

Democrazia rappresentativa *versus* democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa**

di

Fabrizio Politi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: una “terza via” fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta? – 2. La “proposta di legge popolare”: il progetto di revisione dell’art. 71 della Costituzione – 3. La “rappresentanza” nell’ordinamento europeo e “l’iniziativa dei cittadini europei”. – 4. L’esperienza francese: il Grand Débat National. – 5. Rappresentanza politica, sistema elettorale e partiti politici. – 6. La contrapposizione fra libero mandato parlamentare e mandato imperativo. – 7. Una risposta “antica”: rappresentanza politica, sovranità ed autonomia locale nella riflessione di Vincenzo Cuoco. – 8. Il distacco fra “classe politica” e “società civile”. La richiesta di “partecipazione” a livello nazionale e a livello locale. – 9. La necessità di “irrobustire” la democrazia. – 10. La “democrazia digitale”. Cenni.

1. - Introduzione. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: una “terza via” fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta? - Il tema della mia relazione è particolarmente ampio e complesso e concerne non solo un argomento “classico”, e centrale, del diritto costituzionale, ma anche punti molto controversi del contemporaneo dibattito anche politico. La distinzione tra democrazia rappresentativa (da un lato) e democrazia partecipativa e democrazia deliberativa (dall’altro) pone il quesito se queste ultime rinnovino la tradizionale contrapposizione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta¹ o se invece

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli studi dell’Aquila.

** Testo della Relazione preparata per il Convegno “*I caratteri della democrazia parlamentare oggi*”, programmato per il 23-24 marzo 2020 presso l’Università degli studi di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ - La dottrina sulla rappresentanza politica è sterminata. Senza pretesa di esaustività si vedano (oltre agli autori che saranno citati più avanti nel testo): AA.VV., *Il Parlamento, Atti del XV*

introducano elementi di novità. Non è mia intenzione, in questa sede, soffermarmi su questioni definitorie relative alla portata delle nozioni di democrazia deliberativa e di democrazia partecipativa ed alle eventuali differenze riscontrabili fra le due nozioni². Ma deve rilevarsi che, nonostante l'esistenza di differenti

convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Firenze 12-14 ottobre 2000, Padova, 2001; AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001; AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale Sovranità – Rappresentanza – Territorio*, Atti del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Trento, 11-12 novembre 2016, Napoli, 2017; B. Accarino, *Rappresentanza*, Bologna, 1999; V. Baldini, *Populismo versus democrazia costituzionale*. In "dialogo" con Andreas Voßkuhle, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2018; F.S. Bertolini, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Napoli, 1997; F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, 1984; P. Brunet, *Vouloir pour la Nation. Le concept de représentation et la théorie de l'État*, Paris, 2004; Id., *Sulla Rappresentanza*, Modena, 2012; L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*. Atti del Convegno di studio di Padova, 19-20-21 giugno 2003, Padova, 2004; L. Ciaurro – D. Nocilla, *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, pag. 543 ss.; G. Colavitti, *Rappresentanza e interessi organizzati*, Milano, 2005; V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, 1954, ora in Id., *Stato, Popolo, Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985; C. Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari, 2003; R. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1997; S. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?*, Bologna, 2002; C. Esposito, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pag. 6 ss.; G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 25 ss.; Id., *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2005; H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia e altri saggi*, Bologna, 1966; G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie Parteienstaat und repräsentative Demokratie: eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes*, traduz. it., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989; S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Spazio costituzionale e crisi economica*. Atti del XXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Padova, 17-19 ottobre 2013, Napoli, 2015, 55 ss.; C. Mortati, *Art. 1*, in *Comm. Cost.*, a cura di M. Branca, Bologna-Roma, 1971, 25 ss.; D. Nocilla, *Popolo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano, 1985, p. 382 ss.; G.U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.*, 1995, 543 ss.; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, 1992.

² - Anche su questi temi la dottrina è già molto ampia; nella dottrina italiana v. U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; S. Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017; A. Floridia, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017; M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004; F. Mercadante, *Il voto alle masse dalla democrazia diretta di Rousseau al populismo rappresentativo di Robespierre*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, 1977, Vol. 1, 709 ss.; A. Morelli, *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015; A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia: atti del Seminario di studio: Roma, 11-13 dicembre 1979*, Milano, 1980, 133 ss.; N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009; A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa: itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010; P.L. Zampetti, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. II, 513 ss.; Id., *Democrazia rappresentativa e democrazia*

posizioni in merito e nonostante gli sforzi compiuti nella direzione della individuazione di elementi di differenziazione fra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, gli esiti raggiunti non appaiono incontrovertibili e pertanto appare preferibile (sia pure in via problematica) propendere per l'opzione che tende a sovrapporre i due concetti usandoli come interscambiabili e riconoscendo che entrambe (democrazia deliberativa e democrazia partecipativa) cercano di dare risposte al medesimo problema: l'individuazione di strumenti di apertura dei «processi decisionali pubblici, nell'ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati»³.

partecipativa, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, 1972, 1473 ss.; Id., *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, 1995. Per la dottrina straniera v.: J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad.it, Milano, 1996; J. Elster, (eds.), *Deliberative democracy*, Cambridge, 1998; A. Bevoort, *Pour une démocratie participative*, Paris, 2002; J.S. Fishkin, P. Laslett, *Debating Deliberative Democracy*, Malden, 2003; S. Boaventura de Sousa (a cura di), *Democratizzare la democrazia: i percorsi della democrazia partecipativa*, Introduzione di G. Allegretti, Troina, 2003; M.-H. Bacque, H. Rey, Y. Sintomer (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, 2005; T. Zittel, D. Fuchs (eds.), *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?*, London-New York, 2006; F. Robbe (sous la direction de), *La démocratie participative*, Paris, 2007; L. Blondiaux, *Démocratie délibérative vs. démocratie agonistique? Le statut du conflit dans les théories et les pratiques de participation contemporaines*, in *Raisons politiques*, vol. 30, n. 2, 2008, 131 ss.; G. Smith, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, 2009; J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, Paris, 2013; G. Lebreton (sous la direction de), *La démocratie participative: enjeux et réalités. France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, Paris, 2013; J.S. Fishkin, *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, 2018; Y. Peters, *Political participation, diffused governance and the transformation of democracy: patterns of change*, London, New York, 2018; A. Bächtiger, J. S. Dryzek, J. Manesbridge, M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford, 2018.

³ - V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, 19, che qualifica la democrazia deliberativa come «metodo della decisione pubblica»; v. già R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2011; Id., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 67 ss., assegna alla nozione di democrazia deliberativa un «carattere più teorico» rispetto al «carattere più concreto» della (nozione di) democrazia partecipativa (e che individua nella prima un «carattere derivato» rispetto alla seconda); L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 2016, n. 4, 14, definisce la democrazia deliberativa «una forma più circoscritta e definita di democrazia partecipativa»; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione delle democrazie*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 17: «la democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative. Tuttavia rimangono tra le due correnti di idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la

E va rilevato che alcuni recenti istituti - ricompresi sotto le formule di “democrazia deliberativa” e di “democrazia partecipativa” - tendono a porsi come strumenti innovativi che, secondo alcuni, si discosterebbero dalla tradizionale contrapposizione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta in quanto espressione di una dimensione “nuova” della democrazia, dimensione i cui tratti salienti appaiono però ancora indefiniti. Una prima domanda da porsi è dunque quella relativa alla collocazione degli istituti della democrazia deliberativa e della democrazia partecipativa semplicemente all’interno della dimensione della democrazia diretta o se invece agli stessi, quando innestati nelle forme della democrazia rappresentativa (a livello nazionale o locale), possa (o debba) essere assegnato un significato “nuovo”⁴.

Un rapido sguardo al diritto comparato già indica molteplici esempi che possono essere ricondotti a modelli diversi dei rapporti fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. E così ci si può interrogare se l’esperienza del *Grand Débat National* francese, la revisione costituzionale *in itinere* in Italia degli artt. 71 e 75 Cost. e la disciplina posta dall’art. 11 del Trattato UE costituiscano esempi di democrazia deliberativa (o partecipativa) o comunque esempi di “risposta” alla “esigenza di integrazione” fra le due “tradizionali” forme – quella rappresentativa

componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso»; per P. Piciacchia, *La ricerca dell’incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCEonline*, 2020, n. 3, 3193 ss., “Se tendenzialmente, la democrazia deliberativa è riconducibile all’elaborazione teorica operata dalla dottrina anglo-americana – sviluppatasi nell’ambiente culturale anglosassone con gli studi realizzati negli anni ‘80 nel solco di quelli sulla democrazia degli anni ‘60 e ‘70 - la democrazia partecipativa sembra affondare le proprie radici nell’ambiente culturale sudamericano derivando dalle esperienze del mondo latino-americano quali quella *path-breaking* del budget partecipativo di Porto Alegre inaugurata nel 1989”. Da questa constatazione discenderebbe la “natura normativa e astratta” della democrazia deliberativa e l’assegnazione alla stessa di un carattere di «ideale normativo di democrazia» in quanto costruita sulla “inclusività” dei processi decisionali deliberativi. La democrazia partecipativa sarebbe invece denotata da un carattere «applicativo e concreto». Secondo questa prospettiva la democrazia deliberativa finirebbe per svolgere il ruolo di «sfondo teorico» all’interno del quale le diverse esperienze di democrazia partecipativa vengono a trovare collocazione quali «forme concrete, applicazioni delle teoria della democrazia deliberativa».

⁴ - P. Bilancia, *Democrazia diretta versus Democrazia rappresentativa. Profili problematici nel costituzionalismo contemporaneo*, in AA.VV., *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, XI, rileva che il «sistema della rappresentanza tradizionalmente inteso» è chiamato a misurarsi con una crescente richiesta di momenti partecipativi.

e quella diretta - di democrazia. E gli esempi citati sono tutti fondati sulla intenzione, più o meno dichiarata, di “superare” i limiti - strutturali o contingenti - della democrazia rappresentativa, sicché appaiono accomunati dalla constatazione di una tendenziale “debolezza” delle tradizionali forme della rappresentanza politica.

2. - La “proposta di legge popolare”: il progetto di revisione dell’art. 71 della Costituzione - La Camera dei deputati, nei primi mesi del 2019, ha approvato in prima deliberazione una proposta di modifica dell’art. 71 Cost. che introduce l’ipotesi di un’iniziativa legislativa popolare che può essere “approvata” mediante referendum⁵.

Più precisamente, si prevede che una “proposta di legge” presentata da almeno cinquecentomila elettori, qualora il Parlamento non la approvi entro diciotto mesi dalla presentazione, venga sottoposta a referendum approvativo: la proposta è approvata se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi, “*purché superiore a un quarto degli aventi diritto al voto*” (quindi è necessario che il numero dei voti favorevoli alla proposta – oltre a superare quelli contrari - raggiunga tale *quorum*). Nel caso in cui la proposta di legge popolare sia approvata dal Parlamento con modifiche “non meramente formali”, il referendum (“ove i promotori non vi rinunzino”) si svolgerà sempre sulla proposta presentata e, a seconda dell’esito del referendum, sarà promulgato o il testo approvato dalle Camere o il testo di cui alla proposta popolare. Si prevede dunque che, nel caso in cui il Parlamento approvi la “proposta di legge” apportando modifiche sostanziali al testo proposto, i “promotori” dell’iniziativa legislativa popolare possono esercitare un’opzione di scelta fra l’accettazione della deliberazione parlamentare e la richiesta dell’attivazione del referendum. E’ rimessa infine ad apposita legge (“approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera”) la disciplina di

⁵ - In dottrina si sono riscontrate diverse riflessioni: A. Morrone, *L’iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *federalismi.it*, 2018, n. 23, 1 ss.; A. Anzon Demmig, *L’iniziativa legislativa popolare “indiretta” (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 marzo 2019; V. De Santis, *L’iniziativa popolare rinforzata*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2019, n. 2, 1 ss.

attuazione con specifico riguardo al numero massimo di iniziative ammissibili per anno, al concorso di più proposte di legge di iniziativa popolare, alle modalità di verifica delle relative coperture finanziarie ed alla determinazione delle modalità che possano assicurare “eguale conoscibilità della proposta di iniziativa popolare e di quella approvata dalle Camere o della normativa vigente”.

La proposta di revisione costituzionale *in itinere* mira dunque ad innestare all'interno delle forme della democrazia rappresentativa l'istituto del referendum approvativo che verrebbe così introdotto nel nostro ordinamento costituzionale come necessaria conseguenza di una “proposta di legge popolare” non recepita dal Parlamento. La “proposta di legge” viene infatti a svolgere anche il ruolo di implicita iniziativa referendaria (di referendum approvativo) in caso di inerzia o di decisione contraria del Parlamento. Ma ci si deve interrogare sulle conseguenze che siffatto istituto può determinare sulle dinamiche della forma di governo ed in particolare sugli effetti nel caso di successo nel referendum della proposta popolare, qualora inteso come “bocciatura” - con conseguente delegittimazione da parte del corpo elettorale - dell'azione (o dell'inazione) del Parlamento (*rectius*, della contingente maggioranza politica). E' da segnalare inoltre come, nel progetto di revisione costituzionale, si ponga specifica attenzione al profilo della “conoscibilità della proposta”, mettendo così in luce un aspetto (quello concernente la garanzia di un'adeguata e corretta informazione) centrale per ogni riflessione relativa ai meccanismi di funzionamento di qualunque forma di democrazia ma soprattutto per quella diretta.

3. – La “rappresentanza” nell'ordinamento europeo e “l'iniziativa dei cittadini europei”. - Con riguardo all'ordinamento europeo, il Trattato dell'Unione Europea (TUE), all'articolo 10, esplicitamente afferma che “*Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa*”, specificando che la rappresentanza (“diretta”) dei cittadini europei (“a livello dell'Unione,”) avviene nel Parlamento europeo, mentre gli Stati membri “*sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta*

democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini". Il TUE configura dunque l'ordinamento europeo secondo un modello basato, da un lato, sulla legittimazione discendente dalla democrazia rappresentativa come instaurata in ciascuno Stato membro e, dall'altro lato, sulla legittimazione derivante dalla democrazia rappresentativa "propria" dell'ordinamento europeo, fondata sull'elezione dei membri del Parlamento europeo da parte dei "cittadini europei"⁶. A questo proposito bisogna aggiungere che la cittadinanza europea discende dal possesso della cittadinanza di uno Stato membro, confermandosi così la peculiarità (o, se si preferisce, la persistente – ed irrisolta – ambiguità) dell'ordinamento europeo oscillante fra la legittimazione derivante dagli Stati membri ed una "legittimazione propria" (*id est*, tutta interna all'ordinamento europeo)⁷.

L'art. 10 TUE prevede il diritto di ogni cittadino europeo di "*partecipare alla vita democratica dell'Unione*" ed a questo fine si specifica che le decisioni delle istituzioni europee "*sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini*"⁸. Il TUE pone l'accento anche sul ruolo dei partiti politici specificando che gli stessi "*a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione*". L'art. 11 TUE aggiunge che le istituzioni europee conferiscono ai cittadini europei ed alle associazioni rappresentative ("*attraverso gli opportuni canali*") "*la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione*". A questo fine si precisa che le istituzioni europee "*mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile*", ed è rimesso alla Commissione europea ("*al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione*") il compito di procedere "*ad ampie consultazioni delle parti interessate*". Si prevede inoltre che almeno un milione di cittadini europei, aventi la cittadinanza di un

⁶ - Al riguardo v. F. Politi, *Rappresentanza politica e assetto istituzionale dell'ordinamento europeo*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005.

⁷ - Su questi temi si permette di rinviare a F. Politi, *Temi di diritto dell'Unione Europea*, IV ediz., Torino, 2019; Id., *Diritto costituzionale dell'Unione europea*, II ediz., Torino, 2021;

⁸ - Al riguardo v. già F. Politi, *Il principio di trasparenza*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo*, vol. II, *L'esercizio delle competenze*, Milano, 2005.

numero significativo di Stati membri (individuato in sette dal regolamento n. 788 del 2019), “possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei trattati”⁹.

Una “iniziativa dei cittadini europei” (ICE) è dunque una richiesta rivolta alla Commissione europea e finalizzata alla predisposizione, da parte di quest’ultima, di una proposta legislativa (o di uno “specifico strumento giuridico”) dell’Unione Europea. Il potere di iniziativa dei cittadini europei è disciplinato dal regolamento UE 2019/788 (che ha abrogato il precedente regolamento UE n. 211/2011) che indica i requisiti di ammissibilità che la richiesta deve rispettare. Con riguardo alla procedura, la relativa richiesta può essere avanzata da un comitato organizzativo («comitato dei cittadini») composto da almeno sette elettori europei (cioè aventi l’età necessaria per votare alle elezioni del Parlamento europeo) residenti in almeno sette Stati membri (ma non necessariamente di diversa nazionalità). Il “comitato” deve richiedere alla Commissione europea la “registrazione dell’iniziativa”¹⁰. Entro sei mesi la Commissione europea decide sulla richiesta di registrazione dell’iniziativa, negandola in caso di mancato rispetto dei requisiti procedurali oppure se l’iniziativa esula dai poteri della Commissione o nel caso in cui

⁹ - In dottrina v. P. Vipiana, *L’iniziativa dei cittadini europei e l’iniziativa legislativa popolare nell’ordinamento italiano: due istituti a confronto*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, n. 3; A. Santini, *L’iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell’Unione?*, Napoli, 2019; A. Damato, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Diritto dell’Unione Europea*, 2017, 39 ss.; R. Mastroianni – A. Maffeo (a cura di), *L’iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015; A. Simoncini – E. Longo, *Il primo scoglio del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2013, n. 3, p. 1 ss.; D. Ferri, *L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, n. 2, 297 ss.; F. Ferraro, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. it. di dir. pubbl. com.*, 2011, p. 727 ss.; N. Levrat, *L’initiative citoyenne européenne: une réponse au déficit démocratique?*, in *Cahiers de Droit Européen*, 2011, 53 ss.; G. Allegri, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell’Unione europea: prime riflessioni*, in *federalismi.it*, 2010, n. 23, 1 ss.; R. Kies, P. Nanz (sous la direction de), *Les nouvelles voix de l’Europe: analyse des consultations citoyennes, avant-propos de Viviane Reding; préface de Philippe Poirier*, Windhof, 2014; G. Bordino (ed.), *A new right for democracy and development in Europe: the Europe Citizens’ Initiative (ECI)*, Brussels, 2015.

¹⁰ - La registrazione avviene mediante il deposito di un documento indicante il titolo, la materia, una breve descrizione dell’iniziativa, il provvedimento normativo proposto, oltre alle informazioni sui membri del comitato e sulle fonti di sostegno e di finanziamento dell’iniziativa.

l'iniziativa risulti manifestamente futile, ingiuriosa o vessatoria oppure contraria ai valori dell'Unione Europea (come delineati dall'art 2 del TUE)¹¹.

Una volta registrata l'iniziativa, gli organizzatori (cui è concessa l'opportunità di presentare l'iniziativa in un'audizione pubblica organizzata dal Parlamento europeo) hanno dodici mesi a disposizione per la raccolta di almeno un milione di dichiarazioni di sostegno (che possono essere raccolte in formato cartaceo o elettronico)¹². Perché "l'iniziativa dei cittadini europei" sia valida in uno Stato membro, il numero dei firmatari in quello Stato membro non deve essere inferiore al numero dei deputati al Parlamento europeo eletti in tale paese moltiplicato per 750. In questo modo, il numero minimo di dichiarazioni di sostegno è determinato applicando il sistema - di proporzionalità decrescente - utilizzato per stabilire la distribuzione dei seggi nel Parlamento europeo tra gli Stati membri. L'Ice si presenta dunque come un'iniziativa (non solo legislativa) popolare che opera quale "impulso" nei confronti della Commissione europea.

4. – L'esperienza francese. Il Grand Débat National. – In Francia si è registrata, nel 2019, l'esperienza del *Grand Débat national*, quale risposta alla crisi dei "gilets jaunes", ma bisogna ricordare che in l'istituto del *débat public*, quale strumento di democrazia partecipativa operante nell'ambito del procedimento amministrativo¹³,

¹¹ - La decisione con cui la Commissione rifiuta di registrare iniziative dei cittadini europei può essere impugnata avanti al giudice europeo. A questo proposito può ricordarsi la sentenza del Tribunale UE del 3 febbraio 2017 che ha annullato la decisione con cui la Commissione aveva rifiutato di registrare l'ICE "Minority SafePack"; su questa vicenda v. A. Simoncini, *La prima sentenza che annulla il rifiuto da parte della Commissione di una proposta d'iniziativa popolare: una vera apertura alla democrazia partecipativa in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2017, 417 ss.; M. Inglese, *Recent trends in European citizens' initiatives: the General Court case law and the Commission's practice*, in *European Public Law Review* 2018, 335 ss.

¹² - Ad oggi quattro iniziative hanno raggiunto il numero richiesto di firme: "Right2Water" (relativa al diritto all'acqua), "One of Us" (relativa alla protezione della vita dal concepimento), "Stop Vivisection" (contro la vivisezione) e "Ban Glyphosate" (per vietare l'uso del glifosato).

¹³ - Su tale istituto v. M. Fromont, *Fondements de la démocratie participative en droit français*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit. 47 ss.; S. Vallemont (sous la direction de), *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, Paris, 2001; L. Simard, L. Lepage, J.-M. Fourniau, M. Gariépy, M. Gauthier (sous la direction de), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement*, Paris, 2006; D. Turpin, *Démocratie représentative et démocratie participative*, in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, 2008, 565 ss.; J. Chevallier, *La démocratie délibérative: mythe et réalité*, in *Politique, communication et*

è stato introdotto con la legge Barnier n. 95-101 del 2 febbraio 1995, relativa *au renforcement de la protection de l'environnement*. L'applicazione di tale istituto ha determinato in Francia un significativo sviluppo della partecipazione degli amministrati alle decisioni della pubblica amministrazione (c.d. "democrazia amministrativa") esplicantesi mediante consultazioni locali, concertazioni, inchieste pubbliche e consultazioni sulle piattaforme elettroniche. Il *débat public* ha progressivamente assunto la configurazione di uno strumento di democrazia partecipativa chiamato a svolgere una "consultazione preventiva" delle comunità di riferimento sulle decisioni di programmazione e pianificazione riguardanti l'ambiente¹⁴. La legge Barnier ha istituito anche la *Commission Nationale du Débat Public*, le cui prerogative sono state estese dalla successiva legge sulla democrazia di prossimità (n. 2002-276 del 27 febbraio 2002, che le ha assegnato la qualifica di

technologies. Mélanges en l'honneur de Lucien Sfez, Paris, 2006, 75 ss.; J. Chevallier, *Le débat public en question*, in *Pour un droit commun de l'environnement. Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, Paris, 2007, 489 ss.; F. Massit-Folléa, Cécile Méadel, *Introduction. Communication et débat public*, in *Hermès, La Revue*, n.1, 2007, n. 47, 9 ss.; L. Monnoyer-Smith, *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès, La Revue*, n.1, 2007, n. 47, 19 ss.; M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, 2007.; R. Badouard, C. Mabi, *Le débat public à l'épreuve des controverses*, in *Hermès, La Revue*, n. 1, 2015, n. 71, 145 ss.; R. Badouard, C. Mabi, *Controverses et débat public: nouvelles perspectives de recherche*, *Hermès, La Revue*, n. 3, 2015, n. 73, 225 ss.; P. Zémor, *Développer en France une culture du débat public*, in *Revue française d'administration publique*, n. 4, 2015, n. 156, 1101 ss.

¹⁴ - Secondo J.-J. Helin, *La loi Barnier et la participation du public. Adjustements et innovation*, in *Revue Juridique d'Environnement*, n. 2, 1995, 225, «L'introduction en droit français, dans un texte législatif, d'un droit au débat public, est incontestablement une innovation importante mais qui, pour éviter toute illusion et toute ambiguïté, doit clairement être située dans son esprit et dans son contexte»; per M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Introduction*, in Id., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 10, il *débat public* ha rappresentato un «laboratoire de nouveaux modes d'organisation de la discussion collective et de la participation»; P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., pagg. 3193 ss. (ed ampia dottrina ivi citata), rileva che nella dottrina francese non sono mancate voci critiche alla procedura del *débat public*, che ne hanno evidenziato il carattere "limitato", in quanto applicabile solo a rilevanti azioni pubbliche di pianificazione di interesse nazionale, o la limitata capacità dello stesso di coinvolgere tutte le categorie interessate, o, ancora, il preponderante ruolo della CNDP alle cui valutazioni è rimessa tutta l'organizzazione del *débat public*; al riguardo v. R. Rollant, *De la légitimation des acteurs à la légimité du débat public*, in M. Revel, C. Blatrix; L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Hériard Dubreuil, R. Lefebvre, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, cit., 178 ss; e R. Lefebvre, *Les élus: des acteurs peu dialogiques du débat public*, *ibidem*, 207 ss., ha evidenziato il non semplice rapporto che si instaura tra lo strumento del *débat public* e gli eletti.

autorità amministrativa indipendente), e poi dalla legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 (c.d. *Grenelle II*). La *Commission Nationale du Débat Public* svolge un ruolo centrale essendo chiamata a stabilire i principi relativi alle modalità di svolgimento del dibattito, a svolgere attività consultiva in merito all'organizzazione del dibattito e all'informazione dei cittadini e a vigilare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione di progetti d'interesse nazionale.

Il *Grand Débat National*, che ha preso le mosse dall'esperienza del *débat public*, è stato ritenuto un'originale esperienza di sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa con esiti in "chiaroscuro"¹⁵. Annunciato dal Presidente Macron nel dicembre 2018 ed ufficialmente comunicato il 13 gennaio 2019 con una *Lettre aux Français*, il *Grand Débat National* – che si è articolato in quattro grandi temi: fisco e spesa pubblica, organizzazione dei servizi pubblici, transizione ecologica, democrazia e cittadinanza - è stato avviato il 15 gennaio 2019 per svolgersi fino al 15 marzo 2019 (al 18 marzo per i contributi su internet). Il Governo ha giocato un ruolo chiave nella preparazione e nello svolgimento del *Grand Débat National*. E se inizialmente l'esecutivo aveva richiesto alla *Commission Nationale du Débat Public* di svolgere un ruolo di consulenza nell'organizzazione di tale dibattito, l'intervento della *CNDP* di fatto è stato circoscritto alla sola fase iniziale¹⁶. Ed infatti il *Grand Débat National* – che ha avuto effetti anche in ambito

¹⁵ - P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, cit., pagg. 3193 ss., definisce tale iniziativa "un interessante esperimento volto a far uscire lo strumento del dibattito pubblico dall'ambito amministrativo per consentirne un'utilizzazione nell'ambito del diritto costituzionale".

¹⁶ - Il *Grand Débat National* si è svolto secondo una procedura *ad hoc*, disciplinata dal decreto n. 2019-23 del 14 gennaio 2019. La *CNDP* (Decisione n. 2018/121/GDN/1 del 17 dicembre 2018) aveva inizialmente accolto la richiesta del Governo di svolgere un'attività di consulenza e di "accompagnamento" del *Grand Débat National*, ma, in seguito ad un disaccordo intercorso con il Governo sulle garanzie d'indipendenza nello svolgimento del dibattito, la Presidente della *CNDP*, Chantal Jouanno, dopo la fase iniziale di organizzazione, ha deciso di interrompere la collaborazione presentando le relative dimissioni. La *CNDP* aveva elaborato un documento (C. Jouanno, *Rapport, Mission d'accompagnement et de conseil pour le Grand Débat National*, 19 gennaio 2019) nel quale indicava il metodo da seguire ed alcuni principi da rispettare nello svolgimento del *Débat National*; in dottrina v. É. Buge, C. Morio, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, in *Revue du droit public*, n. 5, 2019, 1213.

parlamentare¹⁷ ed il cui impianto è stato utilizzato anche in iniziative successive¹⁸ - è stato oggetto di critiche relative all'organizzazione dello stesso, ritenuta poco trasparente e non del tutto garante di neutralità, ma va parimenti rilevato che tale esperienza ha dato testimonianza di un'elevata richiesta di partecipazione proveniente dal corpo elettorale. Si è trattato dunque di un'esperienza significativa in quanto "grande evento di mobilitazione partecipativa, a livello nazionale"¹⁹. Al tempo stesso è stato rilevato che tale strumento non ha trasferito alcun potere decisionale finale in capo ai partecipanti. Il *Grand Débat National* ha dunque operato come un'arena di confronto fra opinioni e così, da questo punto di vista, riemerge il punto "debole" di quelle forme partecipative che, se non collocate all'interno di una specifica procedura decisionale, finiscono per correre il rischio di essere

¹⁷ - P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., ricorda la riforma del Regolamento dell'Assemblea Nazionale (Risoluzione n. 281 del 4 giugno 2019) registrata subito dopo il *Grand Débat National*, riforma in base alla quale le petizioni che raggiungono le centomila sottoscrizioni sono messe *on line* sul sito dell'Assemblea Nazionale e assegnate alla commissione di merito che le esamina alla presenza dei primi firmatari; v. anche P. Piciacchia, *Oltre il Grand Débat National: la proposta di modifica del Regolamento dell'Assemblea Nazionale e la rivincita del diritto interno delle Camere*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2019, n. 1, 1 ss.; Id., *La via francese delle riforme tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2017, n. 3, 1 ss.

¹⁸ - Dopo il *Grand Débat National*, la *Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République* ha avviato una consultazione *en ligne* aperta a tutti i cittadini, nell'ambito dell'esame di una proposta di legge (n.1785 del 20 marzo 2019) relativa alla lotta contro le manifestazioni di odio su internet; successivamente il Governo, di fronte alle critiche e alle proteste relative alla riforma delle pensioni, ha svolto (su piattaforma informatica, dal 4 ottobre all'8 dicembre 2019) una *Consultation citoyenne sur les retraites*.

¹⁹ - Per P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., 3493 ss., il *Grand Débat National* ha costituito un elemento d'innovazione rispetto allo strumento del *débat public* giacché ha consentito ad uno strumento di democrazia partecipativa di "varcare la soglia del diritto amministrativo". E questo aspetto positivo non viene offuscato dall'obiettivo «politico» del Presidente Macron (risposta alla crisi di delegittimazione operata dalla rivolta dei *gilets jaunes*), giacché va comunque apprezzata, in questa scelta, "la capacità della politica di cogliere in una crisi sistemica ... l'esigenza di un'apertura verso una «*démocratie délibérative et continue*». E tale scelta è stata premiata dai cittadini in termini di partecipazione al dibattito. Per É. Buge, C. Morio, *Le Grand débat national, apports et limites pour la participation citoyenne*, cit., 1205 ss.: «*L'organisation du Grand débat a donc été marquée par une tension intrinsèque entre objectifs politiques et procédure consultative. C'est bien la logique politique qui prévalu, à savoir, pour le président de la République, reprendre la main sur les événements et restaurer son image personnelle. Le Grand débat, s'il ne s'est pas résumé à cela, a constitué, sur le plan politique, une grande entreprise de relégitimation, le président de la République participant personnellement à seize réunions publiques pour plus de 85 heures de débat*».

«ininfluenti ai fini della decisione pubblica»²⁰. Ed infatti il *Grand Débat National* “ha lasciato aperta la questione del *suivi*”, ovvero della traduzione in decisioni concrete delle questioni emerse nel dibattito nazionale²¹.

5. - Rappresentanza politica, sistema elettorale e partiti politici. - La riflessione sulla rappresentanza politica concerne un'infinità di questioni. Impegnerebbe troppo spazio, in rapporto alle dimensioni della presente relazione, lo svolgimento anche solo di una rapida analisi dell'ampio ed articolato dibattito in materia. Sia consentito solo ricordare i magistrali lavori di Pierre Rosanvallon sul “popolo introvabile”²², di Hasso Hofmann sulla differenza fra “rappresentanza” e “rappresentazione” (fra *Vertretung* e *Repräsentation*)²³ e, per quanto riguarda la dottrina di lingua inglese, l'opera di Hanna F. Pitkin sul concetto di rappresentanza²⁴. E, con specifico riguardo ai rapporti fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, sia consentito rinviare anche ai contributi i Carré de Malberg²⁵ e di Ernst Fraenkel²⁶.

²⁰ - V. Molaschi, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, cit., 19.

²¹ - P. Piciacchia, *op. ult. cit.*, “anche per il *Grand Débat National* si è riproposto il tema relativo alla sua utilità: il confine tra una discussione già presa, che si apre alla riflessione pubblica su determinati temi, e la costruzione di un progetto con i cittadini, i quali si trovano a non avere alcun controllo successivo sulla decisione, è molto sfumato e mette in gioco la natura stessa del *Grand Débat National* e l'eterna tensione tra la partecipazione del pubblico e le logiche classiche della rappresentanza”.

²² - P. Rosanvallon, *Il popolo introvabile. Storia della rappresentanza politica in Francia*, Bologna, 2005.

²³- H. Hofmann, *Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Berlin 1974, IV Auflage 2003, traduz. it. *Rappresentanza - rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, 2007.

²⁴ - H. Fenichel Pitkin, *Il concetto di rappresentanza* (1967), Soveria Mannelli, 2018.

²⁵ - R. Carré de Malberg, *Considération théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public*, 1931, 225 ss.; di tale Autore è d'obbligo il richiamo a *Contribution à la Théorie générale de l'État*, Paris, Tomo I e Tomo II, 1920, 1922; Id., *La loi, expression de la volonté générale: étude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875*, Paris, 1931; sul pensiero di Carré de Malberg fondamentale è sempre M. Galizia, *Il positivismo giuridico di Raymond Carré de Malberg*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 2, 1973, 340 ss.; nella dottrina di lingua francese v. R. Capitant, *Carré de Malberg et le régime parlementaire*, in AA.VV., *Centenaire de Carré de Malberg, Journées d'études*, Paris, 1966, 145; É. Maulin, *La théorie de l'État de Carré de Malberg*, Paris, 2003.

Il richiamo alle maggiori riflessioni sul tema è funzionale a ribadire la erroneità – scientifica e politica - delle ricostruzioni fondate su uno schema “rappresentante-rappresentato” che presuppongono una visione unitaria (o monolitica), e dunque non plurale, del “rappresentato”. La rappresentanza politica è (e deve essere) un concetto necessariamente plurale²⁷. E sia sufficiente ricordare il saggio di Rosanvallon circa la constatazione che il rappresentato (“introvabile”) trova configurazione, giuridica e reale, grazie al rappresentante. E, in questa prospettiva, decisive si rivelano anche le “modalità di formazione” del rappresentante. Emerge così l'importanza del sistema elettorale, ricomprendendo in tale espressione non solo la scelta di fondo fra modelli maggioritari e modelli proporzionali, ma anche tutti gli ulteriori aspetti che disciplinano il funzionamento di un determinato sistema elettorale (dalla dimensione dei collegi, alla strutturazione delle liste, ecc.) perché questi aspetti incidono, oltre che sugli esiti, sulla stessa “strutturazione” della consultazione elettorale e dunque anche sulla conformazione dell'assetto politico-partitico. E così giungiamo al nodo centrale della riflessione sulla rappresentanza politica che è quello relativo al ruolo dei partiti politici e la cui fenomenologia - non a caso - trova disciplina in tutte le costituzioni del secondo dopoguerra²⁸.

Prima dell'assunzione da parte dei partiti politici di un ruolo centrale nel funzionamento della democrazia parlamentare, la difesa delle “virtù” della rappresentanza politica - secondo l'impostazione risalente all'illuminismo francese - poggiava sulla capacità della stessa di consentire l'assunzione di decisioni “appropriate” nonché di selezione di “adeguate” classi dirigenti. Ma entrambe queste considerazioni sembrano messe in crisi dall'esperienza della

²⁶ - E. Fränkel, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, Tubingen, 1958, traduz. it. *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994

²⁷ - Su tali profili, da ultimo, v. V. Baldini, *Riduzione del numero dei parlamentari, democrazia di decisione, dinamiche del politico. Un'analisi critica della semplificazione strutturale delle assemblee rappresentative*, in *dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020.

²⁸ - Al riguardo v. P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 662 ss.; Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

contemporaneità²⁹. Al tempo stesso va ricordato che la democrazia rappresentativa instaura, nell'assunzione delle decisioni, una procedimentalizzazione che ha alla sua base la legittimazione democratica fondata sulle elezioni. Dunque, da un lato, il suffragio elettorale, quale momento iniziale - e legittimante - della dimensione della rappresentanza politica e, dall'altro lato, il procedimento parlamentare quale momento di sostanziale confronto fra le diverse *Weltanschauungen* in campo. A questo proposito, è stato sottolineato come la teoria kelseniana del parlamentarismo democratico, muovendo dalla negazione di ogni sorta di *Verabsolutierungen*, miri a garantire il pluralismo affidando la formazione del consenso "ad una procedura antitetico-dialettica di contemperamento fra interessi opposti". Ma la democrazia procedurale kelseniana mostra i propri limiti nelle "società disomogenee", caratterizzate da "antagonismi profondi" in cui gli strumenti della democrazia procedurale non aiutano a pervenire al consenso. Pertanto "il problema centrale del costituzionalismo contemporaneo" è rappresentato dalla individuazione "degli strumenti idonei a stabilizzare nel tempo il consenso sui valori fondamentali" e, a questo fine, deve ribadirsi il "ruolo decisivo" giocato dalle "forme di organizzazione del pluralismo"³⁰.

La democrazia rappresentativa non è uno strumento destinato all'elezione di automi eterodiretti (dal *leader* di turno o dal collegio elettorale o da un introvabile e indefinito "popolo" o "corpo elettorale"), ma strumento, da un lato, di selezione delle classi dirigenti e, dall'altro lato, di "riflessione ulteriore" - anche in termini di mediazione e confronto - in merito alle decisioni da assumere. E proprio da questo

²⁹ - B. Manin, *Principes du Gouvernement Représentatif*, Paris, 1995, traduz it., *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010 (traduzione della versione in lingua inglese, *The Principles of Representative Government*, New York, 1996), 219, secondo cui nei primi decenni del XXI secolo si registra un mutamento epocale paragonabile a quello avvenuto (in ragione dell'allargamento del suffragio elettorale e dell'avvento dei partiti politici di massa ideologicamente orientati) tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo. Per F. Lanchester, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014, 13, la «personalizzazione della contesa nelle società di massa per la conquista di posizioni monocratiche» costituisce la causa del venir meno della «rappresentatività del personale politico parlamentare» e dunque causa della crisi della rappresentanza politica.

³⁰ - P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987, 35 ss.; F. Rimoli, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999; Id., *Democrazia, Pluralismo, Laicità*, Napoli, 2013.

punto di vista si riesce a prendere atto della sostanziale differenza intercorrente fra gli istituti di democrazia diretta, in cui l'esercizio della democrazia si esaurisce nella scelta fra un "sì" o un "no" (e di qui l'importanza anche della formulazione del relativo quesito), e gli istituti della democrazia rappresentativa, caratterizzati da una procedimentalizzazione che è espressione di pluralismo in quanto forma di riconoscimento delle altrui opinioni e della necessità di continui momenti di confronto e di compromesso. In questo quadro (ma su questo aspetto si tornerà più avanti) è necessario interrogarsi sia sulla capacità delle forme - oggi proposte - della democrazia deliberativa e partecipativa di arricchire la dimensione pluralistica delle procedure di assunzione delle decisioni, sia se le stesse vengano a porsi come momento di superamento di una contingente crisi della democrazia rappresentativa³¹ o addirittura come superamento della stessa contrapposizione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta e dunque quale "terza via" per la (e dunque quale ulteriore principio di legittimazione di) elaborazione e assunzione delle decisioni.

6. - La contrapposizione fra libero mandato parlamentare e mandato imperativo. -

L'elaborazione delle risposte ai numerosi interrogativi sopra delineati non può non prendere le mosse dal contenuto che si intenda assegnare alla rappresentanza politica. Numerosi sono i significati che il sostantivo "rappresentanza" porta con sé. Nel dibattito sorto a ridosso della rivoluzione francese, la rappresentanza politica è configurata come istituto che dà vita ad un "meccanismo di scelta" dei migliori, ed è su questa accezione che si fonda anche il principio del divieto di mandato imperativo (formalmente basato sul fatto che il deputato "*rappresenta la nazione*"). La nozione della rappresentanza politica che si afferma con la rivoluzione francese presupponeva un suffragio elettorale molto ristretto, fondato su base censitaria, e con il risultato di un parlamento monoclasse. A partire dalla

³¹ Sull'esigenza di integrazione della rappresentanza politica con strumenti di partecipazione quale esigenza connaturata allo stesso principio democratico, P. Bilancia, *Crisi della democrazia e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in P. Bilancia (a cura di), *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, cit., 6-7.

seconda metà del diciannovesimo secolo (ed ancor più in quello successivo), con il progressivo allargamento del suffragio elettorale e con l'affermazione dei partiti politici di massa³², anche la riflessione sul divieto di mandato imperativo acquista un nuovo significato in quanto riguardante deputati eletti all'interno di schieramenti ideologicamente orientati e riguardo ai quali il rapporto bilaterale "elettore-eletto" viene ad essere caratterizzato dalla presenza di un "segmento intermedio" ("elettore-partito politico-eletto") che gioca un ruolo decisivo.

Non meraviglia dunque - e non è nemmeno un elemento di novità odierna - il fatto che la riflessione sulla rappresentanza politica sia continuamente attraversata dal contrasto fra libero mandato parlamentare e mandato imperativo. Già nel vivace dibattito registrato durante la rivoluzione francese, alla teoria del *gouvernement représentatif*, basata sull'indipendenza e sull'irresponsabilità del singolo deputato (e dell'assemblea parlamentare nel suo complesso), si contrappone la visione giacobina, favorevole al mandato imperativo e alla revocabilità dei rappresentanti da parte del corpo elettorale³³. Il pensiero giacobino era strettamente legato alle riflessioni di Jean Jacques Rousseau, fondate sulla logica dell'identità democratica e secondo cui la sovranità del popolo ("la volontà generale") non conosce rappresentanza: è essa stessa o è tutt'altro. Per Rousseau (*Du contrat social*, III, 15) "*La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point ... Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; il ne peuvent rien conclure définitivement*". I deputati non possono essere i "rappresentanti del popolo" - giacché il rappresentante agisce interpretando autonomamente la volontà del rappresentato esercitando dunque un mandato libero - ma solo "commissari" (o "delegati") del popolo (che operano quali semplici "portavoce" della volontà popolare). In tale quadro il mandato imperativo, oltre ad assicurare la "identità fra governanti e governati", costituisce il mezzo che consente di evitare la corruzione.

³² - Per tutti v. P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 866 ss.

³³ - Sul relativo dibattito v. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Milano, 1991 (e bibliografia ivi citata).

La *vis* polemica, sviluppatasi proprio durante la rivoluzione francese, riguardante la contrapposizione fra mandato imperativo e libero mandato parlamentare, influenzerà anche i dibattiti dei decenni successivi. Ed è in questo ambito che vanno collocate anche quelle concezioni che tendono ad individuare nel libero mandato parlamentare un elemento di netta discontinuità rispetto all'*ancien régime*. Ma è stato parimenti ricordato che nelle assemblee medievali la linea di demarcazione fra mandato imperativo e mandato libero in realtà non sempre si presentava in maniera netta, riscontrandosi anche casi in cui ai rappresentanti veniva riconosciuta una *plena potestas*. Ed è proprio con riguardo a questo panorama così complesso che si deve affrontare la nozione del "rappresentato", rigettando ogni visione del popolo inteso come corpo unitario e ribadendo invece la necessità di una visione plurale e pluralistica della rappresentanza³⁴. Ma sicuramente non aiutano, nell'affrontare quest'ordine di problematiche, la personalizzazione della politica e la tendenza ad allocare la rappresentanza (quasi esclusivamente) nella funzione di governo. Appaiono dunque ancora decisive le parole utilizzate dalla Corte costituzionale nella sent. n. 14 del 1964, secondo cui l'art. 67 della Costituzione "è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento" e che la funzione del divieto del mandato imperativo è quella di assicurare la libertà del parlamentare "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".

7. – Una risposta "antica": rappresentanza politica, sovranità ed autonomia locale nella riflessione di Vincenzo Cuoco. – Proprio agli inizi del XIX secolo, e con riguardo alle problematiche della rappresentanza, si devono a Vincenzo Cuoco significative riflessioni relative all'esercizio della sovranità popolare a livello delle autonomie locali mediante assemblee locali. Cuoco (nei "Frammenti di lettere dirette

³⁴ - Al riguardo v. P. Ridola, *Divieto di mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, *Le fonti normative e altri temi di vario diritto*, Padova, 1985, p. 680 ss.; Id., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987; Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011.

a Vincenzo Russo" aventi ad oggetto il Progetto di Costituzione elaborato da Mario Pagano e pubblicate in appendice al "Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799")³⁵, con riguardo specifico all'esperienza del territorio della nazione napoletana, ricordava la "base antica, nota e cara al popolo" rappresentata appunto dall'autonomia assegnata ai municipi e su cui Cuoco invitava ad elevare "l'edifizio della sovranità del popolo".

Cuoco, pur critico del principio del divieto di mandato imperativo in quanto strumento che sottrae la sovranità al popolo, metteva in guardia dai rischi provenienti dalla prassi delle giacobine "assemblee primarie". La risposta di Cuoco risiedeva nell'innesto nelle strutture dell'organizzazione statale di forme di democrazia diretta proprie dell'autonomia locale come storicamente realizzatesi. Per Cuoco la "sovranità" del popolo si esprime innanzitutto a livello dei singoli territori comunali, ricollegandosi all'esperienza delle "università" (cioè dei comuni) che adottavano decisioni relative alla gestione dei propri diritti (gestione delle proprietà collettive, dei diritti di uso civico, ecc.) e alla elezione dei propri rappresentanti nei contenziosi contro i feudatari (i "baroni") o contro l'amministrazione statale (il "fisco").

La soluzione proposta da Cuoco discende non da una elaborazione teorica, ma dall'esperienza storica: "La nazione napolitana offre un metodo più semplice. Essa ha i suoi comizi, e son quei parlamenti che hanno tutte le nostre popolazioni: avanzi di antica sovranità, che la nostra nazione ha sempre difesi contro le usurpazioni dei baroni e del fisco. E' per me un diletto ritrovarmi in taluno di questi parlamenti, e vedervi un popolo intero riunito discutervi i suoi interessi, difendervi i suoi diritti, sceglier le persone cui debba affidar le sue cose: così, i pacifici abitanti delle montagne dell'Elvezia esercitano la loro sovranità; così, il più grande, il popolo romano, sceglieva i suoi consoli e decideva della sorte dell'universo. Vuoi tu anche presso di noi il popolo sovrano? Senza i proclami, senza le ampollose frasi della rivoluzione, senza nemmeno far sospettare al popolo

³⁵ - Al riguardo v. F. Politi, *Popolo, costituzione e rappresentanza nel pensiero di Vincenzo Cuoco*, in *Rivoluzione fra mito e costituzione. Diritto, società e istituzioni nella modernità europea*, a cura di G. Allegri e A. Longo, Roma, 2017, pag. 89 ss.

una novità, di' a tutti: *Un nuovo ordine di cose viene a restituire i vostri diritti; ciascuna popolazione potrà da oggi in avanti provvedere ai suoi interessi, senza che i baroni possano più violentare le vostre risoluzioni, senza che il fisco ne possa più ritardare o storcere degli effetti. Quante liti non avete voi dovuto soffrire per sostenere i vostri diritti contro del fisco e dei baroni? Ebbene, da ora in avanti non vi saranno più né baroni, né fisco: i vostri interessi saran regolati e decisi da voi stessi.* Le popolazioni, così adunate, incominceranno dallo scegliere i loro municipi, i quali debbono in una Repubblica esser i primi magistrati, poiché debbono essere nel tempo istesso i principali esecutori degli ordini del governo, ed i soli solenni convocatori dei comizi nazionali”.

Persistente è, nella riflessione del Cuoco, l'attenzione al rispetto della volontà del popolo e dunque la permanenza in capo al medesimo della sovranità. E proprio con riguardo al rapporto fra sovranità e rappresentanza politica, Cuoco prende le mosse dall'affermazione di Rousseau secondo cui la sovranità non può essere rappresentata, dal momento che “nel vero governo democratico il legislatore dovrebbe esser il popolo istesso”. La considerazione pratica dell'impossibilità di non far uso di rappresentanti deve spingere, non alla costruzione di raffinate teorie che conducono alla irresponsabilità dei rappresentanti, ma nella direzione esattamente opposta: “Poiché dunque è necessario far uso di rappresentanti, facciamo che essi rappresentino il popolo, e che la loro volontà sia quanto più si possa legata alla volontà popolare; rendiamoli responsabili dei loro voti; facciamo sì che il popolo possa chiederne conto, che almeno possa saperli; mettiamoli almeno nella necessità di consultare il popolo”. E proprio ai parlamenti municipali Cuoco assegna la funzione di istituti capaci di assicurare la necessaria persistenza della sovranità nel popolo, nonostante l'elezione di rappresentanti. Il primo e fondamentale momento di esercizio della sovranità è rappresentato dalla elezione dei municipi che vengono ad essere al tempo stesso “agenti del governo” (ma, si badi bene, non scelti da quest'ultimo) nonché detentori del “potere esecutivo” nei confronti della popolazione che li ha eletti: “ciascuna popolazione dunque, convocata in *parlamento* (questo nome mi piace più di quello di *assemblea*: esso è

antico, è nazionale, è nobile; il popolo l'intende e l'usa; quante ragioni per conservarlo!), eleggerà i suoi municipi. Essi avranno il potere esecutivo delle popolazioni; saranno i principali agenti del governo, e dovranno render conto della loro condotta al governo ed alla popolazione. La loro carica durerà un anno. Tu vedi bene, che fino a questo punto altro non farei che rinnovare al popolo le antiche sue leggi. Una delle funzioni del presidente della municipalità sarà quella di convocare parlamenti della sua popolazione, di presederli e di proporvi gli affari. Questi parlamenti si dovranno tenere in luoghi e tempi e con solennità determinate dalla legge".

Con riguardo alle materie - o alle questioni - su cui i "parlamenti municipali" possono deliberare, Cuoco assegna agli stessi uno spazio tendenzialmente illimitato: assicurato il rispetto delle "leggi generali" e degli "interessi delle altre popolazioni", il parlamento municipale può adottare "qualunque determinazione" concernente "i suoi bisogni particolari" e tali determinazioni "avranno vigore di legge nel suo territorio". E' nelle assemblee delle singole popolazioni che devono essere assunte le decisioni che interessano la popolazione medesima. Per Cuoco anche la legge generale (cioè la disciplina comune per più popolazioni) deve essere la risultanza, non della volontà di un corpo legislativo centrale, lontano dalle singole popolazioni e la cui vincolatività viene ad essere artificiosamente giustificata mediante il richiamo ad una astratta "volontà generale", ma della "comunanza" di interessi e di decisioni delle diverse popolazioni interessate.

8. - Il distacco fra "classe politica" e "società civile". La richiesta di "partecipazione" a livello nazionale e a livello locale - Se la crisi della forma partito impone di interrogarsi sugli effetti della stessa sulle dinamiche della rappresentanza politica, bisogna altresì aggiungere che oggi un'adeguata riflessione sulla rappresentanza politica non può perdere di vista la complessità delle questioni da affrontare.

Negli ultimi decenni, almeno nel nostro Paese, allo sfaldamento dei tradizionali partiti politici di massa, spesso sostituiti da aggregazioni politiche (a volte di

durata effimera) dal forte accento personalistico, è corrisposta una forte contrapposizione fra gli schieramenti politici. Ed il passaggio da un assetto politico bipolare ad uno tripolare, se ha determinato la necessità di governi di coalizione, non ha stemperato le contrapposizioni fra le forze politiche né ha fatto riacquistare al Parlamento quella “centralità” smarrita da diversi decenni.

Di fronte all’odierna debolezza del partito politico (passato alla figura del partito personalistico o alla figura del partito “movimento” fino al partito come mero cartello elettorale) si pone la forza delle *lobbies*, dei gruppi d’interesse, ma anche la frammentazione di un assetto sociale caratterizzato (per riprendere la fortunata definizione di Zygmunt Bauman) dalle peculiarità della “società liquida”. E con riguardo all’Italia, si deve constatare l’esistenza di un elettorato “fluidò”, conseguenza proprio dei fenomeni sociali e politici sopra indicati. E così se in Francia abbiamo avuto nel 2019 la crisi dei “*gilet gialli*”, dobbiamo ricordare che in Italia avevamo già avuto l’episodio dei cosiddetti “forconi” ed anche il successo elettorale (nel 2013 ed ancor di più nel 2018) del “Movimento Cinque Stelle” va ascritto all’interno di un ampio fenomeno di protesta e di delusione nei confronti dei partiti esistenti. Al tempo stesso, bisogna prendere atto che la crisi della forma partito ci pone drammaticamente di fronte anche all’esigenza (e alla “voglia”) di partecipazione come dimostrano vari fenomeni aggregativi (le “*madamine*” di Torino, le “*sardine*”, ecc.) che, anche grazie all’uso dei *social*, hanno registrato significativi risultati.

Le istanze di partecipazione che si riscontrano nella contemporaneità, se espressione di una generale “esigenza di democrazia”, possono essere differenziate a seconda se manifestate (e se richiedono una “risposta”) a livello locale (e con riguardo alle quali la comunità locale può essere resa protagonista delle scelte corrispondenti al rispettivo livello territoriale) o a livello nazionale. Questa distinzione, se, da un lato, fa riemergere il significato profondo del principio costituzionale del riconoscimento delle autonomie locali, dall’altro offre un’ulteriore “chiave di lettura” per l’individuazione della risposta relativa al quesito inizialmente prospettato relativo alla valenza degli istituti della democrazia

deliberativa e di quella partecipativa. Infatti, a livello locale, istituti di coinvolgimento della comunità (dal bilancio partecipato ad assemblee *ad hoc* destinate alla elaborazione di decisioni concernenti specifiche questioni) mostrano la capacità, oltre che di raffigurare la pluralità delle opinioni in campo, di ampliare la partecipazione dei cittadini nell'assunzione delle relative decisioni, contribuendo alla riduzione della "distanza" fra decisore politico e comunità di riferimento. E nella Costituzione repubblicana la tutela delle autonomie locali risponde proprio all'esigenza di "riconoscere" (nel senso di cui all'art. 2 Cost.) la centralità delle stesse nell'assunzione delle decisioni relative al territorio di riferimento.

Con riguardo ai proposti strumenti di democrazia deliberativa, si deve registrare però un utilizzo degli stessi piuttosto in contrapposizione che in cooperazione rispetto alle procedure (e alle decisioni) del decisore politico. Di fronte a tale constatazione, va rilevato che gli strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa possono operare come avvio di un percorso "virtuoso", nel senso di un recupero della partecipazione dei cittadini alla vita politica, ma tali strumenti possono operare anche in senso esattamente opposto, cioè come accentuazione di una "separazione" fra "classe politica" e "società civile", ma va rilevato come siffatta visione può produrre esiti drammatici per la tenuta delle istituzioni democratiche.

9. - La necessità di "irrobustire" la democrazia. - In questo quadro, i cui esiti appaiono – almeno allo stato - espressione di una tendenza di indebolimento dei meccanismi di funzionamento del sistema democratico (ed in cui vanno annoverate anche la sempre minore partecipazione alle consultazioni elettorali e la disaffezione per la vita politica), deve riconoscersi la necessità di individuazione di strumenti che consentano di irrobustire le odierne democrazie. Ma la domanda drammatica è proprio quella relativa al "come" sia possibile raggiungere questo obiettivo. Fra le risposte date a quest'interrogativo, alcune si indirizzano verso un rafforzamento della democrazia rappresentativa (ponendo dunque l'accento sulla disciplina dei partiti politici, sul ruolo del parlamento, ecc.), altre invece, facendo leva su

strumenti di democrazia deliberativa (o partecipativa), mirano ad individuare momenti (e procedimenti) decisionali o completamente svincolati dalla rappresentanza politica o che si innestano su quest'ultima "vincolandola" verso una qualche direzione (come appunto avviene nella illustrata proposta di riforma dell'art. 71 Cost. o, in forma meno vincolante per le istituzioni della democrazia rappresentativa, nella disciplina posta dall'art. 11 TUE e nell'esperienza del *Grand Débat National*).

Con riguardo alla democrazia deliberativa, bisogna prendere atto che nelle occasioni di riflessione sulle relative "forme" o, più in generale, sulla partecipazione dei cittadini (singoli o associati) a procedimenti destinati ad incidere sul decisore pubblico, sono state affrontate problematiche che ruotano attorno al tema dei rapporti tra la c.d. "società civile" ed i pubblici poteri. Ed è all'interno di tali procedure che gli strumenti della democrazia deliberativa, soprattutto a livello locale, possono apparire utili "percorsi di istituzionalizzazione" di momenti decisionali finalizzati ad arricchire la legittimazione democratica delle decisioni e dunque a rendere effettivo il principio democratico quale tendenziale coincidenza fra governanti e governati. E così riemerge il dato decisivo da tenere presente in ogni valutazione concernente gli istituti sia della rappresentanza politica che della democrazia diretta, e consistente appunto nella capacità dei vari istituti di rendere "effettivo" il principio democratico. Gli istituti della democrazia deliberativa e di quella partecipativa, sia a livello locale che a livello nazionale, devono essere valutati per la loro "capacità di prestazione" nel passaggio dal momento della "rappresentazione" delle molteplici istanze sul tappeto alle successive fasi dell'avvio e della conclusione di un processo decisionale capace di integrare la molteplicità iniziale. La "capacità di prestazione" va dunque misurata sulla capacità di contribuire in concreto alla effettività del principio democratico e alla tutela di quello pluralistico, principi che esigono strumenti e procedure aventi la capacità di coinvolgere le opinioni difformi nella consapevolezza che la democrazia non può risolversi nel solo momento elettorale o in una sorta di "dittatura della maggioranza contingente". In questo quadro la "partecipazione" prevista negli

istituti di democrazia deliberativa (e di quella partecipativa) può venire a costituire momento di coinvolgimento della più ampia possibile sfera di cittadini nonché espressione di esercizio di diritti che, secondo il modello della dottrina dell'integrazione (*Verfassungslehre*)³⁶, vengono a svolgere il ruolo di fattori di integrazione. Gli strumenti della democrazia deliberativa e di quella partecipativa possono essere forme di risposta a contemporanei fenomeni caratterizzati da una (reale o apparente) "distanza" fra decisore pubblico e collettività di riferimento. La crescita del peso delle istanze tecnocratiche, unita alla crisi delle forme tradizionali della rappresentanza politica, indebolisce il sistema democratico ed impone una riflessione sulle strade da seguire per rispondere alle sfide del presente. Al tempo stesso non può essere sottovalutato il rischio del peso di "minoranze organizzate" o degli esiti discendenti da ulteriori fenomeni distorsivi.

L'esigenza di partecipazione democratica dei cittadini nell'assunzione delle decisioni conferma la necessità del recupero di una dimensione dialogica e discorsiva della democrazia secondo lo schema della "società aperta degli interpreti della Costituzione"³⁷. Democrazia deliberativa, autonomia locale e diritti di partecipazione possono così a dar vita a fenomeni di contaminazione capaci di rivelarsi forieri di importanti risultati nella misura in cui riescano ad "arricchire" la democrazia rappresentativa ed in cui gli strumenti della democrazia deliberativa e di quella partecipativa siano, nei fatti, capaci di dimostrare l'utilità di un'interazione e la possibilità di un'integrazione fra dimensione pubblica e dimensione comunitaria. Alcuni autori mettono in guardia dal rischio di uno stravolgimento della democrazia rappresentativa mediante strumenti di partecipazione che finiscono per prendere il posto delle assemblee rappresentative. La preoccupazione è tutt'altro che infondata e pertanto bisogna ribadire che l'inserimento di momenti di partecipazione democratica deve necessariamente

³⁶ - R. Smend, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), traduz. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, Introduzione di G. Zagrebelsky, traduzione di F. Fiore e J. Luther, Milano, 1988.

³⁷ - P. Häberle, *Öffentlichkeit und Verfassung* (1969); Id., *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* (1975); Id., *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens* (1977), tutti in Id., *Die Verfassung des Pluralismus*", Königstein, 1980, ed ora anche in Id., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3ª ed., Berlin 1998, pag. 224 ss.; al riguardo v. P. Ridola, *Laudatio di Peter Häberle*, in *Riv. it. per le scienze giuridiche*, 2013, n. 4, pag. 271 ss.

avvenire in conformità con i valori di fondo del quadro costituzionale. Al tempo stesso bisogna prendere atto che la disaffezione dei cittadini verso la politica in generale ed in particolare verso le consultazioni elettorali finisce per indebolire la democrazia lasciando le decisioni in mano a ristrette *lobbies* e ai più diversi gruppi d'interesse (favorendo anche l'affermazione di fenomeni di neocorporativismo). La previsione di strumenti di democrazia partecipativa può rivelarsi utile, soprattutto a livello locale, ma è necessario dotarsi di un'adeguata regolamentazione dei relativi istituti. In questa direzione sembrano indirizzarsi alcuni degli istituti sopra ricordati: dalla revisione costituzionale dell'art. 71 Cost. al *Grand Débat National*, fino all'esempio del Trattato sull'Unione Europea che, oltre a prevedere un istituto peculiare quale "l'iniziativa dei cittadini europei" (art. 11 TUE), ha ribadito la fiducia nella rappresentanza politica, ma ha anche messo l'accento sul principio di trasparenza e sull'esigenza che le decisioni siano assunte "al livello più vicino ai cittadini".

Se non vanno sottovalutate le riflessioni che mettono in guardia dal rischio di fenomeni degenerativi (quali il pericolo di una sovrarappresentazione di minoranze organizzate oppure di aprire la strada a democrazie plebiscitarie con derive personalistiche ed autoritarie) conseguenti ad una eccessiva fiducia nella democrazia diretta, bisogna parimenti prendere atto delle difficoltà che registrano le contemporanee democrazie rappresentative. Al tempo stesso è facile rilevare l'esistenza di operazioni politiche e mediatiche, anche raffinate, che, ponendo l'accento sulle indubbe difficoltà esistenti, finiscono per presentare le contemporanee democrazie rappresentative come assolutamente incapaci di elaborare risposte adeguate alle problematiche della contemporaneità. Ma un esame disincantato - e privo di pregiudizi - della realtà dimostra anche l'elevato grado di "efficienza democratica" (in termini di tenuta delle istituzioni democratiche, di esistenza di efficienti contrappesi istituzionali, di diffusa cultura democratica, di garanzie di tutela dei singoli, di sufficiente tasso di pluralismo, ecc.) raggiunto in non pochi Paesi. La retorica del "fallimento della democrazia rappresentativa" viene così a rivelarsi come un'abile arma mediatica utilizzata da

movimenti di opinione tutt'altro che interessati ad un incremento del tasso di pluralismo del sistema! Da questa prospettiva va ribadita l'intuizione di Norberto Bobbio secondo cui la democrazia è tendenzialmente sempre insufficiente o comunque portatrice di "promesse non mantenute". Questa autorevole considerazione ci ricorda anche che la democrazia è sempre "debole" perché è sempre "sotto attacco": numerosi sono i nemici della democrazia e le loro vesti sono sempre cangianti! La democrazia, per rafforzarsi, necessita dell'inclusione: i cittadini devono sentirsi partecipi dei processi decisionali. Ed è con questa attenzione che bisogna riflettere sui rapporti fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e sull'importanza di mantenere alto il tasso di pluralismo del sistema. Infatti, anche con riguardo ai "rischi" della democrazia partecipativa (peso delle *lobbies* e dei gruppi organizzati; insufficienza delle informazioni o decisioni frutto di mirate campagne di disinformazione; opache modalità di assunzione delle decisioni, ecc.), può evidenziarsi che questi sono i rischi cui è sempre soggetta la forma democratica!

Tornando alla necessità di accrescere il tasso di pluralismo del sistema, va parimenti ricordato che tale esigenza per essere soddisfatta richiede l'elaborazione e l'attuazione di pratiche di inclusione. Ed in questa prospettiva centrale si rivela l'importanza dei corpi intermedi (come non ricordare il pluralismo ordinamentale di Santi Romano) e delle autonomie locali. La Costituzione italiana, in attuazione del principio pluralista, prevede un chiaro coinvolgimento dei cittadini nell'assunzione delle decisioni pubbliche mediante la centralità delle autonomie locali ed anche mediante la previsione di istituti di democrazia diretta che, come detto, "arricchiscono" e completano la democrazia rappresentativa. Purtroppo non possono essere sottovalutati i rischi che si profilano all'orizzonte (ed in alcuni Paesi già consolidatisi) e che si concretizzano nelle attuali tendenze del populismo e della democrazia plebiscitaria e dunque nella tendenza alla identificazione del popolo con il "capo" (o *leader*) di turno. E va sottolineato come operino chiaramente in tale direzione le discipline elettorali costruite quali "meccanismi di scelta" del vertice dell'esecutivo, con il forte rischio che la democrazia diretta si presti, se non a –

comunque sempre da temere - derive autoritarie, comunque ad una pericolosa riduzione del tasso di pluralismo. La risposta a questi fenomeni deve prendere le mosse innanzitutto da una "maturazione culturale" che aiuti a rimuovere le argomentazioni che hanno determinato un distacco sempre crescente tra classe politica, istituzioni e corpo elettorale.

Fra le cause dell'indebolimento della democrazia rappresentativa va posta anche quella che è stata definita "una crisi del rappresentante"³⁸ che ha determinato la crisi della rappresentanza e la deriva populista. Secondo questa impostazione il compito di "costruire" la rappresentanza ricade sulla classe politica la quale oggi si dimostra incapace di adempiere a tale compito. Queste considerazioni, se condivisibili nell'individuazione delle indubbie responsabilità della classe politica degli ultimi decenni, finiscono però per accentuare la separazione fra "classe politica" e "società civile" dimenticando che la prima è sempre espressione della seconda e che, da qualche decennio, almeno nel nostro Paese, tale argomentazione costituisce un comodo alibi deresponsabilizzante per i cittadini sia come singoli sia come parti di momenti collettivi (sindacati, gruppi di interesse, ecc.).

10. - La "democrazia digitale". Cenni. - Le dimensioni della presente relazione non consentono di soffermarci sui caratteri (e sulle implicazioni) della c.d. "democrazia digitale" (o *e-democracy*)³⁹, ritenuta capace di assicurare una partecipazione piena degli elettori ed alla quale gli odierni sostenitori della democrazia deliberativa finiscono spesso per fare esplicito richiamo. Se mettere in discussione la democrazia rappresentativa vuol dire svalutare la funzione del parlamento, il richiamo alla democrazia digitale può rivelarsi un formidabile strumento nella direzione dell'accantonamento dell'istituzione parlamentare con conseguenziale

³⁸ - M. Dogliani, *Rappresentanza, Governo e mediazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, n. 2, pag. 14; al riguardo v. F. Bilancia, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, 2018, n. 10, pag. 341 ss.

³⁹ - Al riguardo v. T.E. Frosini, *Liberté, Egalité, Internet*, Napoli, 2019; D. Runciman, *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta*, Torino 2019; D. Ziblatt, *Come muoiono le democrazie*, Bari-Roma, 2019; AA.VV., *Le sfide della democrazia digitale*, *Forum della Rivista del Gruppo di Pisa*, 2019, n. 3, in *gruppodipisa.it*; A. Trotta, *Advances in e-governance: theory and application of technological initiatives*, New York, London, 2018.

smarrimento della funzione di tutela del pluralismo assicurata dal dibattito parlamentare. La “democrazia digitale” accentua tutti gli aspetti negativi della democrazia diretta, giacché, all’affermazione di una logica meramente binaria, aggiunge l’accantonamento dell’idea del confronto e della possibilità di individuazione e di elaborazione di soluzioni di sintesi. Nella democrazia diretta tutte le complessità del sistema sociale, le esigenze di integrazione, il ruolo dell’opposizione politica vengono semplicemente risolte nel momento decisionale (con smarrimento della esigenza di integrazione anche delle opzioni minoritarie) e l’espressione del voto via *web* aggrava gli elementi negativi già illustrati. Ed evidenti sono i rischi legati alla disinformazione o comunque all’assenza di adeguata preparazione. Va pertanto ribadita la fiducia nella rappresentanza parlamentare e nelle procedure parlamentari che ovviamente devono confermare la loro “capacità di prestazione” cioè di dare risposte alle esigenze di pluralismo e di tutela delle minoranze. La democrazia parlamentare, nonostante le molteplici contraddizioni, consente la “rappresentazione” di tutte le istanze della società ed adempie anche alla funzione di “preservare” la democrazia, mediante appositi congegni di tutela delle minoranze.