

Michele Della Morte

Rappresentanza vs. partecipazione?

L'equilibrio costituzionale e la sua crisi

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin** e **Aldo Sandulli**
coordinata da **Fulvio Cortese**

REDAZIONE

Fulvio Cortese, Angela Ferrari Zumbini, Simone Penasa, Andrea Sandri

COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Aristide Police, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Aldo Travi, Michel Troper

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

Michele Della Morte

Rappresentanza vs. partecipazione?

L'equilibrio costituzionale e la sua crisi

FRANCOANGELI

SDP

Studi di

Diritto Pubblico

Università degli Studi di Cagliari - Dipartimento di Filologia, Letteratura e Linguistica -
Volume pubblicato con il contributo RAS L. 7/2007.

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

A mia moglie

“Nella ricerca di comunità a tutti i costi pavento
il gregge, che attira immancabilmente i lupi”.

C.G. Jung, *Opere*

INDICE

Introduzione	pag. 13
1. Piano e obiettivi dell'indagine	» 15
2. La prospettiva costituzionalistica. Un possibile approccio al tema	» 22

Parte prima **L'equilibrio tra partecipazione e rappresentanza nella Costituzione italiana**

1. La partecipazione come <i>integrazione</i> della rappresentanza	» 31
1. Qualità della partecipazione e modelli di integrazione	» 31
2. Sulla democrazia <i>responsiva</i> : partecipazione, rappresentanza, responsabilità	» 37
3. Partecipazione e proposta	» 44
4. Partecipazione e amministrazione	» 47
5. Partiti e partecipazione	» 51
2. Strumenti della partecipazione e dinamica propositiva	» 57
1. Premessa. L'accezione di partecipazione propositiva	» 57
2. Gli strumenti: il referendum abrogativo	» 57
2.1. La partecipazione <i>nel</i> referendum	» 58
2.2. Le ragioni della limitazione abrogativa: cenni	» 60
2.3. Brevissime considerazioni sulla manipolatività delle richieste referendarie	» 63
2.4. Il problema del rispetto del vincolo referendario alla luce della sentenza 199 del 2012 della Corte Costituzionale	» 66
3. La petizione	» 70
3. L'iniziativa popolare delle leggi come <i>case study</i>	» 77
1. L'iniziativa legislativa popolare	» 77

2. Le principali caratteristiche dell'istituto	pag. 80
3. I presunti limiti materiali	» 84
4. Il problema del ritiro e primi cenni sull'emendabilità delle iniziative ex art. 71, secondo comma, Cost.	» 88
5. Il diritto all'iniziativa	» 89
6. Iniziativa popolare e vincolo parlamentare	» 93
7. L'oggetto dell'iniziativa	» 95
8. L'iniziativa legislativa popolare nel procedimento di revisione costituzionale	» 98
9. Una prima conclusione	» 100
10. Un'innovazione <i>agevole</i> : la garanzia di esame delle proposte di derivazione popolare ed il problema della sanzione all'eventuale inerzia parlamentare in prospettiva de <i>jure condendo</i>	» 102
4. Le aporie del modello costituzionale	» 107
1. Il sacrificio della componente plebiscitaria e le possibili soluzioni teoriche: la democrazia partecipativa e deliberativa	» 107
2. Un'applicazione suggestiva: la gestione dei conflitti. Il <i>débat public</i> nell'esperienza francese e la possibile importazione del modello	» 115
3. Democrazia deliberativa e rigenerazione del sistema partitico	» 119
4. Nuovi soggetti, vecchi partiti, adattamento della rappresentanza	» 123
5. Un esempio recente: i referendum sull'acqua e le strategie di partecipazione	» 131
6. La pretesa alterazione del quadro funzionale: la <i>e-participation</i>	» 134
7. Epilogo: coerenza e limiti dell'impostazione costituzionale	» 141
5. Popular initiative e trasformazioni della forma di governo	» 143
1. La <i>popular initiative</i> come rimedio alla crisi della rappresentanza: una sintesi del dibattito dalla Commissione Bozzi alla Bicamerale D'Alema	» 143
2. Una comprensibile attrazione	» 151
3. Senza filtro. La disarmonica iniziativa	» 153
4. I principali rischi	» 154
a) la destrutturazione del sistema partitico	» 154
b) la lesione dei diritti delle minoranze: l'esempio statunitense	» 155
c) l'eccesso di negoziazione: l'esempio elvetico	» 159
5. Tracce per una discussione: sono ipotizzabili <i>iniziative popolari</i> aventi ad oggetto ambiti materiali previamente delimitati? Il caso della legge elettorale	» 161
6. <i>Popular initiative</i> e regime dei controlli costituzionali	» 165

Parte seconda
La dimensione regionale e comunitaria

1. Partecipazione politica e iniziativa popolare nella nuova forma di governo regionale	pag. 173
1. Gli istituti della partecipazione popolare durante la “prima” stagione statutaria	» 173
2. Trasformazioni della forma di governo regionale e nuovo ruolo della partecipazione (e dei suoi istituti)	» 176
3. Iniziativa popolare e partecipazione alla formazione della legge regionale: valutazione di recenti innovazioni statutarie e legislative	» 184
4. L’art. 15 dello Statuto della Regione Campania e l’introduzione della <i>popular initiative</i> : un modello sostenibile nelle Regioni ad autonomia ordinaria?	» 196
2. La prospettiva comunitaria	» 203
1. La riforma dell’iniziativa popolare “delle leggi” in ambito comunitario: considerazioni introduttive su partecipazione e democrazia politica europea all’indomani dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona	» 203
2. Il Libro verde sul diritto di iniziativa popolare e la proposta di regolamento formulata dalla Commissione europea	» 210
3. Il regolamento UE del Parlamento e del Consiglio concernente l’iniziativa legislativa dei cittadini europei. Un soddisfacente punto di arrivo?	» 215
4. Rilievi conclusivi sulla dimensione partecipativa nel contesto europeo	» 217
5. Considerazioni di sintesi: gli <i>spazi</i> della partecipazione	» 219
Indice dei nomi	» 221

INTRODUZIONE

1. Piano e obiettivi dell'indagine

La riflessione sui problemi della rappresentanza politica sconta, in epoca odierna, un singolare paradosso: se da un lato, infatti, l'irrompere di nuovi elementi di ordine sociale ed economico induce a considerare in maniera fortemente critica l'effettività dei processi rappresentativi, inevitabilmente costretti a cedere il passo a forme diverse di manifestazione "del politico"; dall'altro, però, può notarsi che queste nuove forme tendono pur sempre ad agire sotto copertura rappresentativa, dimostrando la straordinaria adattabilità della nozione della quale riflettono la crisi¹.

È questo sfondo, articolato e ricco di sfumature, che alimenta e che può orientare il dibattito, divenuto, nel corso degli ultimi anni, sempre più fecondo, sulla qualità della democrazia e sul difficile temperamento tra rappre-

1. Cfr. M. Luciani, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, spec. 115 ss., nonché Id., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1, 1996, 124 ss. Sull'adattabilità dei regimi rappresentativi cfr. B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010, spec. 267 ss. In tema cfr. anche A. Barbera, *La rappresentanza politica. Un mito in declino?* in *Quad. Cost.*, 2008, 453 ss. Sulle diverse accezioni del vocabolo "sistema" nel dibattito politico e costituzionale cfr. C. Lavagna, *Per una filologia giuridica della contestazione*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di V. Bachelet*, II, Milano 1987, 229. Per una contestualizzazione del problema in chiave contemporanea cfr. F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000. Sulla qualità della democrazia cfr., da ultimo, M. Almagisti, *Alcune riflessioni sulla qualità delle democrazie contemporanee*, in A. Pizzorno (a cura di), *La democrazia di fronte allo Stato. Una discussione sulle difficoltà della politica moderna*, Bologna, 2010, 55 ss. In tema cfr. anche G. Ferrara, *Rappresentanza e Governo nazionale*, in *Dem. dir.*, 6, 1988, 98 ss.; nonché, per una convincente analisi della cause sistemiche retrostanti l'attuale crisi economica e politica, G. Bucci, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. dir.*, 2, 2009, 43 ss. e Id., *La banca centrale e il potere monetario*, Relazione svolta al Convegno "Il Diritto costituzionale alla prova della crisi", promosso dalla Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", 26-27 aprile 2012, *paper* in corso di pubblicazione negli atti del Convegno.

sentanza e governabilità²; ed è in tale contesto che si è ipotizzato il recupero di un'antichissima dottrina: quella rivolta a rivalutare la partecipazione allo scopo di farne l'architrave di una nuova teorizzazione utile a superare le zone d'ombra dei processi rappresentativi³.

Secondo alcuni, infatti, la partecipazione andrebbe perseguita e valorizzata in quanto rimedio all'inattualità della rappresentanza, nel presupposto di una generalizzata perdita di valore e di affidabilità delle strutture deputate ad assicurarne l'effettività⁴.

In altre parole, la sfiducia dei cittadini, locuzione ormai entrata a far parte del linguaggio comune, altro non indicherebbe che la volontà implicita di rinunciare a difendere ad ogni costo le istituzioni che quel metodo di governo garantiscono e caratterizzano⁵. Come, infatti, ammoniva Mill, la sussistenza delle istituzioni rappresentative è collegata alla "disponibilità del popolo a

2. In tal senso, per tutti, G. Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, Firenze, 2010. In ambito non specificamente giuridico cfr. le considerazioni critiche espresse da P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, Torino, 2006, spec. 46 ss.; M.L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, 2009, spec. 8 ss.; P. Rosenvallon, *La politica nell'era della sfiducia*, Troina, 2009; C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Torino, 2011. Secondo M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, 108, proprio la partecipazione e la possibilità di affermare le proprie differenze divengono elementi costitutivi della legittimazione democratica in ottica moderna.

3. Al riguardo M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon – F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* Milano, 2001, 109 ss. segnala acutamente che quando si discorre di crisi della rappresentanza in relazione alla perdita di centralità del Parlamento, si continua, peraltro, ad utilizzare "un modello di Parlamento che è lontanissimo e – comunque trova solo minimi riscontri nella storia costituzionale". Il tema è ben presente anche nell'articolata riflessione di W.E. Bockenförde, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 1985, 242. In argomento, anche per comprendere il rilievo del pensiero di Herman Heller sul pensiero del Costituente italiano in tema di sovranità e rappresentanza cfr. anche G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, I, Roma-Bari, 2006, spec. 253 ss. Sui modelli di rappresentanza, con particolare attenzione alla ricostruzione teorica schmittiana, cfr. G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005, spec. 28 ss. Utili indicazioni sulla rappresentanza quale fondamentale criterio di legittimazione e di organizzazione del potere politico in C. Lavagna, *Diritto costituzionale*, I, Milano, 1957, 76 ss.

4. Cfr. L. Ornaghi, *Atrofie di un'idea. Brevi note sull'"inattualità" odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1, 1998, 3 ss. Cfr. in tal senso anche M. Ainis, *La cura*, Milano, 2009, 163, secondo il quale la "via d'uscita" della crisi della relazione Stato-cittadini sta "in una miscela fra rappresentanza ed autogoverno". Secondo questa dottrina occorre affiancare al referendum abrogativo "un ventaglio di ulteriori strumenti di democrazia diretta. A cominciare dal referendum propositivo, già previsto dalla carta di Weimar del 1919, che permette agli elettori d'esprimersi su un testo normativo fabbricato da loro stessi. C'è poi da rafforzare l'iniziativa legislativa popolare destinata all'esame delle Camere, perché le camere non hanno nessun obbligo d'esaminarla per davvero [...]. E c'è da sperimentare nuove forme di democrazia partecipativa".

5. G. Rensi, *La democrazia diretta*, Milano, 1995, 140, parlava di "abisso tra la volontà del popolo e i suoi rappresentanti"

battersi in loro favore quando si trovano in pericolo. Se il popolo le reputa di scarso valore è difficile che si batta per esse”⁶.

Individuare la partecipazione come “altro” rispetto alla rappresentanza, che non è più semplicemente destinata a integrare, quanto, semmai a, curare, lascia però intendere la sua interpretazione in quanto *prius* valoriale: proprio come in un dato periodo storico avevano tentato di fare gli autori esponenti di una cultura che, non a caso, fu definita partecipazionista⁷.

Secondo quell’approccio, infatti, la crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo implicava la complementare rivisitazione del mito della partecipazione forte, o addirittura, integrale: teoria che presuppone, parafrasando una nota formula di Raymond Aron, che le decisioni siano prese non *per* la collettività ma *dalla* collettività, sotto forma di diretti pronunciamenti popolari⁸.

Per quanto suggestivo, questo modello interpretativo non persuade appieno, rivelando, ora come allora, non trascurabili ambivalenze.

Ciò in quanto: a) lascia intendere che la partecipazione possa essere rappresentata quale condizione *oggettivamente* idonea a risolvere la crisi sostanziale della forma rappresentativa statale; b) non distingue tra loro gli strumenti, le forme e l’oggetto della partecipazione; c) lascia indirettamente presupporre che, in epoca attuale, sia ancora possibile ipotizzare forme (o surrogati) di democrazia popolare, all’antica; d) assume a parametro una connotazione troppo ampia della nozione di partecipazione politica⁹.

6. Cfr. J.S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 1997, 61, il quale, tuttavia, paventava il rischio che in tal modo le istituzioni rappresentative potessero soccombere “dinanzi a un capo di governo o a un leader di partito che ha le forze per effettuare un coup de main e rischiare per accaparrarsi il potere assoluto”.

7. Cfr. in questa direzione A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Napoli, 2010, 3 ss., secondo la quale lo stesso “inquadramento del tema della partecipazione nell’ambito dei possibili correttivi alle disfunzioni della rappresentanza ed ai difetti di legittimazione della politica appare fuorviante, poiché finisce per negare il carattere di *prius* logico della partecipazione quale luogo di esercizio della sovranità che può e deve assumere forme molteplici”. Sulla teoria c.d. partecipazionista cfr. C. Pateman, *Participation and democratic theory*, Cambridge, 1970. Al riguardo, tuttavia, cfr. la tagliente critica di Sartori, secondo il quale il volume dell’autrice americana costituisce “un piccolo libro di grande successo e di altrettanto grande modestia”, cfr. G. Sartori, *Democrazia. Cos’è*, Milano, 1993, 82 (nota 1). In argomento, di fondamentale rilievo il contributo di E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, Torino, 1994, a cura di L. Ciaurro – C. Forte, *passim*.

8. Cfr. R. Aron, *Del carattere oligarchico dei regimi costituzionali-pluralistici*, Milano, 1973, 109 ss.

9. Sulla contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta già autorevole dottrina aveva osservato che “la richiesta così frequente in questi anni di maggiore democrazia si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa venga affiancata o addirittura sostituita dalla democrazia diretta”, cfr. N. Bobbio, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in Id., *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 43 ss., che ricorda come proprio Rousseau considerasse l’assemblea dei cittadini un istituto che poteva esistere solo “in una piccola comunità, com’era quella del modello classico per eccellenza, l’Atene del V e

In altri termini, nonostante questa interpretazione appaia *prima facie* strumentale a scongiurare il rischio, a tutti gli effetti evidente, di una rottura

del IV secolo, quando i cittadini erano poche migliaia e, tenuto conto degli assenti per volontà o per forza, stavano tutti assieme nel luogo convenuto”. In argomento cfr. anche G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, IV ed., Bologna, 1976, 160, nonché E.W. Böckenforde, *op. cit.*, 231 ss., secondo il quale la democrazia, quale forma di Stato, non può in alcun modo essere configurata come democrazia diretta. Diversamente, precisa tale autorevole dottrina, “si assumerebbe come punto di partenza dell’elaborazione concettuale una dimostrabile mancanza di realismo e verrebbe costruito un concetto di democrazia il cui contenuto essenziale (e il cui *telos* particolare) sarebbe sin dall’inizio privo del requisito della realizzabilità”. In tema anche B. Constant, *La libertà degli antichi comparata a quella dei moderni*, Torino, 2001, 32 ss., il quale, con realismo, osservava come la partecipazione fosse una nozione in contrasto con i piaceri e l’utilità personale dei cittadini, poco propensi ad occuparsi per lunghi periodi di temi non strettamente attinenti ai propri interessi. Per ovviare ai tranelli insiti nell’impiego di formule non immediatamente replicabili in epoca contemporanea, altri hanno ipotizzato nuove forme della democrazia diretta, fondate sul riconoscimento della “coscienza che le forze sociali hanno assunto, della pubblicità e della giuridicità della loro funzione, e nella necessità che lo Stato ha di mettersi in relazione con queste forze per provvedere al conseguimento di alcuni dei suoi scopi più essenziali come quello della pace sociale, e per provvedere alla *formazione della legge*, la quale deve essere il riflesso e il portato della vera e propria concreta esperienza degli interessi e delle realtà”, cfr. G. Capograssi, *La nuova democrazia diretta*, in Id., *Opere*, I, Milano, 1959, 479 ss. Sul pensiero di Rousseau, sulla posizione antitetica espressa da Montesquieu nel capitolo VI del libro XI dell’*Esprit des lois*, e per utili stigmatizzazioni delle democrazia diretta nell’esperienza ateniese cfr. J.M. Denquin, *Referendum et plebiscite Essai de theorie generale*, Paris, 1976, spec. 19 e 245 nonché, da ultimo, B. Manin, *op. cit.*, spec. 28, che con nettezza chiarisce che l’immagine della democrazia diretta ateniese come condizione in cui i principali poteri politici sono esercitati dal popolo riunito in Assemblea “è falsa”. Secondo questa dottrina, infatti in quell’esperienza il popolo “non deteneva da solo tutto il potere; certi poteri importanti e persino parte di quello decisivo spettavano a istituzioni che, di fatto, erano altra cosa rispetto al *demos*, ed erano percepite come tali”. In termini divergenti M. Finley, *La politica nel mondo antico*, Roma-Bari, 1993, 106 ss., che ha criticato la possibilità di definire l’esperienza greca come regime fondato essenzialmente sul momento elettorale, valorizzando, di converso, la “dose di autentica partecipazione popolare” a suo dire qualificante l’intera esperienza. In argomento cfr. anche R.A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 2005, 339 ss., il quale ricorda come “tra i sostenitori della democrazia sopravviva e prosperi una corrente che diffonde l’ideale di una democrazia totalmente partecipativa, e che spesso si richiama all’antica visione democratica rispecchiata nel Contratto sociale di Rousseau e nelle immagini della democrazia greca (non tanto quelle della realtà storica, quanto piuttosto quelle idealizzate della *polis*)”. In realtà proprio R. Dahrendorf, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. Sartori – R. Dahrendorf, *Il cittadino totale. Partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d’oggi*, Torino, 1977, 45, ha segnalato che “Non uno dei grandi teorici del governo democratico ha in effetti sostenuto un sistema di ‘democrazia pura’. Insieme alla ‘pura monarchia’ ed alla ‘pura aristocrazia’, John Stuart Mill ha esplicitamente denunciato simili ‘governi privi di equilibrio’, riecheggiando le parole degli Autori del Federalist, di Edmund Burke, di John Locke e di molti altri”. Sul punto peraltro lo stesso Dahl (*op. cit.*, 341) ricorda che Rousseau considerava la rappresentanza come condizione “totalmente inaccettabile *solo* nel Contratto sociale. Essa era stata infatti citata quale soluzione ragionevole nelle sue opere precedenti, e lo sarebbe stata ancora nei suoi scritti successivi”. In tema cfr., peraltro, la ricostruzione operata da A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in Id. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 1997, 3 ss.; nonché quella di G. Bongiovanni – G. Gozzi, *Democrazia*, *ivi*, spec. 215 ss.

radicale della solidarietà che, secondo la lezione di Duguit, *deve* informare la relazione tra governanti e governati, essa rivela numerosi limiti, teorici, prima che pratici¹⁰.

Il principale tra questi riguarda il fatto che i suoi presupposti analitici riflettono la chiara disillusione circa la possibilità di ipotizzare una struttura sociale, politica e giuridica unitaria, che trovi, come indicato dalla Costituzione, nel giusto contemperamento tra rappresentanza e partecipazione la strada per risolvere la crisi degli spazi (e non dei soli luoghi) della rappresentanza¹¹. L'esaltazione della dimensione partecipativa, in altre parole, non può che implicare un corrispondente arretramento dell'ideale compromissorio qualificante l'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione, e, in senso nobile, l'intera Costituzione repubblicana¹².

10. Da diversi contributi, infatti, emerge l'idea secondo la quale la partecipazione può rappresentare, nell'attualità, la chiave di volta di processi neo-comunitaristici che, alternativamente o insieme: *a*) consentono il consolidamento di una democrazia di opinione fondata sul ruolo attivo di cittadini protagonisti dei propri destini personali e del futuro della società intera; *b*) autorizzano una critica *forte* del modello neo-liberista vigente nella maggioranza dei Paesi occidentali; *c*) sono funzionali a compensare l'incremento di potere degli esecutivi, da molti considerato fattore indispensabile proprio per garantire l'efficacia dell'azione politica; *d*) realizzano una critica profonda dei tradizionali meccanismi della rappresentanza, che intendono supportare, affiancare, se non, addirittura, *superare*. L. Duguit, *Études de droit public, II, Les gouvernants et les agents*, Paris, 1903, 215 ss, in Id., *L'Etat. Le droit objective et la loi positive*, pur dimostrandosi contrario ad ogni ipotesi di mandato imperativo, tratteggiava in termini di *solidarietà* la relazione che deve sussistere tra governanti e governati in un regime rappresentativo: “[...] entre les hommes qui composent dans un pays donné le corps électoral et ceux qui composent ce corps parlementaire, il y a une pénétration réciproque, une action respective continue, et, pour tout dire d'un mot, des liens particuliers de solidarité”.

11. In questo senso non convince la tesi di chi ritiene non contestabili le caratteristiche di “democrazia immediata” assunte dal nostro sistema nel corso degli ultimi anni: tesi motivata dal fatto che il rafforzamento dei governi (nonché la loro stessa, pretesa, *diretta* derivazione popolare) costituisce la “regola nelle principali democrazie”, cfr. S. Ceccanti, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, in T.E. Frosini – C. Bassu – P.L. Petrillo, *Il presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009, 53. Questa dottrina, infatti, nel prendere atto dell'evoluzione in corso, comune, come si è detto, a molti Paesi europei, propone l'introduzione di diverse garanzie in grado di “compensare gli indubbi squilibri di sistema”, e di evitare degenerazioni o “tirannie della maggioranza”. Ma se così è non si vede perché non possa essere oggetto di contestazione, almeno in sede scientifica, la fonte del problema, rappresentata dall'espansione dei poteri dell'Esecutivo, la cui razionalizzazione, all'inverso, potrebbe rivelarsi utile ad evitare proprio la formazione di quegli squilibri che l'incremento delle “garanzie” tenderebbe a ridurre. In argomento, convincente la posizione di M. Villone, *La Costituzione e la giustizia dei potenti*, Napoli, 2011. Sulla relazione tra funzione di governo e “democrazia immediata”, cfr. A. Ruggeri, *Il governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AIC, *Il Governo. Atti del Convegno di Palermo, 8, 9 e 10 novembre 2001*, Padova, 2002, 317 ss. Sulla necessità storica di superare il modello rappresentativo cfr. espressamente A. Sainz Pezonaga, *La non-rappresentanza è solo il principio*, in *Alfabeto*, 15, 2011, 18. Per una critica del neo-comunitarismo cfr. A. Burgio, *Modernità del conflitto*, Roma, spec. 135 ss.

12. In senso diverso, contro la diffusa idea del compromesso costituzionale, difesa da molti autori, tra i quali P. Scoppola, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia*, Bologna, 1991, spec. 189 ss., cfr. G. Bognetti, *Costantino Mortati e la scienza del*

Ciò premesso, diversi elementi conducono a rivalutare l'attualità del bilanciamento individuato dal Costituente, che rappresenta, in quanto tale, e ancor prima delle distinte nozioni che lo compongono (rappresentanza e partecipazione) *valore e obiettivo* generale dell'ordinamento democratico¹³.

Valore poiché è il riconoscimento dell'equilibrio che spiega la funzione integrativa della partecipazione nel contesto della *nuova* nozione di sovranità popolare enunciata all'art. 1 Cost; *obiettivo*, in quanto garantire la partecipazione degli individui, singoli e associati, alla gestione del potere pubblico, significa contribuire alla democratizzazione dell'ordinamento, nonché rendere effettive le disposizioni costituzionali in materia di libertà, di uguaglianza, di efficacia dell'azione dei poteri pubblici¹⁴.

La Costituzione, nel coniugare partecipazione e rappresentanza, nel dare, in altre parole, veste istituzionale alla partecipazione, riesce, in definitiva, 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 governo¹⁵.

È per le ragioni sinora esposte che questo lavoro privilegia l'analisi di alcuni risvolti della partecipazione nell'ordinamento rappresentativo, indi-

diritto, in *Quad. Cost.*, 4, 2011, 850, secondo il quale il testo finale “non fu per nulla il frutto del compromesso. Accolse invece per intero il modello della forza maggioritaria, quello occidentale dello Stato sociale, e lo accolse oltretutto in una versione sostanzialmente moderata”.

Forse, potrebbe sommessamente aggiungersi, proprio in virtù del compromesso di cui si nega il valore e la funzione storica.

13. Quanto appena detto è suffragato dalle illuminanti considerazioni esposte da insigne dottrina, che – sia detto incidentalmente – conservano, a distanza di tempo, piena validità.

Secondo Mortati, infatti, il problema fondamentale delle democrazie contemporanee è quello di riuscire a “realizzare i congegni meglio idonei ad avvicinare di più la società civile allo Stato, con nuove forme di rappresentanza della prima nella seconda e con nuovi mezzi di partecipazione diretta dei cittadini alla gestione del potere”, cfr. C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, X, Padova, 1991, 220. Cfr. anche T. Martines, *La democrazia pluralista*, in *Ann. Univ. Messina*, 1963-1964, 23 ss. ora ripubblicato in Id., *Opere*, I, Milano, 2000, spec. 245: “La supremazia della legge, quella che gli anglosassoni – con una fortunata espressione coniata da Dicey – chiamano *rule of law*, deve trovare il suo fondamento non all'esterno della comunità, ma al suo interno, nella consapevole accettazione e nel consenso dei suoi membri. Si pone, a questo punto, il problema della partecipazione. Partecipazione non soltanto all'attività legislativa, perché questa [...] è assicurata dalla democrazia rappresentativa, ma partecipazione soprattutto a quella fase di rilevazione e di elaborazione degli interessi e dei valori sociali che costituisce il momento pre-giuridico del procedimento di formazione della legge”.

14. V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, Padova, 1957, 412 ss.; M. Luciani, *Referendum e forma di governo*, *Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari*, *Quaderno 7. Seminario 1996*, Torino, 1997, 153.

15. In argomento cfr. J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Torino, 1992, 114, nonché, con altrettanta chiarezza, R. Dahrendorf, *Pensare e fare politica*, Roma-Bari, 1985, spec. 115.

viduato quale “struttura adeguata in cui il cittadino può esprimere le sue preferenze politiche e prendere parte alla vita dello Stato”¹⁶.

In tal senso, la descrizione di riferimento, mutuata dalla ricerca sociologica, è la seguente: partecipazione politica è nozione che esprime “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”¹⁷.

Questa definizione è di significativo rilievo, per due ragioni che riteniamo fondamentali: a) la prima è che in tal modo si riduce funzionalmente l’utilizzo della nozione, rapportandola esclusivamente ai processi *interni* al sistema politico; b) il secondo è che essa, se così può dirsi, coadiuva l’analisi costituzionalistica, che non necessariamente dovrà proporsi di valutare *in toto* il concetto di partecipazione, potendo distinguere, appunto, tra processi *interni* al sistema politico (e costituzionale) e attività che, come ha notato la dottrina, possono “interessare” il sistema politico, ma che, presupponendo “rottura delle regole e superamento dei confini istituzionali”, sono da analizzare “[...] facendo ricorso a categorie analitiche diverse dalla partecipazione politica”¹⁸.

Così, a conferma di quanto sostenuto, può verificarsi che proprio all’interno del sistema politico, partecipare non significa affatto solo “fare ricorso ad un referendum”, 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 popolare¹⁹.

È in questo senso che la definizione della partecipazione politica come attributo valoriale essenziale alla configurazione della democrazia come

16. Cfr. R. Dahrendorf, *ult. op. cit.*, 45.

17. A. Melucci, *Sistema politico, partiti e movimenti sociali*, Bologna, 1977, 119 ss.

18. A. Melucci, *op. cit.*, 80.

19. Cfr. in tal senso l’illuminante apertura di J. Solè Tura, *Intervento sull’art. 85 del progetto di Costituzione*, in *Constitucion española, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de 6 de junio de 1978, 81, 1314. In tal senso si condivide pienamente quanto affermato dalla dottrina, G. Azzariti, *Finanziare la politica*, in www.costituzionalismo.it, 23 aprile 2012, secondo la quale, nell’attualità, si rende opportuna una diversificazione dei contributi destinati a finanziare la politica, allo scopo di favorire la partecipazione politica diffusa. Sulla sovranità, sugli istituti della democrazia partecipativa nella Costituzione italiana restano imprescindibili le considerazioni svolte da V. Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana...*, cit., 412 ss. e di C. Esposito, *Commento all’art. 1 della Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 10 ss. Sul punto cfr. M. Luciani, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. Branca – A. Pizzorusso, *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, 180, che, nell’analizzare le scelte dei Costituenti in tema di referendum, ricorda che esse sono perfettamente coerenti con “la loro concezione della sovranità, imputata sì al popolo, ma pur sempre delimitata e condizionata dalla Costituzione, nel contesto di un’impostazione consapevolmente antigiacobina del rapporto tra popolo e potere, nel quale il principio rappresentativo assumeva (pur nella consapevolezza delle sue insufficienze) una posizione di centralità”.