, tuttavia, chi esclude che il capitale sociale sia premessa necessaria dei processi deliberativi, ritenendo che in tal senso gli stessi non sarebbero attuabili nei contesti dotati di scarso capitale sociale (dove peraltro, essendovene più bisogno, i modelli ispirati alla deliberazione hanno trovato maggior successo, come nel caso di Porto Alegre). Ad avviso di L. Bobbio il capitale sociale non assicura a priori la buona riuscita di uno specifico processo deliberativo che resta piuttosto subordinata al clima di fiducia creato nell’arena. Cfr. in tal senso L. Bobbio, *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2002, 135.

<sup>31</sup> C. Mortati, voce *Costituzione dello Stato*, II, *La costituzione italiana*, cit., 7.

<sup>32</sup> U. Allegretti, *Democrazia partecipativa. Un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 29. Il giurista ne parla di termini di “diritto aggiuntivo al patrimonio tradizionale dei diritti politici del cittadino”, alludendo sempre non soltanto al cittadino in senso stretto ma a tutti i soggetti coinvolti nel processo partecipativo.

Attraverso le nuove forme partecipative i soggetti pubblici (il legislatore, prima, e l’amministrazione, poi) svolgerebbero un ruolo di attivatore e coordinatore delle risorse e capacità disponibili, al fine di indurre i cittadini a modificare i loro comportamenti in vista di un risultato che andrà a vantaggio dell’interesse generale. Cfr. G. Arena, in Id. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001, 70-71; F. Faccioli (a cura di), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2000, 116-117. Per il riferimento alla teoria del “capitale sociale” (insieme dei beni relazionali prodotti dai processi inclusivi) e a quella

Ebbene, tali le premesse, v'è da riconoscere che le manifestazioni di tale "partecipazione diffusa" sono molto diversificate e non raramente presentano modalità attuative differenti anche all'interno della stessa tipologia, poiché differenti sono gli obiettivi ideali perseguiti, così come gli ambiti territoriali di riferimento, il bagaglio storico-culturale, il radicamento di fenomeni (tradizionalmente locali) di associazionismo, nonché le esigenze e le ragioni sottese all'iniziativa partecipativa – che, a titolo meramente esemplificativo, potrebbe essere motivata dalla volontà di reagire a episodi di corruzione<sup>33</sup> o di consultare la collettività prima di procedere alla realizzazione di opere infrastrutturali impattanti<sup>34</sup> (cosicché le istituzioni

---

nordamericana dell'*empowerment* (inteso come delega di potere in senso non formale ma tale da mettere i privati nelle condizioni di esercitarlo), v. D. Osborne – T. Gaebler, *Dirigere e governare*, Milano, 1995; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., 179 ss.; G. Lombardi e L. Antonini, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.* n. 2/2003, 155 ss.; G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2005 (v. contributi di P. Ridola e A. Atena); G. Burgio, *Empowerment*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2/2003, 160-163, che definisce l'*empowerment* come "la capacità di ripensare la vita sociale di gruppi e di singoli attraverso la formazione e l'informazione, aumentando la loro partecipazione attiva alla vita politica e la capacità di controllo degli eventi, anche ampliando la possibilità di incidere sul dibattito decisionale."

<sup>33</sup> Come il citato caso di Porto Alegre o quello di Grottammare, in Italia, dove a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, attraverso l'operosità di un movimento chiamato *Solidarietà e Partecipazione* (formato da persone provenienti dalla società civile, prive di esperienza politica o amministrativa, così come da alcuni partiti politici e diverse realtà associative del luogo) sarebbero stati avviati nuovi esperimenti partecipativi, attraverso il funzionamento di assemblee e comitati di quartiere, che avrebbero intensificato il dialogo tra cittadini ed istituzioni nelle procedure di approvazione del bilancio, per stimolare, contestualmente, una riflessione sulla opportunità di estendere le medesime dinamiche di inclusione e gli stessi meccanismi partecipativi anche ad altri settori strategicamente determinanti per il governo del territorio.

<sup>34</sup> Circostanze che, di fatto, hanno condotto già in passato alla stipula di convenzioni internazionali, come quella di Aarhus, nonché alla istituzione del *débat public* in Francia, e che più di recente hanno sollecitato l'introduzione di una procedura analoga anche in Italia (non soltanto a livello locale). Ed infatti, al fine di incentivare il coinvolgimento della popolazione nella fase di progettazione delle opere strategiche e non solo in quelle successive della realizzazione, in modo da poter formalizzare eventuali obiezioni senza generare ritardi, contenziosi e incremento dei costi, un sistema simile al *débat public* è stato inserito nella nuova Legge 28 gennaio 2016 n. 11 (recante "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"). L'introduzione nel nostro ordinamento del "pubblico dibattito" alla francese è stata inoltre oggetto di un recente disegno di legge (S-1845, comunicato alla Presidenza il 26 marzo 2015), al fine di garantire, suo tramite, "la massima informazione dei cittadini e delle formazioni sociali sulle decisioni di interesse pubblico, promuovendo la più ampia partecipazione degli Interessati" e al tempo stesso assicurare "l'imparzialità del confronto dei diversi punti di vista".

Tali, infatti, gli intenti palesati nella presentazione della proposta: "il presente disegno di legge, sulla scorta dell'esperienza francese, rende obbligatorio indire un dibattito pubblico solo per le grandi opere (quelle di cui alla legge obiettivo, quelle assoggettate a VIA obbligatoria, più altre contraddistinte da certe caratteristiche di ordine dimensionale), così come per quegli interventi che – pur senza essere vere e proprie «grandi opere» nel senso attribuibile a questa espressione agli effetti

rappresentative – che continuano a ricoprire un ruolo essenziale nel processo decisionale – non perdano consenso o non siano costrette ad affrontare gli eventuali maggiori costi di un dissenso postumo). In parole povere, come correttamente osservato, “*la «congiuntura», insomma, una situazione particolare, può spiegare, più delle idee generali o addirittura delle spinte ideologiche, l’applicazione [dei fenomeni di democrazia partecipata] a un certo contesto*”<sup>35</sup>.

Per tale ragione, infatti, attesa l’impossibilità di raccogliere le nuove prassi in un’unica categoria omogenea, sono state elaborate numerose classificazioni delle stesse, tenendo conto del differente momento dell’apporto partecipativo all’interno del procedimento decisionale e delle rispettive, diverse, modalità di attuazione. Valga qui precisare che anche gli esiti di una tale iniziativa sono risultati tutt’altro che concordi, non essendovi unanimità di vedute sugli elementi da assurgere a criteri di differenziazione.

In particolare, valore peculiare ha acquisito la questione della distinzione (o sovrapposizione, secondo i diversi punti di vista) dei concetti di *democrazia partecipativa* e *democrazia deliberativa*. La dottrina maggioritaria, in verità, tende a confermare che tra le due correnti vi siano differenze sostanziali, ascrivendo alle stesse diverse modalità di decisione collettiva<sup>36</sup>: mentre la prima sottende (come

---

*dei decreti legislativi n. 163 del 2006 e n. 152 del 2006 – comportano egualmente un forte impatto sociale, economico o ambientale (si pensi alle discariche e ai termovalorizzatori, per citare solo due casi). Del resto, in questa stessa direzione si muove anche la legislazione regionale più recente (è il caso della Toscana, legge regionale n. 46 del 2013).”*

<sup>35</sup> U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 15, il quale, soffermandosi ad analizzare l’intensità della partecipazione sociale, nonché le sue differenti manifestazioni sociali, elabora una “scala della partecipazione”. Reputa, invece, non utile una simile classificazione L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, Milano, 2006, 26.

<sup>36</sup> Non pochi autori, in effetti, si sono dimostrati favorevoli a mantenere netta la distinzione tra i due modelli, non soltanto in ragione della difforme matrice culturale dei due profili, ma anche per il differente approccio: “*la partecipazione certamente si basa su processi discorsivi: vi sono discussioni, scambi verbali più o meno aggressivi, talvolta negoziati e mediazioni. Ma non necessariamente si tratta di processi dialogico-deliberativi. Del resto la discussione rappresenta la modalità prevalente di confronto tra opinioni e interessi divergenti nelle società democratiche. È raro però che il confronto verbale porti a una migliore comprensione reciproca tra le parti, all’individuazione di terreni comuni, a intese realmente condivise (piuttosto che a meri compromessi). Il più delle volte le modalità della discussione sociale, o inter-personale, tendono ad affrontare le questioni secondo una prospettiva di contrapposizione aprioristica e polarizzata; (...). La «deliberazione» è invece un processo che mira a generare un consenso informato attraverso un metodo dialogico (in greco «discorso tra persone») che porti a comunicazioni interpersonali significative, a una progressiva comprensione delle ragioni altrui (senza rinunciare aprioristicamente alle proprie), a uno spostamento verso valutazioni più bilanciate, condivise, ragionate e orientate al cambiamento” – R. Lewanski, *La democrazia deliberativa - Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti Sociali* n. 12/2007. In tal senso cfr. anche G. Regonini, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato* n. 73/2005,*

detto) un processo partecipativo in cui la funzione decisoria è condivisa dalle istituzioni pubbliche con i soggetti coinvolti, la seconda – di natura più teorica – conferisce piuttosto rilievo all’aspetto della “inclusività” totale, richiedendo che all’interno dell’“arena” (luogo simbolico della partecipazione) siano presenti tutti gli interessi potenzialmente investiti da una determinata decisione (dunque non tutti i cittadini) o che vi sia quantomeno un’ approssimazione adeguata di tale inclusività.

In particolare, il modello democratico della democrazia deliberativa – sviluppato dalla cultura anglosassone soprattutto negli anni Ottanta<sup>37</sup> e fiorito in una molteplicità di sperimentazioni concrete a partire dagli anni Novanta<sup>38</sup> – pone l’accento sul funzionamento sostanziale della decisione pubblica (tendenzialmente estesa a tutti i soggetti operanti nell’ambito territoriale di riferimento, quali istituzioni, movimenti, associazioni o singoli individui), ovvero sul metodo deliberativo, caratterizzato dalla particolare attenzione riservata al momento della discussione, del libero e informato scambio di opinioni<sup>39</sup>. Il confronto dialogico e razionale fra i partecipanti, posti su di un piano paritario, ne costituisce il punto centrale<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Tale filone di pensiero, i cui massimi referenti e studiosi sono stati Dewey, Rawls, Elster, Gastil ed il cui massimo teorico europeo è stato Habermas, ha ispirato l’invenzione di molteplici procedure di dibattito, dal *town meeting* ai *focus group*, ai sondaggi deliberativi (ideati da Fishkin), alle *consensus conference*, ecc..

<sup>38</sup> Tra i numerosi esperimenti di democrazia deliberativa, aventi una funzione per lo più ancillare rispetto a percorsi più istituzionalizzati di politiche genericamente orientate a favorire la partecipazione, è possibile annoverare le giurie di cittadini (nate negli Stati Uniti, in Italia ha conosciuto poche applicazioni pratiche – cfr. sul tema R. Lewanski, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in D. Bianchi – G. Gamba, *La gestione dei conflitti ambientali*, Milano 2007, 61-92, nonché Id., *Le “giurie di cittadini”: le prime sperimentazioni in Italia*, in E. Blanchetti – E. Conti, *Infrastrutture, energia, rifiuti: l’Italia dei sì e l’Italia dei no*, II ed., Milano 2006, 70-80; Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, 2009); i laboratori di quartiere; le tavole di mediazione; il *planning cell*; il *televoting*; l’*electronic town meeting*; il sondaggio deliberativo (il *deliberative polling* è molto usato negli Stati Uniti: con l’ausilio di un mediatore, i partecipanti, dopo aver compilato un questionario, consultano della documentazione inerente al tema dibattuto, con possibilità interrogare esperti ed esponenti politici e in seguito ad una successiva discussione, i medesimi partecipanti sono invitati a compilare un nuovo questionario, al fine di verificare l’eventuale variazione di opinioni sul tema); la *consensus conference*; comitati, consigli e Commissioni per il dibattito pubblico.

<sup>39</sup> “... *deliberare va inteso non nel senso di decisione, ma del dialogo o la discussione che precede la decisione*” – R. Morgan, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, 8.

<sup>40</sup> Conformemente alla teoria habermasiana, la democrazia deliberativa rappresenterebbe “l’ideale democratico per eccellenza e ciò che può essere ritenuto un valore democratico concorrente, la partecipazione, o l’uguaglianza ad esempio, non è che un presupposto o una conseguenza di essa” – cfr. G. Pellegrino, *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in G. Bosetti e S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, 2004, 146.

In buona sostanza, l'arena deliberativa non ha un compito propriamente decisionale, poiché a decidere sono sempre gli organi rappresentativi; questi ultimi, tuttavia, nel prendere la propria decisione non potranno prescindere dall'esito del pubblico dibattito cui hanno partecipato<sup>41</sup>. Pertanto, se il metodo della votazione (in cui vige la regola della maggioranza) e quello della negoziazione (in cui vige la regola dell'unanimità, che deve portare ad un compromesso, o accordo negoziato) si realizzano in base a opzioni/preferenze predeterminate, che rimangono immutate nel corso del processo decisionale, il metodo deliberativo, piuttosto basato sul consenso, persegue l'obiettivo di trasformare le preferenze attraverso un confronto costruttivo degli attori<sup>42</sup>, al fine di migliorare la qualità della decisione finale, affinché sia "pluralista, egualitaria e orientata al bene pubblico"<sup>43</sup>. Per tale ragione, infatti, atteso che in tali processi di democrazia deliberativa la decisione è estesa a soggetti esterni ben individuati, ma non può perdere di vista l'obiettivo del bene comune, si reputa necessario che la loro attuazione sottenda l'impiego di precisi criteri di composizione dell'arena, nonché la predeterminazione di regole procedurali che consentano alle varie parti di raggiungere, attraverso il metodo partecipativo della deliberazione, un accordo condiviso, della cui bontà tutti siano persuasi.

Eppure, malgrado le menzionate differenze, è la stessa dottrina ad evidenziare come, da un punto di vista sostanziale, la linea di confine tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa appaia decisamente sottile<sup>44</sup>. In effetti,

---

<sup>41</sup> Cfr. A. Florida, *La democrazia deliberativa*, cit., 53.

<sup>42</sup> Riserva dubbi sulla "enfaticizzazione della demarcazione tra argomentazione, negoziazione e voto" M. Della Morte, *Rappresentanza vs partecipazione?*, cit., 111, nonché R. Bifulco, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia partecipativa*, in G.C. De Martin – D. Bolognino, *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, 321.

<sup>43</sup> M. Caiani, *Capitale sociale, associazioni e democrazia deliberativa: associazioni e attivisti a Firenze*, relazione presentata alla Conferenza annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova 18-20 settembre 2002, 2; L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., 10; J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it., Bologna, 1984.

Gli studiosi della materia evidenziano come un buon funzionamento dei processi deliberativi richieda un rapporto di fiducia tra i rappresentanti, conseguibile attraverso la garanzia di una discussione svolta sulla base di regole condivise, tese a garantire un ampio accesso all'arena, trasparenza e massima pubblicità degli esiti delle discussioni, accessibilità e comprensione delle informazioni (da non fornire con un linguaggio eccessivamente tecnico), uno svolgimento ordinato del dibattito, dunque la presenza di un mediatore o di facilitatori professionali (che può essere talvolta ricoperto dai rappresentanti delle istituzioni o da figure professionali – Cfr. L. Bobbio, *ultima op. cit.*, p. 5-6, 9).

<sup>44</sup> Tra gli autori che, pur riconoscendo le specificità dei due modelli, ritengono di poter cogliere tra di essi anche punti di congiuntura e linee comuni, anche se sulla base di valutazioni differenti, cfr. R. Bifulco, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, cit.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit.; L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit.; M. Paci, *Welfare locale e democrazia*

sebbene anche a tal proposito non si registrino opinioni unanimi<sup>45</sup>, appare condivisibile sostenere che, pur divergendo, i due modelli, sul piano finalistico e pur non essendo gli stessi pienamente sovrapponibili, la componente deliberativa costituisca, in fondo, “*l’elemento di un fenomeno più complesso*”, e che, di fatto, se “*la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale ... la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative*”<sup>46</sup>.

È evidente, piuttosto, che le differenze tra le varie letture procedimentali e sostanziali dei nuovi fenomeni partecipativi riflettono tutta “*la difficoltà che si conosce in sede teorica a rappresentare compiutamente un oggetto [che, peraltro, è] in costante evoluzione*”<sup>47</sup>.

Ed infatti, premesso che, ai fini di quanto qui rileva, i due modelli partecipativi possono essere considerati come espressione di una stessa tendenza<sup>48</sup>, che mira ad

*partecipativa*, Bologna, 2008; B. Gbikpi, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005, 98, per il quale la democrazia va “*considerata la continuazione e il compimento della teoria partecipativa della democrazia*”.

<sup>45</sup> V. *supra*, nota 32.

<sup>46</sup> U. Allegrètti, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 17. Sul tema cfr. anche L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 11 ss., che reputa la democrazia partecipativa come categoria generale e gli esiti deliberativi come una possibile variabile. Diversamente, R. Bifulco, in *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., 65 ss., che qualifica la democrazia partecipativa (quale insieme di prassi) come una sorta di sottocategoria di quella deliberativa (di carattere concettuale): “*... si potrà dire che le forme della democrazia partecipativa diano espressione alla teorie della democrazia deliberativa, in quanto esse soddisfino i due requisiti della effettiva partecipazione di tutti gli interessati e della natura deliberativa della partecipazione. Le concrete esperienze della democrazia partecipativa mostrano tecniche che sono evidentemente dirette al soddisfacimento di tale fine. In particolare con riferimento al requisito dell’effettiva partecipazione di tutti gli interessati, pensiamo ai criteri per selezionare gli interessati: il metodo della porta aperta, il metodo del microcosmo riferito a tutti i punti di vista ovvero al campione casuale, metodi misti. Con riferimento al requisito del carattere deliberativo del processo decisionale, pensiamo al ruolo dei soggetti esterni rispetto alla deliberazione da assumere: animatori, accompagnatori, esperti, in qualche caso, addirittura, autorità indipendenti. Mi pare che, per il modo stesso in cui sono organizzate, le forme concrete della democrazia partecipativa si confermino essere applicazioni delle teorie della democrazia deliberativa*”.

<sup>47</sup> Cfr. D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 157, ove l’autore evidenzia come a differenza di quanto accade nell’ipotesi della democrazia rappresentativa (in cui “*si ha un solo sistema elettorale per ogni livello o organo di rappresentanza, e si affermano come principi la massima certezza delle regole per il voto e la piena trasparenza dei metodi di traduzione del voto in seggi*”) o della democrazia diretta (i cui istituti “*conoscono una ferma tipizzazione*”), “*nell’ambito delle pratiche di democrazia “a partecipazione massimizzata”, siano proprio la molteplicità e la costante differenziazione delle sue manifestazioni in relazione al contesto istituzionale, territoriale, sociale a dover essere assunte in positivo come elementi caratterizzanti e anche come veri e propri valori dell’intera categoria*”.

<sup>48</sup> “*... le nuove esperienze qui esaminate sono di solito definite – talvolta in modo indifferenziato – sia partecipative che deliberative. In questa esitazione nella denominazione dei nuovi casi, sembra essere insito un mix complementare nel quale la dimensione dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa partecipativa si riferisce alla quantità di partecipanti al processo*

allargare la piattaforma della partecipazione, è opportuno osservare come la rilevata indeterminatezza di tali fenomeni, vari e numerosi nella prassi – da cui le molteplici e varie teorizzazioni sulla loro più appropriata classificazione – trapani anche dalla loro stessa struttura e dallo scopo di volta in volta perseguito, siano essi procedimenti partecipativi informali (per lo più sperimentali) o formalizzati (in relazione ai quali, cioè, l'ordinamento è intervenuto a disciplinare modalità, tempi di svolgimento ed effetti<sup>49</sup>).

Fermo restando che l'affermazione delle nuove tecniche partecipative è ben più frequente nei confronti delle istituzioni amministrative, soprattutto di livello locale, v'è da rilevare come proprio “sull'onda degli stimoli emergenti nel campo amministrativo” si faccia strada l'idea di poter “garantire forme effettive di partecipazione ai processi decisionali di livello normativo, sia nelle forme della consultazione, sia, ancora, nell'ambito della collaborazione preliminare al procedimento legislativo”<sup>50</sup>.

In particolare, a seguito della riforma del Titolo V, sono state registrate a livello regionale delle originali innovazioni procedurali riguardanti l'iter di approvazione delle leggi<sup>51</sup>. Nell'ottica di incrementare la partecipazione parrebbero muoversi, infatti, le previsioni normative (di carattere regionale) tese a: imporre l'espressione di pareri obbligatori da parte dei Consigli delle autonomie locali (come ad esempio stabilito dall'art. 11 della legge regionale Marche 10 aprile 2007, n. 4,

---

politico decisionale, e la deliberazione alla qualità della partecipazione.” – B. Gbikpi, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., 108.

<sup>49</sup> Si rammentino, a tal proposito, la partecipazione nel procedimento amministrativo, generalmente disciplinata dalla L. 241/1990, così come gli ulteriori fenomeni di partecipazione popolare positivizzati da alcune disposizioni legislative del nostro ordinamento, tra cui i meccanismi di intervento, associazione o consultazione previsti dall'art. 14 del D. Lgs. 502/1992 (recante *Riordino della disciplina in materia sanitaria*); dal punto 5 dell'allegato 1 della D.P.C.M. 27 gennaio 1994 (recante *Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*); dall'art. 101, c. 3 del D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo); dall'art. 144 del D. Lgs. 42/2004 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

<sup>50</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 25, tema su cui l'autore segnala A. Ruggieri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano 1977 e F. Coccozza, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, 1988, 135 ss..

<sup>51</sup> Cfr. in particolare la L.R. Toscana n. 46/2013 (“*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”), nonché – sempre a titolo esemplificativo – la L.R. Emilia Romagna n. 3/2010 (recante “*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”) e la L.R. Umbria n. 14/2010 (“*Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*”).

recante *Disciplina del Consiglio delle Autonomie Locali*)<sup>52</sup>; istituire appositi organi di garanzia statutaria<sup>53</sup>, cui è demandato il compito di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto regionale dei progetti di legge o regolamento regionali; nonché, conseguentemente, a prevedere lo svolgimento, tra le fasi di approvazione e promulgazione della legge, di una fase consultiva, che coinvolga i suddetti organi di garanzia statutaria (come ad esempio stabilito nella L.R. Liguria 24 luglio 2006, n. 19, recante *Istituzione della Consulta statutaria*)<sup>54</sup>.

In tal senso, inoltre, merita di essere segnalata anche la differente tendenza a prevedere un obbligo di motivazione per le leggi<sup>55</sup> (oggi disposto, a livello nazionale, soltanto per i provvedimenti amministrativi, in linea generale dall'art. 3 della L. 241/1990). In pratica, valutando la legge quale atto assiologicamente orientato al perseguimento dei principi e dei valori che fondano l'ordinamento, si è reputato che – alla stregua di quanto accade per i provvedimenti amministrativi – il rispetto dei limiti posti all'esercizio del potere (anche legislativo), debba poter essere controllato

---

<sup>52</sup> Cfr. sul tema G. Ferraiuolo, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Ist. fed.*, 2004, 595 ss..

<sup>53</sup> ... di cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto la legittimità, ferma restando la necessità di valutare caso per caso la consistenza dei poteri attribuiti a tali organi di garanzia. Cfr. Corte costituzionale, 6 dicembre 2004, n. 378, in *Giur. cost.*, 2004, 4111 ss., con nota redazionale di A. Pertici e osservazioni di D. Nocilla, (*Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle regioni*), e di M. Benvenuti (*Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*).

<sup>54</sup> Si è parlato, in proposito, di una progressiva “processualizzazione” del procedimento legislativo (sulla falsariga di quanto accaduto già da tempo nel procedimento amministrativo), attuata mediante il crescente ricorso a procedure di consultazione degli interessati all'interno della fase ascendente di formazione delle norme.

<sup>55</sup> Particolarmente significativa, a riguardo, appare l'esperienza della Regione Toscana, il cui Statuto regionale, all'art. 39, comma 2, prevede testualmente che: “*Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge*”. La disposizione, senza precedenti nel panorama nazionale, è stata attuata dalla L.R. 22 ottobre 2008, n. 55 (*Disposizioni in materia di qualità della normazione*), che ha definito gli elementi contenutistici, la collocazione e le modalità di votazione della motivazione: fatte salve le ulteriori specificazioni rimesse al regolamento interno del Consiglio, la stessa dovrà essere composta dai “visto” e dai “considerato”, essere votata prima dello scrutinio finale sull'intero articolato ed inserita in un preambolo. Sul tema cfr. A. Bonomi, *Osservazioni problematiche sugli effetti delle previsioni statutarie inerenti la motivazione delle leggi (con particolare riferimento al giudizio di costituzionalità della legge regionale)*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 183 ss.; S. Boccalatte, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., 1 (“...Prima di prendere in considerazione le principali novità introdotte, preme evidenziare che la legge in commento è l'unica in Italia ad essere ispirata al concetto di partecipazione come una “fase” ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo”).

attraverso la motivazione, quale espressione del principio di legalità, di democraticità e di sovranità popolare<sup>56</sup>.

Sulla scia di tale tendenza, in effetti, nel corso degli ultimi anni il “corredo motivazionale” degli atti legislativi è stato sostanzialmente arricchito<sup>57</sup>, tanto è vero che la tradizionale relazione illustrativa dei progetti di legge, oltre ad essere corredata dei pareri predisposti dalle Commissioni in sede referente, include anche una relazione tecnico-finanziaria, un’analisi tecnico-normativa, nonché l’analisi<sup>58</sup> e la verifica<sup>59</sup> dell’impatto della regolamentazione. Trattasi, tuttavia, di sussidi che difficilmente possono essere considerati come delle vere e proprie motivazioni. Rappresentando, piuttosto, il frutto di interpretazioni o commenti elaborati da soggetti differenti dagli autori delle leggi, essi non costituiscono, di fatto, una motivazione in senso tecnico (anche ai fini del controllo di costituzionalità).

(È sulla base di tali presupposti che, comunque, una parte della dottrina – che sembra trovare positivo riscontro anche nella recente giurisprudenza costituzionale<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Cfr. A. Romano Tassone, *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993*, 33 ss.; M. Carli, *Motivare le leggi: perché no?*, in A. Pisaneschi e L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de’ Santi*, I, Milano, 2007, 256 ss.; B.G. Mattarella, voce *Motivazione*, in S. Cassese (a cura di), *Diz. dir. pubbl., cit.*, p. 3749; G. Amato, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano, cit.*, 94 ss., secondo il quale nello Stato costituzionale qualsiasi funzione pubblica, compresa quella legislativa, può dirsi legittimamente esercitata soltanto se funzionalizzata al perseguimento degli interessi costituzionalmente tutelati, non essendo assolutamente libera nel fine.

<sup>57</sup> N. Lupo, *La questione della “motivazione” delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, marzo-maggio 2002, 34; cfr. anche Id., *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001.

<sup>58</sup> Cfr. art. 14, L. n. 246/2005 e quanto stabilito a riguardo dalla *Direttiva PCM 26 febbraio 2009* (p.to 2.2.4), sull’Istruttoria degli atti normativi del Governo, ove precisa e raccomanda alle amministrazioni di programmare l’attività normativa di rispettiva competenza in modo da disporre di spazi temporali adeguati per poter effettuare l’AIR, svolgendo altresì le necessarie procedure di consultazione delle categorie interessate; nonché dall’art. 3 dell’Accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

<sup>59</sup> Cfr. ancora l’art. 14 L. n. 246/2005, cui è stata data attuazione con il d.P.C.M. n. 212 del 19 novembre 2009.

<sup>60</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 70/2015 e il commento di G. Pepe, *Necessità di un’adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 24 maggio 2015.

Si rilevi che già in un proprio precedente pronunciamento, con sentenza 6 dicembre 2004 n. 379, la Corte costituzionale aveva avuto modo di chiarire che nessun divieto di motivazione per gli atti legislativi potesse essere desunto dalla legge sul procedimento amministrativo, che “*non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi*”, evidenziando peraltro come “*la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi [sia] la regola nell’ordinamento comunitario*” (v. la sentenza in *Corr. giur.*, 2005, 1515 ss., con commento di P. Fava, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance : i rischi e i pericoli di un’apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*).

– si orienta nel senso di ritenere auspicabile una emulazione dell’iniziativa toscana, che con legge regionale n. 46 del 2013 – rubricata “*Dibattito pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*” – ha confermato e rafforzato la scelta, già compiuta in passato (con L.R. 69 del 2007), “*di inserire procedure deliberative all’interno delle classiche forme di partecipazione procedimentale*”<sup>61</sup>).

Ebbene, il complesso scenario dei nuovi processi di partecipazione giustifica la difficoltà teorica del loro inquadramento. D’altro canto, è legittimo interrogarsi se una tale “frammentazione di fatto” e la carenza di una disciplina unitaria delle nuove prassi – territorialmente disomogenee – pur rispondendo alle istanze partecipative della collettività, possa effettivamente riflettere il valore della partecipazione democratica preservato dalla nostra tradizione costituzionale.

### **3. Controindicazioni e limiti delle nuove formule partecipative**

Alla luce di quanto sinora osservato, si potrebbe ritenere che le nuove forme di partecipazione costituiscano la più efficace risposta alle aporie dei modelli partecipativi costituzionali, la migliore strada per riqualificare la sovranità di spettanza popolare. D’altra parte, per le stesse istituzioni pubbliche l’opportunità di optare per processi decisionali non “esclusivi”, in linea con il paradigma weberiano (top-down), ha un importante valore strumentale. Al di là di valutazioni meramente ideologiche, favorevoli all’ampliamento della democrazia, utilizzando la partecipazione come “*modalità di costruzione preventiva del consenso*” i soggetti pubblici, formalmente tenuti ad adottare le decisioni politiche per la collettività, garantiscono una maggiore legittimazione alle proprie scelte, evitando anche pericolose ricadute negative in termini di consenso<sup>62</sup>.

Tuttavia, ad una più attenta riflessione sull’attuazione pratica delle nuove forme partecipative, ci si avvede di come, in realtà, se la piena partecipazione dei cittadini al procedimento decisionale consente di confortare e rafforzare le decisioni

---

<sup>61</sup> V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit..

<sup>62</sup> Cfr. L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit. 9-10. Sul conseguente effetto di deresponsabilizzazione della politica, sul presupposto che le arene deliberative, in un’ottica di *governance*, occuperebbero uno spazio che è tradizionalmente di esclusiva competenza della politica, cfr. Id., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, Bologna, n. 58/2000, 135.

politiche<sup>63</sup>, le stesse – al di là delle diffidenze mostrata dai più classici ambienti istituzionali<sup>64</sup> – presentino una serie di limiti e controindicazioni non riconducibili soltanto ad eventuali errori di implementazione, quanto piuttosto ad alcune contraddizioni ad esse intrinseche, di cui appare opportuno dare brevemente atto.

Innanzitutto, appare forse dubbia la possibilità di riconoscere sempre alle nuove espressioni partecipative la capacità di un certo e concreto coinvolgimento diretto dei singoli detentori della sovranità. Accade di frequente che i cittadini prendano parte a tali meccanismi partecipativi “atipici” non in via diretta, quanto piuttosto affidandosi a nuovi “filtri” di mediazione. Al fine di superare l’isolamento delle proprie esigenze, essi cercano alleanze e forme di rappresentanza in formazioni plurali non equivalenti (comitati, movimenti, associazioni)<sup>65</sup>, il cui funzionamento non costituisce sempre oggetto di puntuale disciplina – trattandosi, peraltro, di formazioni che, pur essendo tendenzialmente orientate ad agire per porre in essere attività di “interesse comune” (... agli aderenti), non appaiono ben strutturate. Come correttamente osservato in relazione alle cosiddette forme di “*politica orizzontale*” (o “*politica diffusa*”)<sup>66</sup>, esse spesso si configurano quali movimenti “*fluidi, cangianti, dai confini incerti*”<sup>67</sup>,

---

<sup>63</sup> ... ragion per cui, in verità, si è parlato del suddetto rischio della “deresponsabilizzazione politica” delle istituzioni.

<sup>64</sup> Sugli ostacoli della partecipazione dovuti alle dinamiche istituzionali cfr. G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, cit., 13-04-2010.

<sup>65</sup> Della disaffezione nei confronti dei partiti politici si è già parlato in precedenza. Sul punto cfr. M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 123 ss., laddove si sofferma ad esaminare il fenomeno del “nuovo associazionismo per le riforme”, rilevando i diffusi orientamenti della dottrina sulla concettualizzazione del fenomeno. In particolare, l’autore sottolinea come l’opinione di chi ritiene che la crisi dei partiti abbia favorito l’occasione per la diffusione di altra “soggettività politiche” (richiamando a riguardo C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri generali degli ordinamenti democratici*, Milano, 1956, 405 ss.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 295 ss., che ricollega alla crisi dei partiti la possibilità per la sfera pubblica di acquistare “maggiore autonomia e creatività”), sia contraddetta da chi attribuisce alla “l’emersione di nuovi soggetti plurali” diversi dai partiti “al consolidamento di una cultura individualistica” che ha “inevitabili ricadute sul valore dell’impegno politico tradizionalmente inteso” (richiamando in merito P. Ridola, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, cit., 19; M. Diani, *Modelli di azione collettiva: quale specificità per i modelli sociali?*, in *Partecipazione e conflitto*, 2008, 44, che descrive i suddetti fenomeni associativi come “esempi di azione collettiva con un orientamento conflittuale verso avversari sociali e politici, promossi attraverso densi network organizzativi, da attori legati da solidarietà e identità che precedono e seguono specifici eventi e campagne”). Sul tema cfr. anche G. Scidà, *La partecipazione associativa*, in R. Gubert (a cura di), *La vita italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori*, Milano, 2000, 111-136; A. Poggi, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti? Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare le due inclusioni?* (alludendo, nello specifico, alla inclusione politica e sociale), in *federalismi.it*, 24 dicembre 2014, 8 ss.

<sup>66</sup> “... fondate non sul potere e la sua gestione dall’alto, ma sulla partecipazione e l’autogestione dal basso” – G. Marcon, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Milano, 2005, 12.

<sup>67</sup> F. Raniolo, *La partecipazione politica*, cit., 98.

caratterizzati dalla interazione tra individui che, condividendo determinate convinzioni (tra cui la protesta alle tradizionali forme rappresentative), agiscono solidalmente al fine di perseguire un obiettivo per lo più specifico<sup>68</sup>. Secondo una condivisibile osservazione, questi peculiari “raggruppamenti” possono essere concepiti come una *“rappresentazione normalizzante le individualità e le diversità, in cui l’interesse comune diviene la chiave per dare corpo a un’entità ulteriore rispetto ai consociati, che in quanto tale ha accesso, in proprio, ai diversi procedimenti partecipati”*<sup>69</sup>.

Ebbene, pur rispondendo concretamente alla necessità di adattare le pratiche partecipative ai mutamenti sociali, in relazione a tutte le formazioni in cui si sviluppa la dialettica politica, la partecipazione dei singoli ai processi decisionali mediante i nuovi multiformi “apparati organizzativi” pone il problema della loro stessa capacità rappresentativa e della loro responsabilità, nonché quello della loro effettiva legittimazione procedimentale, posto che, al di là dei casi (non numerosi) di organismi associativi più o meno strutturati e/o espressamente riconosciuti dall’ordinamento (stabilmente tesi alla cura e al presidio di beni e valori di rilevanza costituzionale), non è raro che, almeno nella fase iniziale, gli stessi abbiano carattere meramente estemporaneo, mirando a soddisfare bisogni quotidiani e contingenti, rispetto ai quali l’ordinamento positivo nel complesso non offre specifici criteri di identificazione.

Non a caso, appare del tutto fondata l’obiezione di chi rileva come tali forme associative, proprio a causa della inconsistenza di una loro specifica regolamentazione, finiscano con il determinare *“un’arbitraria oggettivizzazione di un interesse privato”*, che pur essendo comune a più individui, subisce un processo di *“personificazione generalizzante”*, in forza del quale la titolarità dell’interesse è

---

<sup>68</sup> V’è dottrina che, infatti, a tal proposito ha sottolineato come un movimento sia *“veramente tale solo agli inizi, o per poco. Quando hanno scopi specifici si estinguono dopo averli raggiunti (si pensi al movimento femminista, a quello proibizionista, ecc.). Nei casi più rilevanti (movimenti religioso-civili e movimenti di classe) si trasformano in un tipo sociale di partito, quello che Duverger chiama “esterno” (esterno cioè alla società politica) o “di movimento”, il quale appare verso la fine del secolo scorso e contribuisce a formare i moderni partiti di massa”* – A. Pizzorno, *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in *“Quaderni di Sociologia”*, xv, nn. 3-4, 1966, 241, in M. Della Morte, *op. cit.*, 125, in part. nota 61.

<sup>69</sup> D. Donati *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, *cit.*, 184, che a titolo esemplificativo richiama l’esempio delle associazioni ambientaliste o di quelle che si fanno promotrici della tutela della salute, dei consumatori, del patrimonio artistico e culturale. In tal senso, la partecipazione è *“strutturata rispetto ad un fine, costituito dalla ideologia o dalla credenza che l’obiettivo da raggiungere mediante il movimento giustifichi la scelta di parteciparvi”* – M. Della Morte, *op. cit.*, 125.

posta in capo ad un soggetto “unico”, che agisce trascendendo la volontà individuale e, comunque, nell’incertezza di qualsiasi “*principio della rappresentanza in senso giuridico*”<sup>70</sup>.

A ben vedere, infatti, un simile meccanismo – diffuso nella prassi, ma spesso non puntualmente regolamentato – sembra porsi alla base di un forte paradosso. Se è vero che le nuove pratiche partecipative trovano (secondo pacifica opinione) la propria ragion d’essere nella volontà di superare i limiti e le aporie dei tradizionali meccanismi di partecipazione democratica e, in particolare, del sistema rappresentativo, ponendo l’accento sulla necessità di favorire un “ritorno al popolo” attraverso un suo coinvolgimento effettivo e diretto nei processi decisionali, da un punto di vista concreto tale coinvolgimento non è affatto in grado di assicurare la direttissima partecipazione dei cittadini. L’intermediazione di “soggetti plurali” – non assimilabili ai partiti politici costituzionalmente riconosciuti, tendenzialmente instabili e, peraltro, privi di “*capacità rappresentativa potenzialmente globale*”<sup>71</sup> –, che tende a caratterizzare i processi della nuova partecipazione democratica, riflette quelle stesse modalità di partecipazione mediata che proprio l’approccio “partecipazionista” avrebbe voluto superare. In altre parole, non è infrequente che i nuovi percorsi partecipativi diano spazio a ulteriori forme di rappresentanza, peraltro non assistite dalle garanzie che (pur se ritenute insufficienti) sono offerte dai tradizionali meccanismi rappresentativi (non essendovi qui elezioni). Come visto in precedenza, infatti, il problema della rappresentanza politica si annida nell’assenza di strumenti che garantiscano, in modo efficace, una rappresentanza responsabile<sup>72</sup>, ovvero nella impossibilità, per gli elettori, di esercitare un condizionamento costante sull’operato dei rappresentanti, oggi attuabile soltanto attraverso lo strumento del voto elettorale; d’altro canto, come suggerito da acuti osservatori, se è vero che anche “*senza elezioni si può avere rappresentatività (...) è davvero arduo sostenere*

<sup>70</sup> D. Donati, *ibidem*, che rinvia, sull’argomento, all’opera di F. Ferro-Luzzi, «Le ali». *Prime riflessioni sulla gabbia ove le associazioni dei consumatori hanno rinchiuso i propri associati*, in *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1/2006, 141 ss..

<sup>71</sup> N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, cit., 224-225.

<sup>72</sup> Altrimenti detto, il problema della rappresentanza politica “*non è di soddisfare il requisito della somiglianza, ma di assicurare l’obbligo di rispondere*” – G. Sartori, *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995, 296. Cfr. anche A. Pintore, *Procedure democratiche e democrazia deliberativa. A proposito di un libro di José Luis Martí*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 9, 2009, 343, che, riflettendo sul metodo deliberativo, giunge a reputare impraticabile, in una società complessa, una “*procedura decisionale concettualmente slegata dal voto (...) sia pure inteso come atto puramente informale di certificazione dell’accordo conseguito dalle parti*”. Sulla necessità del voto, come “*extrema ratio*”, cfr. G. Zagrebelsky, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005, 47.

*che senza elezioni si abbia rispondenza-responsabilità*”<sup>73</sup>. Il nodo problematico, dunque, è che questi soggetti “neo-rappresentanti”, siano essi collegiali o individuali (come tendenzialmente accade nel modello deliberativo), non sono sottoposti a nessun tipo di controllo popolare<sup>74</sup>.

Inoltre, le tipologie delle nuove strutture associative sono così varie – differenti non soltanto nelle forme, ma anche nei rispettivi rapporti con le istituzioni e con gli stessi aderenti – al punto da poter comportare che il loro diverso “peso politico” sia alla base di una pericolosa disparità tra le parti coinvolte.<sup>75</sup> Ed invero, è opportuno considerare che, così come i singoli partecipanti ad una deliberazione istituzionale – peraltro meno visibili di associazioni o movimenti – possono disporre di un differente “potere persuasivo” (per molteplici aspetti, tra cui non rientra soltanto la capacità argomentativa, ma anche il prestigio sociale, economico, ecc.), anche la dimensione e la natura delle organizzazioni tramite cui i singoli decidono di partecipare possono pregiudicare la condizione di uguaglianza dei partecipanti e l’effettiva trasparenza di tali processi. Ne deriva, dunque, una potenziale disparità tra le parti che, come evidente, può compromettere l’effettiva realizzazione del bene comune, a vantaggio di “interessi più forti”.

Peraltro, premesse le problematiche correlate alla oggettiva difficoltà di inquadrare in modo consensuale il “bene comune”, trattandosi di un concetto ampio e passibile di interpretazioni contrastanti, v’è da considerare come, in relazione ad alcune tipologie partecipative – con particolare riferimento a quelle di carattere deliberativo –, il rischio di una sostanziale alterazione della uguaglianza partecipativa dei cittadini debba essere valutato anche alla luce del fatto che, pur filtrando i partecipanti ammessi al processo decisionale e pur chiedendo loro una giustificazione sulle posizioni rispettivamente assunte – nell’arena –, gli eventuali rappresentanti di movimenti, associazioni o comitati coinvolti resterebbero verosimilmente legati agli interessi della categoria rappresentata (dunque, meno propensi a “cambiare idea” secondo le logiche del meccanismo deliberativo)<sup>76</sup>. Tutto

---

<sup>73</sup> G. Sartori, *ibidem*.

<sup>74</sup> Si consideri, ad esempio, che nei processi deliberativi i partecipanti, quando non intervengono sulla base ad un meccanismo di auto-selezione, sono tendenzialmente designati attraverso un metodo di selezione rappresentativa.

<sup>75</sup> Cfr. sul punto L. Cataldi, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?*, Working Paper–LPF, n. 3/2008.

<sup>76</sup> “Ciò che distingue la sfera pubblica da quella privata non è tanto la natura degli attori o gli strumenti (autoritativi o contrattuali) a loro disposizione, quanto le diverse strategie argomentative

ciò, senza tralasciare di considerare i possibili rischi di manipolazione del processo decisionale da parte dei mediatori/facilitatori (ove previsti), a seconda dei poteri gestionali ad essi affidati<sup>77</sup>, così come lo stallo decisionale che, comunque, potrebbe derivare dalla molteplicità di attori e preferenze da coordinare al fine di raggiungere una decisione condivisa.

A quanto osservato si aggiunga, poi, che tali modelli partecipativi parrebbero scontrarsi con un ulteriore limite applicativo ove attuati in contesti troppo ampi. In genere, la fruttuosa partecipazione dei cittadini ad un processo decisionale è garantita dalla esistenza di un terreno di confronto reale, in cui i partecipanti coinvolti, condividendo un'identità sociale, possano comprendersi e confrontarsi al fine di perseguire l'obiettivo cui tutti sono concretamente interessati<sup>78</sup>: trattasi, chiaramente, di presupposti che difficilmente possono sussistere in relazione ad un ambito territoriale molto esteso, come quello nazionale (il che spiega il successo riscosso da tali pratiche in realtà locali e, in parte, il ritardo di una loro regolamentazione all'interno dell'ordinamento generale).

Sulla base di tali premesse, non stupisce, dunque, se gli studiosi del complessivo e complesso fenomeno della *democrazia partecipativa* abbiano rilevato come tra le aspettative verso le nuove pratiche partecipative e le loro effettive conseguenze sussista, di fatto, uno scarto netto: *“a tutte le latitudini, pratiche e strumenti che, come noto sono, idealmente finalizzati a rendere più prevedibili ed efficaci i processi decisionali delle politiche pubbliche, allo stesso tempo sottraendoli alla autoreferenzialità delle istituzioni politiche (governance), o a coniugare istanze di miglioramento delle decisioni e di democratizzazione dei processi politici e, in alcuni casi, perfino a rafforzare i soggetti sociali più deboli (partecipazione), possono provocare effetti lontani da queste premesse, se non opposti”*<sup>79</sup>.

---

*che vengono usate nell'uno e nell'altro ambito. Questo criterio di distinzione può sembrare troppo debole o addirittura evanescente. Un discorso sul bene comune può essere (e spesso è) un semplice mascheramento di interessi egoistici. E tuttavia non va sottovalutata quella che Elster chiama «la funzione civilizzatrice dell'ipocrisia»* – L. Bobbio, *La democrazia non abita a Gordio: studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 2003, che richiama J. Elster, *Argomentare e negoziare*, Milano, 1993.

<sup>77</sup> Cfr. su tali aspetti G.F. Lanzara, *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, 51-73.

<sup>78</sup> Cfr. sul punto D. Della Porta, *La democrazia e la partecipazione: le sfide di oggi*, 2002, in [www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf](http://www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf).

<sup>79</sup> R. Segatori, *Introduzione*, in Id.- E. D'Albergo, *Governance e partecipazione politica*, cit., 10 ss., ove l'autore parla di *“derive rispetto alle ambizioni con le quali vengono ideate e lanciate le pratiche”*.

In particolare, la molteplicità di metodi e tecniche e la loro diversa applicazione in ambiti geografici, politici, istituzionali e sociali molto differenti, hanno indotto a dubitare della effettiva capacità degli stessi di mettere in moto una vera e propria “democratizzazione della democrazia”. Nonostante l’apprezzabilità dell’intento perseguito, la disomogeneità dei nuovi processi democratici li rende, in effetti, estremamente vulnerabili<sup>80</sup>.

Ebbene, a parere di chi scrive, non parrebbe errato ricondurre – per lo meno parzialmente – la ragione dei limiti e delle controindicazioni innanzi rilevate alla carenza di un adeguato apparato normativo di carattere generale, che disciplini in modo unitario i nuovi fenomeni partecipativi. Se da una parte, infatti, l’atipicità delle forme procedimentali può apparire un punto di forza, presupposto per un possibile, costante ampliamento della categoria della partecipazione, la mancanza di indicazioni univoche – *“frutto delle condizioni che agitano la inafferrabilità del fenomeno e del fatto che siamo davanti a un ambito rimesso in gran parte alla autonomia dei privati”*<sup>81</sup> – lascia fortemente disorientati e rischia di pregiudicare l’efficacia stessa delle nuove dinamiche partecipative.

Dinanzi alla obiettiva diffusione di forme di partecipazione non istituzionalizzate, al di là delle classificazioni teoriche più o meno appropriate per identificarle, sorge, pertanto, il problema di comprendere se, premessa la riconducibilità delle stesse al principio della partecipazione democratica costituzionalmente affermato, sia possibile o opportuno strutturare una nuova categoria giuridica all’interno della quale far confluire tutti i nuovi fenomeni partecipativi e regolamentarne in modo armonico il funzionamento sul territorio nazionale<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> In relazione a tali fenomeni è stato peraltro considerato il rischio di una possibile deriva populista. Esclude un tale rischio U. Allegretti in *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, cit., 13, sostenendo che, malgrado entrambi i fenomeni della democrazia partecipativa e del populismo presuppongano la *“legittimità di prossimità”* e la *“attenzione alla particolarità”* e la *“politica di presenza”*, la *“democrazia di interazione”* in cui si sostanzia la partecipazione *“le declina in senso assolutamente contrario al populismo, rendendo il popolo libero attore e non, come in quello, oggetto di appropriazione da parte della mente sedicente illuminata che lo dirige.”*

<sup>81</sup> D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 167.

<sup>82</sup> ... esigenza che parrebbe divenire ancor più concreta alla luce del nuovo ultimo comma che, il progetto di riforma costituzionale in via di approvazione, prevede di inserire nell’art. 77 della Costituzione, attraverso il quale *“al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche”*, si istituzionalizzano anche le *“altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali”*, rinviando ad una legge costituzionale la definizione di condizioni ed effetti di applicazione.

### 3.1 Il sostrato costituzionale della democrazia partecipativa e la carenza di un'adeguata disciplina legislativa.

Sulla base delle precedenti considerazioni appare, dunque, opportuno valutare se e come le innovative esperienze partecipative possano trovare un fondamento nella partecipazione democratica costituzionalmente garantita.

In via di principio, sembra corretto sostenere che la giustificazione sostanziale dei nuovi metodi partecipativi coincida, di fatto, con la stessa giustificazione della democrazia: la partecipazione, in generale e in ogni sua estrinsecazione (purché coerente con l'assetto e i principi costituzionali che fondando il nostro sistema politico e sociale), quale garante della dignità della persona ed irrinunciabile presupposto per la piena realizzazione dei suoi diritti fondamentali, rientra *“nell'essenza [stessa] della democrazia come sovranità popolare”*<sup>83</sup>.

In effetti, benché tendenzialmente la partecipazione, quale espressione della sovranità del popolo, sia immediatamente correlata alle forme attraverso cui la Costituzione ne consente, in modo chiaro, l'esercizio e, dunque, alle classiche libertà politiche, nonché ai noti istituti di democrazia diretta, v'è motivo di ritenere che il modello costituzionale complessivamente tracciato non escluda, implicitamente, la possibilità di concepire la partecipazione in senso più ampio e più dinamico.

D'altro canto, la dottrina costituzionalistica che ha riservato maggiore attenzione al tema ci invita a considerare – attraverso argomentazioni che, in tale sede, si reputa di poter grosso modo condividere – come, fermo restando lo stretto legame con il menzionato principio della sovranità popolare, i nuovi fenomeni di democrazia partecipativa (ampiamente intesa), proponendosi quali forme più evolute della

---

<sup>83</sup> U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 317. Come già autorevolmente osservato, l'appartenenza della sovranità al popolo implica il riconoscimento del *“diritto del popolo di partecipare”* come diritto inalienabile, poiché caratterizzante la stessa forma dell'ordinamento (cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 153-154: *“si è voluto far rientrare il diritto del popolo di partecipare, direttamente o indirettamente, alle supreme decisioni politiche, fra quei diritti “inalienabili” di cui è parola nel successivo art. 2, e perciò assegnare alla forma democratica il carattere di immutabilità proprio dei principi che, caratterizzando la Costituzione, restano sottratti allo stesso potere di revisione”*). Peraltro, se la sovranità popolare si intende attribuita dalla Costituzione ad ogni cittadino, ciascuno gode del *“diritto personale”* di partecipare (cfr. V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit. 122).

partecipazione democratica<sup>84</sup>, dispongano altresì di un più diretto fondamento costituzionale<sup>85</sup>.

Come riflettuto in precedenza<sup>86</sup>, il riconoscimento della sovranità al popolo nella nostra Carta fondamentale si è accompagnato alla contestuale affermazione della centralità della persona, preservata non soltanto nella sua più intima individualità, ma anche nella sua interazione con gli altri membri della collettività di appartenenza e con il potere che né è alla guida. Nel dopoguerra la centralità dell'uomo e quella delle formazioni sociali in cui la persona vive hanno rappresentato, insieme al principio di solidarietà, la scelta più efficace per allontanare lo spettro del fascismo e le debolezze del liberalismo, rendendo così possibile, *“grazie ad un confronto ideologico autenticamente plurale”*, aumentare i *“protagonisti del proscenio giuridico”* riconosciuti dalla Costituzione: *“non più solo lo Stato e non più solo l'individuo economico, ma altresì la persona e la comunità solidale in cui la persona si integra; non più soltanto la libertà individuale astratta che arriva a premiare unicamente l'abbiente, ma altresì la libertà collettiva che fornisce al nullatenente una dignità non declamata e verbale ma effettiva”*<sup>87</sup>.

Nella nostra democrazia costituzionale il fine della Repubblica è rappresentato, infatti, dalla promozione della persona e proprio a tale scopo, l'art. 3, comma 2 della Costituzione attribuisce a tutti i soggetti pubblici il compito di rimuovere gli ostacoli (di tipo economico e sociale) che, *“limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva*

---

<sup>84</sup> Cfr. U. Allegretti, *ibidem*, ove l'autore chiarisce come *“storicamente la partecipazione non è emersa immediatamente come una delle componenti dello Stato costituzionale nella sua fase liberale, ed è pervenuta solo gradualmente alla consapevolezza pratica e teorica del costituzionalismo, dapprima emergendo come semplice presenza degli elettori nella scelta degli uomini di governo, poi nella formazione dei partiti di massa, quindi solo di recente nell'intervento dei cittadini nella formazione delle decisioni pubbliche”*.

<sup>85</sup> *“Questo progresso nella concezione e nelle forme di partecipazione gode di una sicura giustificazione costituzionale. Esso, attivando un protagonismo dei cittadini nell'esercizio delle decisioni pubbliche, rappresenta un contributo alla democratizzazione della democrazia in un periodo in cui quest'ultima, pur vittoriosa come ideologia mondiale, è entrata in una crisi più accentuata per causa di più fenomeni legati tra loro e in Italia particolarmente acuti”* – U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, cit., 4 (in cui l'autore, tra le cause che hanno provocato la profonda crisi della democrazia italiana include, in modo specifico: *“l'involutione viepiù marcata dei partiti, la personalizzazione talora estrema delle maggiori cariche politiche a livello sia dello stato che degli enti territoriali, e in definitiva una forma di vero e proprio populismo, la perdurante crisi di efficienza degli apparati pubblici, la prevalenza grave e crescente dell'economia e della finanza sulla capacità di intervento dei pubblici poteri anche in dipendenza della globalizzazione”*).

<sup>86</sup> V. Cap. II, par. 3.

<sup>87</sup> P. Grossi, *Pagina introduttiva (storia e cronistoria dei “Quaderni fiorentini”)*, Milano, 2001, 12.

*partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Ebbene, premesso che l'art. 1 della Costituzione attribuisce al popolo il diritto di esercitare la sovranità nelle forme e nei limiti dalla stessa disposti e che, ai sensi dell'art. 2, l'adempimento "*dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*" non può non tradursi in una partecipazione all'esercizio del potere istituzionale, il summenzionato art. 3, comma 2 richiama in modo esplicito il concetto della partecipazione, con un risultato che, spingendosi oltre la sua spontanea connessione con il principio della sovranità popolare e rimarcandone un collegamento anche con il principio di uguaglianza sostanziale, ne indica una prospettiva dinamica (prescrivendo, cioè "*un cammino al Paese nel quale la partecipazione – specificata come riguardante l'organizzazione "politica, economica e sociale" – deve investire tutta la società e le sue istituzioni in funzione di obiettivi, appunto, di giustizia sociale*"<sup>88</sup>).

Di conseguenza, attraverso una valutazione congiunta di dati "storici" e "testuali", è possibile ritenere che – anche in virtù della elasticità che caratterizza tipicamente i principi costituzionali – proprio in tali disposizioni, nello specifico riferimento alla "*effettiva partecipazione*" contenuto nell'art. 3, comma 2 e nella sua connessione con i valori ispiratori dell'intero assetto democratico del nostro Paese (alla luce del percorso che ha condotto alla loro stessa positivizzazione), vada ravvisato il sostrato costituzionale delle "nuove" dinamiche partecipative, che, quindi, costituiscono un nuovo modo di esprimere, in concreto, un principio cui la Carta fondamentale ha (necessariamente) riconosciuto ampia portata<sup>89</sup>, volto a

---

<sup>88</sup> U. Allegretti, *ibidem*, il quale, peraltro, evidenzia come ulteriori riferimenti all'idea partecipativa siano rinvenibili anche nell'art. 49 ("*che prende in considerazione i partiti come mezzo di "concorso" democratico "dei cittadini" alla determinazione della politica nazionale*"), nella previsione del diritto di associazione e dell'organizzazione sindacale ("*incluse le previsioni, del tutto inapplicate finora, delle comunità di lavoratori e di utenti come destinatari possibili della riserva di imprese riferibili a servizi pubblici essenziali (art. 43) e del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle stesse imprese (art. 46)*"), nonché nell'esplicito riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà sociale, di cui all'art. 118 comma 4.

<sup>89</sup> In realtà, la dottrina che guarda con maggiore entusiasmo alle nuove dinamiche partecipative ritiene di poter cogliere ulteriori riferimenti costituzionali della democrazia partecipativa e deliberativa negli artt. 17 e 18, sulla libertà di riunione e di associazione, nell'art. 21, sulla libertà di opinione, nell'art. 97, riguardante l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione, nonché nel principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, comma 4, costituzionalizzato in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione (di cui alla L. Cost. n. 3/2001) – cfr. G. Arena, *Introduzione*, in Id. - F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, cit., XIV. A tale ultimo proposito, una considerevole parte della dottrina ritiene che tale previsione avrebbe consacrato una nuova forma di "sovranità orizzontale", essendo in grado di

realizzare il modello di società dalla stessa prefigurato, attraverso un suo adattamento alla complessità contemporanea<sup>90</sup>.

---

produrre effetti considerevoli su tutti i rapporti tra sfera pubblica e cittadini. In particolare, si è ritenuto che l'art. 118 legittimerebbe un'azione "diretta" dei cittadini, autonomamente attivabile, e fonderebbe un rinnovato rapporto di "alleanza" paritetica tra questi e le istituzioni nel perseguimento dell'interesse generale, secondo un modello di amministrazione condivisa. Cfr. in tal senso G. Arena, *Cittadini attivi*, cit., 62 e 65 ("le azioni realizzate dai cittadini attivi in base al principio di sussidiarietà sono produttrici di diritto, fonti viventi del diritto costituzionale e amministrativo"), per il quale la sussidiarietà costituirebbe una "nuova forma di sovranità popolare" che "completa le forme tradizionali della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa" (ivi, 165). Cfr. anche G. Arena, *Il valore aggiunto*, cit. e Id., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, cit., 179 ss.; E. Frediani, *La produzione normativa della "sovranità" orizzontale*, Pisa, 2010, 16 ss.; M. Savino, *Le riforme amministrative*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, tomo II, Milano, 2003, 2169 ss.; G. Lombardi e L. Antonini, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, cit., 155 ss.; G. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, cit..

La disposizione in questione prevede, in effetti, che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

A riprova di ciò, si è osservato come, in seguito al riconoscimento costituzionale di tale principio, nei nuovi Statuti regionali, a differenza di quelli ante riforma (in cui "la partecipazione era considerata uno strumento di "integrazione e trasformazione" sociale, economica e politica, in attuazione del principio di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione"), "la partecipazione viene messa in connessione con il principio di sussidiarietà che, secondo la Costituzione, regola complessivamente le relazioni tra Stato, enti e società. Gli Statuti interpretano il principio di sussidiarietà come «ispiratore» delle diverse forme di partecipazione ..." – V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., 44, che sul punto richiama l'esempio del Titolo V dello Statuto della Lombardia rubricato "Partecipazione e strutture della sussidiarietà". L'autrice rinvia, inoltre, sul tema a R. Bifulco ed E. Paparella, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, 260-261. Sul tema cfr. anche F. Dal Canto, Art. 59, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, Torino, 2005, 304-305.

Tuttavia, in relazione al legame sussistente tra i principi di sussidiarietà orizzontale e partecipazione si registrano, comunque, posizioni dottrinarie divergenti. Secondo un'autorevole dottrina, le forme di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, c. 4 della Costituzione atterrebbero "«alla sfera del "fare"»", al contrario delle pratiche di democrazia partecipativa che apparirebbero, invece, "«a quella del discutere e decidere»". Così U. Allegretti, *La democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 4 ss.; *contra* cfr. E. Gianfrancesco, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni regionali*, 2012, 496.

Inoltre, all'opinione di chi individua nel principio di sussidiarietà l'elemento unificante tra le diverse concezioni della partecipazione (tra cui A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 23, secondo la quale, pur concettualmente diversi, "partecipazione e sussidiarietà costituiscono un continuum"), sul presupposto di ritenere che tale principio assuma "come valore primario la prossimità dei cittadini delle sedi decisionali" (in tal senso D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 156), si oppone la dottrina che esclude la possibilità di una sussunzione della partecipazione nell'accezione orizzontale della sussidiarietà: "La partecipazione, infatti, può essere rappresentata come elemento che concorre, con altri, ad integrare il denotato dell'idea di sussidiarietà, ma, se così può dirsi, non può essere immediatamente sussunta nella accezione orizzontale, esulando [la partecipazione] dalla dialettica pubblico/privato. Al contrario, essa, come si è cercato di segnalare, è condizione strutturante la stessa dimensione pubblica e la complessiva azione statale, entro i canoni e i limiti dell'ordinamento rappresentativo." – M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 110.

<sup>90</sup> Cfr. U. Romagnoli, *Il principio dell'eguaglianza sostanziale. Art. 3, 2 comma*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione*, cit., 162 ss..

In relazione al rilievo costituzionale delle nuove istanze partecipative cfr. G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, cit., 4 ss. ("...credo che a noi

In realtà, v'è da riconoscere come non manchino opinioni dottrinarie che, diversamente (rimarcando, peraltro, la distinzione tra partecipazione politica e partecipazione amministrativa), pongono in dubbio che *“l'eterogeneità di istituti e situazioni partecipative [nuove] possano essere tutte ricondotte al dettato costituzionale”*<sup>91</sup>, sul presupposto di ritenere che non sia possibile riconoscere una nozione unitaria di partecipazione scaturente dall'art. 3, comma 2, che in ogni caso costituirebbe un fondamento troppo generico; così come non manca chi sostiene che le nuove forme di partecipazione – alla cui base vi sarebbe un'ideologia che *“predica l'estromissione della politica come fosse «il nemico numero uno della democrazia», così di fatto invertendo la tendenza «rispetto al principio che ha guidato l'epoca moderna, cioè l'espansione della partecipazione politica»*” – non possano essere positivamente apprezzate su di un piano costituzionale<sup>92</sup>.

---

*giuristi, costituzionalisti che credono nelle virtualità della democrazia partecipata, spetti un compito impegnativo, ma non impossibile (...) dimostrare che la dimensione partecipativa è iscritta nel sistema costituzionale vigente. Che le ambiguità storiche della tradizione cui si riferiva – con onestà – all'inizio, non impediscono affatto, anzi oggi pretendono – con altrettanta onestà – di confrontarsi con le richieste di partecipazione diffusa, divenute ormai, quest'ultime, un modo essenziale per realizzare il disegno costituzionale e assicurare i diritti fondamentali. La battaglia è decisiva. Ma con quali armi può essere combattuta? Per un costituzionalista, io credo che l'unico parametro di giudizio legittimo non possa essere altro che quello legato alla realizzazione dei diritti costituzionali. Il resto, per il costituzionalista almeno, è silenzio. (...) Collegare dunque le istanze partecipative con i principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 della nostra Costituzione appare non solo fondamentale, ma certamente decisivo in tutti i casi in cui volesse farsi valere un valore costituzionale altro, come ad esempio le garanzie di efficienza e buon andamento della p.a., ovvero legato alle libertà economiche e d'impresa, che potranno certamente trovare soddisfazione, ma solo se poste in armonia con quei diritti che discendono dalle “pietre angolari” dell'ordinamento costituzionale.”*

<sup>91</sup> A. Lucarelli, *Diritto alla partecipazione e procedimento amministrativo*, in F. Spantigati (a cura di), *Democrazia e ambiente. Atti del Convegno, San Rossore 6, giugno, 2000*, Firenze, 2002, secondo il quale *“inoltre, da tale disposizione si enuclea un concetto di partecipazione del cittadino che, come evidenziato dalla dottrina, non coincide con quello di partecipazione politica o democratica tout court”*. Sul tema cfr. anche B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, 93 ss., per il quale la definizione di partecipazione indica e realizza il “prender parte” a un processo di decisione, di soggetti diversi da quelli ai quali un ordinamento attribuisce istituzionalmente la competenza a provvedere, negando tuttavia la riconducibilità all'art. 3, comma 2 della nozione di partecipazione al procedimento amministrativo.

Si aggiunga che, secondo certa dottrina, l'occasione *“per fornire una lettura adeguata ai tempi (...) che sciogliesse a favore della democrazia partecipativa le ambiguità o le diverse possibili letture del sistema costituzionale vigente”*, è stata persa con la riforma del Titolo V della Costituzione, che non ha saputo ben interpretare la riforma del sistema in chiave federalista, concentrata esclusivamente sulla distribuzione del potere tra enti, tralasciando di coinvolgere *“anche un diverso rapporto tra governanti e governati, tra i poteri complessivamente intesi e il concreto modo di conformarsi della società civile”* – G. Azzariti, *Democrazia partecipativa*, cit., 2 e 4 (ove l'autore, sul tema, così chiosa: *“A me pare in sostanza che la riforma federale abbia operato a senso unico, favorendo esclusivamente la moltiplicazione degli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale, non invece aprendosi alla società. Il che – non da ultimo – ha finito per accentuare la distanza tra politica e società, tra Stato e cittadini, tra istituzioni e popolo.”*).

<sup>92</sup> R. Bin, *Contro la governance*, cit., 6 (ove cita Z. Bauman, *Homo consumens*, Gardolo (Trento), 2007, 39).

Si è osservato, infatti, che le logiche imposte dalla cosiddetta *governance* (nella sua accezione “politica”), assimilabili a quelle che sorreggono il parallelo fenomeno in ambito societario – da cui il nome è, appunto, mutuato –, sarebbero strettamente correlate al trionfo di *“una visione neo-liberista, tutta proiettata alla liberalizzazione del mercato e intimamente intrisa da un’opzione antistatalista, ossia antipolitica”*, in cui *“l’unica regolamentazione che tale visione sopporta è l’autoregolamentazione, ossia niente che sappia di giuridico”*. Un fenomeno che, in buona sostanza, andrebbe ad alterare tutti “i capisaldi” del nostro sistema costituzionale, tra cui *“la rigida distinzione tra il “pubblico” e il “privato”; la centralità della legge, come atto pubblico la cui autorità trae legittimazione dalla rappresentanza politica, cui si contrappongono regole negoziate o autoprodotte; la centralità del cittadino, la cui titolarità di diritti s’irradia in ogni direzione e al quale ora si sostituisce il consumatore, figura proiettata sull’unica dimensione del mercato; l’assoluta prevalenza dell’efficienza economica, a cui ormai è piegata qualsiasi esigenza di coesione sociale”*<sup>93</sup>.

Tuttavia, se le modalità attraverso cui trovano attuazione i nuovi meccanismi partecipativi non convincono, anche ragionevolmente, l’intera dottrina costituzionalistica, il dato reale della disaffezione popolare verso la politica (tradizionale) e del conseguente incremento di istanze partecipative “atipiche”, non può che invitare ad una riflessione.

Ferme restando le precedenti valutazioni sui limiti e le controindicazioni dei più recenti processi partecipativi (e al di là di quanto sarà ulteriormente osservato a breve circa la necessità di una regolamentazione puntuale di tali fenomeni), appare evidente che il concetto stesso della partecipazione abbia subito un concreto mutamento e che, con esso, si sia arricchito di contenuti sostanziali anche il suo classico significato costituzionale (quello da sempre pacificamente condiviso). Appurato che i nuovi meccanismi partecipativi sono il prodotto di una reazione all’insoddisfazione generale maturata nei confronti della partecipazione istituzionalizzata (*in primis* per il (mal)funzionamento del sistema rappresentativo), è doveroso constatare come coerentemente con questa ricerca di rinnovamento della *governance* democratica, la contemporanea emersione di esperimenti partecipativi innovativi sia sempre più frequente, in quasi tutte le democrazie moderne, soprattutto

---

<sup>93</sup> R. Bin, *Contro la governance*, cit., 3 ss..

a livello locale. Pertanto, piaccia o meno, il progressivo incremento di una partecipazione sempre più diretta di numerosi cittadini e *stakeholders* nei processi politici decisionali fa parte di un'evoluzione generale dei modelli di *governance* delle democrazie rappresentative moderne. A conferma di ciò, basti qui rinviare agli attuali ordinamenti regionali, in cui la partecipazione ha effettivamente perso la connotazione marcatamente politica, tendendo ad identificare – come già rilevato in precedenza – istituti anche molto diversi tra di loro, alcuni dei quali aventi per lo più natura amministrativa<sup>94</sup>.

Ciò premesso, pur nella consapevolezza – fin dall'inizio rimarcata – di non poter ascrivere le nuove pratiche partecipative alla partecipazione politica in senso stretto, il significativo allargamento delle maglie della partecipazione democratica costituisce un fenomeno di cui oggi non si può non prendere atto, in relazione al quale sembra ormai più utile domandarsi se non sia necessario garantire un più adeguato supporto giuridico alle sue molteplici manifestazioni, assicurandone una regolamentazione più omogenea sul territorio nazionale, anche al fine di consentirne un'integrazione qualitativamente appropriata nell'impianto costituzionale esistente.

Peraltro, se è vero che la concretizzazione delle nuove forme partecipative pone una serie di questioni che richiedono pronta soluzione, quanto alla loro “giustificazione teorica”, sulla base di quanto osservato in merito all'intreccio fondamentale tra i principi postulati dai primi tre articoli della nostra Costituzione e all'iter che ha condotto alla formalizzazione costituzionale del concetto di partecipazione nell'art. 3, comma 2<sup>95</sup>, non v'è ragione di escludere che la nuova “idea partecipativa” possa avere anche un supporto costituzionale<sup>96</sup>. Proprio alla luce

---

<sup>94</sup> Sul tema cfr. V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit., passim.; A. Mangia, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, 6-7.

<sup>95</sup> Su cui si rinvia a quanto osservato nel Cap. II, par. 3.

<sup>96</sup> In tal senso parrebbe orientare anche la Corte Costituzionale, che nella già menzionata sentenza n. 379/2004 (v. *supra* nota 61) ha ravvisato nell'istituto della consultazione, forma espressiva della democrazia partecipativa, un'applicazione del principio di partecipazione, la cui attivazione non esproprierebbe certamente “dei loro poteri gli organi legislativi”, né andrebbe ad “ostacolare o ritardare l'attività degli organi della Pubblica Amministrazione”, essendo esso piuttosto rivolto a “migliorare e rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati delle diverse politiche pubbliche” (v. punto 5 del Considerato in diritto). Nel caso specifico, i giudici costituzionali erano stati chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dello Statuto dell'Emilia Romagna, approvato in prima deliberazione l'1 luglio 2004 e in seconda deliberazione il 4 settembre 2004 (pubblicato sul B.U.R. n. 130 del 16 settembre 2004) e, in particolare, degli artt. 17 e 19, che prevedevano, in sintesi, la possibilità, per l'Assemblea legislativa, di indire una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, cui avrebbero potuto prender parte “associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere individuale” per la formazione di atti normativi o

della lettera costituzionale, infatti, la partecipazione è riconducibile alla pluridimensionalità della persona e all'individuo *uti socius*, conseguendone che, sebbene nell'ambito del nostro sistema rappresentativo le libertà politiche assorbano (o, per lo meno, abbiano sinora assorbito) gran parte delle energie partecipative – per ciò stimolando una maggiore riflessione giuridica –, i singoli possano partecipare anche in termini differenti, cooperando al raggiungimento del bene comune ed alla realizzazione del benessere sociale: “l’art. 3 della Costituzione individua un modello dinamico di società verso il quale l’ordinamento della Repubblica deve tendere e indica un progetto all’interno del quale la Costituzione, preso atto della discrepanza tra l’idea di società prefigurata e la realtà esistente, promette la trasformazione sociale mediante la partecipazione”<sup>97</sup>. In questo senso è corretto, infatti, ritenere che, secondo il nostro modello costituzionale, “la partecipazione costituisce un principio e un fine che definisce la forma dello Stato in senso democratico-sociale”.

A tal riguardo, peraltro, è opportuno rilevare che la riforma costituzionale in corso di approvazione (di cui al disegno di legge costituzionale AS 1429) contempla

---

amministrativi di carattere generale, prevedendo altresì un obbligo di motivazione in relazione alle istanze istruttorie. Ebbene, respingendo le censure di illegittimità – anche alla luce del fatto che l’istituto dell’istruttoria pubblica fosse contemplato in altri Paesi dell’Unione Europea e in altre legislazioni regionali – la Corte ebbe modo di evidenziare che “l’attività di consultazione degli interessati nei procedimenti di regolazione consente di realizzare le garanzie partecipative attualmente già assicurate nell’ambito dei procedimenti amministrativi dalla legge n. 241/1990, realizzando pienamente i principi della democrazia partecipativa”. Per un commento sulla sentenza cfr. P. Fava, *La consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un’apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. Giur.*, 2005, 1515 ss.. Giovi, inoltre, precisare che l’orientamento della giurisprudenza costituzionale avrebbe condizionato anche quello della magistratura amministrativa, che in più occasioni ha evidenziato come la consultazione possa garantire maggiore qualità ai processi della normazione (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza generale, parere 25 ottobre 2004; Sez. consultiva, parere 27 marzo 2006, 11 febbraio 2008 e 21 aprile 2008).

<sup>97</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni, Introduzione*, cit., XVIII, che cita, in proposito V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione*, in P. Rescigno (a cura di), *Struttura di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1975, 22.

Efficaci le parole di U. Allegretti: “Di questo rango di valore particolare dell’art. 3, comma 2 l’idea partecipativa ... partecipa in pieno, rappresentando una delle dimensioni capitali del finalismo della Repubblica strettamente unito allo sviluppo della persona umana che ne costituisce l’altra esplicita dimensione. A livello letterale, la partecipazione vi è indicata come un fine, un obiettivo della trasformazione sociale preconizzata; ma, non solo perché una norma di scopo è, necessariamente, anche norma generale sugli strumenti per raggiungere lo scopo, bensì per la più particolare ragione che la partecipazione ha natura tale che è possibile pervenire alla partecipazione solo partecipando, essa è altresì uno strumento, una modalità per esercitare le azioni politiche, come pure quelle economiche, sociali e culturali. (...) il principio partecipativo siede dunque tra quelli fondamentali della Costituzione, con tutte le conseguenze sul suo rango tra le fonti del nostro diritto” - U. Allegretti, *Democrazia partecipativa (voce)*, cit. 318 e, in tal senso, cfr. anche M.P. Chiti, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977, 124 ss..

– come già visto in precedenza<sup>98</sup> – una sostanziale modifica dell’art. 71 della Costituzione (cfr. art. 11 del d.d.l. costituzionale), prevedendo non soltanto un intervento riformativo dell’istituto dell’iniziativa legislativa popolare (in linea con l’intento di rinvigorire, nel complesso, la partecipazione democratica diretta), ma anche l’inserimento di un nuovo ultimo comma, in cui – tra le altre cose – è contenuto un espresso riferimento a forme partecipative diverse da quelle già istituzionalizzate: *“Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d’indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione”*.

L’approvazione definitiva di tale progetto permetterebbe di superare, forse, la disputa dottrinarica sulla possibilità di riconoscere un fondamento costituzionale alle nuove pratiche partecipative; ad ogni modo, per il momento è possibile constatare come il tentativo di riforma rappresenti un passo in avanti, compiuto nell’ottica di dare un più forte riscontro alle nuove istanze di partecipazione provenienti dalla società e garantire alle stesse un più palese riconoscimento costituzionale. Trattasi, come già osservato, di un intervento riformativo di cui sarà possibile misurare l’effettività soltanto attraverso le future disposizioni legislative che determineranno condizioni, effetti e criteri attuativi di queste *“altre forme di consultazione”*; tuttavia, ai fini dell’analisi in corso, esso sembra fornire un’implicita conferma del fatto che si reputi ormai necessario un intervento normativo teso a disciplinare la pratica attuazione delle nuove forme partecipative.

Or bene, alla luce di quanto osservato in merito alla possibilità di individuare, già nel testo costituzionale vigente, un preciso fondamento alle pratiche di democrazia partecipativa (ampiamente intesa), si è, di fatto, sostenuto che con l’affermazione dello Stato sociale di diritto, il modello autoritativo caratterizzante i processi decisionali pubblici sia stato progressivamente sostituito da un modello partecipativo di tipo, per così dire, collaborativo<sup>99</sup>. Tuttavia, le molteplici

---

<sup>98</sup> V. Cap. II e III.

<sup>99</sup> Cfr. V. Atripaldi, *La dinamica dei rapporti tra società e Stato nel dibattito alla costituente: il contributo di Giuseppe Dossetti*, in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, 1999, 119, ove, ricostruendo la genesi degli artt. 2 e 3 della Costituzione, evidenzia come la partecipazione costituisca il momento di collegamento tra il modello socio-centrico e quello stato-centrico, che enfatizza il primato *“ontologico*

implicazioni connesse alla (variegata) attuazione concreta delle pratiche partecipative più “atipiche” inducono a riflettere sulla adeguatezza del differente modo in cui le stesse continuano a diffondersi nei vari contesti sub-territoriali del nostro Paese (soprattutto locali) e, soprattutto, sulla necessità di omogeneizzarne l’impiego sul territorio nazionale.

In realtà, l’autorevole dottrina che ha ispirato le considerazioni esposte in merito al rilievo costituzionale della “nuova partecipazione”, tende a sostenere che, in forza della immediata applicabilità dei principi fondamentali posti dalla stessa Costituzione, le nuove dinamiche partecipative possano continuare a concretizzarsi “*in difetto di leggi o altre norme generali*” (anche alla luce della maggiore “capacità autoregolativa” di cui godono ormai le autonomie locali, terreno più fertile per i nuovi processi partecipativi), come espressione di un diritto soggettivo “*auto-applicativo*”<sup>100</sup>.

In tal senso, si è sostenuto che la partecipazione richiederebbe “*un tasso altissimo di creatività e un basso vincolo normativo*”<sup>101</sup>, escludendo pertanto la necessità di strutturare e tipizzare istituti e procedure formali per disciplinarne l’esercizio concreto da parte della collettività.

Tuttavia, se le premesse argomentative poste da tale filone dottrinario sono state dichiaratamente condivise, tali ulteriori valutazioni non appaiono altrettanto persuasive.

Premesso che, sulla base di quanto sin qui sostenuto, la partecipazione costituisce una categoria molto ampia, all’interno della quale possono confluire forme di partecipazione anche non immediatamente riconducibili alla partecipazione politica in senso stretto, sembra evidente che, pur sostenendo che il vigente dettato costituzionale fornisca un adeguato supporto alle nuove espressioni di democrazia

---

*e logico*” dello Stato. Grazie all’impianto della nostra Costituzione, la partecipazione interviene a ricongiungere, quindi, il polo sociale e quello statale.

<sup>100</sup> In tal cfr. U. Allegretti, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, cit., 5. Per una sintesi di tale posizione cfr. le considerazioni sviluppate da V. De Santis in *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., 51 ss.. V. sul tema anche A. Valstro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 9, secondo cui “*Ogni tentativo di astratta individuazione di modi e strumenti avrebbe rischiato di tradursi in sterile schematismo ideologico, meglio rispondendo alle esigenze della democrazia sostanziale il fatto che la partecipazione riceva i propri contenuti “dai principi di cui all’art. 3, 2° comma, nel rilievo che tali principi danno ai fatti determinativi delle disuguaglianze e della carenza di partecipazione”*”, F. Fichera, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all’art. 3, 2° comma, della Costituzione*, cit. 50-51.

<sup>101</sup> Così R. Bin parafrasa il pensiero di U. Allegretti, in *Contro la governance*, cit., 7.

partecipativa, nella realtà non risulta effettivamente agevole inquadrare la precisa fisionomia delle diverse e numerose forme di “partecipazione diffusa”.

Scollegata, infatti, dai classici canali partecipativi (i.e. i partiti politici), “*questa soluzione apre complessi interrogativi in ordine all’individuazione ed alla qualificazione degli istituti in cui si realizza [questo nuovo tipo di] partecipazione*”<sup>102</sup>, proprio alla luce di tutti le controindicazioni e i limiti innanzi indicati.

Come anticipato, il rilievo alle nuove espressioni di partecipazione popolare non è supportato da una congrua regolamentazione giuridica delle varie, possibili procedure attraverso cui le stesse possono concretamente estrinsecarsi. Eccezion fatta per pochi casi – tra cui quello della partecipazione al procedimento amministrativo, di cui alla L. 241/1990 e gli esempi di regolamentazione regionale e locale<sup>103</sup> –, nell’ordinamento positivo generale le regole che normano i fenomeni della democrazia partecipativa, ove esistenti, sono tanto generiche da lasciare la massima discrezionalità all’autoregolazione, oppure non sono di natura giuridica, ma frutto di una mediazione tra gli stessi partecipanti.

È palese come una simile carenza abbia in sé insito il rischio di una forte instabilità dei processi partecipativi e come, inoltre, pregiudichi l’effettiva rilevanza delle decisioni “concertate” con la popolazione attiva – da non potersi, ad esempio, ritenere giuridicamente vincolanti per i cosiddetti *policy makers*.

Ed infatti, benché si ritenga che la stessa *ratio* sottesa a questi nuovi processi opporrebbe un implicito veto alla opportunità di una loro rigida regolamentazione – tendendo, gli stessi, ad estendere e modellare il più possibile i metodi partecipativi<sup>104</sup> –, le numerose problematiche correlate alla loro informalità, in una società tanto complessa, parrebbero rendere piuttosto necessario un loro maggiore coordinamento

---

<sup>102</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., 37, ove l’autrice affronta il problema in relazione alle scelte degli ordinamenti regionali.

<sup>103</sup> In tal senso D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 162. Sebbene siano diverse le leggi regionali che hanno disciplinato la partecipazione in alcuni settori specifici, tra cui quello della pianificazione territoriale, della sanità, del turismo, restano poche le Regioni che – in attuazione delle previsioni statutarie sulla partecipazione – hanno approvato una legge di carattere generale sul tema. Per una panoramica sull’esperienza toscana, emiliano-romagnola ed umbra cfr. N. Vizioli, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit., in part. 197 ss..

<sup>104</sup> “*Le arene deliberative costituiscono infatti una reazione all’ipergiuridizzazione dei rapporti sociali. Propongono di sostituire la discussione sostanziale alle procedure fondate sull’esercizio formale dei diritti.*” – L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit. 6.

e un intervento del Legislatore teso a garantire la reale “effettività” di tale partecipazione.

Pur non potendo negare la difficoltà di tradurre le nuove pretese partecipative in una “piattaforma di posizioni giuridiche soggettive dai contorni sufficientemente nitidi”<sup>105</sup>, v’è da riconoscere che, a differenza dei casi in cui la partecipazione può concretizzarsi attraverso l’esercizio di altri diritti (come quello di associazione o di manifestazione del pensiero), negli altri casi – “come per i diritti sociali – la sua compiuta attuazione dipende dalla predisposizione di adeguati istituti e garanzie procedurali”<sup>106</sup>. In particolare, nei nuovi meccanismi, l’intervento delle istituzioni per la definizione dei procedimenti decisionali partecipati, il confronto informato tra le parti, la discussione e la formazione dialogica e razionale della decisione, impongono di ricercare metodi che garantiscano realmente la massima estensione della partecipazione, limitando, ad esempio, i condizionamenti derivanti dal peso esercitato dai partecipanti maggiormente organizzati e strutturati.

Ebbene, una simile esigenza, che parrebbe confermata anche dal recentissimo progetto di riforma costituzionale, suggerisce di superare lo stato embrionale della disciplina riguardante le nuove dinamiche partecipative, caratterizzata – come detto – da procedure scarsamente formalizzate, nonché dall’assenza di garanzie che, indipendentemente dal contesto socio-economico in cui le stesse trovano applicazione, ne consentano una uniforme ed equa funzionalità, riconoscano ai partecipanti adeguata tutela dinanzi ad eventuali prevaricazioni da parte pubblica o

<sup>105</sup> A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit.*, 9.

<sup>106</sup> “... la fruizione del diritto di partecipazione è ampiamente condizionata dall’intervento del legislatore, in quanto la sua effettività dipende dallo spazio ad essa riconosciuto e da un intervento positivo del soggetto pubblico.” – V. De Santis, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni, cit.*, 52, che, assimilando il diritto di partecipazione ai diritti sociali, ne riconosce la natura di diritto fondamentale (“Infatti – come noto – la dottrina ha da tempo superato la contrapposizione “storica” tra libertà ed eguaglianza e ciò ha consentito di abbandonare il “pregiudizio sulla pretesa minorità/diversità» dei diritti sociali rispetto alle libertà”, la cui priorità storica non potrebbe tradursi in una “diversità ontologica tra diritti che sono tutti ricompresi nel genus «diritti costituzionali» e tra i quali, quindi, non può sussistere una diversità assiologica o una graduazione giuridica”). L’autrice rinvia, a riguardo, sui diritti fondamentali e sulla distinzione tra libertà ed uguaglianza alle opere di A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Padova 1990; P. Caretti, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche di decisione della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 10; G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009. Sui diritti sociali, invece, richiama A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, cit., 1 ss.; V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza, Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova 2 aprile 2001, Padova, 2002, 102 ss.; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino 1994, 79 ss.; M. Benvenuti, voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl., App. di aggiornamento*, vol. V, Torino, 2012, 219 ss. e in part. 239-242.

da parte di altri partecipanti<sup>107</sup> e, allo stesso tempo, permettano alle decisioni pubbliche di non divenire ostaggio di esasperate ostruzioni popolari, arginando il rischio dello stallo decisionale.

In tal senso, infatti, nell'opinione di chi scrive appare più condivisibile l'orientamento di chi (pur guardando, forse, con troppo scetticismo ai modelli partecipativi della nuova *governance*), evidenzia la necessità di una loro puntuale disciplina.

In particolare, anche se in un'ottica differente, tale dottrina ha rimarcato come la partecipazione non possa non essere *“tessuta di regole e imperniata sul riconoscimento di diritti”* – tra cui quello di interrompere una procedura decisionale, ottenere informazioni precise e poterle contestare, presentare o discutere controproposte –, il cui esercizio, pur potendo rallentare i processi decisionali, rappresenta il fondamentale presupposto per giungere ad una decisione finale realmente condivisa<sup>108</sup>.

Posto che, dunque, in via generale il carattere aperto di una formula costituzionale ne subordina l'inveramento all'intervento del legislatore e che l'equilibrio della partecipazione sconta la difficoltà di affrontare e prevenire le conflittualità generate dall'adozione di scelte complesse, la ricerca giuridica deve procedere nella direzione di fornire gli strumenti legislativi che forniscano maggiori garanzie in materia e permettano realmente ai cittadini di partecipare in modo attivo, instaurando con le istituzioni rapporti sempre più agevoli e trasparenti.

Sino ad oggi, a quanto pare, il pieno riconoscimento (e dunque la regolamentazione) delle nuove forme di partecipazione ha incontrato alcune resistenze, dovute soprattutto al fatto che, essendo percepite come conseguenza di *“un'inversione “culturale” del modo di intendere il rapporto tra istituzioni e società civile”*<sup>109</sup>, le stesse siano spesso considerate come una pericolosa alternativa alla democrazia rappresentativa (e per ciò talvolta assimilate alla democrazia diretta<sup>110</sup>).

---

<sup>107</sup> M. Picchi, *Il diritto di partecipazione*, cit., 28.

<sup>108</sup> Così R. Bin, *Contro la governance*, cit., 8.

<sup>109</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 57.

<sup>110</sup> Esclude l'appropriatezza di una tale sovrapposizione M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 109. Si è anche osservato, tuttavia, che su di un piano pratico la distinzione tra democrazia diretta (classica) e la *“nuova partecipazione”* cade *“di fronte ad una realtà complicata che mescola in modo inestricabile, sia momenti di democrazia diretta, che momenti di democrazia rappresentativa, che strumenti di partecipazione”* – G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012, 327.

Tuttavia, se è vero che, la complessità delle società politiche contemporanee ha implicato che l'attribuzione della sovranità a ciascun cittadino, unita all'inserimento della partecipazione tra gli obiettivi dalle stesse perseguiti, si traducesse necessariamente nella esigenza di (ri)equilibrare il rapporto tra rappresentanza (politica) e partecipazione<sup>111</sup>, aderendo ad una precisa forma di Stato e di governo, i nuovi meccanismi partecipativi non sfidano affatto la rappresentanza politica, consentendo piuttosto *“alla volontà popolare di penetrare nei processi decisionali (...) senza sostituirsi alla rappresentanza, [ma] per arricchirla e completarla”*<sup>112</sup>. A ben vedere, infatti, questi innovativi esperimenti democratici, alla stregua degli strumenti di partecipazione diretta contemplati dalla Costituzione, trovano ragion d'essere proprio all'interno di un sistema rappresentativo, in quanto lo scambio di opinioni che tendenzialmente li caratterizza, così come l'adozione di decisioni finale “condivise”, presuppongono necessariamente la rappresentanza<sup>113</sup>. Peraltro (ricollegandoci a quanto già sostenuto in merito al rapporto tra rappresentanza e partecipazione diretta<sup>114</sup>), *“qualsiasi teoria che ritenga essenziale la partecipazione diretta dei cittadini alla vita pubblica, per il funzionamento del sistema di governo deve tenere in considerazione un essenziale problema di dimensioni e di omogeneità delle società in cui si realizza la partecipazione diretta alla vita politica della comunità dei soli cittadini (...).”*<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> U. Allegretti, voce *Democrazia partecipativa (voce)*, cit., 295; N. Urbinati, *Lo scettro senza il re*, cit., 12; A. Floridia, *La democrazia deliberativa*, cit., in part. 235 ss..

<sup>112</sup> A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 2. Cfr. anche V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit. 11 (*“Il fatto che nell'ordinamento vengano introdotti strumenti, anche decisionali, che non passano attraverso i canali della rappresentanza, non significa affatto che l'ordinamento metta in discussione il fondamento dell'ordinamento che è, e continua ad essere, il principio rappresentativo”*), nonché M. Della Morte, op cit., 108 ss., per il quale *“la democrazia partecipativa si iscrive comunque nel solco delle teorie integrative”*.

<sup>113</sup> Cfr. M. Luciani, *Funzione di controllo e riforma del Senato, Relazione al Convegno “Costruire il nuovo Senato”*, Roma, 2 dicembre 2015, ove il noto costituzionalista rinvia alla sua opera *Articolo 75*, cit. 82 ss. Dello stesso autore cfr. *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in Nicolò Zanon e Francesca Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica. Atti del convegno Milano, 16-17 marzo 2000 – Milano, 2001*, 131, in cui ha parlato di un indiscutibile innesto degli istituti di democrazia diretta (nel caso specifico il referendum) nel tronco della rappresentanza senza che ciò comporti il venir meno della *“necessità storica della rappresentanza e il suo peculiare contributo”*.

<sup>114</sup> V. Cap. II, par. 5.

<sup>115</sup> V. De Santis, *ultima op. cit.*, 8, ove l'autrice, non a caso, prosegue riconoscendo che *“in generale i modelli incentrati sulla partecipazione diretta sono entrati in crisi [proprio] con l'ampliamento della popolazione e del territorio che, diventati elementi costitutivi dello Stato, hanno sempre reso più irrealizzabile partecipazione diretta di “tutti” i cittadini alle decisioni politiche”*. Sul tema cfr. anche E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale*

Di conseguenza, ritenendo che le nuove forme partecipative non privino affatto le istituzioni rappresentative del proprio potere decisorio, neanche nelle ipotesi di democrazia deliberativa<sup>116</sup>, e che, pertanto, la decisione politica continui ad essere formalmente e sostanzialmente riservata ai rappresentanti, esse non possono essere intese in chiave oppositiva, integrando, piuttosto, un processo di “*democratizzazione della società*”, quale necessaria prerogativa di una democrazia che non può essere soltanto politica<sup>117</sup> e che, previo opportuno riconoscimento, necessita ormai di un’adeguata disciplina legislativa.

#### **4. La tendenziale soggettivizzazione della partecipazione: *e-participation* come soluzione o come effetto?**

La scarsa fiducia ormai riposta nel funzionamento dell’impianto istituzionale ha ingenerato nei cittadini un maggiore senso di responsabilità, contribuendo ad accrescere la sfera dell’“autonomia” nella società. Se è vero, infatti, che tradurre la democrazia in realtà non è mai opera agevole, proprio a causa del particolarismo che connota sempre più le società contemporanee e rende arduo identificare e perseguire il bene comune, e che, da un punto di vista antropologico, l’individualismo è percepibile non soltanto nelle forme di democrazia partecipativa, ma anche in altre versioni della partecipazione<sup>118</sup>, l’incapacità istituzionale di sintetizzare in modo apprezzabile le istanze sociali ne ha determinato una progressiva “soggettivizzazione”. Avendo perso interesse per la “politica” e per i meccanismi elettorali, e vedendo ridotte le proprie “*aspettative di cittadinanza*”, i singoli tendono a rifugiarsi “*in una cura sempre maggiore dei loro bisogni quotidiani che li*

---

*democratico*, trad. it. Torino, 2005, 40, ove l’“*estensione dello Stato su grandi superfici*”, il principio rappresentativo non è contestato per “*ragioni di opportunità*”.

<sup>116</sup> Dove, peraltro, spesso accade che le arene deliberative siano create proprio dall’alto, cioè per iniziativa delle istituzioni rappresentative cui la democrazia deliberativa dovrebbe idealmente contrapporsi. Cfr. R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., 73. Cfr. anche L. Bobbio, *Le arene deliberative*, cit., 17, per il quale “*le esperienze di cui parliamo (ma spesso si tratta semplicemente di esperimenti), malgrado la loro incontestabile diffusione, continuano a svolgere un ruolo assolutamente marginale nelle democrazie contemporanee: sono eccezioni, non sono la regola*”.

<sup>117</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit. 55 ss.: “*Con un’espressione sintetica si può dire che se di processo di democratizzazione oggi si può parlare, esso consiste non tanto, come spesso si dice erroneamente, nel passaggio dalla democrazia rappresentativa alla democrazia diretta, quanto nel passaggio dalla democrazia politica in senso stretto alla democrazia sociale, ovvero nella estensione del potere ascendente, che sinora aveva occupato quasi esclusivamente il campo della grande società politica (e delle piccole, minuscole, spesso politicamente irrilevanti associazioni volontarie), al campo della società civile nelle sue varie articolazioni...*”.

<sup>118</sup> Cfr. sul tema U. Allegretti, *Democrazia partecipativa* (voce), cit., 315.

*porta a rapportarsi (o a tentare di rapportarsi) “di persona” con le autorità pubbliche, e specie con gli esecutivi locali, non tanto in veste di cittadini, quanto di “utenti”, “consumatori”, “residenti”, “commercianti” (...)*<sup>119</sup>.

Ebbene, il crescente scollamento tra le scelte politiche compiute dai soggetti pubblici (sempre più condizionate dalla logica del mercato e della concorrenza) e gli interessi concreti dei singoli membri della collettività, alla base dello sviluppo delle varie forme di “democrazia procedurale”, ha prodotto una insoddisfazione democratica tale da indurre alla ricerca di nuovi canali partecipativi, caratterizzati da una maggiore immediatezza. In questa ottica, infatti, nel tentativo di ovviare al ridimensionamento dell’attivismo politico popolare, alla richiesta collettiva di un maggiore protagonismo si è cercato di rispondere anche attraverso una progressiva valorizzazione, nei processi decisionali pubblici, delle nuove tecnologie di cui l’umanità dispone, sul presupposto di ritenere che il web e i nuovi mezzi di comunicazione possano contribuire *“a rivitalizzare il tradizionale e mai dimenticato ideale rousseauiano, a dotare di nuovo ed altro significato le tradizionali forme dell’agire politico, nonché, seppur indirettamente, a rinnovare di senso gli stessi canali della partecipazione istituzionali...”*<sup>120</sup>.

L’avvento di internet, in effetti, ha creato una serie di speranze ed aspettative sull’accrescimento della quantità e della qualità della partecipazione, conferendo la possibilità di partecipare alla sfera pubblica attraverso nuovi spazi d’incontro, non fisici, a tutte le forze politiche e sociali che vogliono esprimersi in forme diverse dalla politica tradizionale. Essendo potenzialmente in grado di garantire una più capillare diffusione dell’informazione ed una maggiore semplificazione dei processi decisionali, le nuove tecnologie della comunicazione sono parse un’efficace

---

<sup>119</sup> D. Donati, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 176 e 179, ove, citando C. Sustain (*Republic.com*, Princeton e Oxford, 2001, 113 – trad. it., Bologna, 2003) parla di una rischiosa metamorfosi della sovranità politica generale in “«sovranità del consumatore»”. Si rammenti quanto osservato sulla partecipazione selettiva e la frammentazione causata dai nuovi fenomeni di *governance* da parte di R. Bin, *Contro la governance*, cit., 10: “La partecipazione è divenuta invece un processo selettivo, che tende a frammentare la società. Ci sono i produttori, i lavoratori, gli utenti, i consumatori, le associazioni ambientaliste, quelle del “terzo settore”... ogni sottoinsieme esprime interessi specializzati, spesso “monointeressi” assunti come «valori non negoziabili», e comunque non già mediati dalla necessaria considerazione degli interessi concorrenti ...”.

<sup>120</sup> M. Della Morte, op. cit., 135, che a tal proposito richiama le opere di S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 2004, VII; D. Innerarity, *Il nuovo spazio pubblico*, Roma, 2008, 13 ss.; A. De Petris, *La rappresentanza all’era della tecnopolitica*, in N. Zanon-F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, cit, 204 ss..

soluzione per estendere la partecipazione democratica a tutti i membri della collettività, rinnovando le loro relazioni con i soggetti pubblici – sempre legittimati attraverso le canoniche procedure democratiche –, nonché per meglio coordinare l’attività dei diversi livelli di governo<sup>121</sup> e garantirne una maggiore trasparenza ed apertura al contributo propositivo dei cittadini (attuando, così, una “*redistribuzione di poteri, particolarmente necessaria in un momento in cui il ridursi della capacità rappresentativa delle istituzioni tradizionali può innescare pericolosi meccanismi di esclusione*”<sup>122</sup>).

Tuttavia, la vasta letteratura fiorita sul fenomeno della cosiddetta *e-partecipation* (i.e. *partecipazione elettronica*) – cui sono correlate le differenti espressioni evocative di *democrazia elettronica*, *e-democracy*, *democrazia digitale*, *cyberdemocrazia* – ha esaltato in modo differente le “potenzialità democratiche” del nuovo spazio digitale<sup>123</sup>, talvolta invitando ad esaminarlo con maggiore cautela e disincanto.

Innanzitutto, è opportuno premettere che la locuzione *e-partecipation*, pur variamente definita in teoria, essendo gli studi in materia caratterizzati da approcci disciplinari eterogenei, sintetizza tutte le forme di partecipazione dei cittadini nei processi decisionali e politici attuate mediante l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione<sup>124</sup>, ICT (da non ricondurre esclusivamente alla partecipazione telematica al procedimento amministrativo o, più in generale, agli strumenti di amministrazione elettronica), le cui esperienze pratiche trovano realizzazione per lo più a livello locale, con modalità disomogenee e, dunque, non agevolmente classificabili.

A tali forme partecipative è stato dato un particolare impulso da parte dell’Unione europea: nell’intento di superare il discusso deficit democratico europeo

---

<sup>121</sup> Sulla *multilevel governance* cfr. G. De Minico, *Regole. Comando e consenso*, Torino, 2004, 32 ss..

<sup>122</sup> S. Rodotà, *Tecnopolitica*, cit., 77.

<sup>123</sup> Cfr. P. Costanzo, *La democrazia elettronica (note minime sulla e-democracy)*, in *Informatica e diritto*, 2003, 469 ss., nonché Id. *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC 2012, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. Valastro, *Tecnologie e governance: i nuovi strumenti delle politiche partecipative a livello locale*, in [www.teutas.it](http://www.teutas.it), settembre 2008; J. S. Coleman e P.M. Shane, *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*, Cambridge, 2011.

<sup>124</sup> Cfr. A. Macintosh, *Characterizing e-participation in policy making. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2004, in [www.computer.org](http://www.computer.org), che definisce il fenomeno come “*efforts to broaden and deepen political participation by enabling: citizens to connect with one another and with their elected representatives and governments using Information and Communication Technologies (ICT)*”.

e rafforzare la legittimazione delle istituzioni e delle politiche attuate dall'Unione, è stato favorito l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione per intensificare la partecipazione dei cittadini<sup>125</sup>. Ed infatti, dopo aver riconosciuto, nel Libro Bianco sulla riforma della Commissione del 2000, le tecnologie dell'informazione come elemento integrante la *governance* europea e dopo aver avviato (e finanziato) numerosi progetti di ricerca nel campo della partecipazione elettronica, coinvolgendo anche i Parlamenti nazionali<sup>126</sup>, la *e-partecipation* è divenuta una delle priorità del Piano d'azione comunitario sull'*e-government*<sup>127</sup>.

Sulla base delle stesse premesse, anche il nostro Paese si è adoperato per definire le strategie e le politiche necessarie a realizzare l'obiettivo della conversione elettronica dell'amministrazione (*e-government*) e porre, dunque, le basi per l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione nel settore pubblico, anche nell'ambito più propriamente politico (*e-partecipation*). In tal senso, infatti, si dirigevano le *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, adottate dal Ministero per l'innovazione e le tecnologie, in concerto con il Formez nel febbraio 2004 (in [www.cnipa.org](http://www.cnipa.org)) e l'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al D. Lgs. 82 del 7 marzo 2005 (che ha definito la partecipazione democratica elettronica come il modello attraverso cui “*le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia*

---

<sup>125</sup> Cfr. sul tema E. Brogi, *La “migliore regolazione” secondo il Parlamento europeo, tra rivendicazioni e abdicazioni del ruolo “legislativo”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/007.

<sup>126</sup> ... tra i quali, a titolo esemplificativo, DEMO-net – The eParticipation Network of Excellence; WAVW – Welcoming Argument Visualisation to Europe; FEED – Federated eParticipation Systems for Cross-Societal Deliberation on Environmental and Energy Issues; *Demos@Work*: LEX-IS; eMPOWER; MOMENTUM, WEB-DEP.

<sup>127</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione del 25 aprile 2006, *Il piano d'azione eGovernment per l'iniziativa i2010: accelerare l'eGovernment in Europa a vantaggio di tutti [COM(2006) 173 def]* (adottata, fra le altre cose, per rafforzare l'interoperabilità realizzando progetti pilota di grande impatto nel settore dell'*e-procurement* e dell'identità elettronica dei cittadini e delle imprese; ridurre gli oneri sostenuti dagli utenti e dallo Stato per l'attività amministrativa; attuare politiche in grado di assicurare un'amministrazione elettronica accessibile ed utilizzabile per tutti; incrementare la trasparenza e le opportunità di partecipazione democratica); nonché la UE, *Ministerial Declaration on e-Government*, Malmö, 18 novembre 2009, con cui è stata evidenziata l'importanza dell'utilizzo da parte degli organi europei e degli Stati Membri delle tecnologie IT (Information Technologies) per raggiungere gli obiettivi dell'*open-Government*; nonché Commissione UE, *The European E-Government Action Plan 2011-2015*, SEC/2010/1539.

*individuali che collettivi*” – cfr. art. 9)<sup>128</sup>, così come in tal senso ha provato a dirigersi la recente esperienza di democrazia digitale messa in atto dal Governo italiano, con l’apertura di una consultazione pubblica online sulla riforma della Costituzione<sup>129</sup>.

Or bene, come detto, i modelli di partecipazione elettronica sono variamente catalogati, in quanto oggetto di esperienze differenti, le quali – a titolo meramente esemplificativo – possono consistere nella semplice diffusione di informazioni ai cittadini, così come nella costruzione di sistemi e comunità collaborative o di gruppi di pressione, nella consultazione, nella propaganda elettorale, nella discussione, nella deliberazione, in sondaggi, ecc., e possono utilizzare uno strumentario tecnico molto ampio (che, tra i numerosi mezzi, include le *chat room*, i *forum*, le *online surgeries* – applicazioni web che consentono di creare un flusso di dati rilevanti per i rappresentanti eletti, al fine di supportarli nel rapporto con i cittadini). Tuttavia, tralasciando, in tale sede, di analizzare i profili più “tecnici” del fenomeno, quel che interessa rilevare è come, di fatto, la *e-partecipation*, nata dall’esigenza di incrementare la partecipazione democratica, pur appearing in grado di assicurare vantaggi in ordine al numero dei soggetti coinvolti nei processi decisionali ed ai costi della partecipazione, presenti ancora oggi delle forti limitazioni e delle sostanziali ambiguità.

---

<sup>128</sup> Sul tema cfr. E. Carloni (a cura di), *Codice dell’amministrazione digitale*, Rimini, 2005, 114, nonché A. Sarais, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008, 12 ss. e per una disamina accurata dei livelli di partecipazione elettronica, cfr. E. Brogi, *La partecipazione elettronica*, in A. Valastro, *Le regole della democrazia partecipata*, cit., 243 ss..

<sup>129</sup> In seguito a tale iniziativa, l’ISTAT ha validato oltre 200.000 questionari compilati dai cittadini italiani che hanno preso parte alla Consultazione pubblica per le riforme costituzionali, partita l’8 luglio 2013 sulla piattaforma *partecipa.gov.it* e chiusa l’8 ottobre 2013. L’iniziativa, in particolare, ha consentito ai cittadini italiani di esprimere il proprio punto di vista sul tema della riforma costituzionale attraverso la compilazione di due questionari, uno breve e uno di approfondimento – con domande suddivise in tre categorie: Forma di Governo e Parlamento, Strumenti di Democrazia Diretta e Autonomie Territoriali – seguiti da una discussione pubblica per commentare online le proposte degli esperti ed approfondire alcuni argomenti. I risultati (in *www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it*) sono stati presentati il 12 novembre 2013 dall’allora Ministro per le Riforme Costituzionali, Gaetano Quagliariello, ed hanno evidenziato una percepita necessità di cambiamento, anche attraverso una intensificazione dei canali di democrazia diretta.

Si rilevi che, secondo gli intenti dichiarati, la nuova piattaforma partecipativa online (*Partecipa!*) dovrebbe promuovere un processo di apertura e trasparenza verso la società civile. A tale scopo la Pubblica Amministrazione italiana, sotto la coordinazione del Dipartimento della Funzione Pubblica, partecipa all’*Open Government Partnership* (OGP), quale “*iniziativa internazionale multilaterale che sostiene lo sviluppo dei tre assi portanti dell’Open Government*” (la trasparenza della Pubblica Amministrazione; la lotta alla corruzione e la democrazia partecipata), con la missione di rendere i Governi dei paesi aderenti più aperti, più responsabili e più reattivi nella promozione di iniziative politiche innovative lungo i tre assi indicati.

Pur riconoscendo, infatti, che la partecipazione elettronica possa incentivare la partecipazione *tout court*, v'è da considerare che restano ancora irrisolti i problemi strutturali che sono alla base dell'utilizzo delle tecnologie da parte dei cittadini, tra cui, in particolare, quello della alfabetizzazione informatica e della accessibilità alle tecnologie. Come correttamente osservato, l'utilizzo della piazza virtuale non riesce, ancora oggi, a garantire una partecipazione politica generale e, di fatto, continua a costituire un vantaggio per la fascia sociale che è in grado di accedere alle nuove tecnologie – per ragioni culturali o economiche –, a discapito delle fasce e dei soggetti più deboli<sup>130</sup> (*digital divide*).

Inoltre, l'avvento della rete potrebbe avere più di un effetto indesiderato. Innanzitutto, bisogna considerare come essa rischi “*di ingrandire anziché ridurre, i difetti della «democrazia del pubblico»*”<sup>131</sup>, conferendo, attraverso l'impiego di internet ai fini della propaganda politica da parte di singoli movimenti organizzati, maggiore visibilità a soggetti dotati di particolare “carisma mediatico” e, dunque, accentuando, invece di ridurre, il fenomeno della personalizzazione della politica. In secondo luogo, v'è da considerare che la partecipazione politica online si traduce in una forma di “partecipazione indistinta” e tendenzialmente unidirezionale, poiché mentre le forme partecipative viventi prevedono modalità attuative variabili, che, ad esempio, possono includere il voto su di una proposta di legge, così come la sottoscrizione di una petizione, lo schema operativo della partecipazione elettronica non può che tradursi nel voto online<sup>132</sup>, non sempre preceduto da un'adeguata discussione<sup>133</sup>, su contenuti che peraltro continuano ad essere per lo più predefiniti

---

<sup>130</sup> Cfr. sul tema S. Bentivegna, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme dell'esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, 2009, M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 139, in part. nota 110, ove l'autore mette in evidenza le difficoltà partecipative tramite le nuove tecnologie per gli anziani, malgrado l'iniziativa già intrapresa in ambito europeo (con il Programma denominato *Ambient Assisted Living*, di cui alla decisione europea 742/2008/CE del Parlamento e del Consiglio del luglio del 2008): “Nonostante alcuni specifici programmi comunitari abbiano di recente affrontato specificamente il problema del cd. *Invecchiamento attivo*, è indubbio, infatti, che la rete costituisca ancora un contesto difficilmente praticabile per i non più giovani d'età.”

<sup>131</sup> F. Gallo, “*Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*” (svolta a chiusura del Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno - Conversano, 15 settembre 2013). Sulla “*democrazia del pubblico*”, come sintesi delle tendenze che hanno tradotto la rappresentanza in una relazione diretta fra leader, attori politici e opinioni pubblica, cfr. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, trad. it. Bologna, 2010.

<sup>132</sup> M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione*, cit., 138: “*Il format partecipativo, in altre parole, è sempre e necessariamente identico, con gravi e significative ripercussioni sulla dinamicità che naturalmente assiste la nozione*”.

<sup>133</sup> “... la creazione sul web di gruppi in base a legami di affinità tra “amici” e di ostilità contro “comuni nemici” avviene fuori dal tradizionale circuito politico, riduce la possibilità di incontro tra

dall'alto (con possibile rischio di manipolazioni, per le quali nessun rimedio è garantito da interventi legislativi e amministrativi mirati, tempestivamente applicabili).

A ciò si aggiunga che lo stesso effetto prodotto dalla diffusione di questi nuovi canali partecipativi non appare completamente positivo, atteso che l'utilizzo politico delle nuove tecnologie, limitandosi a consentire contatti virtuali – senza saper “*creare saldi legami comunitari*”, *indispensabili (...) affinché la domanda, in funzione del cui accoglimento si partecipa, possa formarsi insieme, come esito di un'attività dialettica e relazionale tra persone*”<sup>134</sup> – potrebbe creare isolamento e contribuire ad accentuare ulteriormente, piuttosto che ridurre, l'individualismo nella partecipazione – che in realtà, per sua stessa natura, dovrebbe rifiutare l'idea secondo cui ciascuno decide di “far parte” per se stesso<sup>135</sup>: “*non c'è nulla che corroda lo spirito del cittadino partecipante più del qualunquismo di coloro che coltivano il loro «particolare»*”<sup>136</sup>.

Chiaramente, le considerazioni esposte non possono indurci a concludere che nell'attuale fase politica e sociale, allo stato attuale del progresso, sia consigliabile diffidare completamente delle pratiche di democrazia digitale. La loro implementazione potrebbe certamente rappresentare un'importante occasione per potenziare i percorsi civici ed attenuare i procedimenti verticistici, permettendo un maggiore controllo sugli eletti ed una maggiore capacità di iniziativa dei cittadini, nonché per accrescere il dialogo pubblico su temi di rilievo politico e sociale e garantire, così, una più compiuta attuazione anche dei principi costituzionali di buon andamento, imparzialità ed efficienza della pubblica amministrazione<sup>137</sup>. Tuttavia,

---

*opposti schieramenti e quindi allarga, non sana, la frattura tra le comunità. Viene così favorita la tendenza a “schierarsi” sulla base di slogan piuttosto che a instaurare un dialogo ponderato ...*” – F. Gallo, “*Democrazia 2.0.*”, cit..

<sup>134</sup> M. Della Morte, *op. cit.*, 137, ove l'autore, citando a sua volta M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2010, 121, nonché C. Schmitt, *Dottrina della costituzione*, 1928, 321, evidenzia come la *e-participation* rischi di tradursi in un “*potenziamento del solipsismo creando soltanto l'illusione, per i disconnected from geographical communities di far parte, almeno per alcuni momenti, di una “diversa comunità virtuale”, che, peraltro, è “frequentemente la comunità di chi già la pensa allo stesso modo e usa la rete per rinsaldare il proprio isolamento ideologico*”.

<sup>135</sup> M. Horkheimer, *Eclissi della ragione. Critica della ragione strumentale*, Torino, 1969, 119. Sull'argomento cfr. anche N. Urbinati, *Liberi e uguali*, cit., 87 ss..

<sup>136</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 58.

<sup>137</sup> Cfr. A. Di Giovine, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1995, 401 ss.; P. Costanzo, *Le nuove forme di comunicazione in rete: internet*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit., 329 ss.; P. Rosanvallon, *La contre-démocratie*, cit..

anche in tal caso appare necessario monitorare e disciplinare il fenomeno, affinché non generi disuguaglianze e non produca effetti repellenti per la stessa democrazia.

Premesso che, così come per le nuove forme di democrazia partecipativa, anche la democrazia digitale non potrebbe negare la contestuale necessità della democrazia rappresentativa indiretta – poiché, malgrado la rapidità da cui è caratterizzata e l'assenza di particolari formalità, la democrazia elettronica “*per sua natura non favorisce, anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono l'essenza e, insieme, la ragione di ogni moderna democrazia parlamentare*”<sup>138</sup> –, è fondamentale evitare che la rete continui ad essere uno strumento ad esclusiva disposizione di una élite capace di gestirla senza controllo pubblico, fino a poter condizionare i comportamenti altrui. Riconoscendo, dunque, le potenzialità positive di questo nuovo metodo partecipativo, si reputa necessario che il nostro ordinamento interno individui in modo puntuale le modalità attraverso cui, tutelando l'accesso alla rete e garantendo una piena tutela dei diritti di informazione trasparente dei cittadini, sia regolamentata l'attuazione della democrazia digitale e ne siano limitati gli eventuali abusi (come la strumentalizzazione del flusso di informazioni), rendendone così possibile un impiego esteso<sup>139</sup>, corretto e razionale, che ne permetta un'armoniosa integrazione in

---

<sup>138</sup> F. Gallo, “*Democrazia 2.0. cit.*, in cui l'autorevo, riflettendo su uno dei contemporanei fenomeni di partecipazione basata sull'utilizzo della rete, così argomenta: “*L'avvento della democrazia diretta digitale, in luogo di quella rappresentativa, imporrebbe, infatti, necessariamente l'abolizione di uno dei capisaldi del nostro sistema costituzionale: il divieto del mandato vincolante previsto dall'art. 67 Cost. con riferimento alla rappresentanza politica generale. Questo mandato, come teorizzato e messo in pratica dal Movimento 5 Stelle, è sicuramente compatibile con la Rete, ma è altrettanto sicuramente inconciliabile con le istituzioni rappresentative parlamentari che vogliamo salvare e solo parzialmente riformare (...). In questo contesto, i partiti sarebbero non più gli esclusivi protagonisti della scena politica, ma soggetti che utilizzano essi stessi la Rete e concorrono con essa alla formazione dell'opinione pubblica e della cosiddetta cittadinanza digitale, senza essere sovrastati o sostituiti dal web.*”

<sup>139</sup> Recenti indagini sul processo d'informatizzazione dell'apparato amministrativo locale, condotte dalla Banca d'Italia su un campione di enti da giugno 2012 a febbraio 2013 (cfr. *Rapporto “Informatizzazione nelle Amministrazioni locali”*), hanno dimostrato che, sebbene l'adozione delle nuove tecnologie informatiche si rivolga precipuamente ad assicurare una maggiore qualità nei servizi erogati a cittadini, vi siano ancora dei limiti all'informatizzazione e all'ammodernamento delle amministrazioni pubbliche, per ragioni che sembrano essere riconducibili alla carenza di risorse economiche e all'assenza di professionalità adeguate e formate per una corretta implementazione di tali strumenti. Trattasi di limiti che, come rilevato, potrebbero essere superati incentivando l'aggregazione e il coordinamento a livello territoriale, per favorire cooperazioni volte alla condivisione di risorse, personale e infrastrutture, riducendo così i costi di gestione dei servizi.

L'ulteriore recentissima pubblicazione della Banca d'Italia, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, di Carlo Maria Arpaia, Pasquale Ferro, Walter Giuzio, Giorgio Ivaldi e Daniela Monacelli, n. 309 del febbraio 2016, ha evidenziato, attraverso una serie di indagini, come l'uso dell'ICT da parte delle pubbliche amministrazioni sia ancora principalmente diretto ai processi interni e meno alla prestazione di servizi

un sistema di democrazia fondamentalemente rappresentativa<sup>140</sup>. Ferme restando le difficoltà sino ad oggi riscontrate dal processo di digitalizzazione della pubblica

---

e come, tuttavia, il processo di digitalizzazione, per lungo tempo lasciato all'iniziativa dei singoli enti in un contesto di *governance* debole a livello centrale, si stia muovendo oggi verso un approccio top-down, attraverso la realizzazione di "progetti sistemici" su scala nazionale, che hanno un forte impatto sulle applicazioni dei singoli enti e fissano standard per l'interoperabilità tra sistemi.

Sulla base della indicazioni fornite dall'indagine Istat, condotta con cadenza annuale, sull'evoluzione del rapporto dei cittadini con l'ICT, *Cittadini e nuove tecnologie* (di cui le ultime disponibili risalgono agli anni 2013 e 2014 e sono reperibili online ai seguenti link: <http://www.istat.it/it/archivio/108009> e <http://www.istat.it/it/archivio/143073>), la Banca d'Italia evidenzia che: a) limitandosi a misurare la presenza online dell'organo governativo, che ha competenze in materia di indirizzo politico e coordinamento, gli indici non forniscano informazioni sullo sviluppo dell'offerta online da parte del resto della pubblica amministrazione che, specie a livello di Amministrazione locale, rappresenta il canale principale di erogazione diretta di veri e propri servizi pubblici all'utenza; b) con riferimento alle dotazioni tecnologiche, la rilevazione mostra come sia cresciuta la percentuale delle famiglie che dispongono di un accesso a internet da casa (dal 60,7 per cento del 2013 al 64 per cento del 2014) e di una connessione a banda larga (dal 59,7 per cento al 62,7), ancorché queste percentuali nascondono situazioni polarizzate, soprattutto a causa dei divari generazionali ("Da un lato, si rilevano i nuclei familiari in cui è presente almeno un minorenne, nei quali l'87,1 per cento possiede un personal computer e l'89 per cento ha accesso ad internet da casa; dall'altro, vi sono nuclei di soli anziani, di cui solo il 17,8 per cento risulta dotato di personal computer e il 16,3 per cento di una connessione internet.").

<sup>140</sup> Cfr. S. Rodotà, *Una costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, 2010, ove, escludendo l'opportunità di lasciare la tutela dei diritti in Rete solo all'iniziativa dei soggetti privati (secondo la visione di Teubner), si sofferma sulla necessità di "costituzionalizzare" la rete, suggerendo un'integrazione dell'art. 21 della Costituzione, mediante l'aggiunzione di un comma che garantisca il diritto di accesso ad internet, lo qualifichi come diritto di rango costituzionale: "Tutti hanno eguale diritto di accedere alla rete Internet in condizione di parità e con modalità tecnologicamente adeguate e che rimuovano ogni ostacolo di ordine economico e sociale". Cfr. sul tema anche G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, seminario a Roma, 18 febbraio 2011, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it). Interessanti, inoltre, le riflessioni di F. Gallo, nell'*op. cit.*, laddove esamina le ulteriori problematiche interpretative della Costituzione connesse all'avvento della rete: "Le «formazioni sociali» di cui all'art. 2 Cost. possono essere anche le comunità virtuali create nel cyberspazio? Le garanzie della libertà personale offerte dall'art. 13 devono riguardare anche il corpo "elettronico" rileggendo in questo senso l'habeas corpus come habeas data? (...) Come si attegga in Rete la libertà di associazione di cui all'art. 18? Sempre con riferimento all'art. 21, il diritto di manifestare il proprio pensiero deve essere messo o no in rapporto con il diritto all'anonimato nelle comunicazioni elettroniche? E – fermo restando che la conoscenza è un bene pubblico globale – l'accessibilità alla proprietà garantita dall'art. 42, secondo comma, deve tradursi nella libera appropriabilità di determinati beni per via elettronica, secondo la logica del "bene comune", che dovrebbe escludere l'identificazione personale dei soggetti che accedono? E ancora, andando più nello specifico: sono le riunioni telematiche o virtuali, rese possibili dalla connessione tramite Internet, vere e proprie riunioni e, come tali, ricomprese nel riconoscimento della libertà di riunione di cui all'art. 17 Cost.?" Il Presidente Gallo ha osservato come tutte queste questioni ed altre ancora si pongono all'attenzione dei giuristi e come la loro risoluzione, non sia possibile invocando il solo soccorso del "costituzionalismo cosmopolitico" o della "costituzione globale", suggerendo piuttosto una seria riflessione su di una possibile revisione costituzionale. Si evidenzia che, nell'ottica di promuovere un esplicito riconoscimento costituzionale del diritto di accesso alla rete, sono stati presentati due disegni di legge costituzionale, l'uno (n. 1317, comunicato alla presidenza il 17 febbraio 2014) recante "Modifica all'articolo 21 della Costituzione, in materia di tutela e di libero accesso alla rete internet", l'altro (n. 1561, comunicato alla presidenza il 10 luglio 2014), rubricato "Introduzione dell'articolo 34-bis della Costituzione, recante disposizioni volte al riconoscimento del diritto di accesso ad internet". La prima proposta è stata congiunta alla n. 1561, attualmente in corso di esame in commissione al Senato. Inoltre, è recente l'approvazione della *Dichiarazione dei diritti in Internet*, da parte della Commissione per i diritti e i doveri di Internet, istituita dal Presidente della Camera ed insediata a Montecitorio, proprio al fine di consentire l'elaborazione di una "Costituzione del Web"

amministrazione<sup>141</sup>, in tal senso parrebbe parzialmente essere orientato il recentissimo intervento legislativo, di cui alla Legge 7 agosto 2015 n. 124 (*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*). Ed infatti, sul presupposto di adeguare l'ordinamento alla disciplina europea, il primo articolo disciplina la cosiddetta *Carta della cittadinanza digitale*, al fine di garantire ai cittadini “*il diritto di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale, nonché al fine di garantire la semplificazione nell'accesso ai servizi alla persona*”, attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Tuttavia, la concreta previsione delle misure all'uopo necessarie, è rimessa – anche questa volta – ad un successivo intervento, governativo, teso all'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della predetta legge, dei necessari decreti legislativi attuativi “*volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82*” nel rispetto di una serie di principi e criteri direttivi, tra cui quello di ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi mediante una loro digitalizzazione (per la realizzazione del principio “*«innanzitutto*

---

(sulla scia di quanto fatto in Brasile con il varo del “Marco civil da internet”), tesa ad assicurare la neutralità di internet e a garantire il rispetto della privacy degli utenti. La nuova Commissione, riunitasi per la prima volta nel luglio 2014 e coordinata dal Stefano Rodotà, a seguito di un intenso lavoro (consistito in 12 sedute e 46 audizioni di operatori del settore, esperti, rappresentanti delle istituzioni e associazioni di categoria), lo scorso 28 luglio 2015 ha approvato una Carta che riconosce l'accesso ad internet come “*diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale*” (art. 2) e che disciplina le eque e corrette condizioni di tale accesso. Trattasi, tuttavia, di un documento avente una significativa valenza politica, ma, allo stato, nessuna efficacia giuridicamente vincolante.

<sup>141</sup> Come osservato nella recente pubblicazione della Banca d'Italia, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, cit., 36, le difficoltà incontrate nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione sono state molteplici, dovute anche al “*percorso poco lineare, e spesso disordinato, seguito nelle scelte e nelle decisioni di questi decenni*”. Dopo uno sforzo inizialmente rivolto alle amministrazioni centrali, l'attenzione si è spostata sulle questioni inerenti le dotazioni di infrastrutture ICT di base. Le originarie linee guida in materia furono adottate nel 2000, con il primo piano di *e-Government*, “*progetti particolarmente avanzati per l'epoca, che non si tradussero tuttavia in interventi concreti, generando l'accumulo di ritardo che oggi caratterizza l'Italia*”, anche a causa del susseguirsi di governi diversi e della progressiva revisione dei piani di digitalizzazione. Nel decennio successivo il limite alla diffusione dell'*e-gov* è da ricercarsi nei meccanismi di *governance* del processo, che hanno continuamente modificato gli assetti ed i compiti degli organismi di supervisione e coordinamento (nel 2003 veniva istituito il Centro Nazionale dell'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), accorpando le preesistenti strutture dell'Autorità per l'informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) e del Centro Tecnico per la RUPA; nel 2009 una ridefinizione e razionalizzazione del CNIPA avrebbe condotto all'istituzione di DigitPA, che nel 2012 DigitPA veniva nuovamente trasformata in Agenzia per l'Italia Digitale (Agid)). Peraltro, lo sviluppo dell'*e-gov* non sarebbe stato agevolato dall'accresciuta autonomia riconosciuta agli enti decentrati con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001, che avrebbe reso più complessa la gestione unitaria e coordinata del processo di digitalizzazione da parte degli organismi di supervisione: “*la declinazione a livello locale dei progetti lanciati a livello nazionale è stata spesso lasciata, di fatto, alla discrezione dei singoli enti*”.

*digitale» (digital first)”) e quello di favorire l’elezione di un domicilio digitale da parte dei cittadini ai fini dell’interazione con le amministrazioni (“garantendo l’adozione di soluzioni idonee a consentirne l’uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica...”).*

Ancora una volta, quindi, ci si ritrova dinanzi alla necessità di attendere l’emanazione di nuove norme per svolgere una più puntuale valutazione di merito; ad ogni modo, è quantomeno auspicabile che la direzione intrapresa dal Legislatore sia quella giusta.

\*\*\*

Ebbene, alla luce di quanto sinora osservato, all’interno di un contesto socio-politico che nel corso degli ultimi decenni ha subito mutamenti profondi ed essenziali, il concetto di partecipazione (che abbraccia, ormai, una molteplicità di istituti rispondenti a logiche differenti) e, dunque, con esso quello di democrazia (sempre più variamente aggettivizzata) sono stati oggetto di una sostanziale rivisitazione.

Lo scetticismo di alcuni ambienti dottrinari e politici nei confronti di tali nuove forme e metodi partecipativi (talvolta condivisibile, nei termini che abbiamo sopra esposto) è probabilmente giustificato ancora dal timore di possibili derive plebiscitarie. Tuttavia, qualcuno ha acutamente osservato che, *“se l’esperienza ci insegna qualcosa, dovremmo avere ormai imparato che il populismo può mettere radici anche in un terreno sgombro da canali di democrazia diretta, ed anzi che quest’assenza lo aiuta in definitiva a crescere, perché manca un anticorpo, un contrappeso”*<sup>142</sup>.

È necessario impiegare cautela, è fondamentale regolamentare in modo adeguato tutte le nuove dinamiche partecipative ed i canali di cui le stesse si servono, ma, come visto, il processo di rinnovamento democratico in atto sembra inarrestabile e la “democratizzazione della società”, la sua maggiore responsabilizzazione ed un suo più robusto protagonismo, appaiono condizioni ormai irrinunciabili per il funzionamento delle contemporanee democrazie.

---

<sup>142</sup> M. Ainis, *Democrazia zoppa, cit.*

Atteso che la proliferazione delle nuove forme di partecipazione costituisce espressione di una evidente insoddisfazione per il grado di coinvolgimento dei cittadini nelle sedi decisionali<sup>143</sup> e che, quindi, la disaffezione per le pubbliche istituzioni non rende più sufficiente una versione della democrazia meramente rappresentativa, l'apertura della "politica" al confronto più diretto con la collettività, anche attraverso i nuovi strumenti messi a disposizione dal progresso, è ormai divenuta un'esigenza vitale della stessa democrazia.

È sulla base delle considerazioni innanzi esposte che, pertanto, in tale sede, si intende accogliere una concezione dinamica della partecipazione costituzionale: ove così non fosse, oggi non potremmo sperare in una rivitalizzazione del sistema democratico. In tal senso infatti, seguendo un approccio cautamente progressista, non appare errato riconoscere alla partecipazione un carattere elastico e concepirla, dunque, come una sorta di "concetto valvola", "*uno di quei concetti che ... consentono all'ordinamento di adeguarsi ai processi evolutivi della realtà sociale e politica*"<sup>144</sup>, rigenerandosi costantemente.

## SEZIONE II

### 5. Esercizio del potere come controllo sul "potere". Il principio della trasparenza e il suo rilievo costituzionale

Accogliendo una concezione ampia e dinamica della partecipazione democratica, quale insieme delle procedure e dei meccanismi (non soltanto politici) attraverso cui ogni cittadino è posto nella condizione di esercitare la propria sovranità, sembra corretto ricondurre in tale novero anche lo strumento della trasparenza dell'attività svolta dall'intero apparato politico ed amministrativo, sul

---

<sup>143</sup> Cfr. N. Bobbio, *Dall'ideologia democratica agli universi procedurali*, in Id. *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, ed. 2009; G. Berti, *Dalla rappresentazione alla legalità e alla responsabilità*, in Id., *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, cit., 45 ss..

<sup>144</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., *Introduzione*, che cita, in proposito, V. Atripaldi, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, cit., 80 e 86, nonché M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, 79 ss. (con particolare riferimento alla parte in cui l'autore osserva che con i concetti valvola il costituente prende atto della "*propria incapacità di prevedere tutto il reale e tutte le forme possibili della sua evoluzione, si rimette a chi deve «applicare» il diritto per determinare modi e tempi del contrappunto giuridico-normativo del dato sociale*").

presupposto, ampiamente condiviso, di riconoscere che, di fatto, il potere è garantito dalla conoscenza<sup>145</sup>.

“Una delle ragioni della superiorità della democrazia nei riguardi degli stati assoluti che avevano rivalutato gli arcana imperii, e difendevano con argomenti storici e politici la necessità che le grandi decisioni politiche fossero prese nei gabinetti segreti, lontani dagli sguardi indiscreti del pubblico, è fondata sulla convinzione che il governo democratico potesse finalmente dar vita alla trasparenza del potere al «potere senza maschera»”<sup>146</sup>.

La trasparenza del potere rappresenta un connotato indefettibile della democrazia degli Stati moderni, quale valore imprescindibile non soltanto per la democraticità dell'amministrazione, ma anche delle organizzazioni proprie della rappresentanza politica<sup>147</sup>. Attraverso il loro controllo, è istituito un nesso sostanziale tra il principio democratico e il principio liberale dello Stato di diritto, in quanto, se la democrazia è, come detto, essenzialmente controllo del potere, i diritti che il costituzionalismo mira a garantire e tutelare costituiscono i “fondamenti materiali costitutivi” delle istituzioni politiche democratiche, e “l'unica garanzia del rispetto dei diritti di libertà sta nel diritto di controllare il potere cui spetta questa garanzia”<sup>148</sup>.

Insieme al concetto di responsabilità, l'*accountability* – quale dovere dei funzionari pubblici di rendere conto alla collettività delle scelte fatte, dei risultati ottenuti e delle relative conseguenze, a garanzia di un corretto funzionamento del rapporto rappresentativo – non può che presupporre anche quello della

---

<sup>145</sup> La letteratura sul tema è molto vasta, cfr., *ex multis*, F. Rimoli, G. Salerno (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, 2006; N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, X-1980, 181-203; nonché, G. Arena, voce *Trasparenza amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006, 5945 ss.; A.G. Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013.

<sup>146</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit. 26, che riprendendo testualmente le parole di Kant, nell'Appendice alla *Pace perpetua*, rammenta come sia ragionevole ritenere che le decisioni per il popolo prese in segreto, siano necessariamente sorrette da motivazioni che, ove pubblicizzate, sarebbero discutibili (“Tutte le azioni relative al diritto di altri uomini la cui massima non è suscettibile di pubblicità, sono ingiuste” – I. Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, 1956, 330).

<sup>147</sup> “...non può esserci vera democrazia senza trasparenza, e viceversa”, G. Arena, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. Berti e G.C. De Martin, *Gli istituti di democrazia amministrativa*, Milano, 1996, 13.

<sup>148</sup> L. Carlassare (richiamando Dahrendorf, Dahl e Bobbio), *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, 1.1 Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, 2006, 163 ss. e, in part. 179. Cfr. anche P. Costa, *Diritti e democrazia*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, 2010.

trasparenza<sup>149</sup>, intesa come conoscenza, ovvero come accesso alle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione e del funzionamento dei soggetti cui è affidata la concreta gestione della cosa pubblica, rendendone comprensibili le decisioni e monitorabile la legittimità delle azioni. In tal senso, infatti, la disponibilità delle informazioni garantite dalla trasparenza consentono ai cittadini di valutare in modo più consapevole la responsabilità politica diffusa dei propri rappresentanti<sup>150</sup>, contestualmente determinando una più equa distribuzione del potere: la sua maggiore visibilità pone il popolo nella condizione di attendere compiutamente alla complessiva direzione degli apparati pubblici<sup>151</sup> e il grado di "circolazione delle informazioni", la quantità e la qualità delle stesse, così come la trasparenza che ne consegue, consentono di misurare la concreta realizzazione del principio di sovranità popolare<sup>152</sup>.

Il percorso che ha condotto all'affermazione del principio della trasparenza all'interno del nostro ordinamento e a riconoscerne un rilievo costituzionale ha chiaramente risentito del diverso modo di concepire il rapporto tra popolo e "potere". Per lungo tempo il segreto dell'azione pubblica ha costituito la regola generale del

---

<sup>149</sup> S. Ponzio, *La valutazione della qualità delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2012, 47 e ss..

<sup>150</sup> G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., 118, per il quale tali valutazioni sono più oggettive e consapevoli se "il soggetto attivo conosce in tutti i suoi aspetti la condotta del soggetto responsabile e può criticarlo non genericamente ma in base a dati specifici".

<sup>151</sup> In tal senso, cfr. F. Merloni, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008, 4, che evidenzia l'esigenza di una disciplina ordinamentale sulla "distribuzione del potere connessa alla distribuzione delle informazioni"; nonché G.M. Salerno, *Il nomos dell'invisibile*, in F. Rimoli, G. Salerno (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, cit., 147 ss., secondo il quale una deroga alla visibilità dei pubblici poteri potrebbe essere giustificata esclusivamente dalla necessità, legislativamente prevista, di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti.

<sup>152</sup> Cfr. E. Cheli, *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. inf.*, 1987, 813, secondo il quale "tutta la via delle democrazie contemporanee appare da questo complesso intreccio di flussi informativi, dalla società verso lo Stato e dallo Stato verso la società, flussi che si legano tanto all'attività conoscitiva dello Stato, quanto all'attività informativa dello Stato e sullo Stato: in altri termini, che condizionano tanto la decisione politica quanto il controllo sociale. Per questo molti oggi tendono a individuare il problema centrale delle democrazie nella circolazione delle informazioni, dal momento che proprio nella quantità e qualità di informazioni che circolano all'interno di ciascun sistema – o, se vogliamo, dalla trasparenza delle decisioni che consegue da tale circolazione – sarebbe possibile individuare la misura di realizzazione del principio di sovranità popolare". Sul tema cfr. anche A. Trampus, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, 2009, 204, R. Dahl, *Sulla democrazia*, II ed., Roma-Bari, 2006, 43 ss. e A. Sandulli, *La casa dai vetri oscurati: nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 669, secondo cui "il livello di trasparenza dell'azione pubblica costituisce uno tra i principali indizi del grado di civiltà e di cultura democratica raggiunto da un ordinamento giuridico".

suo funzionamento e la conoscibilità ne ha rappresentato l'eccezione<sup>153</sup>. Tuttavia, con la nascita della democrazia rappresentativa tale rapporto ha subito un'inversione. Il popolo ha cominciato a percepire l'esigenza di esercitare un controllo sull'attività dei rappresentanti, dando vita al sodalizio tra pubblicità del potere pubblico e consenso dei governati. In particolare, con l'organizzazione del sistema rappresentativo il passaggio di informazioni “*dal detentore della sovranità (governo) al titolare della sovranità (popolo)*” è divenuto un elemento imprescindibile dello Stato democratico, in quanto presupposto fondamentale per la formazione dell'opinione pubblica, che ne costituisce la base, quale strumento necessario per l'esercizio (non diretto) della sovranità popolare<sup>154</sup>. Ed infatti, se nelle moderne società pluralistiche la democrazia – come abbiamo ampiamente osservato in precedenza – non può consistere in un esercizio sempre diretto del potere da parte del popolo (“*impossibile e controproducente*”), ma è da intendersi spesso come “*controllo del popolo sui governanti*”<sup>155</sup>, al fine di stimolarne responsabilità e responsività, la pubblicità del potere e degli atti di chi ne ha in delega la concreta gestione diviene fondamentale allo scopo. Ecco perché il governo della democrazia è “*il governo del potere pubblico in pubblico*”<sup>156</sup>.

Il principio della trasparenza si pone, dunque, a fondamento del diritto dei cittadini di comprendere i meccanismi che governano le scelte pubbliche<sup>157</sup>, costituendo una risposta adeguata alle emergenti esigenze di *open-government* che

---

<sup>153</sup> Un tale meccanismo era basato sull'idea di una posizione di alterità dell'amministrazione pubblica nei confronti degli amministrati, espressione di una più generale posizione di supremazia dell'amministrazione rispetto ai singoli cittadini, meri destinatari dell'esercizio unilaterale di atti di imperio, cui il segreto era normalmente funzionale. Sull'argomento cfr. I.F. Caramazza, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1995, 941; G. Arena, *Il segreto amministrativo – Profili storici e sistematici*, vol. I, Padova, 1983; A. Vignudelli, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, in *Dir. soc.*, 2006, 21.

<sup>154</sup> L'opinione pubblica è stata definita come “*strumento di pressione del popolo verso chi detiene il supremo potere al fine di soddisfare le proprie esigenze conoscitive in vista del conferimento del consenso*” da A. Bonomo, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012, 33 ss..

<sup>155</sup> G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, cit., 132.

<sup>156</sup> N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 92, per il quale la pubblicità, intesa come strumento che consente di orientare ed attribuire rilevanza all'opinione pubblica, “*è una categoria tipicamente illuministica in quanto rappresenta bene uno degli aspetti della battaglia di chi si considera chiamato a sconfiggere il regno delle tenebre (...) la metafora della luce ben si addice alla rappresentazione del contrasto fra potere visibile e potere invisibile*” (97).

<sup>157</sup> Cfr. A. Orsi Battaglini, “*L'astratta e infelice idea*”. *Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *Quaderni fiorentini*, 1988, 569, poi in Id., *Scritti Giuridici*, Milano, 2007, 1309.

caratterizzano, nel contesto nazionale quanto in quello europeo<sup>158</sup>, il rapporto tra amministrazioni pubbliche e amministrati<sup>159</sup>, assicurando a questi ultimi una partecipazione più consapevole alla formazione delle scelte politiche.

Come noto, pur non godendo di uno specifico riconoscimento formale nella Costituzione, il rilievo costituzionale della trasparenza è oggi del tutto pacifico, essendo la stessa posta a salvaguardia dei fondamentali principi liberali e democratici che fondano l'assetto dei rapporti istituzionali e sociali<sup>160</sup>. Nella nostra Carta fondamentale la conoscibilità del potere appare garantita in modo più o meno implicito. Ferma restando la possibilità di ricollegare la trasparenza all'art. 21 della Costituzione, che afferma in via implicita l'interesse generale della collettività all'informazione<sup>161</sup>, la trasparenza trova indirettamente espressione: (a) in relazione all'esercizio della funzione legislativa, attraverso la pubblicità delle sedute delle Camere ex art. 64, comma 2, la pubblicazione delle leggi statali e regionali ex artt. 73, comma 3 e 123, comma 1, e delle sentenze della Corte costituzionale ex art. 136, comma 2; (b) in relazione all'esercizio della funzione giurisdizionale, attraverso l'affermazione dei principi del giusto processo, ex art. 111, commi 2 ss., nonché assicurando *“l'effettività del diritto di difesa del cittadino nei confronti dell'amministrazione”*<sup>162</sup>, di cui agli artt. 24 e 113; (c) in relazione alla funzione governativa, con riferimento alla funzione politica e di governo in senso stretto, mediante l'indiretta previsione della pubblicazione dei decreti legge ex art. 77, comma 3 ed il rapporto fiduciario sussistente tra l'Esecutivo e le Camere, mentre con riferimento alla funzione amministrativa, mediante l'affermazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione ex artt. 97 e 98<sup>163</sup>, nonché

<sup>158</sup> M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011, 301 ss..

<sup>159</sup> Cfr. Corte Cost., 5 novembre 2010, n. 310; Corte Cost. 27 febbraio 2009, n. 58; Corte Cost. 4 giugno 2008, n. 182; Corte Cost. 17 marzo 2006, n. 104; Corte Cost. 26 gennaio 2005, n. 32; P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2013, 688.

<sup>160</sup> In tal senso cfr. G.M. Salerno, *Il nomos dell'invisibile*, cit., 152.

<sup>161</sup> Sul valore costituzionale del diritto del cittadino all'informazione, *“implicito nella garanzia della libertà di espressione, vista dal lato attivo”* (V. Crisafulli, *Problematica della “libertà d'informazione”*, in *Il politico*, 1964, 300), cfr. Corte cost. sentenze n. 105/1972 e n. 20 luglio 1990, 348. Sul carattere fondamentale del diritto all'informazione in uno Stato di democrazia pluralista, cfr. anche F. Modugno, *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l'art. 21 della Costituzione l'esistenza di un diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Aldo Liodice*, vol. I, Bari, 2012, 481 ss..

<sup>162</sup> *“... il cui prerequisite è rappresentato proprio da quella piena conoscibilità dell'azione amministrativa che soltanto può garantire una puntuale difesa”* – C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, cit., 28, che sul punto rinvia a G. Berti, *Procedimento, procedura, partecipazione*, cit., 780.

<sup>163</sup> Cfr. sul tema C. Colapietro, *op. cit.*, in part. 15 ss. e 27 ss..

prevedendo la responsabilità dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici all'art. 28, atteso che soltanto l'effettiva conoscenza dell'attività pubblica dai medesimi svolta consente di individuare l'eventuale illegittimità degli atti o l'antigiuridicità dei comportamenti da questi posti in essere.

Tuttavia, al di là del dato testuale, è generalmente condivisa l'opinione secondo cui *“il principio di trasparenza dell'agere pubblico – così come il più specifico principio di trasparenza amministrativa – può essere senz'altro qualificato come un principio costituzionale immanente del nostro ordinamento”*<sup>164</sup>, implicitamente postulato non solo dalle menzionate disposizioni costituzionali, ma anche (e soprattutto) dai principi fondamentali che connotano la nostra forma di Stato, di cui costituisce imprescindibile presupposto<sup>165</sup>. Come espressamente riconosciuto di recente dal Legislatore nazionale, la trasparenza, infatti, *“concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”*<sup>166</sup>.

Ed invero, operando una distinzione formale, nell'ambito di una democrazia rappresentativa, tra soggetti titolari della sovranità (cittadini) e *“soggetti temporaneamente esercenti la sovranità stessa”* (le istituzioni), è il principio della trasparenza che regge l'intero sistema democratico, *“sia in fase (ascendente) di delega e legittimazione all'esercizio del potere”*, quando il popolo è chiamato ad

---

<sup>164</sup> Interpreta il principio della trasparenza amministrativa come *“la proiezione costituzionale del principio di buon andamento”*, C. Colapietro, nell'*op. cit.*, 28, ove, richiamando la giurisprudenza costituzionale (e, in particolare la ricerca del Servizio studi e massimario della Corte costituzionale, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, a cura di L. Iannuccilli e A. de Tura, Roma 2009), evidenzia come a tale principio siano collegati gli obiettivi di trasparenza, pubblicità, partecipazione e tempestività dell'azione amministrativa, oltre che le esigenze di trasparenza e credibilità della pubblica amministrazione (cfr. Corte cost. sentenze n. 262/1997, n. 300/2000, n. 104/2006, 172/2005).

<sup>165</sup> P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, cit., 695.

<sup>166</sup> Art. 1, comma 2 del D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), noto come “decreto trasparenza”.

esercitare, in modo consapevole e responsabile, il proprio diritto/dovere di voto, “*sia in fase (discendente) di controllo sulle forme e sui risultati di tale esercizio*”<sup>167</sup>.

Se, come sinora constatato, i modi e le forme attraverso cui la sovranità popolare può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza e la legittimazione dei rappresentanti non deriva esclusivamente dal voto elettorale, ma anche dal “*consenso “reale” [dei cittadini], che si ottiene solo con la [loro] partecipazione all’esercizio delle funzioni*”<sup>168</sup>, dunque esercitando un controllo democratico costante sui soggetti chiamati a svolgere le pubbliche funzioni, bisogna ritenere che la trasparenza del potere rappresenti un principio funzionale alla realizzazione del disegno costituzionale tracciato dall’articolo 1 della nostra Carta fondamentale, oltre che dagli articoli 2 e 3, che pongono al centro del sistema la persona umana ed il suo pieno sviluppo, promuovendone la partecipazione attiva alla organizzazione del Paese. L’avvento della Costituzione repubblicana ha ridisegnato, infatti, il rapporto tra Stato e società, promuovendo il superamento del vecchio modo di intendere il rapporto tra governanti e governati, dunque tra amministratori ed amministrati, tradizionalmente sintetizzato nel binomio “*autorità-libertà*”<sup>169</sup>, a favore di una significativa funzionalizzazione del potere a servizio della collettività<sup>170</sup>, come prerogativa essenziale di uno Stato sociale<sup>171</sup>.

In questi termini, il principio della trasparenza, ampiamente inteso<sup>172</sup>, quale trasparenza “*in orizzontale*”, verso l’esterno<sup>173</sup>, rappresenta contestualmente il fine

<sup>167</sup> D. Donati, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa*, cit., 129, ove svolge una puntuale analisi del ruolo attribuito al principio della trasparenza nella evoluzione degli Stati liberali e democratici.

<sup>168</sup> A.G. Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, cit., 44 ss..

<sup>169</sup> In tal senso cfr. G. Arena, che, soffermandosi ad analizzare il rapporto tra amministrazione e cittadini ha sostenuto il superamento del binomio autorità-libertà in favore del binomio funzione-interesse: funzione dell’amministrazione e interesse del cittadino fruitore del servizio (cfr. *L’«utente sovrano»*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996, 156).

<sup>170</sup> L’obiettivo sarebbe stato perseguito mediante una ristrutturazione dell’apparato amministrativo, divenuto sempre più policentrico e decentrato, nell’intento di asservirne il funzionamento alla società e non più al governo.

<sup>171</sup> Sulla base di tali premesse si è ritenuto che la trasparenza costituisca lo strumento privilegiato per rimediare ai divari sociali: “*In altre parole ciò che qui si vuole dimostrare è che il principio di uguaglianza sostanziale si appella sempre di più agli strumenti della trasparenza per poter colmare i divari (digitali e non) nella conoscenza, per livellare quelle asimmetrie informative che affliggono sempre più le relazioni tra i soggetti.*” - D. Donati, *Il principio di trasparenza in Costituzione*, cit., 123.

<sup>172</sup> ...includendovi, dunque, anche quello della trasparenza amministrativa, quale “*maggior visibilità esterna del processo decisionale dell’amministrazione*” – G. Arena, *Trasparenza amministrativa e democrazia*, cit., 13.

<sup>173</sup> Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Comunicazione pubblica del 28 febbraio 2014 ripresa da A. Simonati, *La trasparenza amministrativa e il legislatore. Un caso di entropia*

cui il potere deve tendere per poter assicurare la maggiore partecipazione popolare e lo strumento necessario per garantire che lo stesso potere si conformi, nel proprio esercizio, ai canoni costituzionali. È in tale ottica che, infatti, la trasparenza, come “*esplicitazione comprensibile del potere*”<sup>174</sup>, trova concreta attuazione in “*una serie di istituti giuridici positivi volti a disciplinarla in modo specifico (accesso, pubblicità)*”<sup>175</sup>, tesi a consentire l’esercizio della sovranità popolare anche “*nello “spazio” pubblico rappresentato dall’amministrazione*”<sup>176</sup>, rendendo possibile quel controllo popolare diffuso<sup>177</sup>, che può incentivare negli amministratori atteggiamenti virtuosi ed imparziali<sup>178</sup>.

In buona sostanza, perseguendo l’ideale della democrazia come “*casa di vetro*” (di bobbiana memoria<sup>179</sup>), la trasparenza, se da una parte può incrementare la partecipazione degli amministrati allo svolgimento delle funzioni pubbliche, affinché, compatibilmente con l’interesse generale, possano influire su di essa nel senso a loro più favorevole, dall’altra permette ai cittadini di comprendere le scelte compiute dalle istituzioni, rafforzandone il rapporto fiduciario con la collettività<sup>180</sup>.

---

normativa?, in *Dir. Amm.*, n. 4/2013, 749 ss.; G. Arena, *Trasparenza amministrativa* (voce), cit., 5946-5947.

<sup>174</sup> F. Manganaro, *L’evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *Astrid-online.it*, 2009, 3.

<sup>175</sup> C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, cit., 20.

<sup>176</sup> G. Arena, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa*, a cura di F. Merloni, cit., 36.

<sup>177</sup> Durante i lavori condotti dall’Assemblea costituente era stata presa in considerazione la possibilità di introdurre espressamente un riferimento costituzionale allo strumento del controllo popolare, come esercizio della sovranità. Si rammenti, in proposito, l’emendamento presentato, ma non illustrato (“*poiché basato su un concetto universalmente accolto, che cioè debba essere esercitato un controllo sulla pubblica amministrazione*” – AC, CCLXXII, Seduta pomeridiana, 24 agosto 1947, 1563), a firma La Rocca-Togliatti, che proponeva di aggiungere un ultimo comma all’art. 91 del Progetto di Costituzione: “*la legge determina i modi e le forme in cui si esercita il controllo popolare sulle pubbliche amministrazioni*”. Il comma aggiuntivo sarebbe stato ritenuto superfluo, in quanto postulante un principio insito nella previsione che, poi, sarebbe confluita nell’attuale art. 97 della Costituzione.

<sup>178</sup> Di trasparenza come strumento di “*pressione dei cittadini sul corretto ed imparziale svolgimento dell’azione amministrativa*”, parla F. Merloni, in *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d. lgs. 33 del 2013*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, a cura di B. Ponti, Santarcangelo di Romagna, 2013, 18.

<sup>179</sup> Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 75 ss..

<sup>180</sup> Chiaramente, alla luce di quanto evidenziato nel precedente paragrafo, la maggiore trasparenza è oggi favorita dall’utilizzo di nuovi strumenti tecnologici, ove effettivamente asserviti a cooperazioni più rapide, efficienti e trasparenti tra amministrazioni e cittadini. Sul tema cfr. G. De Minico, *Gli open data: una politica “costituzionalmente necessaria”?*, in *forumcostituzionale.it*, 12.06.2014, 1; A. Rubino, *E-government: reti, organizzazione e servizi*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010, 207-224.

Ebbene, in tale prospettiva e in conseguenza di quanto affermato, si è osservato come il diritto alla conoscibilità dei pubblici poteri rientrerebbe, dunque, nella categoria dei cosiddetti “nuovi diritti”, concepiti come nuovi rispetto a quelli costituzionalmente codificati, di cui costituiscono una sorta forma evoluta o nuova espressione<sup>181</sup>, attraverso una interpretazione estensiva o evolutiva della disciplina costituzionale, ugualmente tesi a garantire il pieno sviluppo della persona umana e la pari dignità sociale<sup>182</sup>. Sulla base delle premesse tracciate si è ritenuto, infatti, che *“il diritto alla conoscibilità dell’agere pubblico”* sarebbe certamente *“qualificabile come un nuovo diritto emergente, in quanto strumento «decisivo per il mantenimento della democrazia sostanziale», esplicazione dell’istanza solidarista nonché personalista che pervade il programma costituzionale di emancipazione sociale e che si traduce, nella prospettiva sostanziale del principio di eguaglianza di cui al comma 2 dell’art. 3 Cost., nell’impegno concreto della Repubblica alla rimozione di quegli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”*<sup>183</sup>.

Ad ogni buon conto, il rilievo della trasparenza all’interno del nostro sistema politico e giuridico parrebbe essere sul punto di trovare espresso riconoscimento costituzionale, alla luce degli intenti espressi dal progetto di riforma attualmente in corso di approvazione (di cui al disegno di legge costituzionale AS 1429), diretto non solo a modificare il secondo comma del vigente art. 97 della Costituzione con l’introduzione di un riferimento esplicito alla trasparenza (cfr. art. 27<sup>184</sup>), ma anche ad inserire un nuovo comma, successivo al primo, nel vigente art. 118, in forza del quale si stabilisce che le funzioni amministrative siano *“esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori”* (cfr. art. 32).

Di certo, un esplicito riconoscimento costituzionale della trasparenza consentirebbe di superare le divergenze dottrinarie sulla più corretta qualificazione

---

<sup>181</sup> *“...Il fondamento costituzionale dei “nuovi diritti” sta nella possibilità di ricondurli all’evoluzione di significato di qualche enunciato costituzionale o, più spesso (...) di un complesso di disposizioni costituzionali...”* – C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e/è potere*, cit. 17-18.

<sup>182</sup> La paternità di tale tesi è da attribuirsi a F. Modugno, esposta in *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 2 ss., cui si contrappone quella di M. Luciani, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, 61 ss., che qualifica i “nuovi diritti” come diritti assolutamente nuovi rispetto a quelli espressamente costituzionalizzati.

<sup>183</sup> C. Colapietro, *ibidem*.

<sup>184</sup> *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l’imparzialità e la trasparenza dell’amministrazione”*

del diritto alla conoscibilità dei pubblici poteri e degli strumenti all'uopo predisposti, assicurando agli stessi una maggiore garanzia di tutela. Tuttavia, nell'ambito del ragionamento sinora condotto, interessa piuttosto evidenziare che, sebbene il principio della trasparenza, pur implicitamente ricavabile dalla Costituzione, abbia impiegato lungo tempo per acquisire concretezza nel corso del processo di democratizzazione del nostro Paese (soprattutto a causa di una concezione inizialmente *“sottodimensionata dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione”*<sup>185</sup>, nonostante i moniti della dottrina sulla necessità di incrementare la limpidezza del funzionamento della complessiva macchina istituzionale<sup>186</sup>), la strada delle riforme intrapresa negli ultimi tempi sembra positivamente caratterizzata – almeno negli intenti – dalla volontà di rendere il popolo più protagonista nei processi decisionali attraverso la garanzia di una maggiore possibilità di controllo sul potere, obbligato alla non segretezza, a conferma della molteplicità di estrinsecazioni della partecipazione democratica, come proiezione del fondamentale principio di sovranità popolare.

## 6. La trasparenza nella legge ordinaria. Brevi osservazioni

Quale strumento idoneo a fronteggiare la crisi che ha investito il sistema politico rappresentativo, manifestata anche dalla cattiva gestione delle pubbliche risorse in un periodo di grave stallo economico, la trasparenza costituisce ormai da tempo oggetto di frequenti richiami nella legislazione ordinaria<sup>187</sup>.

Sebbene, infatti, l'assenza di un'esplicita previsione costituzionale del principio di trasparenza abbia condizionato a lungo, negativamente, il processo di condivisione delle informazioni detenute da parte degli organi politici ed amministrativi con la collettività, *“rendendo tardivo, incerto, discontinuo e frammentato il cammino che porta alla positivizzazione del principio dell'apposizione del segreto e della riservatezza solo come eccezione, in funzione di garanzia”*<sup>188</sup>, una rinnovata visione dell'apparato amministrativo (non più concepito quale mero esecutore delle scelte compiute dal legislatore, ma titolare di importanti poteri gestori, esercitati con

---

<sup>185</sup> C. Colapietro, *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, cit. 31.

<sup>186</sup> Cfr. C. Esposito, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in Id., *La Costituzione italiana*, cit., 256 ss.

<sup>187</sup> Cfr. A.G. Orofino, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, cit., 9.

<sup>188</sup> P. Marsocci, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d.lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale di amministrazione*, cit., 2013, 692.

autonomia e discrezionalità<sup>189</sup>) e la crescente volontà popolare di partecipare in modo più consapevole e, dunque, più attivo alla concreta gestione del pubblico potere, avrebbero reso sempre più necessario garantirne una maggiore visibilità.

In seguito ad una sua iniziale affermazione per lo più “settorializzata”, quale canone conformativo dei rapporti tra singolo e istituzioni amministrative, la dottrina ha discusso a lungo dell’opportunità di includere il diritto all’informazione e il diritto di poter disporre di un’amministrazione pubblica aperta e partecipata tra i “nuovi diritti” della cittadinanza<sup>190</sup>, sul presupposto di ritenere, però, necessario un diverso riconoscimento del principio della trasparenza, non soltanto nell’ottica di tutelare interessi privatistici, ma in quella, più generale, di preservare suo tramite il buon funzionamento della democrazia, enfatizzandone cioè “*il ruolo ancillare rispetto ad una migliore conduzione della cosa pubblica*”<sup>191</sup>.

Ed infatti, benché il riconoscimento del diritto dei cittadini di accedere alle informazioni possedute dalla pubblica amministrazione e l’affermazione del principio della trasparenza costituiscano una importante novità legislativa nel panorama normativo degli ultimi venti anni del secolo scorso<sup>192</sup>, l’attuazione concreta di tale principio era (ed è stata) sostanzialmente subordinata all’attuazione di una serie di istituti (tra cui la partecipazione al procedimento amministrativo, l’accesso ai documenti amministrativi, la pubblicità degli atti amministrativi, la

---

<sup>189</sup> A.G. Orofino, *op. cit.* 17, nonché C. Colpietro, *Governo e amministrazione. I: La dirigenza pubblica tra imparzialità ed indirizzo politico*, Torino, 2004, 1 e 13.

<sup>190</sup> Cfr. a riguardo M. Luciani, *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, cit., 72; F. Manganaro, A. Romano Tassone (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all’informazione*, Torino, 2005; G. Arena, *Cittadini attivi*, cit., 19; F.G. Scoca, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2012, 21.

<sup>191</sup> Così A.G. Orofino, *op. cit.*, 10-11, che parla di una iniziale “*articolazione difensivistica del principio*” di trasparenza. Sul tema cfr. anche B.G. Mattarella, *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 172.

<sup>192</sup> Cfr. C.E. Gallo e S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, I agg., Torino, 2000, 1 (“*Si è trattato, infatti, di una modificazione sostanziale sia dei rapporti fra cittadini e amministrazione, che delle modalità di organizzazione e funzionamento della stessa amministrazione pubblica.*”). In realtà, è stato osservato come l’Assemblea Costituente (e in particolare la prima delle due “Commissioni Forti”, deputata alla riforma dell’amministrazione e istituita dal Presidente del Consiglio Bonomi nel 1944) avesse riservato particolare attenzione al rapporto tra cittadini ed amministrazione, fissando alcuni criteri direttivi in merito ai temi della procedimentalizzazione e della trasparenza amministrativa (cfr. a riguardo U. Allegretti, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit., 15).

Ad ogni modo, si rilevi che – fin da subito – una parte della dottrina non ha ritenuto pienamente soddisfacente il mutamento di prospettiva introdotto dalla procedimentalizzazione dell’azione amministrativa di cui alla L. n. 241/1990, flebile e confusa (cfr. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, III ed., vol. II, Milano, 1993, 177; S. Cassese, *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 5).

pubblicità delle sedute degli organi collegiali e la motivazione dei provvedimenti amministrativi) che, di fatto, esercitabili in forza di una legittimazione attiva individualizzata (non generale) – e subordinati alla discrezionalità amministrativa<sup>193</sup> –, sono stati (e sono) per lo più finalizzati a consentire ai privati incisi dall'agire amministrativo di difendersi (in quanto titolari di “*un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata*”<sup>194</sup>), per esser percepiti “solo in via riflessa” quali strumenti utili a garantire anche l'interesse pubblico al buon andamento della pubblica amministrazione della cosa pubblica<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> G. Arena e M. Bombardelli, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006, 409; V.B. Selleri, *Il diritto all'informazione in Italia prima delle leggi n. 142/1990 e n. 241/90*, in G. Arena (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991, 95; F. Satta, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299; G. Cianferotti, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, 725.

<sup>194</sup> Art. 22, comma 1 lett. b) della Legge 7 agosto 1990 n. 241. Sul tema cfr. A. Police, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996, 229; M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 124; A.G. Orofino, *op. cit.* 26: “È, infatti, opinione diffusa che quella prevista dalla l. n. 241/1990 sia una partecipazione individuale e, per così dire, «preconflittuale», cioè volta a dipanare conflitti e comporre controversie che sorgano con i cittadini destinatari dell'agire amministrativo, per quanto possibile, già nel procedimento, così che le divergenze non diano luogo a contenzioso”. Nello stesso senso I.M. Marino, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in Id., S. Licciardello, A. Barone, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 22, ove infatti si evidenzia come la L. 241/1990 escluda la partecipazione in relazione agli atti amministrativi generali (art. 13).

Una riflessione interessante sulla natura limitata della trasparenza garantita dalla legge sul procedimento amministrativo è quella di G. Arena, in *Trasparenza amministrativa, cit.*, 5951, laddove rileva come il riferimento all'interesse all'accesso del cittadino istante – che non può tendere, peraltro, ad un controllo generalizzato sulla legittimità dell'operato della pubblica amministrazione – e che sarebbe dovuto servire a filtrare le richieste, si è tradotto nella inconsapevole introduzione nella legge di un limite alla trasparenza amministrativa. In parole povere, accanto ad una concezione oggettiva del “segreto”, da tutelare in quanto riguardante informazioni sensibili, è stata implicitamente riconosciuta dall'ordinamento una concezione soggettiva del “segreto”, quale informazione non ostensibile non perché relativa ad una peculiare categoria di interessi cui l'informazione si riferisce, ma per ragioni riconducibili alle caratteristiche soggettive del richiedente e al suo rapporto con i dati cui chiede di accedere.

<sup>195</sup> Cfr., ad esempio, sul diritto di accesso A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto di accesso? (riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241/1990)*, in *Dir. amm.*, 1995, 315; A. Scognamiglio, *Il diritto di accesso nella disciplina della l. 7 agosto 1990 n. 241 e il problema della legittimazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, 93; F. Pubusa, *Diritto di accesso e automazione. Profili giuridici e prospettive*, Torino, 2006, 8; G. Arena, *Trasparenza amministrativa, cit.*, 5952, che ha evidenziato anche la “resistenza burocratica” alle pratiche di accesso, supportata dal “sostegno di una giurisprudenza culturalmente orientata ad assimilare il nuovo istituto dell'accesso all'interno del tradizionale paradigma bipolare” (teorizzato da S. Romano, che contrapponeva, in un rapporto conflittuale, “da un lato, i soggetti che amministrano e che, nel loro insieme, costituiscono (...) la pubblica amministrazione e, dall'altro, gli amministrati.” – *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1930, 83).

Sulla esegesi restrittiva del diritto di accesso (per cui si rinvio alla recedente Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 7 del 24 aprile 2012, in *Foro amm. CdS*, 2012, 812) e sul dibattito equilibrio tra trasparenza amministrativa e tutela del “segreto”, della riservatezza – su cui il presente lavoro non intende soffermarsi – cfr. G. Arena, *Il segreto amministrativo, cit.*; U. Allegretti, *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, 2009, 142, per il quale la dottrina non avrebbe adeguatamente stigmatizzato

Ed invero, pur nella consapevolezza che la sovranità non si esprime esclusivamente nel confronto del popolo con lo svolgersi del potere legislativo, ma necessita di un dialogo proficuo e costante con gli amministratori, le cui decisioni indicano in modo diretto sulle posizioni giuridiche dei cittadini, le più recenti riforme hanno prodotto un'inversione di tendenza, propugnando una diversa declinazione degli istituti di trasparenza e, soprattutto, attribuendo al principio una portata applicativa più ampia.

Dopo l'inserimento di un riferimento esplicito alla trasparenza nella legge sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990 n. 241 (per la prima volta introdotto nell'art. 1 ad opera dell'art. 1, c. 1, lett. a) della L. 11 febbraio 2005 n.15) e dopo aver previsto una serie di obblighi specifici di pubblicità con la L. 18 giugno 2009 n. 69<sup>196</sup>, oltre che con la L. 4 marzo 2009 n. 15<sup>197</sup> ed il decreto legislativo di attuazione 27 ottobre 2009, n. 150<sup>198</sup>, nonché con la L. 6 novembre 2012 n. 190<sup>199</sup>, di

---

i limiti insiti alla L. n. 241/1990 e la cautela applicativa delle norme sull'accesso agli atti; N. Bobbio, *Democrazia e segreto*, Torino, 2011, 6; L. Califano, *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy nel d. lgs. 33/2013, Relazione alla XXX Assemblea Anci – Firenze, 24 ottobre 2013*, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it), che pone l'accento sulla necessità di “modellare in maniera soddisfacente il potere pubblico nell'equilibrio tra conoscenza (dell'attività) e riservatezza (delle persone)”. Per un'opinione difforme, tesa a rilevare una sopravvalutazione della riservatezza a discapito di altri diritti o interessi generali con essa confliggenti, cfr. S. Scagliarini, *La riservatezza e i suoi limiti. Sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Roma, 2013. Sull'argomento v. anche le *Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati*, adottate dal Garante per la protezione dei dati personali e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014, al fine di fornire alle amministrazioni indicazioni di carattere generale per svolgere un più corretto bilanciamento tra le necessità di trasparenza e pubblicità e le aspettative di rispetto della privacy.

<sup>196</sup> *Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile.*

<sup>197</sup> *Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.*

<sup>198</sup> *Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*, che ha definito la trasparenza “come accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità”, precisando che “essa costituisce livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione” (cfr. art. 11, comma 1). Il medesimo testo normativo, all'art. 13, istituiva la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), che con l'entrata in vigore della legge n. 125 del 2013, di conversione del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, avrebbe assunto la denominazione di *Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche* (ANAC) – anche alla luce delle funzioni ad essa attribuite dalla L. 6 novembre 2012 n. 190, ridenominata – mantenendo l'acronimo – *Autorità*

trasparenza si è ripreso a parlare in modo più pregnante e in termini più generali ai fini della promulgazione del cosiddetto “decreto trasparenza”, di cui al D. Lgs. 14 marzo 2013 n. 33<sup>200</sup>.

In particolare, prendendo atto della necessità di garantire al popolo una più ampia conoscenza dell’operato istituzionale nel suo complesso – anche alla luce degli scandali susseguitisi nel corso degli anni, da cui è emersa una pessima gestione di danaro pubblico da parte dei rappresentanti politici<sup>201</sup> – e di dover riconoscere un tale diritto al cittadino non soltanto in quanto privatamente (e direttamente) interessato, ma in quanto titolare del potere sovrano, per volontà costituzionale, le nuove istanze di efficienza democratica hanno condotto ad una maggiore enfaticizzazione del principio della trasparenza<sup>202</sup>.

*nazionale anticorruzione* dall’art. 19, comma 2 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 190, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

<sup>199</sup> *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.*

<sup>200</sup> Il decreto in questione, testo unico sulla trasparenza, è stato adottato in linea con la politica di apertura tracciata dall’Unione Europea. In particolare, con la Direttiva 2003/98/CE, successivamente modificata dalla Direttiva 2013/37/UE35, l’U.E. aveva posto in capo agli Stati membri l’obbligo di consentire il riuso dei documenti del settore pubblico, pur precisando (al Considerando 8) che le modifiche apportate non intendevano modificare o definire i regimi di accesso degli Stati membri, che sarebbero rimasti di responsabilità di questi ultimi. A tal riguardo, si rammenti che, la Direttiva 2003/98/CE era stata recepita dall’Italia con D. Lgs. 36/2006, il cui art. 1, comma 2 optava attribuiva la mera facoltà agli enti pubblici di decidere “*se autorizzare il riutilizzo dei documenti contenenti dati pubblici raccolti, prodotti, riprodotti e diffusi nell’ambito del perseguimento dei compiti istituzionali*” (salvo diversa previsione di legge o di regolamento), pur prescrivendo, al comma 4, la finalità di rendere riutilizzabili le informazioni, in base a modalità che assicurassero condizioni eque, adeguate e non discriminatorie.

Si rammenti che nell’ordinamento giuridico europeo la trasparenza ha progressivamente assunto non solo valore di principio di funzionamento dell’attività normativa degli organi dell’Unione, quale un requisito strumentale alla promozione della *good governance*, ossia della legittimità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, ma anche valore di principio fondamentale dell’Unione Europea, qualificando una posizione giuridica soggettiva in capo ai cittadini europei che garantisce l’accesso ai documenti detenuti dalle amministrazioni pubbliche e la partecipazione alla vita democratica dell’Unione, in quanto istituzione fondata sulla democrazia rappresentativa. Il principio di trasparenza assume, dunque, tanto una forma passiva, implicante il diritto dei cittadini di accedere ai dati delle amministrazioni pubbliche, quanto una forma attiva, di modo che la trasparenza sia assicurata dai poteri pubblici nel modo più ampio e diffuso possibile, secondo il paradigma dell’azione pubblica quale *open government* e della conoscibilità dei dati quale *open-data* (cfr. TUE, artt. 1 e 10; TFUE, art. 15; Carta Europea dei Diritti Fondamentali, art. 42).

<sup>201</sup> “*Il momento in cui nasce lo scandalo è il momento in cui viene reso pubblico un atto o una serie di atti che sino allora erano stati tenuti segreti o nascosti, in quanto non potevano essere resi pubblici perché, se resi pubblici, quell’atto o quella serie di atti non avrebbero potuto essere compiuti.*” – N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile*, cit., 99.

<sup>202</sup> Sul tema cfr. M. Bombardelli, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit., 657 ss., ad avviso del quale le nuove disposizioni in tema di trasparenza rappresentano uno strumento teso non soltanto a frenare la corruzione ed arginare la cattiva amministrazione, ma costituiscono anche un’ulteriore forma di apertura alla partecipazione democratica; nonché, ivi, L. Sartori, *Open government: what else?*, 753 ss..

Il recente D. Lgs. 33/2013, inserendosi nel quadro degli interventi preventivi nel contrasto alla corruzione, ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di consentire l'ostensione delle informazioni ritenute essenziali per garantire la trasparenza dei pubblici poteri<sup>203</sup>, delineando l'ambito oggettivo degli obblighi di pubblicazione alle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria<sup>204</sup> e contestualmente riconoscendo in capo ai cittadini un "diritto soggettivo alla trasparenza", quale diritto "all'informazione amministrativa"<sup>205</sup>.

La nuova disciplina sulla trasparenza introduce, infatti, una prospettiva innovativa in cui il principio stesso si qualifica come diritto del cittadino oltre che come dovere dell'amministrazione, e dunque è posto a salvaguardia di diritti fondamentali. In tal senso, essa amplia gli obblighi di pubblicazione delle amministrazioni pubbliche ed introduce il nuovo istituto del cosiddetto "accesso civico", che si distingue dall'accesso procedimentale (disciplinato dalla menzionata L. n. 241/1990, artt. 22 e ss.), in quanto teso a garantire un controllo generalizzato da parte dell'opinione pubblica sull'esercizio del potere, svincolando il diritto di accesso dai requisiti soggettivi di legittimazione attiva<sup>206</sup>.

---

<sup>203</sup> Cfr. con C. Romano, *Open data e riutilizzo nel decreto trasparenza: propulsore per la democrazia e lo sviluppo o sfida ulteriore per i diritti fondamentali?*, in L. Califano - C. Colapietro (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit., 266.

<sup>204</sup> Cfr. in particolare art. 3 del decreto trasparenza e quanto poi specificato nei Capi II-VI. A tal proposito è opportuno precisare – senza entrare nel dettaglio della pur dibattuta tematica – che gli obblighi in materia di trasparenza devono essere necessariamente coordinati con le discipline di settore che, per determinate categorie di informazioni, richiedono particolari cautele, trattandosi, talvolta di valori di rango costituzionale, meritevoli di tutela, come in caso di protezione dei dati personali (cfr. art. 4, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n. 36/2006 e art. 2, comma 5 del D. Lgs. 7 marzo 2005, n. 82), non potendosi prescindere dalla valutazione del pregiudizio che potrebbe derivare al titolare del dato dall'ulteriore, differente trattamento. (Secondo il decreto trasparenza, "gli obblighi di pubblicazione dei dati personali, diversi dai dati sensibili e dai dati giudiziari comportano la possibilità di una diffusione dei dati medesimi attraverso siti istituzionali, nonché il loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la rintracciabilità tramite i motori di ricerca web ed il loro riutilizzo ai sensi dell'articolo 7 nel rispetto dei principi sul trattamento dei dati personali", pertanto "la pubblicazione nei siti istituzionali, in attuazione del presente decreto, di dati relativi a titolari di organi di indirizzo politico e di uffici o incarichi di diretta collaborazione, nonché a dirigenti titolari degli organi amministrativi è finalizzata alla realizzazione della trasparenza pubblica, che integra una finalità di rilevante interesse pubblico nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali").

<sup>205</sup> C. Romano, *op. cit.*, 264. Quanto al profilo soggettivo delineato dal decreto trasparenza cfr. l'art. 11, così come modificato dall'art. 24 bis del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, conv. in L. 11 agosto 2014, n. 114.

<sup>206</sup> Nello specifico, secondo quanto disposto dall'art. 5, commi 1 e 2 del D. Lgs. 33/2013, "l'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione", pertanto, "la richiesta di accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente non deve essere motivata".

Tuttavia, ad una più accurata riflessione, la dottrina pubblicistica ha escluso di non poter considerare il nuovo intervento normativo sulla trasparenza come pienamente soddisfacente.

In particolare, si è osservato come il modello di trasparenza introdotto dalla riforma normativa, pur costituendo un passo in avanti rispetto al passato, di fatto, non imponendo nessun dovere generale di pubblicità in capo alle istituzioni pubbliche, si è limitato ad attribuire ai cittadini un mero “*diritto conformato dagli obblighi di pubblicazione e da questo limitato dirigiticamente*”<sup>207</sup>. Ed infatti, al di là delle limitazioni di pubblicazione previste in via generale ed astratta dalla legge, connesse a peculiari interessi pubblici o privati, la normativa intervenuta circoscrive l’oggetto degli obblighi di pubblicazione a “*i documenti, le informazioni e i dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente*” (art. 3 del decreto trasparenza), conseguendone che unicamente tali categorie di atti ed informazioni rispondono al paradigma dell’accessibilità totale, mentre la pubblicità di tutte le altre categorie si trova nella mera disponibilità delle pubbliche amministrazioni (ai sensi dell’art. 4 del D. Lgs. 33/2013, che disciplina appunto i “*Limiti alla trasparenza*”), che hanno la facoltà ma non l’obbligo di renderle accessibili.

In tal senso, peraltro, si è guardato con sospetto alla previsione, tra le disposizioni finali del decreto trasparenza, di una “*clausola di invarianza finanziaria*”, in base alla quale dall’attuazione delle nuove disposizioni normative “*non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*” (cfr. art. 51 del D. Lgs. 33/2013, che precisa inoltre: “*Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*”). Come ragionevolmente osservato, parrebbe trattarsi di una clausola che, amplificando la distinzione all’interno del nostro ordinamento giuridico tra ipotesi di trasparenza necessaria ed ipotesi di trasparenza

---

In particolare, il diritto di accesso civico sembra destinato a realizzarsi attraverso due fasi: la prima è quella in cui si richiede alla pubblica amministrazione di adempiere correttamente ai propri obblighi di pubblicazione dei dati; la seconda è quella che consente al cittadino di partecipare “*alla res publica mediante un controllo attento e responsabile sull’operato dei pubblici poteri*” – C. Colapietro - C. Santarelli, *Accesso civico*, in *Libro dell’anno del Diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014, 7, consultabile anche in [www.treccani.it/enciclopedia/accessocivico\\_%28Il\\_Libro\\_dell%27anno\\_del\\_Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/accessocivico_%28Il_Libro_dell%27anno_del_Diritto%29/).

<sup>207</sup> A. Pajno, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi – Varenna, 19-21 settembre 2013, in *Astrid-online.it*, n. 17/2013, 14 ss. e 24. Nello stesso senso cfr. C. Colapietro, *ultima op. cit.*, 33, secondo il quale il nuovo regime della trasparenza amministrativa non si tradurrebbe in un reale riconoscimento della sovranità dei cittadini nei confronti dell’amministrazione.

facoltativa – subordinata alle scelte autonome e discrezionali (dunque divergenti) delle varie amministrazioni pubbliche – potrebbe gravemente compromettere l’effettività degli obblighi di pubblicazione e del correlato diritto di accesso civico, dunque del principio di trasparenza che i due istituti sarebbero volti ad attuare. In altre parole, le previsioni di tale clausola parrebbero “fornire una pretestuosa condizione di impraticabilità delle disposizioni del decreto”<sup>208</sup>, in grado di legittimare eventuali omissioni di pubblicazione da parte dei pubblici funzionari.

Parrebbe, dunque, possibile rilevarsi che l’obiettivo, perseguito dal Legislatore, di una più ampia pubblicità, volto a favorire un controllo diffuso sulla pubblica amministrazione ed un monitoraggio dell’azione amministrativa, cui dovrebbe far seguito un rafforzamento dell’*accountability* delle pubbliche istituzioni, attraverso una maggiore responsabilizzazione dei cittadini, non permetta di rendere concreta la trasparenza che dovrebbe poter conferire loro una legittimazione non formale, ma sostanziale, all’esercizio del pubblico potere.

Pertanto, senza entrare nel merito dei dettagli tecnici della normativa ordinaria, ai fini di quanto qui rileva, sulla base delle premesse tracciate, è ben possibile concludere che, malgrado l’impegno profuso e nonostante gli apprezzabili presupposti di base del nuovo decreto trasparenza – cui va riconosciuto, peraltro, il merito di aver provato ad ampliare la copertura costituzionale implicita di tale principio<sup>209</sup> –, la garanzia della non segretezza del potere, della sua totale conoscibilità, necessiti di un supporto normativo più efficace e che, in tale ottica, un formale riconoscimento costituzionale della trasparenza potrebbe fornire una base di legittimazione più solida ai futuri interventi di riforma, la cui attuazione, in ogni

---

<sup>208</sup> C. Colapietro - C. Santarelli, *Accesso civico*, cit., 7.

<sup>209</sup> Si rammenti che l’art. 1, comma 3 del d. lgs. 33/2013 prevede espressamente che le disposizioni del decreto medesimo e le rispettive norme attuative integrino “l’individuazione del livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione” e che costituiscano, inoltre, “esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.”. In tal modo, viene confermato un collegamento della trasparenza non soltanto al principio del buon andamento amministrativo ed ai principi fondanti l’ordinamento democratico (di cui agli artt. 1 e 3, comma 2 della Costituzione), ma anche all’art. 117, comma 2 lett. m) ed r). Sulla base del legame diretto con una pluralità di principi sanciti in Costituzione, v’è chi ha parlato della trasparenza in termini di “metapprincipio che impronta il sistema costituzionale” – E. Carloni, *I principi del codice della trasparenza (artt. 1, commi 1 e 2, 2, 6)*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit., 43.

caso, dovrebbe partire dal pieno riconoscimento del fondamentale rilievo funzionale di tale principio rispetto ad una partecipazione democratica ampia e consapevole<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Si rilevi che, con L. 7 agosto 2015, n. 124, avente ad oggetto la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, è stata conferita delega al Governo anche per procedere ad una revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, adottando disposizioni integrative e correttive del d. lgs. 33/2014 (art. 7).

## CONCLUSIONI

L'analisi svolta nel corso del presente lavoro ha costituito una preziosa occasione per meditare sul ruolo e sulla elasticità della partecipazione democratica nell'ambito dell'ordinamento costituzionale italiano ed indagare sulle modalità concrete attraverso cui, nell'attuale fase politica e sociale del nostro Paese, la stessa trova concreta attuazione.

Partendo da una breve ricostruzione del processo evolutivo che ha investito la partecipazione popolare nel corso della storia moderna, come storia della graduale emancipazione dell'individuo dal dominio del potere oppressivo, e dal riconoscimento della tensione antropocentrica che ha caratterizzato tutte le esperienze costituzionali del XXI secolo, è stata condotta una riflessione complessiva sulla reale capacità della vigente disciplina costituzionale di valorizzare a pieno la centralità politica dell'individuo e garantirne, dunque, la partecipazione attiva all'interno delle comunità di appartenenza. In altre parole, osservando la società contemporanea, si valutato se, fino oggi, vi sia stata una effettiva attuazione dei diritti fondamentali che dovrebbero assicurare la partecipazione democratica all'interno del nostro sistema politico e se, quindi, la dimensione partecipativa nella Costituzione italiana sia realmente in grado di garantire un adeguato coinvolgimento della collettività nella gestione del potere, riempiendo di significato concreto il principio della sovranità popolare proclamato dal primo articolo della stessa Carta fondamentale.

Tale l'intento, la disamina non ha potuto ignorare le obiettive difficoltà che affannano i classici strumenti della partecipazione popolare, tanto mediata quanto diretta, così come le istanze di rinnovamento democratico provenienti da una comunità che continua a dimostrarsi delusa dall'ambiente politico-istituzionale e che appare sempre più determinata ad utilizzare nuovi canali per intensificare il proprio protagonismo politico e sociale.

Il fenomeno, per alcuni versi allarmante, è pacificamente noto: se è vero che il rapporto tra diritti di libertà e ordine sociale ha trovato la propria espressione più matura nelle democrazie contemporanee, la consistenza della sovranità formalmente attribuita al popolo lascia oggi perplessi, poiché blando appare l'effettivo coinvolgimento dei singoli nei processi decisionali che, a livello nazionale, muovono le redini della società, non soltanto a causa della crisi che ha colpito il meccanismo della rappresentanza, ma anche per via dello scarno e residuale impiego degli strumenti di democrazia diretta istituzionalizzati, in un sistema che si è mostrato fortemente sbilanciato in favore della democrazia indiretta.

Ebbene, attraverso una valutazione della funzionalità (e della potenzialità) degli strumenti cui la Costituzione affida il compito di appagare le concrete esigenze partecipative, divenute nel tempo sempre più variegate, anche alla luce dell'evoluzione storica e politica che ha segnato il nostro Paese negli anni successivi ai lavori della Costituente, la conclusione cui giunge il presente lavoro – resa evidente dalle considerazioni già elaborate in corso di stesura – tende ad escludere la possibilità di una salvifica rottamazione dell'attuale sistema rappresentativo, pur supportando, contestualmente, l'idea di un ragionevole approccio riformatore del “sistema partecipativo” nel suo complesso.

Il profondo cambiamento della società, del linguaggio collettivo e, soprattutto, degli strumenti di dialogo utilizzati hanno contribuito a modificare, infatti, i canali della partecipazione democratica, anche per il senso di crescente sfiducia verso i tradizionali organismi e meccanismi rappresentativi, imponendo all'attenzione dei governanti il complesso tema delle riforme costituzionali.

È vero, desta preoccupazione lo stato di salute degli elettori, la loro disaffezione nei confronti del voto e il fatto di utilizzarlo, spesso, non come strumento di partecipazione politica effettiva, per eleggere il miglior rappresentante, ma come strumento di contrasto alla politica, per punire lo scarso o cattivo rendimento degli eletti (in conseguenza alla degenerazione dei partiti in corpi oligarchici e autoreferenziali, o in partiti personali e, più in generale, al collasso della democrazia rappresentativa, che allo stato attuale – anche per il modo in cui sono stati concepiti ed utilizzati i noti istituti di democrazia diretta –, al di là al voto, non offre strumenti per stigmatizzare in via immediata l'irresponsabilità politica). Né, dal lato opposto, appare pienamente rassicurante l'idea di accogliere con cieco entusiasmo interventi

riformativi che, di fatto, ove non adeguatamente attuati, potrebbero spostare ancor più verso l'alto il centro delle decisioni politiche, alimentando la sfiducia e le frustrazioni del popolo sovrano, e costituendo terreno fertile per l'assalto del populismo – che insieme al trasformismo politico è tra le peggiori manacce alle democrazie contemporanee.

Ma qual è, allora, il migliore approccio per risolvere i nodi problematici della partecipazione democratica contemporanea?

Fermo restando tutto quanto osservato sinora, il quesito offre lo spunto per un'ulteriore brevissima riflessione conclusiva.

In realtà, quello della crisi della democrazia costituisce un tema ricorrente, sia nelle riflessioni teoriche dei costituzionalisti che nel dibattito politico: talvolta lo si è affrontato (e lo si affronta) con rassegnazione, tal'altra avanzando disparate ipotesi risolutive, individuandone le cause più varie (ora nel cattivo rendimento della politica e nella sua corruzione, ora nel deprecabile disinteresse alla politica da parte del popolo o nelle gravi disuguaglianze sostanziali che frammentano la società). Tuttavia, appare condivisibile l'intuizione di chi reputa che tale tema sia, *“almeno entro certi limiti, strettamente connesso alla natura stessa della democrazia (...) connesso, in altre parole, alla sua ineliminabile necessità di muoversi costantemente tra due dimensioni – una reale, l'altra ideale – che stanno tra loro in tensione perenne”*<sup>1</sup>.

Lo stesso Bobbio, invitandoci a meditare sul divario esistente tra ideali democratici e “democrazia reale” (prendendo in prestito le parole di un breve passo della celebre opera di Pasternak, il Dottor Zivago), ha evidenziato l'inevitabile tendenza della democrazia a divenire, in concreto, “rozza materia”, qualcosa di diverso da ciò che, in teoria, *“è stato concepito come nobile e alto”*<sup>2</sup>.

Ebbene, attesa l'oggettiva difficoltà di poter prevedere e contenere con prontezza ogni slancio distorto della natura umana e le molteplici implicazioni (o complicazioni) connesse alla concretizzazione della democrazia, è ragionevole ritenere necessario un costante riadattamento alla realtà degli schemi teorici che

---

<sup>1</sup> T. Greco, *Tre canoni per la democrazia*, in A. Ballarini (a cura di), *Prometeo. Studi sulla uguaglianza, la democrazia, la laicità dello Stato*, Torino, 2015, 93-119.

<sup>2</sup> N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., 16: *“È successo più volte nella storia. Quello che era stato concepito come nobile e alto, è diventato rozza materia. Così la Grecia è divenuta Roma, così l'illuminismo russo è diventata la rivoluzione russa”* (B. Pasternak, *I dottor Zivago*, Milano, 1957, 673).

idealmente qualificano un sistema democratico, a volte reso possibile da un'interpretazione estensiva di principi costituzionali caratterizzati da una voluta (e sapiente) elasticità, altre volte attuabile, invece, mediante una opportuna revisione della disciplina di base.

Tali le premesse, bisogna riconoscere l'attuale esigenza di una significativa rivalutazione della partecipazione popolare, specialmente diretta – anche attraverso un'adeguata formalizzazione delle nuove pratiche di democrazia partecipativa e/o deliberativa, cui la prassi (soprattutto a livello locale) ha dato sempre maggior credito, e una loro auspicabile regolamentazione –, nonché la necessità di garantire con più vigore la trasparenza del potere, quale condizione essenziale ed irrinunciabile per una democrazia reale e leale, sul presupposto di concepire la partecipazione come un concetto ampio e dinamico, in grado di rispondere alle mutevoli esigenze della realtà politica e sociale. Se è vero che, infatti, la nostra Carta fondamentale veniva redatta dai Costituenti volgendo lo sguardo al futuro, nell'intento di strutturare un sistema di garanzie che fosse in grado di soddisfare anche le esigenze di democrazia delle generazioni a venire, è altrettanto obiettivo che il grado partecipativo assicurato attraverso i diritti dalla stessa riconosciuti riflette uno stato sociale e culturale ormai lontano. Di conseguenza, se anche nel presente una partecipazione democratica generalizzata ed incontrollata sarebbe capace di destabilizzare un sistema che continua ad avere – e non potrebbe essere altrimenti – profonde radici rappresentative, un suo eccessivo costringimento potrebbe rischiare di tradursi nella concreta negazione della sovranità di un popolo che, oggi, è più consapevole e più pronto a partecipare attivamente.

Ciò premesso, sebbene lo scenario contemporaneo (provocatoriamente qualificato come post-democratico e contro-democratico) non conforti la partecipazione popolare ed esorti i cittadini a diffidare dei propri interlocutori politici ed istituzionali, la soluzione più proficua ed immediata non può certamente consistere – come visto – nel radicale superamento degli attuali metodi partecipativi, non soltanto perché a impedirlo sarebbero le radici storiche e culturali del Paese, oltre che la sua stessa tradizione costituzionale, ma anche per l'oggettiva difficoltà di attuare, in una società pluralista sempre più complessa, come quella italiana, una partecipazione completamente priva di filtri, sostanzialmente autogestita dal popolo ed affidata all'utilizzo di strumenti che (come il web) pur apprezzabili (se

correttamente impiegati) non potranno mai sostituire le classiche piazze democratiche e la loro capacità di formare l'opinione pubblica generale, base essenziale di qualsiasi democrazia.

D'altra parte, pur escludendo la convenienza di perseguire obiettivi troppo illusori o fallaci, andrebbe ben ponderata l'ipotesi di valorizzare in modo adeguato i diritti e gli strumenti che la Costituzione già preordina alla concretizzazione della sovranità popolare, favorendone un impiego effettivo e sinergico (che non veda, cioè, contrapposte le logiche e gli obiettivi della partecipazione mediata a quelli della partecipazione diretta), così come non andrebbe sottovalutata la contestuale possibilità di una loro vantaggiosa integrazione con meccanismi e canali partecipativi nuovi – la cui legittimazione costituzionale, come ampiamente osservato, è riconducibile al fatto stesso che la Carta fondamentale attribuisca al popolo la titolarità del potere sovrano (art. 1) e preveda che i singoli debbano poter partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese non soltanto per diritto (art. 3, c. 2), secondo le logiche proprie di uno Stato sociale, ma anche al fine di adempiere responsabilmente a doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, come espressamente richiesto dalla nostra Repubblica (art. 2).

In conclusione, quindi, tenendo conto di quanto emerso nel corso dell'intera analisi e in forza delle brevi premesse qui poste, si può riconoscere che le sostanziali trasformazioni del modello dialettico partecipazione/rappresentanza hanno contribuito a modificare il dialogo tra cittadini e istituzioni, dando spazio a differenti modi di coinvolgere il popolo nei processi decisionali e che, pertanto, non è errato invocare interventi riformativi – non avventati – tesi a riequilibrare il rapporto tra singoli e potere, non soltanto attraverso una riqualificazione della partecipazione istituzionalizzata, ma legittimando anche la diffusione e l'adeguata regolamentazione di forme partecipative innovative.

Come evidenziato sin dall'inizio della presente trattazione, l'attuale complessità dello scenario politico e sociale italiano induce a riflettere in modo nuovo sulla reale attitudine del dettato costituzionale a contenere, all'interno delle tradizionali modalità di regolazione, le emergenti fenomenologie (caratterizzate dalla metamorfosi degli interessi collettivi e dall'utilizzo di nuovi canali espressivi), nonché, conseguentemente, sulla più classica idea di comunità politico-sociale e sul ruolo riservato al suo interno dall'individuo.

Pertanto, rifiutando quella ingiustificata resistenza culturale a una ragionevole riforma dell'intero sistema partecipativo, l'indagine svolta invita a considerare che, se la misura della libertà riconosciuta ai cittadini è rappresentata dalla loro concreta partecipazione ai processi politico-istituzionali che regolano il funzionamento delle comunità in cui vivono, anche attraverso il controllo sulla congruità e legittimità delle pubbliche decisioni – reso possibile dalla trasparenza dei processi ad esse sottesi –, il riconoscimento di un carattere dinamico ed ampio alla partecipazione democratica, non relegato al solo esercizio dei diritti politici in senso stretto, appare oggi necessario per rendere concreto l'esercizio della sovranità popolare, così come concepita dalla nostra Costituzione.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

**Ainis M.**, *Democrazia zoppa*, Intervento alla tavola rotonda *Il diritto costituzionale è ancora regola e limite al potere?*, durante la presentazione degli Scritti Carlassare, Padova, 20 novembre 2009

Id., *Il coordinamento dei testi legislativi*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti Di Celso*, I, Padova, 1995 (9 ss.)

Id., *La cura*, Milano, 2009 (163 ss., 171)

Id., *Privilegium*, Milano, 2012

**Allegretti G.**, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003

**Allegretti U.**, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006 (157-158)

Id., *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011 (295 ss., 301, 305, 315, 317-318)

Id. (a cura di) *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010 ed ivi *Democrazia partecipativa. Un contributo alla democratizzazione della democrazia* (4 ss., 5 ss., 29)

Id., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2008 (1, 7, 13, 15, 17, 40, 107, 180 ss.)

Id., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), Riv. n. 1 del 29.3.2011 (4-5, 13)

Id., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano 2009 (15)

Id., *La pubblica amministrazione e il sistema delle autonomie*, in Fioravanti M. (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Roma-Bari, 2009 (142)

**Altini C.** (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, Bologna, 2011

**Amato G.**, *Forme di Stato e forme di governo*, in Amato G. - Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, Bologna, 1984 (23 ss.)

Id., *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962 (93-94, 97 ss, 101 ss.)

Id., *Libertà, (diritto costituzionale)* (voce), in *Enc. Dir.*, XXIV vol. 1974 (272 ss., 285)

**Amirante C.**, *Costituzione e Costituzionalismo nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003 (9)

Id., *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001 (9)

**Angiolini V.**, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, 1, 61 ss.

- Arena G.**, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2011 (4, 19, 62-65)
- Id., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005 (179 ss.)
- Id., *Il segreto amministrativo – Profili storici e sistematici*, vol. I, Padova, 1983
- Id., *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, 2010
- Id., *L'«utente sovrano»*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. I, Modena, 1996 (156)
- Id., *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001 (70-71)
- Id., *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa*, a cura di F. Merloni, Milano, 2008 (36)
- Id., *Trasparenza amministrativa voce*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006 (5945 ss., 5951-5952)
- Id., *Trasparenza amministrativa e democrazia*, in G. Berti e G.C. De Martin, *Gli istituti di democrazia amministrativa*, Milano, 1996 (13)
- Id., *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit. (85 ss.)
- Arena G. e Cortese F.** (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano, 2011 (XIV)
- Arena G. e Bombardelli M.**, *Il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli, 2006 (409)
- Arpaia C.M., Ferro P. Giuzio W., Ivaldi G. e Monacelli D.**, *L'e-Government in Italia: situazione attuale, problemi e prospettive*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 309 del febbraio 2016
- Atti dell'Assemblea Costituente**, Vol. I e II (165 ss., 838, 1563, 2369, 4156)
- Atripaldi V.**, *La dinamica dei rapporti tra società e Stato nel dibattito alla costituente: il contributo di Giuseppe Dossetti*, in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, 1999 (119)
- Id., *Lo Stato, a Piazza e la “democrazia rappresentativa”*, Prefazione a A. Pigliaru, *La piazza e lo Stato*, Nuoro, 2012, XIV
- 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 annuale dei costituzionalisti*, Alessandria, 17-18 ottobre 2009 (177 ss., 223)
- Id., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, Intervento alla tavola rotonda “Quali regole per la partecipazione?” a conclusione del convegno “Le regole della partecipazione: cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 12 marzo 2010, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 13 aprile, 2010 (2, 3 ss., 13-14)
- Id., *Internet e Costituzione*, seminario a Roma, 18 febbraio 2011, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it)

- Id., *Intervento*, in *Forum*, *Quale spazio per il referendum abrogativo, oggi?* in *Riv. Dir. Cost.*, 2009 (323 ss.)
- Id., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e crisi della statualità*, Torino, 2005
- Bagnasco A.**, *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Bologna, 1999 (17)
- Baldassarre A.**, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997
- Id., *Diritti inviolabili – Diritti pubblici soggettivi – Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989 (1 ss., 11 ss.)
- Balladore Pallieri G.**, *Diritto costituzionale*, Milano, 1952 (214, 368)
- Barbera A.**, *La rappresentanza politica: un mito in declino?* in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, Bologna (853 ss.)
- Id., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, ed. 2015
- Id., *Linee per una riforma del Parlamento*, in AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985 (82-83)
- Id., *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, seduta del 27 maggio 2014*, in [www.senato.it](http://www.senato.it)
- Id., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991 (77 ss., 88 ss.)
- Id., voce *Popolo*, in Cassese S. (a cura di), *Diz. dir. pubbl., cit.*, (4371 ss.)
- Id., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica e diritto*, n. 4/1989 (543)
- Barbera A. e Morone A.**, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003
- Barbera A., Barcellona P., Bonifacio F.P., Ferrara G., Manzella A.**, *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985 (76)
- Barcellona P.**, *Il problema dei rapporti tra il soggetto e l'ordinamento*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti, I*, Milano, 1978 (65-66)
- Barile P.**, *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, vol. III, Milano, 1958 (842 ss.)
- Id., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- Id., *Il soggetto privato nella Costituzione Italiana*, Padova, 1953, (19 ss.)
- Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1987 (473, 479)
- Bartole S. e Bin R.** (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed. Padova, 2008 (497)
- Basso L.**, *Il partito nell'ordinamento democratico moderno, Indagine sul partito politico*, I, Milano, 1966
- Battelli M.**, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. Calamandrei - A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950 (75)
- Bedeschi G.**, in *Il pensiero politico di Tocqueville*, Roma-Bari, 1996 (35-36)
- Bentivegna S.**, *Disuguaglianze digitali. Le nuove forme dell'esclusione nella società dell'informazione*, Roma-Bari, 2009

- Benvenuti F.**, *Funzione amministrativa, procedimento e processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952
- Berti G.**, *Interpretazione di diritto pubblico. Lezioni di diritto pubblico*, Padova, 2001 (308 ss.)
- Id., *La parabola dello Stato (e dei suoi organi)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1983
- Id., *La responsabilità pubblica Costituzione e amministrazione*, Padova, 1994 (45 ss., 99-102)
- Bettinelli E.**, *Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano*, *Il Politico*, 1970 (617 ss., 620)
- Bezzi D.**, *Iniziativa legislativa popolare e forma di governo parlamentare*, Milano, 1990 (25, 43, 49-50, 56 ss.)
- Bianchi D.G.**, *Èlite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Soveria Mannelli, 2012 (14)
- Bifulco R.**, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit. (65 ss., 73)
- Id., *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia partecipativa*, in De Martin G.C. –Bolognino D., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010 (321)
- Bin R.**, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in Arena G., Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011 (3 ss., 6-8, 10)
- Id., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Ist. fed.*, 2004 (595 ss.)
- Bin R. e Pitruzzella G.**, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2012 (71, 73, 375-376)
- Biscaretti Di Ruffia P.**, *Diritto costituzionale. Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1983 (251 ss.)
- Bobbio L.** (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004
- Id., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, Milano, 2006 (11 ss., 26)
- Id., *La democrazia non abita a Gordio: studio dei processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, 2003
- Id., *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3/2002 (5-6, 9-10, 17, 135)
- Id., *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in *Stato e mercato*, Bologna, n. 58/2000 (135)
- Bobbio L. e Lewanski R.**, *Una legge elettorale scritta dai cittadini*, in *Reset*, n. 101, giugno 2007 (76-77)
- Bobbio N.**, *Dall'ideologia democratica agli universi procedurali*, in Id. *Teoria generale della politica*, a cura di M. Bovero, ed. 2009
- Id., *Democrazia e segreto*, Torino, 2011 (6)

- Id., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984 (14, 18, 20, 26, 28, 40-42, 49 ss., 52-53, 55, 58, 75 ss., 92, 161)
- Id., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990 (XI, 113 ss.)
- Id., *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, A. III n. 3, 1987 (4, 6)
- Id., *La democrazia e il potere invisibile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, X-1980 (99, 181-203)
- Id., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976
- Id., *Liberalismo e democrazia*, Milano, 1985
- Id., *Quale socialismo?*, Torino, 1976 (41-45)
- Id., *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Torino, 1995 (108)
- Bobbio N., Matteucci N., Pasquino G.** (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004 (243, 954 ss.)
- Bobbio N. e Pierandrei F.**, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, 1982
- Boccalatte S.**, *La nuova legge toscana sulla qualità della normazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione della legge*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- Böckenförde E.W.**, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, agosto 1985, (231 ss., 258)
- Bombardelli M.**, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/2007 (657 ss.)
- Bon Valsassina M.**, *Profilo dell'opposizione anticostituzionale nello Stato contemporaneo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1957 (606)
- Bonomo A.**, *Informazione e pubbliche amministrazioni. Dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni*, Bari, 2012 (33 ss.)
- Id., *Osservazioni problematiche sugli effetti delle previsioni statutarie inerenti la motivazione delle leggi (con particolare riferimento al giudizio di costituzionalità della legge regionale)*, in Rossi E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007 (183 ss.)
- Bourdieu P.**, *Le capital social: notes provisoires*, in *Actes de la recherche en sciences sociales*, n. 31/1980
- Brogi E.**, *La "migliore regolazione" secondo il Parlamento europeo, tra rivendicazioni e abdicazioni del ruolo "legislativo"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 12/007
- Id., *La partecipazione elettronica*, in A. Valastro (a cura di) *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010 (243 ss.)
- Brunialti A.**, *Il diritto costituzionale nella politica e nella scienza delle istituzioni*, II, Torino, 1900 (110)
- Burgio G.**, *Empowerment*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2/2003 (160-163)
- Burke E.**, *Riflessioni sulla rivoluzione francese*, in A. Martelloni (a cura di), *Scritti politici*, Torino, 1953 (268)

- Cabiddu M.A.**, *Interessi e forme rappresentative fra pluralismo e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit. (481 ss.)
- Id., *Maggioranza minoranza eguaglianza*, Padova, 1997 (310)
- Caiani M.**, *Capitale sociale, associazioni e democrazia deliberativa: associazioni e attivisti a Firenze*, relazione presentata alla Conferenza annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Genova 18-20 settembre 2002 (2)
- Calamandrei P.**, *Stralcio dell'intervento in occasione del Convegno in onore di P. Calamandrei tenutosi a Salice Terme il 13 aprile 1997 organizzato dalla Federazione Italiana Associazioni partigiane per le celebrazioni del 50° Anniversario della Costituzione* (619)
- Califano L.**, *Il bilanciamento tra trasparenza e privacy nel d. lgs. 33/2013, Relazione alla XXX Assemblea Anci – Firenze, 24 ottobre 2013*, in [www.garanteprivacy.it](http://www.garanteprivacy.it)
- Califano L. e Colapietro C.**, *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, Napoli, 2014
- Calise M.**, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000 (12)
- Id., *Presidentialization, Italian Style*, in T. Poguntke e P. Webb, *The Presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004
- Calvano R., *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma senza fermarsi ... Voyage au bout de la nuit?*, in *Rappresentanza politica e governabilità alla prova delle riforme costituzionali*, [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 3/2015
- Canfora L.**, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Bari, 2008
- Canfora L. - Zabegelsky G.**, *La maschera democratica dell'oligarchia*, Bari, 2014, (79 ss., 81)
- Caravita B.**, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984 (93 ss.)
- Caretti P.**, *Responsabilità politica (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991 (1 ss.)
- Id., *Intervento*, in Colarullo E. (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive. Atti del convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Torino, 2001 (177)
- Caramazza I.F.**, *Dal principio di segretezza al principio di trasparenza. Profili generali di una riforma*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1995 (941)
- Carillo G.**, *Nel molto c'è il tutto. La democrazia nel dibattito sui regimi politici (Erodoto, III, 80, 1-6)*, in G. Duso (a cura di), *Oltre la democrazia, Un itinerario attraverso i classici*, Roma, 2004 (31-53)
- Carlassare L.**, *Conversazione sulla Costituzione*, Padova, 2011 (27)
- Id., *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2003 (1)
- Id., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001
- Id., *La «Dichiarazione dei diritti» del 1789 e il suo valore attuale*, in Id. (cur.), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, Padova, 1991 (7, 9 ss.)
- Id., *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012 (13, 18, 22 ss., 39, 53, 109-110, 158, 193, 197, 206)

Id., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, I, Roma-Bari, 2006 (163 ss., 166 ss., 179)

**Carli M.**, *Motivare le leggi: perché no?*, in Pisaneschi A. e Violini L. (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, I, Milano, 2007 (256 ss.)

**Carlyle A.J.**, *Il pensiero politico medievale*, Bari, Laterza, 2005 (95)

**Carlioni E.** (a cura di), *Codice dell'amministrazione digitale*, Rimini, 2005 (114)

Id., *I principi del codice della trasparenza (artt. 1, commi 1 e 2, 2, 6)*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, a cura di B. Ponti, Santarcangelo di Romagna, 2013 (43)

**Carraro L.**, *Organizzazione ed azione dei partiti nell'ordinamento dello Stato*, in AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico, Quaderni di Iustitia*, 11, Roma, 1959 (37)

**Carré De Malberg R.**, *Contribution à la théorie générale de l'État*, II, Paris, 1920 (356)

**Casamassima V.**, *L'opposizione in parlamento: Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Pisa, 2013 (219)

**Cassese S.**, *Il privato e il procedimento amministrativo*, in *Archivio giuridico*, n. 1-2/1970 (25 ss.)

Id., *Per una nuova disciplina dei diritti dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007 (5)

**Cataldi L.**, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working Paper-LPF, n. 3/2008

**Ceccanti S.**, *Forma di governo e Commissione Bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in *Nomos*, 1997 (34)

Id., *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. Frosini, C. Bassau, P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009 (53)

**Cervati A.A.**, *La formazione delle leggi. Art. 71*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, ed. Bologna-Roma, 1985 (104)

**Cheli E.**, *Informazione, decisione politica, controllo sociale: spunti per un'analisi comparata*, in *Dir. inf.*, 1987 (813)

Id., *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2012 (44, 179 ss.)

**Chimenti C.**, *I partiti politici*, in *Manuale di diritto pubblico, II. L'organizzazione costituzionale*, a cura di Amato G. - Barbera A., V ed., Bologna, 1997 (55 ss.)

Id., *Un parlamentarismo agli sgoccioli*, Torino, 1992

**Chiti M.P.**, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2011 (301 ss.)

Id., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, 1977 (124 ss.)

**Cianferotti G.**, *L'attività interna nella storia dell'amministrazione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011 (725)

- Cohen J. e Rogers J.**, *Secondary Associations and Democratic Governance*, in *Association and Democracy*, New York, 1995 (43)
- Ciaurro G.F. e Negri G.**, *Gruppi parlamentari*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, Treccani, 1989 (8)
- Ciaurro L.**, *Articolo 67*, in Bifulco R., Celotto A. e Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 (1287 e ss.)
- Id., *L'iniziativa legislativa popolare*, in [www.giuffrè.it](http://www.giuffrè.it) (1)
- Ciconetti S.M.**, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005 (141 ss.)
- Cocozza V.**, *Potere abrogativo referendario potere abrogativo del Parlamento*, in *Pol. Dir.*, 1981 (517, 521, 525)
- Colarullo E.**, *Il mandato di partito*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, *Atti del Convegno tenutosi a Cagliari il 25 settembre 1999*, Torino, 2001
- Coleman J.S.**, *Social Capital in the creation of Human Capital*, in *American Journal of Sociology*, n. 94/1988
- Coleman J. S. e Shane P.M.**, *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*, Cambridge, 2011
- Colpietro C., *Governo e amministrazione. I: La dirigenza pubblica tra imparzialità ed indirizzo politico*, Torino, 2004 (1, 13)
- Id., *Trasparenza e democrazia: conoscenza e potere*, in Id.-L. Califano (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit. (15 ss., 17-18, 20, 27 ss., 31)
- Colapietro C. - Santarelli C.**, *Accesso civico*, in *Libro dell'anno del Diritto 2014*, Roma, Treccani, 2014 in consultabile anche in [www.treccani.it/enciclopedia/accessocivico\\_%28Il\\_Libro\\_dell%27anno\\_del\\_Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/accessocivico_%28Il_Libro_dell%27anno_del_Diritto%29/) (7)
- Considérant V.**, *La solution, ou le Gouvernement Direct du Peuple*, Paris, 1850
- Constant B.**, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in *Scritti politici*, Bologna, 1982 (36)
- Id., *Principes de politique*, Parigi, 1997 (175)
- Cossiga F.**, *Diritto di petizione e diritto di libertà*, in *Foro padano*, 1951, IV (289)
- Costa G.**, *Partiti politici: una via per la credibilità*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 6/2012 (465)
- Costa P.**, *La sfida di una nuova cittadinanza che valorizzi i diritti dell'uomo contro la logica del "dentro e fuori"*, in *Amm. civ.*, 6/2008 (29 ss.)
- Id., *Diritti e democrazia*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Milano, 2010
- Costanzo P.**, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, Relazione al Convegno annuale AIC 2012, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- Id., *La democrazia elettronica (note minime sulla e-democracy)*, in *Informatica e diritto*, 2003 (469 ss.)
- Id., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Torino, 2009 (179)

Id., *Le nuove forme di comunicazione in rete: internet*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit. (329 ss.)

**Cozzoli V.**, *I gruppi parlamentari nella transizione del sistema politico-istituzionale. Le riforme regolamentari della Camera dei deputati nella XIII legislatura*, Milano, 2002 (108)

**Crifò G.**, *Libertà ed uguaglianza in Roma antica*, 1984

**Crisafulli V.**, *Aspetti problematici del sistema parlamentare italiano*, in riv. *Trim. dir. Pubb.*, 1951 (156 ss., 923)

Id., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, Firenze (118, 127 ss.)

Id., *Il manuale dei diritti del cittadino*, Roma, 1950 (107)

Id., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952

Id., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957 (113, 122)

Id., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari)*, 1954, ripubblicato in *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985 (120, 163)

Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1970

Id., *Problematica della "libertà d'informazione"*, in *Il politico*, 1964 (300)

Id., *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958 (147)

**Crisafulli V. e Nocilla D.**, voce *Nazione*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXVII, Milano, 1977 (814 ss.)

**Cudia C.**, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto Pubblico*, 2008 (273 ss.)

**Cuocolo F.**, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1961 (71-75)

**Curreri S.**, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004 (18, 34, 46, 84, 94, 97, 102, 106, 108-109, 124, 162 ss.)

**D'Albergo S.**, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2005

Id., *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino 1991 (168)

Id., *Prefazione*, in P. Togliatti, *Discorsi alla costituente*, Roma, 1973 VIII. Lavagna C., *Costituzione socialismo*, Bologna, 1977

**Dahl R.H.**, *Sulla democrazia*, II ed., trad. it., Roma-Bari, 2006 (43 ss.)

**Dahrendorf R.**, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in Sartori G. e Dahrendorf R., *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Torino, 1977 (34-39)

Id., *Dopo la democrazia*, Bari, 2001 (5 ss.)

**Dal Canto F.**, Art. 59, in Caretti P., Carli M., Rossi E. (a cura di), *Statuto della Regione Toscana*, Torino, 2005 (304-305)

- De Capua R.**, *Hans Kelsen e il problema della democrazia*, Roma, 2003 (64)
- De Fiores C.**, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana. A quarant'anni dal contributo di Gianni Ferrara*, in AA.VV. *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, II, 2005 (174)
- De Marco E.**, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974 (254 ss.)
- De Martin G.C.**, *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, in Arena G. e Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, cit. (69)
- Id. (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2005
- De Minico G.**, *Gli open data: una politica "costituzionalmente necessaria"?*, in *forumcostituzionale.it*, 12.06.2014 (1)
- Id., *Regole. Comando e consenso*, Torino, 2004 (32 ss.)
- De Ruggiero G.**, *Storia del liberalismo europeo*, a cura di Romeo R., Bari-Roma 1984
- De Santis V.**, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it*, ottobre 2013 (1-2, 44)
- Id., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni, Introduzione*, Torino, 2013 (XVIII, 8, 10 ss., 37, 51-52, 57)
- De Siervo U.**, *Un tentativo di riforma costituzionale con troppi gravi difetti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 1/2015 (4)
- De Siervo U. - Caretti P.**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 2008 (129)
- De Sousa Santos B.**, *Diritto ed emancipazione sociale*, Troina, 2008
- De Tocqueville A.**, *La democrazia in America, Libro II*, (a cura di) N. Matteucci, Torino, 1968 (601)
- De Vergottini G.**, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997 (437)
- Della Morte M.**, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012 (18-19, 25, 31 ss., 33, 39-42, 47, 54, 59, 62, 64-65, 71, 73, 84 ss., 91-93, 96, 101, 105, 108-111, 123 ss., 135, 137-139, 145-148, 154 ss., 164-165)
- Della Porta D.**, *La democrazia e la partecipazione: le sfide di oggi*, 2002, in *www.gruppodstoscana.net/forum/documenti/dellaporta.pdf*
- Dewey J.**, *The Public and its Problems*, in *The later works*, vol. V, Cambondale-Edwardswille, 1984 (327-328)
- Di Giovine A.**, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Dir. soc.*, 1995 (401 ss.)
- Di Maria R.**, *Rappresentanza politica e lobbying: teoria e normativa. Tipicità ed interferenza del modello statunitense*, Milano, 2013 (17)
- Diamanti I.**, *Democrazia ibrida*, Roma-Bari, 2014

**Dickmann R.**, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo per una costituzione universale dei diritti e delle libertà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), *Focus Human rights* n. 2 del 17 maggio 2013

Id., *L'organizzazione del processo legislativo*, Napoli, 2006 (13)

**Donati D.**, *Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico*, in Vandelli L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano (151)

Id., *Il principio di trasparenza in Costituzione*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa*, a cura di F. Merloni, *cit.* (83 ss., 123, 129)

Id., *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, in A. Valastro (a cura di) *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010 (152, 156-157, 162, 167, 176, 179, 184)

**Dunn J.**, *Political Obligation in its historical Context: essays in Political Theory*, Cambridge, 1980 (36-37)

**Duso G.** (a cura di), *Il contratto sociale nella filosofia politica moderna*, Milano, 1998

Id., *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini*, 2002 (3, 114)

Id., *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Roma-Bari, 1999 (cap. I)

**Elia L.**, *Forma di governo e procedimento legislativo negli USA*, Milano, 1961 (177)

Id., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, 1970 (636)

Id., *La presidenzializzazione della politica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 29 novembre 2005

**Erodoto**, *Storie*, III (80, 1-6), traduzione italiana di Annibaletto L., Milano, 1988 (309-310)

**Esposito C.**, *Commento all'art. 1 della Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova 1954 (10 ss.)

Id., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954 (10, 226, 228, 256 ss., 412)

Id., *La rappresentanza istituzionale*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, 1940 (315 ss.)

Id., *Uguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1953 (24)

**Fabrizzi F.**, *Partiti politici e gruppi parlamentari ai tempi delle riforme*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 8/2015

**Faccioli F.** (a cura di), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Roma, 2000 (116-117)

**Falcon G.**, *L'“uomo situato”. Due idealtipi di democrazia partecipativa?*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa, cit.* (79 ss.)

**Fava P.**, *La consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. Giur.*, 2005 (1515)

- Ferraiuolo G.**, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nelle previsioni dei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in *www.federalismi.it*
- Ferrajoli L.**, *Costituzionalismo principialista e costituzionalismo garantista*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3 (2771)
- Id., *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di Vitale E., Roma-Bari, 2008 (33)
- Ferrara G.**, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965 (281 ss.)
- Id., *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in AIC, *Annuario 1999: La Costituzione europea*, Atti del XIV convegno annuale, Perugia, 7-9 ottobre 1999, Padova, 2000 (482-483, 491 ss.)
- Id., *La sovranità popolare e le sue forme*, VIII, in AA.VV., *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, a cura di S. Labriola, Tomo I, Roma-Bari, 2006 (265)
- Ferri G.D.**, *Rappresentanza politica (contributo ad una ricostruzione del concetto)*, Roma, 1936 (13-14)
- Id., *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950 (160 ss.)
- Fichera F.**, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974 (38, 50-51)
- Fioravanti M.**, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, 1995
- Fisichella D.**, *La rappresentanza politica*, Roma-Bari, 1996 (6, 20, 35 ss., 39, 65 ss.)
- Florida A.**, *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*, Roma, 2012 (53, 235 ss.)
- Id., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit. (603 ss.)
- Fraenkel E.**, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, trad. it. Torino, 2005 (39-40)
- Fracanzani M.M.**, *Il problema della rappresentanza nella dottrina dello Stato*, Padova, 2000 (8, 57, 63-64)
- Frediani E.**, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in Rossi E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007 (353-357)
- Id., *La produzione normativa della "sovranità" orizzontale*, Pisa, 2010 (16 ss.)
- Friedman M.**, *Capitalismo e libertà (2002)*, tr. it. di D. Perazzoni, prefazione di Martino A., Torino 2010
- Friedrich C.J.**, *Governo costituzionale e democrazia*, Venezia, 1950 (15, ss.)
- Frosini T.E.**, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2006 (137)
- Galeotti S.**, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957 (49 ss., 236 ss., 252)

- Id., *Garanzia Costituzionale* (voce), in *Enc. dir.*, XVIII vol., Milano, 1969 (491 ss.)
- Galli C.**, *La democrazia fra necessità e libertà*, in Portinaro P.P., *L'interesse dei pochi, le ragioni dei molti*, Torino, 2011 (33)
- Gallo C.E. e Foà S.**, *Accesso agli atti amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, I agg., Torino, 2000 (1)
- Gallo F.**, “*Democrazia 2.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*” (svolta a chiusura del Festival Lector in fabula organizzato dalla Fondazione Giuseppe Di Vagno - Conversano, 15 settembre 2013)
- Gambino S.**, *Dall'Europa dei mercati all'Europa dei cittadini*, in *L'integrazione europea tra economia e democrazia*, a cura di Amirante C., Albino L., Gambino S., Rubino F., Saccomanno A., Rolli R., Cosenza, 2000
- Id., *Forme di governo e rappresentanza politica fra costituzione materiale e prospettive de jure condendo. Riflessioni introduttive*, in Id. (a cura di) *Forme di governo. Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2007 (33)
- Id., *Il diritto costituzionale europeo: principi strutturali e diritti fondamentali*, in *Costituzione italiana e diritto comunitario*, Milano, 2002 (17 ss.)
- Id., *Sistema delle fonti e controllo della costituzionalità. Il caso francese*, Torino, 1988 (18)
- Gbikpi B.**, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005 (98, 108)
- Gerber C.F.**, *Diritto Pubblico*, trad. it. Milano, 1971
- Giacoli Nacci P.**, *Petizione* (voce), in *Enc. Giur.*, XIII, Roma, 1990 (2)
- Gianfrancesco E.**, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni regionali*, 2012 (496)
- Giannini M.S.**, *Diritto amministrativo*, III ed., vol. II, Milano, 1993 (177)
- Id., *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986 (124)
- Gorlani M.**, *Il referendum propositivo e l'iniziativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008 (489)
- Grossi P.**, *Pagina introduttiva (storia e cronistoria dei “Quaderni fiorentini”)*, Milano, 2001 (12)
- Grosso E.**, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, in *Atti del IX Convegno internazionale della S.I.S.E.*
- Grottanelli De' Santi G.**, *Note introduttive di diritto costituzionale*, Torino, 1988 (111 ss.)
- Haberle P.**, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, (51, 53 e 177)
- Habermas J.**, *Fatti e norme. Contributo a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano, 1996 (345)
- Id., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 1990 (251-252)
- Id., *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it., Bologna, 1984
- Hegel G.W.F.**, *Prefazione dei Lineamenti della Filosofia del Diritto* (del 1821), a cura di Marini G., Roma-Bari, 1987

- Held D.**, *Modelli di democrazia*, Bologna, 1997
- Heller H.**, *Dottrina dello Stato* (1934), trad. it., Napoli, 1988 (384)
- Id., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello stato*, trad. it., Milano, 1987
- Hobbes T.**, *Leviatano*, 1651, (cap. XVI, cap. XVII, in part. 142-143)
- Hofmann H.**, *Repräsentation*, Berlin, II ed., 1992 (cap. V, par. 9)
- Horkheimer M.**, *Eclissi della ragione. Critica della ragione strumentale*, Torino, 1969 (119)
- Iannuccilli L. e de Tura A.** (a cura di), *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della corte costituzionale*, Roma 2009
- Innerarity D.**, *Il nuovo spazio pubblico*, Roma, 2008 (13 ss.)
- Jaume L.**, *Hobbes et l'état représentatif moderne*, Paris, 1986
- Jellinek G.**, *Dottrina generale dello Stato*, Vol. I, Milano, 1921 (43)
- Jellinek G. - Laski H.**, *Le origini del liberismo europeo*, Firenze, 1971
- Kelsen H.**, *La Democrazia*, Bologna, 1981 (82, 94, 155-157)
- Lanzara G.F.**, *La deliberazione come indagine pubblica*, in L. Pellizzoni (a cura di) *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005 (51-73)
- Lavagna C.**, *Costituzione socialismo*, Bologna, 1977 (63)
- Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1982 (656)
- Id., *Per una impostazione dommatica del problema della rappresentanza politica*, in *Problemi giuridici delle istituzioni*, Milano, 1984 (97 ss.)
- Lavau G.**, *Democrazia. Breve storia di un'idea*, Roma, 1994
- Leibholz G.**, *Intervista a G. Leibholz*, a cura di Lanchester F., in *Quaderni costituzionali*, 1981 (480 ss.)
- Id., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989 (93)
- Lello E.**, *La rappresentanza politica nella "vecchia Europa", crisi o mutamento?* in *Rassegna italiana di sociologia*, 3/2007, Firenze (413 ss.)
- Lewanski R.**, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in Bianchi D. - Gamba G., *La gestione dei conflitti ambientali*, Milano 2007 (61-92)
- Id., *La democrazia deliberativa - Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti Sociali* n. 12/2007
- Id., *Le "giurie di cittadini": le prime sperimentazioni in Italia*, in Blanchetti E. - Conti E., *Infrastrutture, energia, rifiuti: l'Italia dei sì e l'Italia dei no*, II ed., Milano 2006 (70-80)
- Lippolis V.**, *I partiti nelle istituzioni repubblicane*, in *Rassegna parlamentare*, vol. 4, 2003 (919 ss., 933)
- Locke J.**, *Trattato sul governo*, Milano, 2010 (157 ss.)
- Lombardi G. - Antonini L.**, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.* n. 2/2003 (155 ss.)

- Lucarelli A.**, *Diritto alla partecipazione e procedimento amministrativo*, in F. Spantigati (a cura di), *Democrazia e ambiente. Atti del Convegno, San Rossore 6, giugno, 2000*, Firenze, 2002,
- Luciani M.**, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al *Convegno Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova 19-21 giugno 2003
- Id., *Funzione di controllo e riforma del Senato, Relazione al Convegno "Costruire il nuovo Senato"*, Roma, 2 dicembre 2015
- Id., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de drét públic*, 2008 (37, 163)
- Id., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996 (124 ss.)
- Id., *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., ed. Bologna-Roma, 2005 (12, 34 ss., 127 ss., 130-132, 142 ss., 150-152, 183, 209, 370, 671)
- Id., *Nuovi diritti fondamentali e nuovi rapporti fra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985 (61 ss., 72)
- Luciani M. e Volpi M.** (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992 (32 ss., 77-78, 197, 217)
- Lucifredi P.G.**, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968 (67 ss., 89, 185)
- Luhmann N.**, *La costituzione come acquisizione evolutiva*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di Zagrebelsky G., Portinaro P.P., Luther J., Torino, 1996 (125)
- Lupo N.**, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in De Siervo U. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001
- Id., *La questione della "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Iter legis*, marzo-maggio 2002 (34)
- Macintosh A.**, *Characterizing e.participation in policy making. Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences*, 2004, in [www.computer.org](http://www.computer.org)
- Manganaro F.**, *L'evoluzione del principio di trasparenza amministrativa*, in *Astrid-online.it*, 2009 (3)
- Manganaro F. - Romano Tassone A.** (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto all'informazione*, Torino, 2005
- Mangia A.**, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007 (6-7)
- Id., *Referendum*, Padova, 1999
- Manin B.**, *Principi del governo rappresentativo*, trad. it. Bologna, 2010
- Mannino A.**, *L'abuso della mobilità parlamentare: ripensare il divieto di mandato imperativo*, in *Quaderni costituzionali*, 2001 (135 ss.)

- Id., *La mobilità parlamentare tra principio democratico, rappresentanza nazionale e divieto di mandato imperativo*, in Carlassare L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001 (65 ss.)
- Manzella A.**, *Il Parlamento*, Bologna, III ed. Bologna, 2003, 316 (17, 316)
- Maranini G.**, *Crisi del costituzionalismo e antinomie della Costituzione*, Firenze, 1953 (116)
- Marcon G.**, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Milano, 2005 (12)
- Marino I.M.**, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in Id., Licciardello S. - Barone A., *L'uso del territorio*, Milano, 2004 (22)
- Marsocci P.**, *Gli obblighi di diffusione delle informazioni e il d. lgs. 33/2013 nell'interpretazione del modello costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2013 (688, 692, 695)
- Martines T.**, *Diritto Costituzionale* (ed. a cura di G. Silvestri), Milano, 1998 (269, 681)
- Id., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967 (152 ss.)
- Id., *Introduzione al diritto costituzionale*, Torino, 1994
- Id., *Partiti, sistema di partiti, pluralismo*, in Id., *Studi parl. pol. cost.*, 1979 (15-16)
- Massari O.**, *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica* in **Lanchester F.** (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989 (356-380)
- Mastellone S.**, *Storia della democrazia in Europa. Dal XVIII al XX secolo*, Torino, 2006
- Mastropaolo A.**, *Elogio del partito politico*, in Marletti C. (a c. di), *Politica e società in Italia*, vol. I, *Cambiamento politico e identità sociale*, Atti del convegno della sezione di sociologia politica dell' AIS, Milano, 2000
- Masucci A.**, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit. (357 ss.)
- Mattarella B.G.**, *Il rilievo costituzionale del principio di pubblicità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007 (172)
- Id., *Motivazione* (voce), in Cassese S. (a cura di), *Diz. dir. pubbl.*, cit., (p. 3749)
- Matteucci N.**, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Torino 1988 (99)
- McIlwain C.H.**, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990 (135, 147)
- Megnaghi A.**, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006 (134 ss.)
- Meloncetti A.**, *Manuale di diritto pubblico*, Roma, 1992 (714 ss.)
- Melucci A.**, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Bologna, 1977 (80, 119 ss.)
- Merloni F.**, in *La trasparenza come strumento di lotta alla corruzione tra legge n. 190 del 2012 e d. lgs. 33 del 2013*, in AA.VV., *La trasparenza amministrativa dopo il d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33*, cit. (18)

- Id., *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in Id. (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit. (4)
- Mezzanotte C. e Nania R.**, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. e dir.*, 1981 (68 ss.)
- Miceli V.**, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892 (18, 36 ss., 81 ss., 173 ss.)
- Miglio G.**, *Lezioni di politica*, Bologna, 2011 (153 ss., 215-217)
- Mill J.S.**, *Considerazioni sul governo rappresentativo* (1861), trad. it., Milano, 1946 (82)
- Modugno F.**, *I “nuovi” diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995 (2 ss.)
- Id., *I principi costituzionali supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in Modugno, Agrò, Cerri, *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Torino, 2002
- Id., *Perché è corretto desumere da (o proporre per) l’art. 21 della Costituzione l’esistenza di un diritto all’informazione*, in *Studi in onore di Aldo Liodice*, vol. I, Bari, 2012 (481 ss.)
- Montesquieu C.L.**, *Lo spirito delle leggi*, XI, 6, ed. a cura di G. Macchia, Milano, 1989 (309)
- Moschella G.**, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999 (44 ss., 149, 156 ss., 183 ss.)
- Morgan R.**, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, cit. (8)
- Morrone A.**, *La “legge vivente” e il sindacato dell’Ufficio centrale per il referendum*, in *Quad. Cost.*, 2/1997 (297 ss.)
- Mortati C.**, *Atti II Sottocommissione, Seduta del 24 ottobre 1946*, in L. Basso, *Il principe senza scettro* (1959), Milano, ed. 1999 (152-153)
- Id., *Commento all’art. 1 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca G. e continuato da Pizzorusso A., *Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975 (21 ss., 23)
- Id., *Costituzione dello Stato, II, La costituzione italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962 (6-7, 214 ss., 395)
- Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., vol. I, Padova, 1991 (27, 137, 150 ss., 153-154, 223, 457, 489, 683)
- Id., *Le forme di governo*, Padova, 1973
- Id., *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell’ordinamento italiano*, in *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, III (119, 861)
- Nigro M.**, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim dir. e proc. civ.*, 1980 (226 ss.)
- Nocilla D.**, *Brevi note in tema di rappresentanza e responsabilità politica*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985 (583 ss.)
- Id., *Il libero mandato parlamentare*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001 (70)

- Nocilla D. - Ciaurro L.**, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987 (543 ss., 552-553, 554, 556 ss., 561, 565, 570, 576)
- Neumann F.**, *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973 (78)
- Onida V.**, *Approfondimento sul bicameralismo*, in *Commissione per le riforme costituzionali presieduta da Gaetano Quagliariello, Per una democrazia migliore. Relazione finale e documentazione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria*, 2013 (127)
- Id., *La Costituzione*, Bologna, 2006 (46 ss.)
- Orestano R.**, *Diritto soggettivi e diritti senza soggetto*, in *Azione, Diritto soggettivo, Persone giuridiche, Scienza del diritto e storia*, Bologna, 1968 (137)
- Orlando V.E.**, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, in *Diritto pubblico generale, Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954 (41 ss. 448, 451)
- Ornaghi L.**, *Antofie di un'idea. Brevi note sull'“inattualità” odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. Dir. Cost.*, **1**, 1998 (3 ss.)
- Orofino A.G.**, *Profili giuridici della trasparenza amministrativa*, Bari, 2013 (9-11, 17, 26, 44 ss.)
- Orrù R.**, *Art. 71*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. (1360)
- Id., *Petizione (diritto di)*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, II (1002 ss.)
- Orsi Battaglini A.**, *“L'astratta e infeconda idea”. Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica*, in *Quaderni fiorentini*, 1988 (569)
- Osborne D. - Gaebler T.**, *Dirigere e governare*, Milano, 1995
- Paci M.**, *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Bologna, 2008
- Pajno A.**, *Il principio di trasparenza alla luce delle norme anticorruzione*, Relazione al 59° Convegno di Studi Amministrativi – Varenna, 19-21 settembre 2013, in *Astrid-online.it*, n. 17/2013 (14 ss., 24)
- Paladin L.**, *Diritto Costituzionale*, 1995 (319)
- Palma G.**, *La pubblica amministrazione nella nuova prospettiva politica di valori costituzionali inesauribili, quali il decentramento funzionale ed il concorso partecipativo dei cittadini*, in *Foro amm.*, 1995 (1789 ss., 1791)
- Panunzio S.P.** (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano 1998 (176)
- Pasquino G.**, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, cit., Tomo I, cit. (6)
- Pasquino G.**, *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995 (27)
- Id., *Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato*, in Violante L. (a cura di e con la collaborazione di Piazza F.), *Storia d'Italia. Il Parlamento*, Annali 17, Torino, 2001 (659-660)
- Pellegrino G.**, *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in Bosetti G. - Maffettone S. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, 2004 (146)

- Pellicani L.**, *Dalla società chiusa alla società aperta*, 2002 (142)
- Pepe G.**, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini? Commento a sentenza Corte cost. n. 70/2015*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 maggio 2015
- Pergolesi F.**, *Diritto costituzionale*, Padova, 1964 (249)
- Picchi M.**, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, sintesi dell'intervento *L'effettività dei diritti sociali: la via della partecipazione*, svolto nell'ambito del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa" nel giugno 2012 (28)
- Pintore A.**, *Procedure democratiche e democrazia deliberativa. A proposito di un libro di José Luis Martí*, in *Diritto e questioni pubbliche*, 9, 2009 (343)
- Pitkin H.F.**, *The Concept of Representation*, Berkeley - Los Angeles - London, 1967 (39, 211, 233)
- Pitruzzella G.**, *Responsabilità politica (voce)*, in *Dig. Pubbl.*, XII, Torino, 1997 (289 ss.)
- Pizzolato F. - Satta V.**, *Art. 75*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. (1467)
- Pizzorno A.**, *Sulla razionalità della scelta democratica*, in *Stato e mercato*, 7, 1983 (3 ss.)
- Pizzorusso A.**, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980 (134 ss., 518)
- Id., *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2007 (22)
- Plamenatz J., Plamenatz M.E., Wokler R.**, *Man and Society. Political and Social Theories from Machiavelli to Marx, From Montesquieu to the Early Socialists*, London, 1992 (228)
- Poggi A.**, *Legislative initiative and popular participation in the 1948 Constitution and its transposition in the first generation*, in *Perspectives on Federalism*, Vol. 4, n. 1/2012 (49)
- Id., *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti? Ci sono forme alternative ai partiti per realizzare le due inclusioni?*, in *federalismi.it*, 24 dicembre 2014 (8 ss.)
- Police A.**, *Trasparenza e formazione graduale delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 1996 (229)
- Ponzio S.**, *La valutazione della qualità delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 2012 (47 e ss.)
- Predieri A.**, *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, 1974 (2469)
- Prisco S.**, *Il partito politico nel pensiero di Costantino Mortati*, in Lanchester F. (a cura di), *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli, 1989 (381-393)
- Pubusa F.**, *Diritto di accesso e automazione. Profili giuridici e prospettive*, Torino, 2006 (8)
- Putnam R.**, *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in *Journal of Democracy*, vol. 6, n. 1/1995
- Raniolo F.**, *La partecipazione politica*, Bologna, 2007 (75, 79, 98)

- Regonini G.**, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato* n. 73/2005
- Rescigno G.U.**, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012 (327)
- Id., *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975 (75 ss.)
- Id., voce *Forme di stato e forme di governo. Diritto costituzionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989 (16)
- Id., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995 (543 ss.)
- Id., *La responsabilità politica*, Milano, 1967 (113, 118 – 132)
- Id., *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988 (1341 ss.)
- Rescigno P.**, *L'attività di diritto dei gruppi parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1961 (300)
- Ridola P.**, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987
- Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011 (79)
- Id., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997 (1, 37, 39 ss., 62, 72)
- Id., *Garanzie, diritti e trasformazioni del costituzionalismo*, in *Parolechiave*, n. 19 (33)
- Id., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Diritto e società*, 1994 (461, 719)
- Id., saggio introduttivo *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in Nania R. e Ridola P., *I Diritti costituzionali*, II ed., Torino, 2006 (15 e ss., 20 ss., 49, 69 ss., 78, 114, 176)
- Id., *Partiti politici*, voce in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982 (72-73, 82, 97)
- Rimoli F.**, *Rappresentanza*, in *Dizionario costituzionale*, a cura di M. Ainis, Roma-Bari, 2000
- Rimoli F. - G. Salerno** (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, 2006
- Rizzoni G.**, *Art. 49*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit. (981ss.)
- Rodotà S.**, *Dieci tesi sulla democrazia continua*, in D. De Kerchove - A. Tursi, *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano, 2006 (149 ss.)
- Id., *Una costituzione per Internet*, in *Politica del diritto*, 2010
- Rolla G.**, *Manuale di diritto pubblico*, Torino, 2000 (301)
- Romagnoli U.**, *Il principio dell'eguaglianza sostanziale. Art. 3, 2 comma*, in Branca G. (a cura di) *Commentario della Costituzione*, cit. (162 ss.)
- Romano A.A.**, *La rappresentanza politica come legittimazione politica*, in *Archivio di Diritto Costituzionale*, Torino, 1990 (39 ss.)
- Romano C.**, *Open data e riutilizzo nel decreto trasparenza: propulsore per la democrazia e lo sviluppo o sfida ulteriore per i diritti fondamentali?*, in Califano

L. - Colapietro C. (a cura di), *Le nuove frontiere della trasparenza nella dimensione costituzionale*, cit. (264, 266)

**Romano Tassone A.**, *A chi serve il diritto di accesso? (riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto di accesso nella legge n. 241/190)*, in *Dir. amm.*, 1995 (315)

Id., *Sulla c.d. «funzione democratica» della motivazione degli atti dei pubblici poteri*, in Ruggeri A. (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale. Atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993* (33 ss.)

**Romboli R.**, *Commissione bicamerale e revisione costituzionale*, in Costanza P., **Ferrari G.F.**, **Florida G.G.**, **Romboli R.**, **Sicardi S.**, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998 (20 ss.)

Id., voce *Popolo*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1991

Id., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, (159 ss.)

**Ronchi P.**, *Il recall nella patria del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010 (364 ss.)

**Rosanvallon P.**, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, 2008

**Rossi G.**, **Rossi M.** e **Sommaggio P.**, *La Legge nella Società della Semi-Immortalità. I principi fondamentali*, Milano 2010 (38)

**Rossi L.**, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, XXVIII, Roma, 1949 (842)

**Rousseau J. J.**, *Il Contratto sociale*, Bari, 1992, a cura di Tito Magri

**Rubino A.**, *E-government: reti, organizzazione e servizi*, in G. De Minico (a cura di), *Dalla tecnologia ai diritti. Banda larga e servizi a rete*, Napoli, 2010 (207-224)

**Ruffilli R.**, *Istituzioni, Società, Stato, II, Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, a cura di Piretti M. S., Bologna, 1990 (142)

**Ruggeri A.**, *Composizione delle norme in sistema e ruolo dei giudici a garanzia dei diritti fondamentali e nella costruzione di un ordinamento "intercostituzionale"*, in *www.federalismi.it*, n. 10 del 20 maggio 2009

Id., *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità della politica»*, in *Pol. dir.*, 2000 (26)

**Ruini M.**, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953

Salerno G.M., *Il nomos dell'invisibile*, in AA.VV., *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, a cura di Rimoli F. e Salerno G.M., Roma, 2006 (147 ss., 152)

**Sandulli A.**, *La casa dai vetri oscurati: nuovi ostacoli all'accesso ai documenti*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007 (669)

**Sandulli A.M.**, *Legge (diritto costituzionale)* (voce), in *Nss.mo Dig. It.*, 1963 (638)

**Santonastaso D.**, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell'UE*, Napoli, 2004

- Sarais A.**, *Democrazia e tecnologie. Il voto elettronico*, Bologna, 2008 (12 ss.)
- Sartori G.**, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969 (156-157, 229 ss.)
- Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna, 1995 (296)
- Id., *La politica. Logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano 1979 (162)
- Id., *Liberalismo e costituzionalismo*, in *La libertà dei moderni tra liberalismo e democrazia. Atti del Convegno di Società Libera*, Milano 15-16-17 ottobre 1999 (54, 57-58)
- Sartori L.**, *Open government: what else?*, in *Le istituzioni del federalismo*, cit. (753 ss.)
- Satta F.**, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010 (299)
- Savino M.**, *Le riforme amministrative*, in Cassese S. (a cura di), *Trattato di Diritto Amministrativo*, tomo II, Milano, 2003 (2169 ss.)
- Scagliarini S.**, *La riservatezza e i suoi limiti. Sul bilanciamento di un diritto preso troppo sul serio*, Roma, 2013
- Schiera P.**, *Tra costituzione e costituzionalismo*, in Id., *Profili di storia costituzionale. I. Dottrina politica e istituzioni*, Brescia, 2011 (255)
- Schmitt C.**, *Il problema della sovranità*, in *Le categorie del politico: saggi di teoria politica*, trad. it. a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972 (43)
- Scidà G.**, *La partecipazione associativa*, in Gubert R. (a cura di), *La vita italiana alla postmodernità. Verso una nuova architettura dei valori*, Milano, 2000 (111-136)
- Scoca F.G.**, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2012 (21)
- Scognamiglio A.**, *Il diritto di accesso nella disciplina della l. 7 agosto 1990 n. 241 e il problema della legittimazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996 (93)
- Segatori R.**, *Le strutture sociologiche del concetto di governance*, in Id. e E. D'Albergo (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Milano, 2012 (10, 23 ss.)
- Id. (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea – II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, 2007
- Selleri V.B.**, *Il diritto all'informazione in Italia prima delle leggi n. 142/1990 e n. 241/90*, in Arena G. (a cura di), *L'accesso ai documenti amministrativi*, Bologna, 1991 (95)
- Silvestri G.**, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996 (3 ss.)
- Id., *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia* in Brunelli G., Pugiotto A. e Veronesi P., *Il diritto costituzionale come regola e come limite al potere. Studi in onore di Lorenza Carlassare*, V, Napoli, 2010 (1832 ss.)
- Simonati A.**, *La trasparenza amministrativa e il legislatore. Un caso di entropia normativa?*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2013 (749 ss.)

- Sintomer Y.**, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, 2009
- Siotto-Pintor M.**, *Le riforme del regime elettorale e le dottrine della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912
- Skinner Q.**, *La libertà prima del liberismo*, Torino 2001
- Smend R.**, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore - J Luther, Milano, 1988 (153)
- Spadaro A.**, *Dalla costituzione come "atto" (puntuale nel tempo) alla Costituzione come "processo" storico. Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quaderni cost.*, 1998 (416 ss.)
- Id., *Riflessioni sul divieto di mandato imperativo*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 67/1985, (21 ss., 23, 37 ss.)
- Spagna Musso E., *Emendamento* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, 1965 (829)
- Id., *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958 (14, 83-84, 113, 196, 253-254)
- Id., *Note sul diritto di petizione*, in *Rass. dir. pubb.*, 1957 (94 ss.)
- Id., *Scritti di Diritto Costituzionale*, Milano, 2008 (136-137, 146, 157, 159 ss., 357, 361)
- Stancati P.**, *Petizione* (voce), in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983 (596, 598 ss.)
- Teresi F.**, *Le istituzioni repubblicane. Manuale di diritto costituzionale*, Torino, 2002 (33 ss.)
- Terzi R.**, *Presentazione a Bortolotti F. - Corsi C. (a cura di), La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, 2012 (11)
- Togliatti P.**, *Opere*, vol. IV, 1944-1955, a cura di Luciano Gruppi, Roma, 1984 (197)
- Tönnies F.**, *Comunità e Società*, Milano 1963 (45)
- Tosi S.**, *Diritto parlamentare*, Milano, 1993 (296)
- Touraine A.**, *Lo Stato post-nazionale*, in A. Carbonaro (a cura di), *La legittimazione del potere. Problematiche del rapporto tra Stato, istituzioni e società*, Milano, 1986 (38 ss.)
- Trampus A.**, *Storia del costituzionalismo italiano nell'età dei Lumi*, Roma-Bari, 2009 (204)
- Tuccari F.**, *Plebiscitaria, ma soprattutto acefala. La democrazia nell'era post-democratica*, in *Il Mulino*, 6/2014
- Uleri P.V.**, *Referendum e iniziative popolari*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007 (73)
- Urbinati N.**, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Roma, 2010 (IX)
- Id., *Liberi e uguali. Contro l'ideologia individualista*, Roma-Bari 2011 (16, 87)
- Id., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009 (12, 20 ss., 43 ss., 119)
- Id., *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago, 2006

- Valastro A.**, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le regioni* n. 1/2009 (77 ss.)
- Id., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010 (1-2, 3 ss., 6, 9-10, 16 ss., 23, 31)
- Id., *Tecnologie e governance: i nuovi strumenti delle politiche partecipative a livello locale*, in [www.teutas.it](http://www.teutas.it), settembre 2008
- Vignudelli A.**, *Diritto costituzionale. Prolegomeni. Principi. Dinamiche*, Torino, 1997 (151)
- Id., *Istituzioni e dinamiche del diritto*, in *Dir. soc.*, 2006 (21)
- Villone M.**, *Intervento*, in *Forum, Quale spazio per il referendum abrogativo, oggi?* in *Rev. Dir. Cost.*, 2009 (324)
- Virga P.**, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948 (148 ss.)
- Vizioli N.**, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista de drét public* n. 48/2014 (197 ss.)
- Volpe G.**, *Diritti politici* (voce), in *Enc. Dir.*, XI, Roma, 1989 (1 ss.)
- Weber M.**, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922 (trad. it. *Economia e Società*, Vol. I, Ed. Comunità, Milano 1961 (38)
- Zagrebelsky G.**, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma-Bari, 2014
- Id., *Il diritto mite*, Torino, 1993 (48-49)
- Id., *La sovranità e la rappresentanza politica*, in *Lo stato delle istituzioni italiane: problemi e prospettive*, Milano, 1994
- Id., *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino, 2005 (47)
- Zampetti P.L.**, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Milano, 1965, (128 ss.)
- Zanon N.**, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Milano, 1991 (9 ss., 73 ss., 224-225, 328-329)
- Id., *Il transfughismo parlamentare: attenti a non toccare quel che resta del libero mandato parlamentare*, in *Quaderni costituzionali*, 2001 (137 ss.)
- N. Zanon e F. Biondi**, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, *Atti del Convegno di Milano*, 16-17 maggio 2000, Milano, 2001, XIV (9 ss., 42 ss., 111-112, 117, 124, 131, 132 ss., 204)
- Zimmerman J.F.**, *The recall. The Tribunal of the People*, Westport, Connecticut, London, 1997 (151)

## SITOGRAFIA

- [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- [www.libertaegiustizia.it](http://www.libertaegiustizia.it)
- [www.camera.it](http://www.camera.it)
- [www.computer.org](http://www.computer.org)
- [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

*www.cnipa.org*  
*www.federalismi.it*  
*www.forumcostituzionale.it*  
*www.garanteprivacy.it*  
*www.giuffré.it*  
*www.governo.it/*  
*www.istat.it/it/archivio/108009*  
*www.istat.it/it/archivio/143073*  
*www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it*  
*www.senato.it*  
*www.teutas.it*