

## RINNOVARE I CANALI OSTRUITI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA E DELLA DEMOCRAZIA.

di Salvatore Prisco\*\*

**Sommario.** 1. Premessa: i giuspubblicisti tra esame della contingenza ed esigenze sistematiche. – 2. Sviluppo e crisi della rappresentanza politica. Le ragioni dell'ascesa e quelle del declino. – 3. Le ricadute istituzionali delle trasformazioni del contesto storico-sociale: l'istanza partecipativa tra rifiuto o integrazione della rappresentanza politica. – 4. La verifica del panorama sopra tracciato in alcune recenti riflessioni monografiche. 5. – Per riepilogare e concludere, tornando all'interrogativo iniziale. – a) Forma di governo e sistema politico: lavori in corso. – b) La partecipazione a mezzo di click: è tutto oro quello che luce? – c) corpi intermedi, nuovi fori partecipativi e partiti: riaprire e oliare i canali di comunicazione.

70

### 1. Premessa: i giuspubblicisti tra esame della contingenza ed esigenze sistematiche.

“Che cosa fanno i giuristi di diritto pubblico? Prendono una situazione di fatto, cioè storica [...] come fosse cristallizzata, la traducono in concetti, la esprimono in termini di sistema. Debbono fare così, è necessario che facciano così. Il loro stesso lavoro serve per la sua parte a dare consistenza allo Stato, e consapevolezza alle stesse forze che presiedono alla formazione e alla manutenzione, se è così lecito dire, dello Stato. E perciò c'è in questi giuristi necessariamente una adesione, una accettazione dei fatti e delle forze, una accettazione della formula politica dello Stato, dell'assetto attuale pro tempore con cui lo Stato si regge. Questa accettazione è la condizione tecnica del lavoro tecnico del giurista. Accettando, il giurista di diritto pubblico obbedisce, si voglia o no, all'imperativo richiamo

---

\*\* Già Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli “Federico II”. L'Autore ha insegnato *Istituzioni di diritto pubblico*, *Diritto pubblico comparato* e *Diritto e Letteratura* nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università “Federico II” di Napoli. Questo contributo appare anche negli *Scritti in onore* di un caro amico e collega, la cui identità non può essere qui svelata per non rovinare la sorpresa che i promotori dell'iniziativa desiderano fargli, offrendogli il volume che al momento lui ignora essere in preparazione. Ne ha discusso temi e soluzioni (rimanendo ovviamente l'unico responsabile degli svolgimenti, pur nel ringraziamento per le loro osservazioni) con Fulvia Abbondante, Sara Lieto, Stefania Parisi e Antonino Scalone.

della realtà cioè delle forze politiche. E questo è il delicato, terribilmente delicato lavoro della scienza del diritto pubblico: accettare il labile e cercare di trasformarlo in stabile”<sup>1</sup>.

Aggiunge, in termini sostanzialmente non dissimili sul piano del concetto, un altro finissimo giurista: “la scienza del diritto costituzionale deve, dunque, sottoporre il fatto ad un’indagine sistematica per trarne delle norme (...) la funzione più alta e più piena di responsabilità della scienza [...] ricostituisce giuridicamente la natura *iuxta propria principia*; fa della alta giurisprudenza, della giurisprudenza costruttiva; e tutto ciò in modestia, avendo coscienza di non formulare verità eterne o principi universali, e che anzi i frutti del suo paziente lavoro hanno vita breve, sono destinati a cadere con il mutare della struttura sociale o delle forze politiche”<sup>2</sup>.

Chi scrive aveva appreso, già molto giovane, l’insegnamento che si può ricavare da queste parole dal proprio Maestro Gianni Ferrara (a sua volta allievo e poi amico del secondo), studiandone “Il governo di coalizione”: un libro che era la sistemazione teorica di quanto in quegli anni si stava vivendo nel centrosinistra italiano e nel dialogo della sinistra parlamentare, ossia tra quella parte di essa collocata a sostegno dei gabinetti e quella che si situava all’opposizione rispetto ad essi. Dobbiamo, quando facciamo scienza giuridica, evitare le corrività insidiose della cronaca politica e avere dunque uno sguardo *di lungo periodo*, ma siamo comunque *uomini situati* e negarlo a noi stessi e agli altri non giova all’onestà intellettuale che dobbiamo invece mantenere.

L’Autore che si è richiamato da ultimo lo ha argomentato mirabilmente in più luoghi ed in effetti tutta la sua opera può essere intesa come una lunga e profonda variazione sul tema della storicità delle forme giuridiche (“la storia del diritto come storia della civilizzazione umana, a questa coeva e di questa prova irrefutabile e necessaria”), sulla scorta dell’amato Arcoleo, cui si deve la formula secondo la quale “il diritto è storia e sistema”, ma qui mi piace riportare un pensiero tratto dal medesimo saggio, che sul rapporto del diritto con la storia è espressamente focalizzato fin dal titolo, come *incipit* del discorso che si svolgerà di seguito: “via via (dopo l’età feudale, n. d. r.) che mutavano i rapporti economici, via via che la ricchezza si andava distribuendo sul territorio dei regni in modo più diffuso, alla partecipazione diretta dei detentori della ricchezza consolidata furono aggiunti i

---

<sup>1</sup> G. Capograssi, *Il problema di Vittorio Emanuele Orlando* (1953), ora in *Opere*, V, Milano, 1959, p. 359 ss. (per la citazione, p. 374)

<sup>2</sup> G. Guarino, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, p. 269 e 273.

rappresentanti delle contee, dei borghi, dei porti, delle città, scelti dai detentori della ricchezza nei borghi, nei porti, nelle città. Nacque così la rappresentanza di diritto pubblico”<sup>3</sup>.

## 2. Sviluppo e crisi della rappresentanza politica. Le ragioni dell’ascesa e quelle del declino.

Facciamo ora un (assai lungo) passo indietro. Quella di rappresentanza politica, com’è noto, è un’idea che non nacque con l’origine greca della democrazia, ossia nell’Atene periclea del quinto secolo avanti Cristo, perché le decisioni sulla vita collettiva erano qui assunte direttamente in piazza, sia pure da un numero ristretto di membri della comunità (e salva inoltre l’ipotesi che per talune cariche l’individuazione dei preposti fosse lasciata alla sorte): non potevano dirsi cittadini tutti quelli che vivevano nella *pólis* – non gli schiavi, non le donne – e non potevano comunque avere certezza di restare tali stabilmente nemmeno quelli che inizialmente lo fossero stati, né si dava decisione collettiva, fosse essa elettiva o lasciata alla sorte, proprio su ogni questione di rilievo, essendo in certi casi indispensabile il possesso di particolari competenze tecniche<sup>4</sup>.

Nemmeno può dirsi che, nell’Occidente medievale e fino alla Rivoluzione francese – periodo in cui la nozione ha una fondazione teologica, essendo il sovrano appunto il rappresentante di Dio in terra<sup>5</sup> – la rappresentanza degli interessi sovraindividuali fosse

<sup>3</sup> G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; Id., *Il diritto come Storia*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/ 2005, 1 ss. (I) (per le citt., rispettivamente, 3 e 17).

<sup>4</sup> Sul punto, esemplarmente, A. Morelli, *Le trasformazioni del principio democratico*, a cura di L. Ventura e dello stesso, Milano, 2015, 87 ss. (per il punto, 90 ss.) Sulla pratica del sorteggio ad Atene, si leggano *ex plurimis* B. Manin, *Principi del governo rappresentativo*, trad. it., Bologna, 2010, p. 11 ss. e oggi, da noi, P. Costa, *La democrazia e la sorte. Appunti giuridici intorno a un dibattito in corso*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 199 ss. e M. Mandato, *Il sorteggio come metodo di decisione. Principi e fattispecie*, in *Nomos*, n. 3/2019, rammentando anche casi attuali di composizione in tal modo di commissioni tecniche, ad esempio nei concorsi universitari e alcune proposte di riformare la Costituzione quanto alla provvista dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura. Sulle variegate esperienze medievali in proposito, caratterizzate da un concetto di cittadinanza che non si estendeva a tutta la popolazione del territorio e non corrispondeva più in generale al nostro, ma in cui l’estrazione a sorte delle cariche pubbliche era comunque dettata dall’esigenza di dare luogo a pratiche deflative della conflittualità e la frequente motivazione “antimagnatizia” della misura alla presenza di una sensibilità che ricorda istanze populistiche attuali, L. Tanzini, *Il fantasma della rappresentanza: sorteggio e rotazione delle cariche nelle città comunali (secc. XIII-XIV)*, in S. Menzinger (a cura di) *Cittadinanze medievali: Dinamiche di appartenenza a un corpo comunitario*, a cura di S. Menzinger, Roma, 2017, p. 145 ss.

<sup>5</sup> Rinvio su questo (e in generale sulla costruzione storico-teorica del concetto) a M. Dogliani, *La rappresentanza politica come rappresentanza del valore di uno Stato concreto*, in *Scritti in onore di Gaetano*

assimilabile all'istituto poi emerso nell'ambito giuspubblicistico dopo la controversia sui mandati degli stati all'origine di tale evento, per il carattere tendenzialmente vincolato delle istruzioni che si affidavano a quanti – in nome di comunità a base territoriale, di fede, o di mestiere – venivano all'epoca incaricati di sottoporre istanze e suppliche (nell'esperienza francese raccolte in *cahiers de doléances*) alle persone dei sovrani: soggetti – questi – dotati sì di una riconoscibile individualità, ossia persone fisiche prima che entità giuridiche, ma al tempo stesso concentrazioni di un potere simbolico che ne trascendeva l'esistenza individuale (*Le Roi est mort, vive le Roi*), da cui *i due corpi del Re*, sicché il sovrano era “gemina persona”<sup>6</sup>.

In effetti, la logica prerivoluzionaria del mandato che oggi (ma non allora) diremmo *politico* valorizza la posizione del mandante e quindi utilizza per la costruzione dell'istituto ancora il diritto privato, mentre quella postrivoluzionaria mette piuttosto al centro il ruolo del mandatario e la sua indipendenza nella fase della decisione assembleare. V'è anche però – bisogna pur dirlo – chi recupera invece anche all'interno del rapporto politico la radice romanistica della cooperazione nello svolgersi effettivo dell'istituto, che è caratterizzato da una sostituzione tra soggetti nell'espressione esterna di una volontà<sup>7</sup>,

---

Silvestri, 2016, I, p. 888 ss. e, in precedenza, a I. Massa Pinto, *L'indissolubilità del nesso partiti - democrazia*, in *Spaziofilosofico*, n. 3/2013, p. 441 ss.; L. Buffoni, *Appunti per una semantica della rappresentanza politica. Note 'libere' dall'incontro sassarese su «La rappresentanza nel diritto pubblico»*, in *Diritto@Storia*, n. 12/2014.

<sup>6</sup> Gemina persona. *Un'ipotesi giuspubblicistica intorno alla crisi del soggetto politico*, Milano, 2015, riprendendo e sviluppando l'immagine virgolettata nel testo, come noto di E. H. Kantorowicz, *I due corpi del Re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, trad. it., Torino, 1989. In ordine alla ricostruzione storica del fondamento del problema della rappresentanza politica, che si pone come irreversibile nei grandi aggregati della modernità e palesa a lungo accenti qualitativi in ordine alla necessità della *scelta dei migliori* per le assemblee elettive, dopo che nell'età premoderna non si distingueva tra rappresentanza privatistica e pubblicistica, per il carattere in realtà non politico dei primi Parlamenti, nonché sulle trasformazioni della teoria del mandato politico, da vincolato a libero e ancora sul contrasto nell'ambito statunitense tra la teoria rappresentativistica madisoniana, che riprende in questo il Burke del *Discorso agli elettori di Bristol* e quella partecipazionistica cui si ispiravano le assemblee del New England, nonché sul rapporto tra queste ricostruzioni e la teoria francese di Sieyès, tradotta nell'art. 7 della Costituzione del 1791, a tenore del quale «I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato», si veda la chiara ed efficace sintesi di F. Lanchester, *Crisi della rappresentanza in campo politico e divieto di mandato imperativo*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2020, p. 196 ss.

<sup>7</sup> G. Lobrano e P. P. Onida, *Rappresentanza o/e partecipazione. Formazione della volontà «per» o/e «per mezzo di» altri. Nei rapporti individuali e collettivi, di diritto privato e pubblico, romano e positivo*, in *Diritto@Storia*, n. 14/2016. Sulle origini romanistiche dell'idea di rappresentanza, poi utilizzata nella modernità, passando da *sociale a politica*, si veda R. Pezzimenti, *Storia e ragioni dell'idea di rappresentanza*, in *Opinioni*, n. 3/2018, p. 10 ss. Sulla centralità della nozione e dell'articolazione della rappresentanza politica rispetto alla pensabilità stessa del diritto costituzionale, in un rapporto di parte a tutto, perché il problema essenziale è come dare forma giuridica al *politico*, fondamentale I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

valorizzando così una ricostruzione che non polarizza tra due modelli estremi di funzionamento la relazione tra le due parti, in modo da non reciderne i nessi nel suo divenire dinamico, come modernamente (e quanto al diritto privato) fa appunto la concezione di Schlossmann, ripresa e raffinata presso di noi da Pugliatti<sup>8</sup>.

Com'è stato, insomma, efficacemente e in sintesi scritto: “il concetto di rappresentanza [...] reca in sé il riferimento sia alla situazione rappresentativa che al rapporto tra rappresentante e rappresentato, esso implica un equilibrio tra l'autonomia e, quindi, la libertà della determinazione volitiva del rappresentante, da un lato, ed il vincolo che lo lega al rappresentato e lo rende responsabile verso quest'ultimo, dall'altro” aggiungendosi subito dopo, con lucido realismo, che [m]olto può dipendere dall'idea che ci si sia fatti di democrazia. Se, da un lato, può intendersi per democrazia quell'utopica coincidenza di governanti e governati (si è liberi solo quando si ubbidisce a se stessi, secondo la formula di Rousseau) o quell'impossibile *démocratie gouvernante* (così bene individuata da Burdeau), in cui ciascun cittadino ‘non è presente nella sua datità maturata come uomo singolo, ma come cittadino, come *citoyen*’ (Schmitt), in rappresentanza della superiore unità politica, essa può concepirsi, dall'altro, come semplice democrazia d'investitura, in cui il popolo è semplicemente la fonte del potere, spogliandosene nel momento in cui l'affida a chi dovrà governare e che, a sua volta, dovrà rappresentare l'unità politica del popolo”<sup>9</sup>.

Questa è del resto una lezione antica. Com'è stato infatti osservato “lo stato moderno, nel compiersi, accomuna democrazia e rappresentanza. Le identifica? È da accertare. Quel che si può già dedurre è che la democrazia della modernità è la democrazia rappresentativa. Appare certo, intanto, che la questione della democrazia è, in realtà, quella stessa del suo essere rappresentativa, come forma e come intensità. È quindi quella della rappresentanza la questione prioritaria da affrontare per trattare il tema della democrazia. Ed è quanto dire che la democrazia è la rappresentanza”<sup>10</sup>.

Dunque, tirando le fila di questi accenni: una democrazia come possibilità di decisione *di tutti su tutto*, in ordine a quanto sia rilevante negli affari pubblici, non è mai davvero esistita e non è realisticamente immaginabile. Non vi fu nell'antica Grecia ad Atene, perché i *tutti*

---

<sup>8</sup> S. Favaro, *La teoria della complessità sociale e il postmoderno nel diritto. Un esempio paradigmatico: la teoria della rappresentanza di Salvatore Pugliatti*, in *Timor*, n. 2/2011, p. 4 ss.

<sup>9</sup> D. Nocilla, *La rappresentanza politica*, in *Astrid Rassegna*, n. 13/2005, p. 2.

<sup>10</sup> G. Ferrara, *Democrazia e rappresentanza politica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005.

presenti nell'*agorà* erano comunque i *pochi* rispetto al corpo dei soggetti effettivamente viventi nell'area controllata dalla città e dal momento che anche in piazza non era in ognuno identicamente distribuita la capacità di primeggiare nel discorso pubblico (quella fu del resto anche la terra in cui si sviluppò in seguito l'arte della retorica, come insegnamento dell'abilità necessaria ad imporsi in pubblico agli altri attraverso il discorso persuasivo), né del resto davvero tutte le cariche pubbliche erano elettive. Tantomeno questo accadde a Roma e a maggiore ragione simile pretesa divenne di impossibile realizzazione quando si formarono i grandi Stati europei (la vita brevissima e la repressione nel maggio 1871 della Comune parigina ne restituiscono *a contrario* la prova<sup>11</sup>) e non si dà effettivamente nemmeno oggi, benché si ritenga da molti di poterlo ottenere attraverso la telematica (ma, su questo, si continui a leggere oltre).

Si può e si deve ragionare piuttosto sull'*estensione* e la *qualità* della rappresentanza politica – la cui imprescindibilità moderna e contemporanea è stata fin troppo dimostrata da una letteratura amplissima, da Constant, a Kelsen, a Manin, solo per citare (tra i moltissimi) tre studiosi del problema di epoca diversa, che sottolineano tutti questo inestricabile nodo, come si è ancora di recente ribadito con efficacia<sup>12</sup> – non essendo il caso di attardarsi ancora sul punto. Occorre cioè e semmai indagare l'effettiva *rappresentatività della rappresentanza*<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Sulla meteora di quell'esperienza, con i tentativi di riproporre la democrazia diretta e la sua fine tragica, tra i molti e di recente, A. Badiou, *La Comune di Parigi*, trad. it., Napoli, 2004; I. Cervelli, *Le origini della Comune. Una cronaca (31 ottobre 1870 - 18 marzo 1871)*, Roma, 2016; L. Caruso, *La Comune di Parigi, il pensiero politico di Marx e il presente*, introduzione a K. Marx, *La guerra civile in Francia del 1870 - 1871*, a cura dello stesso, trad. it., Milano, 2020.

<sup>12</sup> A. Morelli, *Le trasformazioni*, cit., p. 95 ss. Sostanzialmente analogo nel titolo e nelle problematiche il volume degli Atti del convegno internazionale salernitano del 2014, *Trasformazioni della democrazia*, a cura di L. Bazzicalupo, V. Giordano, F. Mancuso e G. Preterossi, Milano – Udine, 2016, i cui ricchi contenuti non possono essere riassunti e discussi in una nota. Ci si limita ad osservare che anche da queste pagine viene ribadito della democrazia occidentale la rappresentanza (e la sua effettiva e soddisfacente funzionalità) è il cuore, come assume la citazione di Ferrara riportata nel testo e a rinviare, tra i molti contributi, tutti di pregio, specialmente a quello di G. Bisogni, *Metamorfosi e crisi della democrazia? Una lezione dalla Storia*, ivi, p. 145 ss., che più degli altri si confronta con l'orizzonte giuridico del costituzionalismo e con le letture che di esso fanno Maestri della disciplina.

<sup>13</sup> Per esami critici recenti, riepilogativi anche dell'evoluzione storica dell'istituto, con specifico riguardo ai nostri classici ottocenteschi, si leggano A. Papa, *La rappresentanza politica. Forme attuali dell'esercizio del potere*, Napoli, 1998, p. 17 ss.; C. Cerutti, *La rappresentanza politica nei gruppi del Parlamento europeo. Il divieto di mandato imperativo*, Padova, 2017, p. 7 ss.; S. Cassese, *Rappresentanza: evoluzioni di una parola*, in P. Adamo, A. Chiavistelli e P. Soddu (a cura di), *Forme e metamorfosi della rappresentanza politica 1848 1948 1968*, Torino, 2019, XI ss. e inoltre – con pagine antologiche della dottrina giuridica liberale ottocentesca – *Il popolo e i suoi rappresentanti*, a cura dell'Autore citato da ultimo, Roma 2019.

In sostanza, la rappresentanza politica appartiene all'ordine concettuale delle *fictiones*<sup>14</sup> (nello specifico: “rendere presente il popolo nelle sedi elettive *come se lo fosse davvero*”), non discusse finché funzionali allo scopo (che è quello di legittimare e perciò rendere accettabili ai più le *altrui* decisioni), ossia se efficaci a raggiungere l'obiettivo cui sono preordinate, perché altrimenti nella sensibilità popolare vengono corrose dalla critica e infine sostituite da altre più idonee<sup>15</sup>.

Ciò posto, l'*âge d'or* del parlamentarismo liberale, al di là della sua interessata descrizione come un modello idealizzato e perciò storicamente decontestualizzato e da ritenere valido per ogni luogo ed epoca storica, è stata – come noto – quella in cui prima la coesistenza conflittuale dell'ascesa borghese coi poteri del sovrano e quindi la tendenziale, progressiva riduzione del secondo a figura solo simbolica, in un contesto di omogeneità culturale e religiosa e di espansione economica, nonché in un mondo nel quale le potenze politiche europee avevano il primato, si è tradotta nella costruzione di istituzioni rappresentative forti, ancorché selezionate per censo e dunque non inclusive (ma la borghesia, ricorda Marx, era allora la “classe generale”)<sup>16</sup>.

Il passaggio ricordato fu guidato e perciò anche ammortizzato, nei suoi conflitti e urti, dalla funzione decisiva che nell'ambito macro-territoriale degli Stati nazionali ebbero associazioni di soggetti (allora solo di sesso maschile e almeno benestanti, come detto, o assimilati ai predetti da una riconosciuta eccellenza scientifica o in altri campi) politicamente attivi, ossia i partiti. Essi hanno peraltro conosciuto nel tempo una trasformazione per adattarsi a quelle del contesto che li esprimeva, trascorrendo da un

---

<sup>14</sup> In tale direzione si muovono giuristi e storici che nell'età weimariana furono critici del modello ricostruttivo dominante della democrazia rappresentativa: si veda ad es. (ma non fu certo il solo) G. Leibholz, *L'essenza della rappresentazione*, in Id., *La rappresentazione nella democrazia*, trad. it., Milano, 1989, p. 53 ss., sul quale D. Regazzoni, *Gerhard Leibholz e i «mutamenti strutturali» della rappresentanza politica. Per una rilettura di «Der Gestaltwandel der modernen Demokratie»*, in *Materiali per la storia della cultura giuridica*, n. 1/2012, p. 179 ss.; sull'idea di rappresentanza come *fictio* si veda anche Y. Thomas, *Fictio legis*, trad. it., Macerata, 2017, anche nella recensione di A. Scalone, *La potenza del diritto e il principio rappresentativo*, in *Quad. fior. per la storia del pensiero giuridico*, n. 46/2017), t. II, 1015 e spec. p. 1018 ss.; per la ricostruzione di una nota polemica dell'Autore indagato con Hans Kelsen, R. Miccù, *Teoria delle finzioni giuridiche e koinè ermeneutica: diritto e realtà nella metodologia di Josef Esser*, in *RIHJ*, n. 13/2015, p. 197 ss. e spec. p. 208 ss. e in generale F. Todescan, *Diritto e realtà. Storia e teoria della Fictio Iuris*, Padova, 1979; E. Olivito, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013; infine, in chiave storiografica, P. Costa, *Il problema della rappresentanza politica: una prospettiva storica*, in *Il Filangieri*, n. 3/2004, p. 329 ss.; A. Albertone, *Le ragioni della rappresentanza politica. Una prospettiva storica*, in *Teoria Politica, Annali X*, 2020, p. 129 ss.

<sup>15</sup> Così in sostanza anche S. Lieto, *Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2011, p. 33 ss., studio si tornerà anche oltre.

<sup>16</sup> Significative le riflessioni in proposito di P. Ridola, *Le trasformazioni della rappresentanza politica*, in Id., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011, p. 63 ss.

primo modo di manifestarsi come agili attori di una dialettica d'*élite*, vissuta entro salotti e *club* di dibattito ideale da individui maschi, bianchi, borghesi, perlopiù cittadini e selezionati in base alle loro sostanze (il che faceva presumere che fossero interessati al buon governo degli affari pubblici), a più solide – ma altresì più lente a reagire – formazioni di massa.

In tale modo è stata assicurata la necessaria funzione di integrazione e poi di partecipazione attiva del popolo, inteso quale concetto giuridico e assieme come coacervo sociale non indistinto, ma appunto da loro organizzato e divenuto in concreto via via *plurale*, fino ad essere – ad evoluzione storica compiuta – socialmente del tutto inclusivo, ossia tale da non escludere alcun soggetto, per la raggiunta universalità del suffragio, nel passaggio dalle strutture dello Stato di diritto alla variante democratica (perché nell'origine storica il modello non era in effetti vero tale) connotata come *Stato sociale* avanzato, in ragione dell'allargamento progressivo della base sociale.

I partiti hanno insomma decisamente concorso a mutare la forma di Stato, caratterizzatasi dopo l'età liberale come un assetto in cui la forza delle istituzioni è stata piegata da mediatori pluriclasse a garantire anche diritti di prestazione, oltre a quelli di libertà *di prima generazione*, già non più elargizioni derivanti dalla benevolenza di sovrani saggi, con tratti di discontinuità tanto rispetto all'idealtipo dello Stato di diritto, quanto in riferimento al paternalismo del precedente *Stato di polizia*.

La crisi anche di questa ulteriore forma di Stato, vista dall'Europa a cinquant'anni dalla seconda guerra mondiale, è essenzialmente dipesa dalla scarsità di risorse impiegabili per alimentare un costoso *welfare*, perché la globalizzazione e la finanziarizzazione dell'economia le hanno spostate altrove nel mondo, nonché – e per conseguenza – dalla perdita della funzione di mediazione appunto di partiti lenti ad adeguarsi ai mutamenti.

Essi non hanno infatti potuto più svolgere con soddisfazione sufficiente dei rispettivi elettorati di riferimento (delle loro diverse *constituencies*, come dicono i sociologi politici, in sostanza delle basi sociali ed elettorali che in ciascuno si riconoscono tendenzialmente) il ruolo di tramiti alle assemblee elettive e di decisori e allocatori sostanziali di risorse economiche divenute ormai non più facilmente disponibili, perché (come si osservava) spostatesi altrove e per di più concentrate, va aggiunto, in poche mani.

In altri termini, la buona salute della rappresentanza politica nel contesto dell'Occidente è stata assicurata dall'essere strettamente connessa alla sua capacità di permettere al popolo

arricchimento e redistribuzione di benefici materiali e correlativamente ha mostrato crepe quando la cornucopia creduta inesauribile che ne consentiva la legittimazione sostanziale ha mostrato quanto tale presupposto materiale di un suo buon funzionamento fosse fragile<sup>17</sup>, ma anche di ciò si dirà meglio oltre.

Ne è seguito, a detta dei teorici della politica<sup>18</sup>, che “se fino a pochi decenni fa il nesso tra democrazia e rappresentanza appariva solidissimo (tanto da venire spesso presentato addirittura come imprescindibile), oggi, è al centro di un ampio processo di ripensamento dei suoi caratteri costitutivi”.

Qui va in verità fatta una precisazione: questo nesso *solidissimo* è divenuto tale solo dopo la sconfitta storica di una diversa visione, che contrapponeva al (da essa deprecato) frazionarsi dell’unità statale nel pluralismo dei partiti – tra i quali era dunque necessario un continuo compromesso nelle sedi in cui confluivano i loro rappresentanti elettivi, che perciò finivano per monopolizzarne, come si è sopra notato, la composizione – a quella di un’investitura popolare diretta dei governanti, nel senso di una democrazia che si risolveva in ultima analisi nella decisione eccezionale di un Capo, da assumere nella situazione concreta, nella quale una comunità che si (auto)pensava come caratterizzata identitariamente finiva per riconoscersi. In sintesi, il modello pluralistico kelseniano dell’organizzazione politico-istituzionale è risultato vincente su quello roussoviano, nella rilettura interessata fattane da Schmitt<sup>19</sup>. La suggestione del secondo – che procede dall’illusione della politica “immediata” – riemerge tuttavia ogni volta che il primo mostra appannamenti e momenti di crisi, come si vedrà continuando a leggere<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Sul nesso oppositivo tra affermazione dell’appartenenza della sovranità al popolo, formula di radice helleriana dell’art. 1 della nostra Carta costituzionale e sua concreta espropriazione in ragione della sovranità effettiva del mercato, dopo la stabilizzazione anche nei testi costituzionali di opzioni politico-economiche liberiste, è decisiva la riflessione di G. Ferrara, *La sovranità popolare e le sue forme*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2006.

<sup>18</sup> Si veda ad esempio A. Campati, *Democrazia e rappresentanza politica. Un’alleanza sempre più incerta?*, in *Teoria Politica, Annali VIII* (2008), p. 385 ss. (la citazione è all’inizio).

<sup>19</sup> P. Ciarlo, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della Rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 2; sulla “democrazia identitaria” in Schmitt, si veda anche perspicuamente A. Morelli, op. ult. cit., p. 99 ss.

<sup>20</sup> Sul punto, si vedano intanto – a mo’ di premessa al discorso che si svilupperà oltre nel testo – le convincenti considerazioni di P. Carnevale, *I rischi dell’utopia della c. d. democrazia diretta*, in *Nomos*, n. 1/2020. Mette in guardia dal pensare il tema della rappresentanza (e della democrazia) per coppie dicotomiche, in cui l’un modo di intendere un concetto che in realtà ha ampia portata e spessore storico-ideale escluda l’altro, S. Staiano, *Rappresentanza*, Relazione al Convegno annuale AiC di Padova del 2016, nell’*Annuario* degli Atti, Padova, 2017 e in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss.

Come ha sostenuto<sup>21</sup> il Maestro del diritto già richiamato in precedenza, che ora ci tocca rimpiangere per la dura realtà della necessariamente transitoria vita umana, ma al tempo stesso dobbiamo sempre *tenere presente*, è il caso di dire, in un insegnamento che invece resta (e per fortuna ci aiutano a farlo i suoi scritti sempre freschi): “la crisi della rappresentanza è la crisi della sua coerenza nel suo sviluppo. È nell’aver rivelato la sua vocazione a riprodurre esattamente i bisogni sociali nell’organo centrale dello stato e, con i bisogni sociali, la conflittualità che si determina tra essi nel momento stesso della loro emersione, conflittualità peraltro ricorrente appena l’ultima mediazione raggiunta rivela il suo esaurimento. Ed è anche la ragione della sua crisi nel saper confessare questa sua vocazione, mostrando però la sua inadeguatezza a risolvere i problemi del rapporto tra la democrazia che sarebbe chiamata a realizzare ed i vincoli esterni che derivano allo stato dai meccanismi del modo di produzione”.

In particolare, un altro autore – all’esito di una ricostruzione storica dei significati del lemma e dopo avere osservato che la rappresentanza politica istituisce un rapporto ternario tra elettorato ed eletti, perché l’anello di congiunzione tra queste due entità è costituito appunto dai partiti – sottolinea, riproponendo (ma criticamente) la classica *teoria delle élites*, come essi siano tuttora oligarchici<sup>22</sup>.

È un fatto che, a settant’anni dall’affresco monumentale di un grande politologo sensibile ai dati del diritto costituzionale e in origine infatti giurista (come del resto in Italia abbiamo avuto grandi costituzionalisti aperti nelle loro tassonomie alla sociologia e alla scienza della politica, ad esempio – uno per tutti – Leopoldo Elia), i partiti sono mutati e certo indeboliti nella loro funzione di mediazione, andata disperdendosi. Nell’aggiornamento della sua riflessione scritto a trent’anni di distanza per un’enciclopedia, l’autore che ora si sta richiamando conclude tuttavia con notazioni non pessimistiche in ordine alla loro vitalità<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> G. Ferrara, *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1998, p. 20 ss. (per la cit., 56).

<sup>22</sup> “Dal suffragio censitario e da quello capacitario all’universale, la rappresentanza è mutata strutturalmente ed ha perso la funzione di designazione di capacità (secondo la classica ricostruzione orlandiana, n. d. r.). Questa funzione è stata intestata ai partiti, ma dopo un secolo è emersa l’incapacità dei partiti di assicurare al proprio interno il rispetto del metodo democratico. Il fatto che essi, strumento della democrazia, non fossero, a loro volta, democratici, ha prodotto l’attuale situazione di crisi»: S. Cassese, *Op. cit.*, XVII; in argomento si veda anche F. Lanchester, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, a cura di S. Rogari, Firenze, 2006, p. 7 ss.

<sup>23</sup> “In Occidente si parla spesso del declino dei partiti politici [...]. Nessuno pensa che una democrazia possa funzionare senza partiti politici: in ogni caso, finora nessuno ha proposto un modello di democrazia che possa funzionare senza partiti politici. Che lo ‘spazio’ dei partiti nei paesi industriali vada diminuendo, che il dibattito fra loro si banalizzi, che riescano spesso a esprimere le principali tendenze in campo solo

Chi poi, a ulteriori trent'anni di distanza, è a sua volta reintervenuto, aggiornando la medesima voce, ha avuto modo di approfondire ulteriormente l'analisi di un fenomeno che inevitabilmente muta col cambiamento dei suoi presupposti economico-sociali<sup>24</sup>.

Non è insomma corretto (*rectius*: è apocalittico) ritenere che “il tempo della democrazia dei partiti è ormai passato» e che si debba «governare il vuoto»<sup>25</sup> lasciato da questi peculiari corpi intermedi, anche se è indubbio che lo spazio della politica come orientata alla mediazione svolta dalla rappresentanza, che una volta era da essi monopolizzato, si è, nell'età della disintermediazione, riempito diversamente che in passato e viene conteso da altre forme di espressione della cittadinanza attiva. Darli tuttavia per morti è alquanto prematuro<sup>26</sup>. Certo, il punto essenziale è che sia fatta salva la loro essenziale funzione<sup>27</sup> e

---

imperfettamente, sono tutti fatti che rispecchiano un indebolimento della democrazia più che un indebolimento dei partiti stessi; in realtà, l'una cosa non può essere separata dall'altra, poiché democrazia e partiti rappresentano le due facce della stessa medaglia”: M. Duverger, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1980, V, p. 254 ss. (la citazione a pag. 268).

<sup>24</sup> “Sia in Occidente, sia nel mondo postcomunista i partiti tendono a essere più leggeri, a non avere un elettorato stabile di riferimento e, anche per questo, a subire forti sbalzi della propria forza elettorale. In Occidente, però, si è pervenuti a questo stato di cose per gli effetti del crescente benessere sociale portato dall'affermarsi della società postindustriale, per il conseguente allargamento della classe media e la correlativa erosione delle differenze di classe, per la crisi delle fratture politiche tradizionali e l'emergere di istanze postmateriali legate a condizioni o problemi specifici (come, solo per fare degli esempi, ecologismo o femminismo) [...] La frammentazione della società civile da un lato, la globalizzazione dei conflitti dall'altro inducono a ritenere che i partiti tradizionali saranno sempre più surrogati da altre istituzioni di fatto, quali gruppi di interesse e associazioni di categoria, ovvero da movimenti che, per loro stessa natura, sono più portati a rappresentare istanze complessive. Sarebbe però un errore pensare per questo che il ruolo dei partiti si vada estinguendo: il passato recente dovrebbe rappresentare, in tal senso, una lezione [...]. In realtà, nella società globalizzata il conflitto, rispetto al passato, non si annulla né si generalizza, si articola solo in modo differente; e questa nuova articolazione passa anche attraverso istituzioni di diversi livelli (locale, nazionale, sovranazionale), dei quali i partiti restano funzione essenziale per rendere possibile, in un contesto divenuto più complesso, l'*accountability* e la *responsiveness* dei governanti verso i governati»: G. Quagliariello, stessa voce, ivi, XIII, suppl. III, Roma, 2004, p. 265 ss. (la citazione a pag. 275).

<sup>25</sup> P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti*, trad. it., Soveria Mannelli, 2016.

<sup>26</sup> A. Mastropaolo, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, dopo averne ricostruito la parabola storica, dalle origini e comparativamente, parla infatti soltanto di una loro profonda *ristrutturazione produttiva*, che F. Lancaster, op. ult. cit., 25, fotografa così: “il politico non è più esclusivamente statuale, ma spalmato su livelli differenziati e con una riduzione dell'incidenza del momento elettivo. Si aggiunge che la rappresentanza in campo politico perde importanza e vengono esaltati altri tipi di rappresentanza e in particolare quella istituzionale”.

<sup>27</sup> “Il grande rischio nella crisi del sistema democratico è dato proprio dalla scomparsa del partito, strumento di mediazione e di trasmissione delle attese, delle speranze e delle rivendicazioni di gruppi sociali e di precise categorie di cittadini. Una sorta di antenna estremamente sensibile e attenta, capace di guidare e di mettere in grado chi governa di rispondere a quelle richieste e a quelle attese. È evidente che se questi strumenti di mediazione vanno in crisi si crea fra governo e cittadini un vuoto pericoloso e allora la tendenza è che sia il popolo a salire direttamente sulla scena e a identificarsi in un capo creando le condizioni perché a quel punto gli unici strumenti di mediazione a disposizione siano i media. Con tutti i rischi che conosciamo o possiamo immaginare” (così Y. Mény e R. Cassigoli, *Crisi e futuro della democrazia: per una terza rivoluzione democratica*, Firenze, 2005, p. 38).

il problema vero è allora rivitalizzarla<sup>28</sup>. Del come se ne parlerà nel paragrafo conclusivo.

### **3. Le ricadute istituzionali delle trasformazioni del contesto storico-sociale: l'istanza partecipativa tra rifiuto o integrazione della rappresentanza politica.**

La sopra accennata condizione generale, favorevole alla felice operatività dei partiti, è ormai venuta meno.

Sul nostro modo di vivere nell'Occidente sviluppato sono intervenuti eventi economici e geopolitici (oltre che, con più recente percezione, ambientali e sanitarie) che hanno portato alcuni teorici ad evidenziare l'assunta necessità di sacrifici sociali – il che ha comportato in concreto l'impovertimento dei ceti medi e di quelli popolari, già sfavoriti – per il sovraccarico economicamente insostenibile dei sistemi welfaristici e pensionistici, questo per la insostenibilità postulata fa taluni delle crescenti pretese della base sociale, che sarebbe stato dunque opportuno deflazionare<sup>29</sup>. Il *leitmotiv* che tutti abbiamo ascoltato e letto fino alla sazietà è quello della precarietà del lavoro come condizione ormai strutturale delle nuove generazioni, alle quali non sarebbe più possibile garantire, in definitiva, il medesimo livello di benessere raggiunto da quelle dei genitori e dei nonni, in ragione delle crisi ricorrenti in seno al modo di produzione e di sviluppo economico capitalistico.

In questo clima, i partiti, di cui si era nel tempo venuta aggravando quell'ossificazione oligarchica già, come si ricordava osservata dai teorici agli inizi del Novecento, sono stati dunque da più parti accusati di non svolgere più la funzione – per la quale erano stati inventati – di tramiti e fluidificatori delle domande politiche dal basso e di collante del popolo con le istituzioni, loro tramite legittimate.

Il tema della crisi della rappresentanza politica, dei possibili rimedi ad essa e della sua integrazione con modalità idonee a farla superare, non si pone in realtà ai nostri giorni per la prima volta. Un altro momento storico significativo in cui essa si registrò fu, agli inizi

---

<sup>28</sup> Sul rilievo in fatto (prima ancora che – anche – secondo modello) per cui “in una democrazia matura ‘l'azione dei rappresentanti è guidata e controllata dai partiti e dalle altre formazioni sociali, che veicolano e alimentano l'attività dei rappresentanti’, [...] quale antidoto alla democrazia plebiscitaria”, su veda I. Massa Pinto, *L'indissolubilità*, cit. (per la frase 444), che richiama a sostegno E. Rossi, *I partiti politici*, Roma - Bari, 2007, p. 9 s.

<sup>29</sup> Inevitabile qui menzionare M. Crozier, S. P. Huntington e J. Watanuki, *La crisi della democrazia. Rapporto sulla governabilità delle democrazie alla Commissione trilaterale* (1975), trad. it. con prefazione di G. Agnelli e introduzione di Z. Brzezinski, Milano, 1977.

del Novecento, quello che vide il modello liberale dello Stato di diritto scosso dalle fondamenta, con i Paesi di più debole – perché più recente – unificazione nazionale che finirono per adottare soluzioni costituzionali autoritarie, in esplicita opposizione (ma nondimeno non potendo eludere il confronto con esso) al modello bolscevico, cui risposero caldeggiando, nella necessità di provvedere all'integrazione delle masse nello Stato, assetti corporativi e di loro permanente mobilitazione nazionalistica<sup>30</sup>.

Non mancò già allora, ossia attorno agli anni Venti del secolo scorso, una riflessione con ambizioni di organicità sulle difficoltà del regime parlamentare, con proposte tecniche per superarle<sup>31</sup>, come pure a tale periodo si riferisce la rimeditazione sulle interferenze tra parlamentarismo, elemento plebiscitario e irruzione della tecnica nel campo della decisione politica, quale fu retrospettivamente tracciata da un giurista weimariano: un saggio che si offre a una rilettura odierna come sorprendentemente attuale<sup>32</sup>.

L'irruzione del *movimentismo* e delle proposte di trasformazione del modello rappresentativo in direzione di un abbassamento e di una diversa articolazione del baricentro della decisione politica non sono cioè novità di oggi.

Ciò ricordato, la sconfitta delle dittature in Occidente e la riconquista di istituzioni liberaldemocratiche si caratterizzò in effetti per la definizione di un assetto politico-economico degli interessi in gioco di natura compromissoria e *socialdemocratica* tra le organizzazioni che esprimevano gli interessi di capitale e lavoro, nell'ambito di una fabbrica di modello fordista e (sul piano istituzionale) tali assetti socioeconomici trovarono espressione nelle costituzioni del pluralismo, in Paesi nei quali il conflitto sociale era stato mediato – prima ancora di giungere a istituzioni pubbliche fortemente radicate – proprio da partiti e sindacati che godevano di grande prestigio presso i rispettivi aderenti e si presentavano ancora come organizzazioni di classe.

Il quadro attuale si presenta dominato invece da una diade concettuale centrata sulla valorizzazione neoliberista del ciclo *produzione di merce – consumo* e non più basata sul binomio *lavoro – sicurezza sociale*, tipico invece dell'epoca che ha immediatamente

---

<sup>30</sup> Sia concesso sul punto per l'Italia il rinvio al nostro *La rappresentanza politica e la rappresentanza degli interessi. I giuspubblicisti del fascismo e la ricerca della "terza via"*, in *Rivista AIC*, n. 1/ 2018.

<sup>31</sup> C. Cassina, *Introduzione a L'evoluzione attuale del regime rappresentativo. Cinque risposte a un'inchiesta dell'Unione interparlamentare*, trad. it. (dal testo originale francese edito in Svizzera nel 1928) e cura della stessa, Bologna, 2011.

<sup>32</sup> E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria dello Stato costituzionale democratico*, a cura e con introduzione di L. Ciaurro, trad. it. (dall'originale tedesco del 1958), Torino, 1994.

preceduto quella odierna e che restituisce la temperie storica in cui videro la luce e si sono poi consolidate nella coscienza popolare le Costituzioni democratiche postbelliche, come ad esempio quella italiana, quella tedesca e più tardi la spagnola, che già peraltro si apre a nuove necessità, che reclamano l'intervolazione di più aggiornate dichiarazioni di principio e di differenti discipline regolatorie.

I partiti si sono dunque trovati ad operare nel tempo in un contesto socioeconomico in cui i loro riferimenti di classe si erano fortemente indeboliti e fluidificati (da cui il loro mutamento in organizzazioni *catch all*, ossia *pigliatutto*, in seguito propense a stringersi in sistema per drenare risorse nell'ulteriore sviluppo del *cartel party*<sup>33</sup>), dovendo fronteggiare le trasformazioni del mercato del lavoro nel senso dell'automazione e globalizzazione dei processi produttivi e della precarizzazione della sua offerta, nonché la progressiva telematizzazione delle relazioni umane e con essa il riproporsi di vie di uscita contrassegnate da suggestioni tecnocratiche, peraltro di risalente origine<sup>34</sup>.

La stessa sovranità (il cui esercizio – attraverso la conquista del controllo delle leve, istituzionali e di fatto, di comando dello Stato – era stato fino ad allora l'obiettivo della loro competizione) si è riallocata in parte nella dimensione sovranazionale, in altra in quella infrastatale. Persi in tal modo, o fortemente indeboliti, i tradizionali bacini di consenso sociale e territoriale, i partiti si sono progressivamente virtualizzati e personalizzati e si sono così adeguati – ricercando un'organizzazione e direzione coerenti con esse – alle tendenze verticistiche emerse nella cultura degli ultimi decenni.

Questa è stata caratterizzata dall'illusione di un pensiero unico dal condizionamento acriticamente economicistico, dopo un'assunta *fine della Storia* che avrebbe prodotto un preteso "trionfo dell'economia di mercato"<sup>35</sup>, con la conseguente tendenza a imporre anche nell'esercizio delle funzioni pubbliche e di quelle formative (piegate a schemi produttivistici utili ad apprendere modalità operative da trasporre poi su un panorama di lavori divenuti precari e intercambiabili negli addetti) i principi dell'organizzazione aziendale, che hanno sedotto non pochi appartenenti ai rispettivi corpi organici: si pensi al

---

<sup>33</sup> O. Kirchheimer, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, trad. it. nell'imperdibile antologia *Sociologia dei partiti politici*, a cura di G. Sivini, Bologna, 1979, p. 177 ss.; più di recente, *ex plurimis*, D. Palano, *Il partito oltre il "secolo breve": tracce per un ripensamento*, in *Spazio Filosofico*, n. 9/2013, p. 369 ss.; Id., *Un Principe postmoderno? Il futuro del partito visto dal passato*, in *Teoria politica, Annali*, VIII, 2018, p. 325 ss.

<sup>34</sup> M. Volpi, *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura del medesimo, Torino, 2017.

<sup>35</sup> Il riferimento è ovviamente a F. Fukuyama, *La fine della Storia e l'ultimo uomo*, trad. it., Torino, 2003.

disastro che tale mentalità *manageriale* ha arrecato alla ragion d'essere più profonda di scuola e università.

Da questo processo storico è risultata una rinnovata censura (in un contesto differente rispetto a quello prima rammentato) alle distorsioni oligarchiche della democrazia rappresentativa, con accuse di non sapere cogliere prontamente i mutamenti storici e socio-economici, se non nei tratti di essi utili a cercare di assicurarsi una comunque ingannevole sopravvivenza.

Si è così giunti a scrivere di un attuale *stato comatoso* della rappresentanza<sup>36</sup>, la cui acclarata crisi non sarebbe del resto che l'altra faccia di un fenomeno che ne implica una simmetrica, che coinvolge il "rappresentato"<sup>37</sup>.

Come si è detto icasticamente, in proposito<sup>38</sup> "l'insufficienza del processo decisionale affidato ai titolari ordinari dell'indirizzo politico e la crisi della rappresentanza, crudamente messa in luce dall'eccessiva autoreferenzialità [...] dei comportamenti degli attori politici, hanno contribuito a creare il diffuso fenomeno che si è convenuto di chiamare 'antipolitica' alimentata da un imponente movimento di opinione sostenuto da élites mediatico-politiche, essa può essere considerata come la versione aggiornata del populismo, intrisa di stanchezza (o nausea) della politica, di avversione al politicantismo, alle cui oscure e inaffidabili mediazioni contrappone la limpidezza dell'appello al popolo, il sovrano che ha sempre ragione secondo i paradigmi della 'democrazia romantica'".

Ne è derivata la propensione di molti teorici a indicare una via per il loro superamento attraverso il ricorso a istituti propri della democrazia diretta<sup>39</sup> e ci si è posti altresì alla ricerca di un *tertium genus* che potesse superare i difetti percepiti di entrambe con la valorizzazione di fori *deliberativi* e pertanto *partecipativi* (invero da taluni fra loro

---

<sup>36</sup> A. Ruggeri, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta online*, n. 1/2021, p. 121 ss.

<sup>37</sup> M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del convegno di Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, p. 109 ss.

<sup>38</sup> La citazione è di A. Di Giovine, *Fra direttismo e antipolitica: qualche spunto sul referendum in Italia*, in *Percorsi e vicende attuali*, cit., p. 65 ss. (per il periodo riportato 69), ma i richiami a quanti hanno rilevato con allarme siffatta tendenza potrebbero essere ben più diffusi; si veda ad esempio il fasc. n. 65/2014 dei *Quaderni di Sociologia su Populismo, antipolitica e sfide alla democrazia e*, se lo si creda, il nostro *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*. Atti del Convegno di studi del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II del 13 aprile 2018, a cura di G. De Minico e G. Ferraiuolo, Bagno a Ripoli, 2019, p. 19 ss.

<sup>39</sup> B. Manin, op. ult. cit., p. 267 ss., segnala appunto nella sua postfazione come segno dei nuovi tempi la diminuzione della "lealtà ai partiti" e "l'avvento della partecipazione politica non istituzionalizzata".

avvicinati, da altri tenuti distinti e comunque sicuramente distanziati entrambi dal modello rappresentativo), in una forma nuova che non fosse quella della sola mediazione partitica, messa alle corde<sup>40</sup>.

La richiesta di un rinnovamento delle forme attraverso le quali la collettività possa fare sentire la sua presenza al di là dei canali classici di attivazione politica è un aspetto della più ampia istanza partecipativa che si muove all'interno delle arene di rilievo comunitario entro le quali si svolge la vita individuale.

Così, nella nostra Costituzione, indicazioni preziose per rinnovare in tale direzione il modello democratico – all'insegna della *sussidiarietà orizzontale* – si possono ricavare dagli artt. 2, laddove si individua la direttiva di principio della protezione dei diritti individuali e si richiede l'adempimento dei doveri inderogabili della solidarietà anche nelle comunità intermedie, 18, nonché ad esempio 33 e 117, comma 2, lettera n), laddove è valorizzata l'autonomia organizzativa e culturale universitaria e scolastica, nonché quella dei luoghi di produzione e fruizione dell'arte e della scienza; 39 e 46, laddove rispettivamente si riconosce la libertà sindacale su base pluralistica e si pongono le premesse costituzionali per legittimare la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende; 5 e nell'intero titolo V, ove si identifica in linea di principio e quindi si istituzionalizza in appositi enti il circuito rappresentativo-partecipativo a base territoriale, tutto questo naturalmente oltre ai più tradizionali riferimenti a iniziativa legislativa popolare, diritto di petizione alle Camere e ai vari tipi di referendum<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ex multis*, in una letteratura imponente e solo per alcuni studi italiani, che riprendono le analisi, le teorizzazioni (e le pratiche) discorsive e consociative di cui al pionieristico lavoro di Fishkin, ma trasposte in contesti territoriali diversi, ossia europei e italiani, si vedano L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e Mercato*, n. 1/2005, p. 67 ss.; L. Cataldi, *Premesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto? Working Paper del Centro Einaudi - LPF*, n. 3/2008; A. Morelli, op. ult. cit., p. 116 ss.; U. Allegretti, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive*, Firenze, 2010, p. 5 ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa: tre diverse forme di democrazia?*, ivi, p. 65 ss.; G. Marchionna, *La democrazia deliberativa. Teoria e prassi della partecipazione popolare alle scelte di governo al tempo della crisi della politica, dei partiti e delle istituzioni*, Quaderno 56 della Fondazione Brodolini, Roma, 2016; A. Floridia, *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, 2017; C. Biancalana, *Disintermediazione e nuove forme di mediazione. Verso una democrazia post-rappresentativa?*, Milano, 2018; ancora R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in P. Bilancia (a cura di) *Crisi della rappresentanza politica nella democrazia contemporanea*, Torino, 2018, p. 31 ss.

<sup>41</sup> S. Lieto, op. ult. cit., p. 47 s.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà*, Milano, 2001; G. Cotturri, *Culture e soggetti della sussidiarietà*, in *Sussidiarietà Orizzontale*, 2/2007, 36 ss. e anche, *ex plurimis* e nei limiti di una nota di richiamo, M. Fioravanti, *Costituzione italiana: art. 2*, Roma, 2017 e da ultimo D. Tega, *Art. 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, I, p. 21 ss.; F. Clementi, *Art.*

Appare evidente come la tendenza cui si è appena accennato, riferendo dei suoi ancoraggi costituzionali, recuperi in realtà istanze premoderne, ovverosia addirittura anteriori ai processi di accentramento del potere politico negli Stati nazionali e di adeguamento a tale dinamica storica di organizzazioni autonome di mestieri, comunità educative e interessi territorialmente radicati, che alle istituzioni statali preesistevano e debba – a partire da una certa epoca – contendere il terreno al modello affermatosi e consolidatosi, fondato sull’elezione alle assemblee di rappresentanti politici organizzati e svincolati da mandati imperativi.

Questo deve dirsi tanto a proposito della rinnovata attrazione per i mandati politici vincolati – confondendo quello che va tenuto distinto, ossia la *rappresentanza* giusprivatistica e la *rappresentazione* giuspubblicistica, nozioni che si rendono in tedesco con due diverse parole (rispettivamente *Vertretung* e *Repräsentation*), mentre in italiano con la sola prima, aggettivata per distinguere gli ambiti rispettivi: una dicotomia sulla quale è costruita un’intera opera monumentale<sup>42</sup> – quanto della istanza di una decisione referendaria su proposte di iniziativa legislativa popolare rafforzata, nonché in ordine alla creazione di sedi non parlamentari di *discussione continua*, nelle quali intavolare un libero confronto delle idee informato e non emotivo, come infine anche circa l’affidamento popolare (solo in apparenza contrario al manifestarsi dei fenomeni appena richiamati, ma in realtà altra faccia di essi) al *potere carismatico* dei *leaders*, destinato a mettervi, se necessario anche con modi decisi, fine e a sintetizzarlo politicamente attraverso la necessaria decisione: letteralmente *dare un taglio* alle parole per passare ai fatti.

Al di là di una visione entusiastica, le aporie di simili tentativi di rivitalizzazione del nesso non rappresentativo e mediato tra basi popolari e circuito politico decisionale non possono peraltro che palesarsi, solo che si rifletta, ad esempio, sull’intenso grado di manipolabilità della democrazia diretta (specialmente referendaria)<sup>43</sup> fuori dall’ambito locale e dai

---

18, ivi, p. 127 ss.; A. Iannuzzi, *Art. 33*, ivi, p. 220 ss.; A. Celotto, *Art. 39*, ivi, p. 257 ss.; G. Pistorio, *Art. 46*, ivi, 295 p. ss.; L. Cuocolo, *Art. 117, 2° comma*, ivi, II, p. 337 ss.; G. Rivosecchi, ivi, *Art. 118*, p. 347 ss.; L. Gori, *La “saga” della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, n. 14/2020, p. 179 ss.; P. Mazzina, *L’autonomia politica regionale. Modelli costituzionali e sistema politico*, Napoli, 2020.

<sup>42</sup> H. Hofmann, *Rappresentanza - Rappresentazione. Parola e concetto dall’antichità all’Ottocento*, trad. it., con introduzione di G. Duso, Milano, 2007.

<sup>43</sup> Su questo aspetto, si vedano le relazioni di un convegno napoletano del 2017, poi raccolte nel *Quaderno* n. 4/2018, della rivista *Diritti Lavori Mercati*, intitolato *Il diritto del lavoro alla prova del referendum*, che tematizzò in special modo la figura dei “referendum manipolativi” e la questione della loro ammissibilità, alla luce di una giurisprudenza costituzionale oscillante. La “manipolazione” del quesito, resa possibile dalla

contesti storico-istituzionali elvetico e californiano, che l'hanno storicamente valorizzata, ma che non sono facilmente – per il loro particolarissimo ambiente genetico – trasferibili altrove.

La dimensione partecipativa sembra cioè, ad un'analisi realistica e non enfatica, utilizzabile al fine di sottoporre alla decisione dei cittadini questioni specifiche strettamente locali (problemi di una città, o perfino di un quartiere, o ancora determinazioni circa opere pubbliche da localizzare e di cui intraprendere la costruzione), ma – quando si pretenda di praticarla su scala più ampia – si presta non solo a sostenere nobili battaglie di principio e/o *simboliche* da parte di forze politiche minoritarie o assenti dall'assemblea rappresentativa, che scelgono questo strumento, assieme al ricorso alla via giudiziaria, per imporre comunque i loro temi alla discussione pubblica e provare ad arricchirla (qui peraltro si formula una riserva che verrà sciolta nelle conclusioni), ma altresì a diventare il terreno di elezione delle scorrerie delle *lobbies* più variegata, portatrici sovente di interessi economici famelici e assai concreti o di istanze fortemente anelastiche, identitarie e poco disposte alla mediazione<sup>44</sup>.

Ulteriori spunti di riflessione problematica possono infatti essere suggeriti dalla considerazione che la cultura politica sottostante all'esaltazione della democrazia diretta, nascendo – come si diceva – da una disposizione d'animo antiparlamentare, finisce in concreto per tradursi in un atteggiamento pratico chiuso per l'altrimenti ritenuto *tradimento* delle *istanze della base* e la scarsa disposizione al *compromesso*, parola che viene considerata squalificata e squalificante di chi lo pratica, con conseguente irrigidimento della dialettica politica<sup>45</sup>.

---

tecnica del “ritaglio delle parole” dal testo della legge, in ragione della sua abrogabilità anche solo parziale, a mente della possibilità in tale senso offerta dalla formulazione letterale dell'art. 75 della Carta Costituzionale, si avvicina sotto questo aspetto quanto alla sostanza innovativa all'effetto delle sentenze manipolative della Corte Costituzionale: pur nel diverso esito – abrogativo in un caso, o di dichiarazione di illegittimità costituzionale e conseguente annullamento della norma oggetto della pronuncia, nell'altro – la manipolabilità è sempre stata oggetto di critica, giacché finisce per dare un senso sostanzialmente paralegislativo all'operato rispettivamente del corpo elettorale e della Consulta. Sul ruolo in concreto esercitato della Corte costituzionale, in particolare, quanto ai giudizi di ammissibilità dei referendum e quindi, più in generale, in ordine al tema discusso nel presente lavoro, si legga M. D'Amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, p. 1 ss.

<sup>44</sup> A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta. Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Crisi della rappresentanza politica*, cit., p. 201 ss.; J. Luther, *Dove è diretta la democrazia? Risposte tedesche*, ivi, p. 283 ss.

<sup>45</sup> Così D. Palano, *I due volti della democrazia diretta. Note per la genealogia di un progetto moderno*, in *Teoria Politica*, 2020, p. 341 ss., che riespone più complessivamente questa e molte altre e note critiche bobbiane alla riproposta moderna dell'idea di una decisione politica diretta dei cittadini sulla generalità degli

Si registra insomma un movimento a tenaglia, che oggi stringe gli organi della rappresentanza politica nel morso tra istanze diffuse di ricorso agli strumenti di democrazia diretta, in funzione non più solo *debole*, ma decisoria, ruolo attivo della magistratura e delle Corti Costituzionali adite da *minoranze intense* e – va aggiunto – incrociando altresì impulsi e limiti provenienti dalla scienza e dalla tecnica: si pensi, sotto questo profilo e a titolo di esempio, al ruolo che il richiamo di dati scientifici insuperabili ha rivestito nella progressiva demolizione della legge n. 40/2004, sulla procreazione medicalmente assistita, da parte della giurisprudenza costituzionale o al modo in cui tali acquisizioni interagiscono con i vincoli giuridici nella costruzione di un complessivo statuto costituzionale non individualistico della persona, al fine della emersione e tutela di sempre nuovi profili dei diritti fondamentali<sup>46</sup>, per tacere della mobilitazione antivaccinale che ha sedotto una vocante (ancorché nel numero minoritaria) parte della popolazione. Uno stato d'animo *antiparlamentare* non solo latente e vago, ma concreto, ha del resto ispirato molti ad appoggiare anche la recente conferma della legge costituzionale intesa a ridurre il numero dei parlamentari con un netto taglio lineare e non già dopo avere inquadrato tale scelta in un disegno di più ampie e correlate riforme istituzionali.

D'altro canto, peraltro, le sedi di democrazia deliberativa in cui siederebbero – secondo chi esalta una diversa direzione di ricerca di strade per superare il deficit di rappresentanza politica *classica*, alla precedente collegate – cittadini informati del merito delle questioni sottoposte alla loro discussione e decisione, prescelti in quanto rispecchianti su base statistica la variegatazza degli interessi sociali (un certo numero di giovani, un altro di uomini maturi, un altro ancora di anziani, divisi inoltre per genere; tanti operai, tanti contadini, tanti commercianti impiegati, tanti imprenditori; quindi cattolici, o aderenti a fedi diverse, agnostici e atei) sarebbero comunque anch'esse in contraddizione, a ben

---

affari pubblici; si conceda altresì anche un rinvio a chi scrive: S. Prisco, *Elogio della mediazione. Statuti dei gruppi parlamentari e libertà di mandato politico nelle democrazie rappresentative. Brevi annotazioni*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018.

<sup>46</sup> Si permetta ancora – per un quadro generale sul ruolo attuale della giustizia costituzionale —un ulteriore rinvio al nostro *Rigore è quando arbitro fischia? Spunti di 'ragionevole' scetticismo su legislatore, Corti e interpretazione* in *Costituzionalismo e democrazia. Liber Amicorum in onore di Augusto Cerri*, Napoli, 2016, 633 ss. e si leggano inoltre A. Costanzo, *La crisi della rappresentanza politica e il ruolo della magistratura. Interviste a M. Barcellona, A. Corbino, A. D'Atena*, in *Giustiziansieme*, 28 Febbraio 2019; M. D'amico, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: una riflessione sul ruolo della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; S. Penasa, *La legge della scienza. Nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita*, Napoli, 2015; M. Tomasi, *Genetica e Costituzione. Esercizi di eguaglianza, solidarietà e responsabilità*, Napoli, 2019.

vedere, con il preteso esercizio diretto della decisione a mezzo di un *click* nella nuova *agorà* elettronica, che è semmai solo l'arena di sfogo di una somma di individui, non certo lo strumento attraverso cui può identificarsi un popolo consapevole, come era stato già osservato da Schmitt<sup>47</sup>. Sul punto si tornerà alla fine, ma può dirsi fin d'ora che anche in questa variante, il popolo (organicamente inteso come unità omogenea, a seguire il modo in cui se lo raffigurano molti fra i fautori di siffatta possibilità di espressione politica) si esprimerebbe non in assemblee politiche pluraliste, cui affidare la funzione di sintesi rappresentativa delle opinioni che si manifestano attorno alle questioni di rilievo pubblico in seno alla collettività, ma comunque in un loro duplicato su scala minore, costituito da ottimati investiti di un compito esemplare e tuttavia egualmente frammentati e impossibilitati a raggiungere una sintesi di rilievo generale, perché essa resterebbe limitata a singole questioni e categorie interessate.

Una gustosa narrazione letteraria distopica, estremizzata stavolta in senso tecnocratico, di un modo di vedere che vive la rappresentanza politica come impaccio che è imperativo semplificare, è in un noto racconto fantascientifico<sup>48</sup>, in cui si immagina che un grande *computer* scelga a campione un cittadino-tipo, in una piccola città degli Stati Uniti la cui popolazione ha rilevanza statistica per avere scelto sempre, nelle diverse e successive occasioni, il Presidente della Repubblica su cui era effettivamente confluita la maggioranza dei grandi elettori dell'intero Paese, perché eserciti (con risparmio di tempo, di danaro e di contestazioni sulle forme di esercizio e di spoglio dei suffragi) il suo diritto di voto, impegnando la totalità degli elettori, rimasti silenti e inoperanti.

Fuori dalla fantascienza, la realtà è che né nell'antica Grecia, come si è detto prima, né nei fori deliberativi selezionati e perfino non nelle primarie o nelle decisioni elettroniche assunte su impulso dei dirigenti di movimenti politici c'è una decisione davvero diretta da parte di tutti e per tutti, ma resta operante una distinzione di interessi e opinioni, che rende necessaria la loro mediazione, seppure collocata a un livello diverso da quello proprio delle assemblee rappresentative classiche ed è decisivo chi e in quale momento stabilisce l'agenda della discussione e della deliberazione.

---

<sup>47</sup> C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, trad. it., Milano, 1984, p. 321 ss.

<sup>48</sup> I. Asimov, *Diritto di voto*, trad. it., in *Tutti i racconti*, I, Milano, 1991, 55 ss.; vi fa riferimento (ma col titolo "Oggi si vota", avendo il racconto avuto traduzioni con titoli diversi) anche A. De Petris, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, in *Aspetti e vicende attuali*, cit., p. 205 ss. che verrà richiamato pure oltre.

Secondo una persuasiva ricostruzione recente, d'altronde<sup>49</sup>, perfino il (nostro e altrui) referendum popolare non è a rigore espressione di democrazia diretta: “Anche quando la decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua ‘diretta’ manifestazione di volontà, la mediazione, in realtà, è sempre presente, sia perché l’opinione pubblica si forma e si articola solo grazie all’azione dei partiti, dei gruppi o almeno (anzi: soprattutto, laddove gruppi e partiti sono deboli) dei mezzi di informazione, sia perché l’agenda politica può essere solo in minima parte determinata ‘dal basso’, sia perché il quesito sottoposto al popolo è sempre eterodeciso, sia perché l’interpretazione della volontà popolare, una volta che questa si è manifestata, è affidata pur sempre a soggetti istituzionali o sociali che sanno perfettamente se e come manipolarla e – addirittura – se e come darle esecuzione”.

Si tratta di un rilievo fondamentale, sul tema qui indagato, sul quale si tornerà alla fine. Il tempo in cui viviamo ha trovato in ultima analisi un’efficace descrizione in una formula che ha conosciuto fortuna presso il pubblico colto, quella della “postdemocrazia”<sup>50</sup>, riassunta nei suoi caratteri da uno studioso nei termini che seguono<sup>51</sup>: “il modello postdemocratico non solamente costituisce un cambiamento radicale rispetto al passato, ma legittima altresì il superamento delle istituzioni ereditate dal passato. La democrazia consensuale, compromissoria, consociativa si è evoluta in democrazia maggioritaria, d’investitura, di mandato, coinvolgendo in quest’evoluzione anche i partiti. Non è chi non veda la convenienza per i governanti di un riorientamento cosiffatto. Le loro propensioni oligarchiche ne risultano non poco legittimate. Appare del tutto legittimo che prendano le distanze dal demos e che soddisfino anch’essi – a mo’ imprenditori politici – le loro ambizioni privati, scoraggiando altresì inutili e anzi dannose liturgie come la partecipazione politica. E non è neppure difficile scorgere la congruenza tra tale modello democratico con le teorie – e le politiche – neoliberali, anzi la complementarità tra l’uno

---

<sup>49</sup> M. Luciani, *Il referendum. Questioni teoriche e dell’esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 37/2008), p. 157 ss. (per la citazione, 150) e Id., *La natura del referendum*, in *Il diritto del lavoro alla prova del referendum*, *Diritti Lavori Mercati*, n. 4/2018, p. 201 ss. Nella dottrina tedesca, già E. Kaufmann aveva rilevato (nel saggio del 1931 *Zur Problematik des Volkswillens*) che anche nelle forme di esercizio della democrazia diretta il popolo non è mai davvero presente nella sua interezza, ma solo attraverso una mediazione (la citazione dell’A. è in A. Scalone, *La rappresentanza degli interessi nella dottrina dello Stato tedesco del ‘900 e la riflessione di J. H. Kaiser*, in Id., *L’ordine precario. Unità politica e pluralità nella Staatslehre novecentesca da Carl Schmitt a Joseph H. Kaiser*, Monza, 2011, p. 271 ss.; per il richiamo 309, nota 146).

<sup>50</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, trad. it., Roma - Bari, 2005.

<sup>51</sup> A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, p. 6.

e le altre”.

#### 4. La verifica del panorama sopra tracciato in alcune recenti riflessioni monografiche.

Ripercorriamo ora, a conferma di quanto fin qui argomentato, alcuni libri recenti che affrontano criticamente proprio tale complesso di problemi, presentando – assieme alle ovvie differenze riconducibili alle sensibilità individuali dei rispettivi autori – impianti analitici di partenza e svolgimenti largamente comuni.

Un primo volume<sup>52</sup> sviluppa una conferenza parigina dell'autore, precedente all'emergenza pandemica, ma è aggiornato a considerarne gli effetti sul tema in un capitolo finale.

Il titolo sembra una formula semplice, in cui viene cercato l'effetto di colpire l'attenzione, ma allude al quadro in realtà complicato del quale si è detto in precedenza. Il primo sostantivo rende infatti ragione delle forme plurime del fenomeno, dunque della ricchezza interna di una categoria troppo spesso erroneamente declinata al singolare, mettendo in ombra le sue varianti<sup>53</sup>, mentre qui esse sono attentamente ricostruite nei loro differenti percorsi storici, nella genesi dei bisogni materiali che le ispirano e negli sviluppi. Del secondo è fondamentale l'aggettivazione che l'accompagna, perché la convinzione che sorregge la trattazione è che i diversi modi in cui il popolo chiede di essere ascoltato dal potere e dei quali aveva offerto già una descrizione rimasta classica Hirschman<sup>54</sup> – dalla rivolta spontanea, all'istanza di cambiamento incarnata a lungo (come si è detto) da partiti di massa, oggi peraltro in crisi ed essi stessi in mutamento e quindi sempre più affidata al complesso degli istituti di democrazia diretta – non muovono in assoluto contro la rappresentanza politica e il mandato assembleare libero come tali. Essi ne avversano infatti, è la tesi, solo quella loro apparenza percepibile quale devitalizzata, ingannevole, prima svuotata e poi *occupata*, oggi, dagli opposti rischi di farsi strumenti di un'identità comunitaria nazionalistica, chiusa, impaurita e alimentatrice a sua volta di paure contro l'

<sup>52</sup> A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

<sup>53</sup> Sulle quali si leggano *ex plurimis* S. Gentile, *Populismi contemporanei. XIX - XXI secolo*, Milano, 2015 e testi raccolti in *Anatomia del populismo*, a cura di M. Tarchi, Napoli, 2019.

<sup>54</sup> A. O. Hirschman, *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti e dello Stato*, trad. it., Bologna, 2017.

*altro* (si tratti del povero in una società sempre più percorsa da disuguaglianze, o del diverso per lingua, fede e colore della pelle) o di una resa individualistica al liberismo, che parcellizza le identità umane, per riassumerle poi nella emblematica figura di sintesi del *consumatore*, con la mediazione interessata di tecno-burocrazie e di *lobbies* al loro servizio. Nelle parole dell'autore esistono, per tale situazione “forti responsabilità da addebitare al modello neo-liberista, alla sua matrice individualistica ed alla polverizzazione degli interessi” e, poco oltre (le sottolineature in corsivo sono nostre), Il tema di fondo è proprio questo: come *conciliare una rappresentanza politica e reale*, tale da rendere effettivamente visibili i cittadini, i loro bisogni, *con altre forme di democrazia, a partire da quella partecipativa*, declinata nelle sue dimensioni strutturate, spontanee ed occasionali. Un tema, dunque, che pone al centro delle questioni il conflitto, il dissenso, la partecipazione: il popolo in tutte le sue espansioni e comportamenti.

In buona sostanza, l'obiettivo di politica del diritto indicato dal saggio è come parlamentarizzare il radicalismo politico, perché ciascuna delle due polarità si giovi dei pregi dell'altra, minimizzandone i rispettivi difetti.

Seppure il saggio valorizza la necessità di un metodo di analisi rigorosamente giuridico, tiene ferma l'opportunità di aprirsi agli apporti dei risultati analitici di altre scienze sociali, che devono arricchire cultura, curiosità, interessi dello studioso del diritto; in questo caso, coi politologi Mudde e Rovira Kaltwasser, richiamati nella frase virgolettata che segue, si descrive il populismo come una “reazione democratica illiberale a un liberalismo non democratico”.

Se, con Sennet, egli concorda sull'osservazione che “senza mediazione e senza politica ogni individuo è destinato a divenire una entità isolata, una soggettività assente senza legami, un soggetto debole e vulnerabile” e se dunque di una rinnovata centralità parlamentare non può farsi a meno, nel senso che l'assemblea resta il luogo costituzionale della mediazione necessaria e vanno dunque rifiutati i processi di disintermediazione politica, la cosiddetta “democrazia immediata”, per lui *questi* partiti non riescono più da soli a soddisfare l'obiettivo.

In controluce si intravede nella genesi dello studio e nel modo di problematizzarlo l'impegno civile dell'autore: sia qui consentito osservare, sul piano metodologico, che sta crescendo il numero di quanti ritengono opportuno prestare attenzione anche alla biografia intellettuale di uno scrittore – operazione che certo non può prevaricare l'esposizione che

egli abbia compiuto delle sue idee, né intralciarne la valutazione critica – in ragione della dimensione narrativa, oltre che tecnica, entro la quale la vicenda giuridica deve venire inquadrata<sup>55</sup>.

Nel caso specifico, un'incursione nella dimensione anche extra-scientifica dello scrittore considerato appare necessaria per chiarire le motivazioni e l'andamento stesso dell'opera. Egli ha infatti avuto un incarico politico-amministrativo nella giunta comunale di Napoli, come assessore ai *beni comuni*, nell'ambito del quale ha pilotato il disegno di ripubblicizzazione dell'azienda erogatrice dell'acqua in città ed è anche fra i teorici appunto della nozione di *beni comuni*, sulla cui natura ha da poco (2020) licenziato la voce di un'enciclopedia giuridica riepilogativa di molte esperienze<sup>56</sup>. Si tratta cioè di uno studioso che ha osservato con simpatia gli esordi di un movimento politico che si era proposto di rinnovare, oltre che gli obiettivi, le forme stesse della pubblica decisione, coinvolgendo l'intero popolo attivo nel suo divenire, attraverso l'impiego di strumenti che lo rendano compresente e co-decidente nello stesso istante, o in momenti assai ravvicinati, attraverso la presenza in un'*agorà* virtuale, ossia operando da remoto, ma in modo effettivo, grazie alla telematica.

Significativa in tal senso sembra un'ulteriore idea un lui radicata, che egli manifesta fin dall'esergo brechtiano scelto per il suo lavoro: “Gli uni stanno nell'ombra/ Gli altri nella luce/ E si vedono coloro che stanno nella luce/ E coloro che stanno nell'ombra/ Non si vedono”.

La citazione da “L'opera da tre soldi” pone in evidenza (si vorrebbe appunto dire “in luce”, se qui non si richiamasse al tempo stesso la faccia oscura della forza del comando) un altro dei fili rossi che percorrono l'ordito del ragionamento: il gioco di visibilità/invisibilità tra masse e potere. Come nell'età dell'assolutismo era visibile il Re e invisibile (anzi proprio inesistente, come soggetto collettivo e organo dello Stato) il popolo, perché quello che poi diventerà pienamente tale era in posizione di sudditanza, così l'avanzare del costituzionalismo ha invertito la polarità e dunque via via reso visibile e centrale il secondo,

---

<sup>55</sup> Sia permesso, sul punto, il rinvio a me stesso, *Letteratura e altre arti. Un ruolo decisivo per un nuovo giurista critico*, in O. Roselli (a cura di), *Le Arti e la dimensione giuridica*, Bologna, 2020, p. 403 ss. e ad A. Valastro, *Emozioni e diritto. Dal racconto delle fragilità una normatività diversa*, in *Le emozioni nei contesti individuali e sociali*, Perugia, 2019, p. 395 ss. e ancora Id., *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, p. 135 ss., nonché alle bibliografie richiamate in questi lavori.

<sup>56</sup> A. Lucarelli, (voce) *Beni comuni*, in *Dig. Disc. Pubbl*, VIII agg., Milano, 2020, p. 1 ss.

come attore protagonista e spersonalizzato ed emarginato il primo, ridotto a un simbolo unificante di funzioni pubbliche, affidate invece a un assieme di soggetti che esercitano ruoli e non vengono individuati dinasticamente, ma nell'esercizio di tali compiti sono elettivi o selezionati in ragione di competenze tecniche, comunque temporanei. A tale fase è seguito un progressivo insterilirsi anche di questi ultimi, resi dal liberismo capitalista globale ancora visibili sì, ma al tempo stesso sudditi essi medesimi di dinamiche egualmente impersonali (il mercato), controllate da forze invisibili, ma assai concrete, come del resto invisibile torna ad essere il popolo, se ridotto alla funzione elettorale, che si esercita in un giorno solo e che dunque allora e per un attimo si illude di essere libero, ma il resto del tempo è in catene, come osservava già J. J. Rousseau.

Nei versi citati è dunque leggibile la polemica aperta dai nuovi movimenti – non solo italiani, ma di altri Paesi (in Europa e altrove) – contro i cosiddetti *poteri forti e irresponsabili*, che mirano a condizionare spesso occultamente, a loro dire, lo svolgersi di una politica radicalmente democratica, ai quali essi contrappongono non solo e non tanto libere elezioni di organi rappresentativi (verso i quali la diffidenza degli *outsiders* è palpabile), ma l'assunta esigenza di una mobilitazione popolare permanente, che non smetta di incalzare e controllare i detentori della delega all'esercizio mediato del potere sovrano, ai quali dunque si chiedono decisioni trasparenti, ma in primo luogo condivise con una "base" continuamente interpellata e sondata sulla scelte di fondo da assumere per la collettività nazionale.

In sintesi, la proposta avanzata dall'autore è di rivitalizzare la sclerosi dell'assetto rappresentativo, in cui si manifestano chiusure oligarchiche e una gestione professionalizzata della politica, che impedirebbero, secondo tale visione, la circolazione e il ricambio frequente delle idee e delle energie. Questo andrebbe fatto attraverso fori di *cittadinanza attiva*, auto-convocati secondo esigenze variabili su singole questioni appunto da gruppi di cittadini e/o elettori informati, secondo un modello che nel costituzionalismo francese, che ha a questo fine inventato il *débat public* ed è da lui intensamente frequentato<sup>57</sup>, ha teorizzato un altro Rousseau, stavolta transalpino e a noi contemporaneo.

---

<sup>57</sup> Si legga, infatti, D. Rousseau, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, a cura e con una postfazione di E. Bottini, prefazione di A. Lucarelli, Napoli, 2016. Sulle varianti in cui si articola in concreto l'attuale istanza partecipativa, è d'obbligo – nella letteratura recente – il rinvio a G. Pepe, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi*, Milano, 2020, che, dopo avere, come da titolo, ricostruito con approfondita attenzione lo sviluppo storico e lo statuto teorico dei rapporti tra "democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa nell'età della rivoluzione informatica", dando conto

L'autore che si sta qui discutendo ricorda del resto – per tornare a quanto si diceva sopra sul valore della riflessione attorno a vicende personalmente vissute e criticamente ricostruite – l'esperienza napoletana dell'ex Asilo Filangieri, un immobile disabitato, occupato da cittadini che lo hanno recuperato a fini fruizione culturale (col favore dell'amministrazione locale, ossia all'epoca anche suo) per essere adibito a sede di associazioni e di eventi culturali.

Si attesta lungo linee che convergono con quelle fin qui sintetizzate anche un'altra monografia<sup>58</sup>, la cui autrice muove analogamente dalla constatazione dell'insterilirsi della rappresentanza come delega di esercizio del potere politico: una *fictio juris* cui si ricorre in democrazia per giustificare con qualche ipocrisia il raccordo tra un elettorato *parziale* (che comunque e in realtà rimane concretamente assente nel momento decisionale) e l'effettivo decisore da questo eletto, praticamente libero – una volta che sia tale – di superare il mandato politico ricevuto, a tutela di interessi specifici della frazione del corpo sociale che lo ha sorretto nella competizione concorrenziale con altri, interpretandolo a suo libito al fine di perseguire (nella necessaria mediazione con i colleghi) l'interesse generale della Nazione, come si esprime l'art. 67 della nostra Carta Costituzionale.

Anche questo studio si concentra dunque sul modo per risanare un rapporto allentato e superarne la crisi, nel rinvigorimento di istituti che assicurino una partecipazione popolare diretta alle decisioni di interesse collettivo. Conviene lasciargli la parola, a chiara illustrazione dell'intento: “Sebbene sia incontestabile che la Costituzione italiana ha un impianto strutturalmente rappresentativo, questo non esclude che la rappresentanza possa essere completata con diversi strumenti. Infatti, l'analisi svolta ha reso evidente che la tenuta del governo rappresentativo è fondata su basi intrinsecamente ambivalenti, che da sempre si nutrono di meccanismi di discussa riconducibilità alle categorie tradizionali della rappresentanza medesima. Tale assunto apre la strada per tornare sulla costruzione tradizionale del mandato, al fine di riflettere sui suoi possibili strumenti integrativi. Del resto, la stessa esperienza mostra che tali dispositivi – se opportunamente regolati – non si pongono in contrasto con la rappresentanza, ma, al contrario, ne assicurano la flessibilità,

---

delle insoddisfazioni e delle critiche verso l'impianto tradizionale che hanno spinto alla ricerca del nuovo, esemplifica tra le *species* della seconda il dibattito pubblico, l'inchiesta pubblica, il bilancio partecipativo, inquadrando ciascuna nella *summa divisio* tra *common* e *civil law* e ripercorrendo le specifiche esperienze dei diversi ordinamenti.

<sup>58</sup> M. F. De Tullio, *Uguaglianza sostanziale e nuove dimensioni della partecipazione politica*, Napoli, 2020.

attraverso un concorso di strumenti che si rivolgono tutti al medesimo fine del miglior esercizio della sovranità popolare, ossia (come si dice oltre) Tali ambiti non possono e non devono sostituire la rappresentanza e il libero mandato, essenziali garanzie di uguaglianza; piuttosto hanno il ruolo di integrare i processi attuali e assicurare un canale di comunicazione con le istanze che possono suggerire un'innovazione dei meccanismi rappresentativi. In ultima analisi, le pagine successive mostreranno che le modalità decisionali pubbliche si possono modificare aprendosi all'iniziativa spontanea degli abitanti”.

Con le parole di un'altra studiosa<sup>59</sup> “Se l'esercizio del voto è uno dei modi di esercizio della sovranità popolare, è opportuno sottolineare [...] che il rapporto elettivo non esaurisce affatto il rapporto rappresentativo, ma ne soddisfa una sua sola fase, costitutiva senza' altro, ma non esclusiva: il momento elettivo è un passaggio di chiusura, ma anche di apertura di un ciclo rappresentativo”.

Tornando allo scritto che si stava richiamando prima, esso distingue peraltro tra partecipazione *online* e *offline*. Giustamente critico verso le modalità attraverso le quali la prima può essere manipolata da chi ne controlla l'attivazione – per cui si stima necessario esplorare, come in effetti viene fatto con attenzione, le possibilità tecniche offerte dalla Rete, oggi ineludibili anche per la partecipazione politica, al fine di disciplinarle, ricercando come contrastare le pratiche idonee a produrre effetti distorsivi da parte dei gestori privati delle risorse o di chi li usa (emblematico il caso di *Cambridge Analitica* e quindi della profilazione elettorale individualizzata) – è invece favorevole alla seconda e ritiene, analogamente al primo studio esaminato in questo paragrafo, che la sua allocazione ottimale risieda nei processi decisionali locali, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Non è perciò un caso che l'autrice valorizzi la medesima esperienza territoriale napoletana dell'ex Asilo Filangieri, della quale si è detto in precedenza, ricondotta a una categoria a ben vedere tradizionale: quella dei *beni di uso civico*, la cui fruibilità comunitaria su iniziativa dei cittadini e copertura autorizzatoria di tale pratica da parte della pubblica amministrazione viene in dottrina ripresa e rietichettata come uso dei *beni comuni*.

Una conferma di questo duplice filo ideale che percorre visibilmente molte opinioni

---

<sup>59</sup> L. Ronchetti, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, p. 11 ss. (per la citazione, 20).

dottrinali di questo periodo e in siffatta tendenza consente di accomunarle è in un terzo studio<sup>60</sup>.

Ancora una volta, critica della teoria (e ancora più della prassi) della rappresentanza politica ed enfasi assiologica posta sulle forme variabili della democrazia locale che possono rivitalizzarla sono i tasti che il suo autore preme assieme per dare consistenza alla propria melodia.

Beninteso, si tratta appunto di una ricostruzione – anche in questo caso, come nei precedenti – consapevole della complessità delle forme politiche. Come quest’ultimo autore osserva, richiamando Todorov e altri, “il primo avversario della democrazia è la semplificazione, che riduce il plurale all’unico, aprendo così la via alla dismisura”, il che lo porta a sottolineare correttamente che “il populismo è quindi una reazione, ma in fondo allineata alla corrente dominante della modernità politica: esso persevera sulla via della ricerca di un’unità (di potere) semplificante del popolo, che si vorrebbe, se possibile, ancora più uniforme di quella scaturente dalle difficili e contrastate mediazioni parlamentari. In questo senso, alleata del populismo si colloca la tecnica del sondaggio, che spiazzava l’eletto, nella misura in cui la società presume di non averne più bisogno, trovando nelle rilevazioni demoscopiche una continua rappresentazione di sé stessa. A uno stesso esito (...) può condurre la democrazia telematica”.

“I sentieri costituzionali della democrazia”, insomma, si intersecano e fallace è semmai la pretesa riduzionistica, in favore di una sola tipologia di essi: né solo rappresentativa, né solo centralizzata, essa è *anche* (non *solo*) fatta di decisioni decentrate e dirette, assunte in assemblee elettive, ma anche di fori propositivi e decisionali variabili.

Può peraltro segnalarsi che la categoria socio-politica del *civismo*, cui siffatte esperienze vengono in genere tutte ricondotte, se arricchisce di nuovi stimoli i tradizionali (ed oggi spesso esausti, chiusi e poco attraenti e dunque scarsamente mobilitanti: pochissimi appaiono oggi disposti a *morire per Danzica*, a *militare per un’idea* che sottintenda una visione generale della vita e una ferrea disciplina per assumerla e dividerla con altri) canali di attivazione politica, sconta anche un evidente limite, ossia l’incapacità a superare a volte i confini municipali e l’adesione a visioni asfittiche e rivendicazionistiche di risorse che si reclamano, a ristoro di assunte precedenti spoliazioni: una situazione che viene come fotografata dalla moltiplicazione e frammentazione delle liste presenti nelle elezioni locali

---

<sup>60</sup> F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019.

svolte nelle maggiori città del Paese.

La verità è che un denominatore comune in cui il modello giuridico della rappresentanza politica e quelli convenzionalmente riconducibili a varianti partecipative (nelle quali la valorizzazione di questo profilo è da tutto un filone di riflessioni enfaticamente sottolineata, come ad escludere che l'esercizio della prima vi si possa ricomprendere) si incontrano è nella circostanza che recarsi al voto è comunque solo un primo e basilico modo di partecipare, come correttamente rileva un ulteriore studio maturo del tema, già in precedenza richiamato<sup>61</sup>, ma si tratta appunto – esso prosegue – di un livello solo iniziale di coinvolgimento, oltre il quale non è detto che tutti possano o vogliano spingersi: il capoverso dell'art. 3 della Costituzione e l'art. 49 non disegnano un sistema di democrazia *militante*, né lo fa l'art. 48, a tenore del quale *il voto è un dovere pallidamente civico*, o le disposizioni che formalizzano istituti della democrazia non rappresentativa, né tale atto è – a questo primo livello – necessariamente espressione di partecipazione politica intensa. Se quella partecipativa è insomma genericamente la dimensione onnicomprensiva attuale dei processi di decisione politica e, di più, amministrativa e giudiziaria (“un meta-tema”, precisa l'ultima autrice; un contenitore, si potrebbe dire con altro linguaggio<sup>62</sup>), rispetto alle sue varianti specifiche è necessario introdurre distinzioni, ma di ciò si dirà meglio nelle conclusioni che seguono.

### 5. Per riepilogare e concludere, tornando all'interrogativo iniziale.

Dopo avere registrato alcune riflessioni della dottrina costituzionalistica più giovane e

---

<sup>61</sup> S. Lieto, *La partecipazione tra autorità e libertà*, Napoli, 2012, cit., 74: “Il numero dei cittadini che persegue forme partecipative diverse dal voto è [...] piuttosto basso”.

<sup>62</sup> Sulla partecipazione nell'ambito dell'attività amministrativa pubblica e la sua funzione ri-fondante dell'ordinamento giuridico, si vedano già U. Allegretti, *Pubblica Amministrazione e ordinamento democratico*, in *Foro It.*, n. 5/1984, p. 205 ss.; Id., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009; A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli 2010; M. Bombardelli, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico della organizzazione amministrativa*, in G. Arena e F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, p. 17 ss.; S. Lieto, op. ult. cit., p. 21; G. Pepe, op. ult. cit., p. 20 ss.; su quella alla funzione giurisdizionale, in analogia prospettiva di contributo al rinnovamento, rispettivamente processuale e ordinamentale, M.A. Foddai, *Dalla decisione alla partecipazione. Giustizia, conflitti, diritto*, Napoli, 2017; L. Longhi, *La democrazia giurisdizionale. L'ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Napoli, 2021, *passim*, ma spec. p. 112 ss.

recente intorno allo stato teorico dell'arte in tema, chiedendo scusa a quanti non sono stati qui presi in specifica considerazione (occorreva scegliere e si era consapevoli di rischiare qualche omissione, che non va intesa come disattenzione, alla quale potere comunque in futuro porre rimedio), riavvolgiamo il filo del discorso, in parte per riepilogarlo, ma anche per riprendere fili del ragionamento rimasti non annodati fra loro.

Occorre dunque tornare all'autorevolissima citazione iniziale sull'importanza, per un costituzionalista, di non perdere mai l'ancoraggio alla realtà, giacché anzi essa va dal diritto razionalizzata e ricondotta a sistema, benché sia appena il caso di precisare che lo sguardo deve essere attento a non sopravvalutare i dati contingenti, che vanno invece inseriti in un'analisi strutturale e di lungo periodo. Per esplorare dunque qualche frammento della situazione che sta prendendo corpo, mentre si licenziano queste note, si dovrà perciò fare attenzione alla cronaca costituzionale, ma con l'indicato *caveat*.

#### **a) Forma di governo e sistema politico: lavori in corso.**

L'emergenza pandemica ha imposto una rimodulazione (che era già visibilmente in corso) dell'esperienza partecipativa, perché da un lato e necessariamente il potere pubblico si è accentrato negli Esecutivi – con forme di raccordo, dopo tensioni peraltro mai del tutto risolte, tra i livelli di governo, centrale e degli enti regionali – dall'altro si sono incrementate le manifestazioni dell'*agorà* elettronica, tanto più popolata e vociante, quanto più le piazze reali erano desertificate dall'esigenza di mantenere distanze fisiche interpersonali di sicurezza rispetto alla trasmissione del contagio.

Questo ha anche consentito di vedere con chiarezza potenzialità e limiti del populismo, inteso come ideologia dell'attivazione diretta del popolo che non viene tradotta in organi e procedimenti giuridico-formali per ascoltarne la voce, che dunque si ode, ma assieme si *raffredda*, perché sottoposta alla loro filtrazione, ma assume piuttosto la preferibilità del ricorso a strumenti giuridici che si pretendono in grado di identificare un'assunta volontà popolare *immediata* e organica, che superi le divisioni del corpo elettorale in una semplificazione dicotomica, tale per cui il *bottom up* è sempre *buono* e preferibile al *top down*. Dal loro canto, formazioni politiche che si ispiravano a tale concezione tendevano ormai già prima a strutturarsi sul piano organizzativo in misura maggiore che in precedenza, superando una fase di stato nascente *liquido* e dunque a *solidificarsi*,

diventando in sostanza non dissimili da forze politiche di struttura tradizionale, da esse prima contestate.

Dopo che infatti si era consumata, con la fine del I Governo Conte, l'esperienza del *contratto di governo* tra due forze populiste, si è formata una diversa base politica a sostegno del secondo Esecutivo guidato sempre dal professore pugliese, ma stavolta col concorso determinante di quei partiti che ancora pochi mesi prima la forza politica più numerosa delle Camere avvertiva come profondamente estranei al proprio, nuovo modo di sentire. Questa parte del *populismo di governo* ha proseguito con tale scelta il suo processo di istituzionalizzazione, ma in tal modo ha dovuto fronteggiare la ripulsa di tale indirizzo da parte di quei militanti che le contestavano il tradimento della *purezza* originaria; una diversa parte si è collocata (con una decisione all'epoca non facilmente spiegabile del suo *leader*) all'opposizione, ma in seguito, manifestatasi l'emergenza sanitaria, ha prima invocato che l'Esecutivo esponesse e concordasse in Parlamento le linee della sua gestione di essa e quindi è entrata anch'essa a fare parte di una diversa maggioranza a sostegno di un nuovo governo, impegnato a sostenere, con un'amplissima base parlamentare, le sfide della vaccinazione quanto più larga possibile della popolazione e della predisposizione del Piano Nazionale di Resilienza e Ripresa, per fruire opportunamente dei fondi resi allo scopo disponibili dall'Unione Europea.

Appare oggi evidente un accentuarsi della sospensione – già palesatasi durante la prima chiusura totale pressoché di ogni attività sperimentata dal Paese per effetto delle misure assunte a contrasto della pandemia da Covid-19<sup>63</sup> – della normale dialettica politica, con una situazione che ricorda quella postbellica degli anni immediatamente antecedenti alla Costituzione del 1948<sup>64</sup>.

Ovviamente allora si trattò di instaurare una nuova Carta fondamentale e oggi non si è avuto il crollo di un intero assetto istituzionale e la ricerca di uno nuovo, ma l'intento di *costituzionalizzare* forze politiche antisistema è stato in sostanza analogo: oggi vediamo

---

<sup>63</sup> Sul profilo oggi cruciale delle valutazioni tecnico-scientifiche assunte quali presupposti delle decisioni di governo nella circostanza, *ex plurimis*, C. Acocella, *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*, in *P. A. Persona e Amministrazione. Ricerche giuridiche sull'amministrazione e l'economia*, n. 2/2020, p. 267 ss.

<sup>64</sup> Sulla quale, fra molti, i classici V. Gueli, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950 e G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 1/1946, p. 61 ss. e, in tempi recenti, M. Fiorillo, *La nascita della Repubblica e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000 e A. Ridolfi, *La giurisdizione durante il regime costituzionale provvisorio e la sua valutazione nella giurisprudenza successiva*, in *Nomos*, n. 2/2017, p. 2 ss.

operare un governo di (quasi) tutti, come lo fu allora quello del CLN, guidato da un *deus ex machina*, al modo di un *Papa straniero* rispetto al sistema curiale esistente (un esterno, ma non tanto estraneo ad esso da non comprenderne le dinamiche), incaricato e perciò legittimato dal massimo rappresentante monocratico del vecchio ordine, ossia dal Capo dello Stato, che lo ha prescelto quale commissario alla crisi. L'intento perseguito è quello di battere definitivamente il nemico, vale a dire il virus pandemico, che funziona da fattore ostile e che perciò unifica contro di esso il sistema degli attuali partiti, ma anche quello di utilizzare al meglio le risorse di una sorta di nuovo *piano Marshall*, oggi anzi perfino più generoso di quello originario. Con altro registro metaforico si potrebbe anche dire che ci si è trovati di fronte all'aprirsi di un procedimento che una volta (prima che fosse abrogato) si chiamava di amministrazione controllata, gestito da un commissario che affianca l'imprenditore in difficoltà per evitare il fallimento aziendale, essendo alle viste un aumento di capitale di insolita entità. Un noto giornalista ha scritto in proposito, con una brillante immagine di sintesi, che stavolta è stato il popolo che ha chiesto di essere governato dalle *élites*<sup>65</sup>.

I governi cosiddetti *tecnici* – in realtà tanto più *politici*, quanto più è straordinaria la portata delle decisioni loro affidate e in ogni caso dipendenti dalla fiducia delle Camere – sono generalmente di durata non lunga, secondo l'esperienza storica del nostro Paese e anche quella comparata, riprendendo quota (appena superata l'eccezionalità degli eventi da fronteggiare che ne ha motivato l'avvio e che ne motiva l'ampia maggioranza di sostegno) la fisiologica conflittualità tra i partiti per accedere al Governo, escludendo altri competitori, che andranno all'opposizione<sup>66</sup>.

Nel nostro caso, questo sviluppo è stato favorito dall'elasticità propria di una forma di governo parlamentare impiantata su un assetto sistemico non bipolare, pur infelicemente – se si considera il risultato – ricercato in anni recenti attraverso interventi *ad hoc* sul sistema elettorale, riscritto dopo due referendum abrogativi degli anni Novanta del Novecento in direzione maggioritaria, prima di essere oggetto di ulteriori interventi del legislatore e della Corte costituzionale<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> A. Polito, *Se è il popolo a volere un'élite*, in *Corriere della Sera*, 8 febbraio 2020.

<sup>66</sup> M. Volpi, op. ult. cit., F. Duranti, *I governi tecnici nelle democrazie europee*, ivi, p. 25 ss.; A. Pierini, *I governi tecnici in Italia*, ivi, p. 43 ss.

<sup>67</sup> *Ex plurimis*, di recente, A. Vuolo, *La legge elettorale. Decisione politica, controlli, produzione giurisprudenziale*, Napoli, 2017.

È naturalmente impossibile prevedere se, all'esito della fase odierna della vita delle istituzioni, troverà invece una formale stabilizzazione costituzionale – che tragga spunto dalla vicenda genetica di questo Esecutivo e, fra i pochi esempi di analoghi precedenti, soprattutto dall'origine di quello presieduto dal senatore Monti – un nuovo modello di Repubblica che veda affermarsi formalmente o ulteriormente rafforzarsi una strisciante tendenza semipresidenzialista.

Certo appare da tempo evidente il manifestarsi di una virtualità dissimulata del nostro assetto costituzionale, ossia di una possibile seconda anima nascosta, sulla quale aveva richiamato l'attenzione innanzitutto chi aveva formulato a suo tempo per descriverla la teoria della 'doppia lastra' fotografica<sup>68</sup>, in altri termini l'idea della sovrapposizione tra due immagini diverse sulla stessa pellicola, dimodoché, al di sotto dell'istantanea di parlamentarismo monista ad impronta assemblearistica, nella nostra Costituzione permaneva uno strato fotografico più profondo impressionato dall'immagine di istituti contrastanti con essa, essenzialmente fatta di un ruolo attivo e non notarile del Presidente della Repubblica e di una struttura territoriale federale. In ogni caso, l'immagine ormai classica che si adopera per descrivere le diverse fasi dell'esperienza dei singoli Presidenti, in relazione all'esercizio dei loro poteri, è la nota metafora amatiana della *fisarmonica*, il cui mantice è più aperto o più chiuso. a seconda delle circostanze concrete

Questo ruolo eventualmente interventista del Capo dello Stato, già negli eventi ordinari della vita collettiva del Paese, ma ancora di più quale gestore della totalità dei poteri nella crisi del sistema (come teorizzò Esposito) aveva, come noto, già fatto acerbamente capolino con Gronchi (cui si ispirò Barile per formulare la sua teoria dell'*indirizzo politico costituzionale*, di cui si predicavano titolari gli organi di garanzia della Carta fondamentale), poi si era colorato con Pertini di quelli che con sguardo retrospettivo possono ben essere catalogati come accenti precursori dell'odierno *populismo*, per la ricerca insistita da parte del Presidente della Repubblica di contatti diretti con l'opinione pubblica, saltando le mediazioni tradizionali e con ancora maggiore e crescente evidenza si era espresso con Cossiga e Napolitano <sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> G. Maranini, *Le istituzioni costituzionali*, in *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, 1957, spec. 32 ss.

<sup>69</sup> Sia concesso per questa parte rinviare al nostro *Il bivio. Due possibili esiti per una rinnovata forma di governo*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, Milano, 2015, II, p. 1161 ss., che è anche nel volume di chi scrive *Costituzione, diritti umani, forma di governo Frammenti di un itinerario di studio tra Storia e prospettive*, Torino, 2014, p. 251 ss.

La forza degli eventi ha condotto oggi anche il pur riluttante e culturalmente parlamentarista Presidente Mattarella a forzare la mano con un governo *palatino* – *rectius* quirinalizio – nel quasi generale plauso, salva soltanto l’opposizione dichiarata del partito di destra *Fratelli d’Italia*, benché essa appaia nel caso paradossale, giacché tale formazione è orientata, sul piano del proprio programma costituzionale, appunto verso un modello di Presidente della Repubblica forte, da porre a capo dell’Esecutivo, nonché del gruppo di *Sinistra italiana*, schierato sul fronte opposto.

Anche questo mutamento di clima culturale nei confronti di soluzioni o comunque di simpatie semipresidenzialistiche, per ora *de facto*, del resto presenti fin dalle abortite conclusioni della Commissione D’Alema per le riforme costituzionali, va qui segnalato<sup>70</sup>. La dinamica appare innescata, nessuno può prevedere il futuro, ma potrebbe anche accadere che forse un giorno gli storici della costituzione italiana identificheranno nel Covid -19 la nostra Algeria, mentre chi possa essere l’eventuale De Gaulle non lo sappiamo ancora.

#### **b) La partecipazione a mezzo di *click*: è tutto oro quello che luce?**

Questo che precede era peraltro solo uno sguardo parentetico a ipotetici sviluppi futuri della forma di governo. Tornando invece al filo principale delle riflessioni di queste pagine, per ribadirle, un punto sembra da sottolineare: l’attuale *standby* del sistema dei partiti e la sostanziale emarginazione delle Camere seguita alla pandemia hanno ridato fiato a un’intensa stagione di richieste referendarie abrogative di varie leggi dello Stato. Anche questa dinamica – del tutto prevedibile, perché la politica non tollera a lungo sospensione e supplenza – esprime un bisogno di protagonismo e cittadinanza attiva da parte del popolo, che certo non appare in tale modo apatico e soddisfatto.

Qui sia però lecito dubitare che davvero l’anelasticità della possibile risposta affermativa o negativa ad un quesito referendario integri una piena istanza partecipativa in grado di

---

<sup>70</sup> Tuttavia, osservando la tendenza con molta cautela, per il rischio di una congiunzione tra spinta dal basso a un’investitura monocratica del Governo e torsione dell’equilibrio accolto in Costituzione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, come opportunamente avverte P. Marsocci, *Le tracce di populismo e plebiscitarismo nell’odierna realtà costituzionale italiana*, nella sezione *Appello al popolo e democrazia: nuove forme plebiscitarie che sanno d’antico?*, in R. Orrù, F. Bonini e A. Ciammariconi (a cura di), *La rappresentanza in questione. Giornate di diritto e storia costituzionale - «Atelier 4 luglio - G.G. Florida»*, Napoli, 2016, p. 93 ss., ove si veda, volendo, anche la nostra *Nota introduttiva*, p. 61 ss., che anticipa in forma sintetica molti temi e toni del presente lavoro.

esaudire questa esigenza. Tutte le sedi e forme partecipative cui si è fatto sopra cenno sono invero caratterizzate da un'intensa dialogicità interna, che un semplice assenso o un rifiuto a seguito di una domanda da parte di un comitato promotore non sembrano potere surrogare nella sua articolazione e ricchezza. Il difetto rilevato poi si aggrava se l'assenso al quesito è possibile prestarlo con un semplice *click* dal proprio computer<sup>71</sup>. Si era del resto già richiamata in precedenza, pur senza indugiarsi, la lucida – e ad avviso di chi scrive definitiva – critica di Schmitt all'impoliticità di una soluzione di attivazione del popolo che fosse chiamato ad assumere decisioni politiche (che sarebbero in realtà una mera somma di opinioni private) attraverso l'impiego di meccanismi tecnologici che ciascuno potrebbe compiere dal proprio domicilio: un'intuizione stupefacente per preveggenza, dal momento che risale a una famosa opera del 1928.

### **c) Corpi intermedi, nuovi fori partecipativi e partiti: riaprire e oliare i canali di comunicazione.**

A fronte di questa tendenza semplificatrice e direttistica – nell'Italia di oggi già resa evidente già dalla proposta di un referendum popolare propositivo a seguito di un'iniziativa qualificata su cui raccogliere firme a sostegno, chiamando il corpo elettorale a decidere sull'eventuale mancata ratifica legislativa di essa da parte delle Camere, peraltro oggi indebolite da un'assai ampia riduzione del numero dei componenti e tenendo altresì presente che già la legge costituzionale *Renzi – Boschi* aveva aperto alla possibilità di ampliare in futuro il ricorso a strumenti di pressione diretta e più intensa sulle Camere da parte dell'elettorato<sup>72</sup> – sedi e forme della rappresentanza politica non possono non replicare alla sfida.

Non si tratta di rinserrarsi in difesa, ma semmai di dare il via a un contropiede, ossia di accogliere con equilibrio le novità, riaffermando peraltro la necessità ontologica della

---

<sup>71</sup> Per osservazioni generali, L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in *Aspetti e vicende attuali*, cit., p. 103 ss. La possibilità di cui al testo è offerta oggi dall'art. 38 del d.l. 77/2021 sulle "semplificazioni" e su di essa si ascolti la voce opportunamente critica di G. M. Flick, di cui all'intervista di L. Monticelli, «L'obiettivo dei firmatari è dare picconate al Parlamento», in *La Stampa*, 21 settembre 2021. Ulteriori voci in termini sono state raccolte nell'articolo di V. Piccolillo, *I dubbi dei costituzionalisti sulle firme (lampo) in Rete: alla democrazia serve tempo*, in *Corriere della Sera*, 20 settembre 2021. Un'analisi generale di questi profili è già in precedenza in A. De Petris, *La rappresentanza nell'era della tecnopolitica*, cit., p. 205 ss.

<sup>72</sup> E. Lamarque, *Il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare (artt. 71 e 75)*, in F.S. Marini e G. Scaccia (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, p. 169 ss.

mediazione<sup>73</sup> e dunque di rafforzare, con l'istituzione parlamentare, i partiti, che ne sono i signori. Essi non possono peraltro più permettersi, se intendono recuperare credibilità, di comportarsi da sovrani assoluti insindacabili. La via che è imperativo imboccare, per presentarsi rafforzati all'incontro con modalità espressive del *politico* che non lasceranno il terreno di gioco ormai occupato, a parere di chi scrive è una sola: accettare e dunque promuovere una disciplina legislativa della loro democrazia interna, un controllo effettivo ma terzo sui finanziamenti e sui bilanci, una parziale pubblicizzazione delle funzioni che svolgono quando presentano candidati alle elezioni o propongono nomine in enti di controllati dagli Esecutivi, sul piano centrale e locale<sup>74</sup>.

Del pari, l'esigenza di legalità e trasparenza dei procedimenti (condizione indispensabile per recuperare al sistema consenso, ossia legittimità etico-politica) verrà ulteriormente avvicinata apprestando una disciplina legislativa di principio all'attività lobbistica, che non può più essere ignorata nella nostra democrazia pluralista, come non lo è in altre mature consimili<sup>75</sup> e che perciò la integri e coordini, in modo non come oggi dissimulato, nel nostro

---

<sup>73</sup> Per cui sia permesso rinviare nuovamente al nostro *Elogio della mediazione*, cit., in *Federalismi.it*, n. 13/2018. La migliore dottrina della generazione più giovane rispetto a quella dello scrivente si manifesta essa pure contraria a forme di eccessiva semplificazione della logica e delle sedi topiche della mediazione parlamentare come centro della decisione politica, benché in misura diversa sia aperta a considerare con un certo favore nuovi strumenti di ascolto di frazioni del una corpo elettorale e riforma di quelli tradizionali che li renda più incisivi, sempre però in un'ottica di coordinamento e non di scontro con l'assetto parlamentare della nostra Costituzione, la stessa di cui alla linea sostenuta nel nostro testo, esprimendo del pari un *favor* verso leggi elettorali delle Assemblee parlamentari che non deprimano artificiosamente il pluralismo politico, cioè siano a base proporzionale. Si vedano infatti in termini I. Massa Pinto, *L'indissolubilità del nesso partiti – democrazia*, cit.; M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; M. Plutino, *Dinamiche di una democrazia parlamentare. Assetti rappresentativi e sviluppi istituzionali*, Roma, 2015; R. Manfrellotti, *Egemonia dei partiti politici e forma di governo*, Napoli, 2019 e già M. Volpi, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Aspetti e vicende attuali...*, cit., p. 119 ss. In questo quadro assume specifico rilievo il tema cruciale del c. d. "trasfughismo parlamentare" (cavallo di battaglia, in particolare, di uno studioso che gli ha dedicato approfondite analisi: si veda – per tutte e tra le sue molte in termini – S. Curreri, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, 2<sup>a</sup> ed., Firenze, 2004, cui adde Id., *Rappresentanza politica e mobilità parlamentare*, in *Aspetti e vicende attuali*, cit., p. 189 ss.) e quindi la connessa riflessione sul mandato rappresentativo libero, il cui ripensamento critico non potrebbe peraltro giammai comportarne la totale sterilizzazione, a pena – altrimenti – di vulnerare il cuore stesso del nostro assetto (e di ogni altro assetto parlamentare e di ogni altro assetto che si volesse tale: in tema, le riflessioni più recenti sono quelle di T. Fenucci, *Rappresentanza politica e libertà di mandato nell'era della "disintermediazione" digitale*, Milano, 2021, ma si veda già N. Zanon, *Il divieto di mandato imperativo e la rappresentanza nazionale: autopsia di due concetti*, in *Aspetti e vicende attuali*, cit., p. 131 ss. e la ricca rassegna comparata di vari autori, nella sezione *Il principio del divieto di mandato imperativo: antico feticcio o baluardo irrinunciabile?*, in *La rappresentanza in questione*, cit., p. 135 ss.

<sup>74</sup> *Ex plurimis* E. Rossi, *Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico*, in *Eserciziofilosofico*, n. 3/2013, p. 431 ss.; L. Gori, *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile esercizio. Problemi di metodo e di contenuto*, ivi, p. 451 ss.

<sup>75</sup> Nei limiti di un semplice richiamo bastevole a una nota, si vedano, *ex plurimis*, G. Macrì (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Soveria Mannelli, 2016, con una *Prefazione* di T. E. Frosini,

impianto sistematico rappresentativo.

L'obiettivo di sistema è quello di rivitalizzare i partiti, che non possono essere lasciati a logiche autoreferenziali, tanto più possibili in un quadro di forte riduzione acritica dei componenti delle assemblee rappresentative, apprestando canali percorribili in trasparenza alle ricche esperienze di attivazione sociale oggi inventariabili, in un ineliminabile e fecondo dialogo di essi coi corpi intermedi<sup>76</sup>.

Le immagini dei telegiornali che rimandano l'episodio dell'assalto di un nutrito gruppo di facinorosi *no vax* e *no green pass* alla sede centrale della Confederazione Generale Italiana del Lavoro a Roma – come quelle dell'assalto di dimostranti al Campidoglio di Washington per impedire la proclamazione del Presidente Biden o di distruzioni di beni pubblici e saccheggi di negozi, a Parigi e altrove, ad opera di elementi presenti fra i *gilet jaunes* – non possono fare concludere che ogni sensibilità minoritaria dissenziente attiva in manifestazioni pubbliche sia violenta ed eversiva. Esse inducono nondimeno a riflettere sulla deriva che in tale senso può innestarsi se vaste aree della comunità nazionale si sentono poco rappresentate dalle istituzioni esistenti, com'è del resto comprovato dal tasso crescente di astensionismo elettorale e il loro malessere venga strumentalizzato da soggetti con intenzioni di sovversione del sistema, il cui collegamento è reso più facile dalle possibilità offerte dalla telematica.

V'è dunque motivo per interrogarsi sulla tenuta della democrazia, ove le forme classiche di esercizio collettivo della politica non ricevessero nuova linfa dalla riconduzione entro di esse – in quanto destinate ad operare nelle istituzioni rappresentative una sintesi fra le istanze popolari palesatesi – delle nuove forme di attivazione collettiva delle soggettività civilmente impegnate<sup>77</sup>.

---

p. 5 ss., che giustamente ne sottolinea l'esigenza e l'urgenza, proprio in rapporto alla crisi della rappresentanza politica; G. Colavitti, *La rappresentanza di interessi tra Vertretung e Repräsentation*, in *Aspetti e vicende attuali*, cit., p. 145 ss.; P. L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying. Regole, casi, procedure*, Bologna, 2019.

<sup>76</sup> In tema si possono leggere utilmente V. Satta, *Il pluralismo sociale nella Costituzione italiana*, in G. Bottalico (a cura di), *Corpi intermedi. Una scommessa democratica*, Milano, 2015, p. 25 ss. e più recentemente, F. Bassanini, F. Cerniglia, F. Pizzolato, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, a cura di, Bologna, 2019; F. Bassanini, T. Treu e G. Vittadini (a cura di), *Una società di persone? I corpi intermedi nella democrazia di oggi e di domani*, Bologna, 2021, su cui si legga anche la bella recensione di G. Alessandrini, *Il virus dell'individualismo radicale si combatte valorizzando i corpi intermedi*, in *Futuranetwork.eu*, 2 novembre 2020; M. Tronconi, *Perché insieme. Natura umana e corpi intermedi*, Milano, 2021.

<sup>77</sup> Su questa connessione si veda ora I. Massa Pinto, *Rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.