

INTER-ESSE

Collana di studi filosofici, politici e giuridici diretta da TERESA SERRA

NUOVA SERIE

CARLO DI MARCO

SOVRANITÀ POPOLARE, PARTECIPAZIONE E METODO DEMOCRATICO FRA UTOPIA E ILLUSIONI COSTITUZIONALI

Dalla deriva dei partiti agli scenari del XXI secolo

Prefazione di Paolo Maddalena



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

INTER-ESSE

Collana di studi filosofici, politici e giuridici diretta da TERESA SERRA

NUOVA SERIE

2

Lo spirito che aveva animato la collana INTER-ESSE, iniziata nel 2000 con un primo volume, *La disobbedienza civile, una risposta alla crisi della democrazia*, rimane inalterato. La consapevolezza della epocalità della crisi che stiamo attraversando e dello stretto legame che oggi intercorre tra diritto e politica, tra conservazione e mutamento aveva suggerito di raccogliere studi, ricerche e materiali sui temi della filosofia pratica e del pensiero giuridico-politico. Questa consapevolezza ispira ancora oggi la Collana che si arricchisce in questa nuova serie, grazie alla Collaborazione del Centro per la filosofia italiana, con studi di filosofia e storia della filosofia. La Collana, che si propone di offrire contributi di riflessione e di dibattito su problemi aperti di fronte alla coscienza contemporanea, in questa prospettiva, oltre ad offrire saggi, avvia la pubblicazione di atti di Convegni a testimonianza di un lavoro a vari livelli di cui si arricchisce la discussione politica. La Collana si dota di un Comitato scientifico in cui confluisce anche il Comitato direttivo del Centro per la filosofia italiana.

Comitato scientifico: Agata Cecilia Amato, Serenella Armellini, Miguel Ayuso, Luisella Battaglia, Fernanda Bruno, Maurizio Cambi, Marco Cangiotti, Giuseppe Cantarano, Giuseppe Cantillo, Danilo Castellano, Alessandro Catelani, Santino Cavaciuti, Robert Chenavier, Giulio Maria Chiodi, Dino Cofrancesco, Pio Colonnello, Maria Sofia Corciulo, Girolamo Cotroneo, Gianfranco Dalmasso, Vanda Fiorillo, Tommaso E. Frosini, Roberto Gatti, Barbara Henry, Anna Jellamo, Fulco Lanchester, Donato Limone, Domenica Mazzù, Aldo Meccariello, Francesco Mercadante, Aniello Montano, Francesco Morato, Laura Palazzani, Giuseppe Prestipino, Luigi Punzo, Gianluca Sadun Bordon, Paolo Savarese, Alberto Scerbo, Fabrizio Sciacca, Giuseppe Sorgi, Aldo Trione, Giuseppe Tortora, Yves-Charles Zarka.

In copertina:

M. MAZZACURATI-G. LUSIGNOLI, *Monumento al Partigiano*, giugno 1956, Piazzale della Pace, Parma.

CARLO DI MARCO

SOVRANITÀ POPOLARE, PARTECIPAZIONE
E METODO DEMOCRATICO FRA
UTOPIA E ILLUSIONI COSTITUZIONALI
Dalla deriva dei partiti agli scenari del XXI secolo

Prefazione di Paolo Maddalena



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2016 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-5904-4

Il volume è stato pubblicato con i contributi della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo, dell'Associazione "DEMOS".

Publicato nel mese di febbraio 2016
presso la G. Giappichelli Editore – Torino

Questo lavoro è dedicato ai giovani
che hanno a cuore il futuro della Repubblica
che è la loro casa

Ringraziamenti

Per il loro apporto scientifico e i loro incoraggiamenti ringrazio con affetto e gratitudine

Paolo Maddalena, Fiammetta Ricci, Francesco Rimoli, Teresa Serra.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Prefazione</i>	1

CAPITOLO PRIMO

L'IDEOLOGIA DI UN SINTAGMA UTOPICO

1. La sovranità del popolo fra i chiaroscuri delle rivoluzioni	7
2. ... Nelle costituenti italiane del 1848	18
3. ... Fra i parlamentarismi del Ventesimo secolo	22
4. ... In Assemblea costituente	26
5. ... Nel progetto costituzionale pluralista e nelle ipotesi di “accostamento” all’esperienza socialista	31
6. ... Nella partecipazione popolare	41

CAPITOLO SECONDO

SOVRANITÀ POPOLARE, “METODO DEMOCRATICO” E SISTEMA DEI PARTITI

1. Note introduttive	53
2. Metodo democratico, diritti dell’uomo e partecipazione popolare	58
2.a) Essenza del metodo democratico	58
2.b) Il <i>deficit</i> di metodo democratico nei partiti del Novecento. Per carenza culturale o per scelta?	66
3. Il metodo democratico in alcuni momenti del dibattito alla Costituente. La sua marginalizzazione e la nascita dei “custodi”	69
4. I partiti politici e il metodo democratico in alcuni orientamenti della dottrina giuspubblicistica e del pensiero politico del Novecento	80
4.a) Considerazioni introduttive	80

	<i>pag.</i>
4.b) I partiti nel pensiero costituzionalista tedesco e nel parlamentarismo inglese. Cenni	82
4.c) Roberto Michels	87
4.d) Antonio Gramsci	89
4.e) Alberto Predieri	91
4.f) Pietro Virga	92
4.g) Giuseppe Domenico Ferri	93
4.h) Carlo Esposito	95
5. Il metodo democratico fra gli opportunismi delle oligarchie. La sovranità del popolo in transito dall'utopia all'illusione costituzionale	98
5.a) Considerazioni generali	98
5.b) Partecipazione, potere e sovranità del popolo secondo vari orientamenti della dottrina giuspolitica. L'opera di Pier Luigi Zampetti. <i>Sicut voces clamantes in deserto</i>	103

CAPITOLO TERZO
LA SOVRANITÀ POPOLARE
“FUORI DAI PARTITI”

1. Il metodo democratico fuori dai partiti del Novecento. Le riforme sulla democrazia locale. Briciole di sovranità	117
1.a) Brevi premesse	117
1.b) Gli statuti comunali e il fenomeno della democrazia “celata”	122
2. Il metodo democratico nelle visioni del pensiero contemporaneo e nelle pratiche deliberative oltre i partiti	123
2.a) Il binomio “diritti-eguglianza” fra sovranità popolare e processi inclusivi-deliberativi	123
2.b) Partiti politici e processi deliberativi	130
3. Metodo democratico e sovranità popolare nei processi deliberativi e partecipativi	135
3.a) Il legame fra pratiche deliberative, diritti e metodo democratico	135
3.b) Il procedimento deliberativo come declinazione della sovranità popolare	140
3.c) Il gioco degli interessi nelle pratiche deliberative	143
3.d) Caratteri e tecnica del sondaggio deliberativo (<i>deliberative polling</i>)	145
3.e) Organizzazione e modalità dei bilanci partecipativi	153
4. Considerazioni di sintesi	159

pag.

CAPITOLO QUARTO
INCERTE PROSPETTIVE PER IL POPOLO SOVRANO

1. Le condizioni trans-nazionali contro la democrazia	165
1.a) Figure inquietanti nel contesto globale	165
1.b) L'Europa dei tecnocrati	176
1.c) Il tecnicismo europeo all'opera nel caso emblematico della Grecia	181
1.d) Su cosa riflettere	186
2. I partiti di oggi e la loro corsa per la spartizione dei consensi di un elettorato sempre più esiguo, e per una rappresentanza sempre più finta	189
2.a) Del difendere gli "evanescenti ectoplasmi" dei partiti del Novecento anziché propugnarne la metamorfosi	189
2.b) Lo scenario oscuro dell'attuale mondo dei partiti e qualche "squarcio di luce"	194
2.c) L'"attuazione" dell'art. 49 Cost. fra norme ambigue e proposte inefficaci, in un Parlamento di nominati	205

NOTE RIEPILOGATIVE E ALCUNE RIFLESSIONI

1. Un riepilogo breve	215
2. Dagli "squarci di luce" a nuove prospettive del Costituzionalismo	220

<i>Bibliografia</i>	225
---------------------	-----

PREFAZIONE

Nell'attuale deriva della società italiana, che vive sotto la pressione di una situazione economica e finanziaria, chiamata "crisi", ma che crisi non è, essendo purtroppo "soggezione" a un sistema economico finanziario deformatosi in una dimensione planetaria con la diffusione nell'immaginario collettivo del deviato pensiero unico dominante del "neoliberismo"; nella deriva di una società che subisce supinamente il predominio di partiti personalistici o leaderistici, chiaramente asserviti alle forze finanziarie nazionali e internazionali, e completamente e totalmente separati dalla società civile; nella deriva di una società che soggiace alle decisioni dei mercati, i quali vogliono e impongono la "decomposizione" degli Stati nazionali, perseguendo l'arricchimento di pochi speculatori ai danni di tutti, questo libro di Carlo Di Marco appare come un faro che illumina le cause di questa stessa deriva e pone in evidenza i principi costituzionali che ancora possono salvarci: la "sovranità popolare", il "metodo democratico" all'interno e al di fuori dei partiti politici, la "partecipazione popolare" democraticamente esercitata.

Molto acutamente, l'Autore va prima alla ricerca storica della nascita, nei fatti, del principio della "sovranità", intercettandola soprattutto negli avvenimenti della "Repubblica romana" del 1849 e della "Comune" di Parigi del 1871, per poi passare ad un'analisi scientifica e spregiudicata delle idee e delle norme costituzionali relative, non solo alla "sovranità popolare", ma anche e soprattutto alla sua attuazione mediante l'esercizio del "metodo democratico" all'interno e all'esterno dei "partiti".

Appare evidente, sin dalle prime battute, quanto l'attuazione pratica di questi due principi sia stata e sia ostacolata dalla permanenza nell'immaginario dei giuristi della falsa convinzione che la sovranità appartenga allo "Stato", inteso come "persona giuridica per eccellenza", come da tempo predicato dalla cultura ottocentesca di stampo liberal borghese. Convinimento già contrastato da alcuni noti giuristi dell'ottocento, come Hering, che definiva il concetto di "Stato" come "una pura idea" o dal Savigny, che ha parlato di "una pura finzione", ma che ha impedito a un giurista di grande

valore come Kelsen di vedere nella sovranità del popolo la fonte di produzione del diritto, riducendo questa declamata sovranità popolare a un semplice potere di “controllo” sull’attività dei pubblici poteri.

L’emersione piena del concetto di sovranità popolare si ha, come puntualmente sottolinea il nostro Autore, con la Costituzione repubblicana del 1948 e precisamente con la formulazione dell’articolo 1, che Fanfani, su suggerimento di Moro, propose ai Costituenti: “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. Finalmente si dice a chiare lettere che la sovranità “appartiene” al popolo e cioè che la “titolarità” della sovranità è del popolo, il quale non solo è titolare, ma “esercita” anche la sovranità. Il problema diventa allora quello di conoscere “come” il popolo esercita la sovranità. È la stessa Costituzione, sottolinea ancora l’Autore, a dare una risposta, disponendo che gli strumenti di esercizio sono due: la “rappresentanza politica”, di cui all’art. 49 Cost., e la “partecipazione” diretta “all’organizzazione politica economica e sociale del Paese”, di cui agli artt. 3, 43 e 118 della Costituzione.

A questo punto, l’Autore sottopone a un severo esame i limiti e le degenerazioni del sistema “rappresentativo”, che ha il suo fondamento nell’art. 49 Cost., secondo il quale “Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Un dato di fatto incontestabile è che oggi i partiti hanno tradito la loro missione, essendo divenuti oggetto della “committenza finanziaria”, e avendo assunto la natura di partiti “oligarchici”, “padronali” o “leaderisti”.

A dire il vero, qualche dubbio sulla reale democraticità dei partiti era già stato espresso da Croce, il quale aveva affermato che la democrazia “è solo un progresso oggettivo, economico e sociale, e non un dato soggettivo di partecipazione popolare”, mentre dubbi erano stati espressi da Robert Michels, per il quale il popolo “vuole delegare” e, del resto, è troppo ignorante per poter prendere delle decisioni. Diversa, come è noto, fu la posizione di Gramsci, il quale riteneva che il partito fosse capace di promuovere una partecipazione di massa e di mantenere al suo interno un sistema democratico, da servire d’esempio e come “scuola” della vita statale, assumendo per questo la caratteristica di essere “principe” della società democratica.

Tra i giuristi, non ostante qualcuno, come il Predieri, abbia parlato solo di “democrazia tra i partiti” e non “all’interno dei partiti”, è stato abbastanza diffuso il convincimento, secondo il quale, come sottolinea l’Esposito, è assolutamente necessaria l’attuazione del “metodo democratico” all’interno

dei partiti, considerato che, secondo la Costituzione, sono i cittadini che devono determinare l'indirizzo politico del loro partito e che, pertanto, non è opportuno un intervento legislativo in materia, il quale potrebbe nuocere alla democrazia interna dei singoli partiti stessi.

Sul piano fattuale, c'è stato un momento propizio per far emergere la "sovranità popolare" e la "partecipazione" dei cittadini. È stato quello in cui, dopo il fallimento della riforma elettorale del 1953, il PCI ha visto crescere i propri voti, mentre molto attiva è stata l'attività di spontanee associazioni come l'"Associazione nazionale Partigiani d'Italia", l'"Associazione donne italiane" e la creazione delle "Case del popolo". Ma, purtroppo, questo "protagonismo popolare" è stata bloccato, da un lato dall'affermarsi nel PCI dello strapotere dei cosiddetti "funzionari di partito", e dall'altro lato, dalla divisione della DC in correnti con la contemporanea emersione del metodo degli "accordi di vertice".

Il quadro d'insieme è descritto da Habermas, il quale pone in evidenza come questa degenerazione dei partiti si riverberi in una "crisi di razionalità dei pubblici poteri" e, più precisamente, nella indiscutibile crisi dello Stato liberal democratico, nel quale vien meno lo stesso principio di legittimazione alla rappresentanza, considerato che ogni scelta dei pubblici poteri non tiene conto delle istanze partecipative. In questo quadro sono da registrare, da un lato, i neoliberali che mirano alla riproposizione di vecchi modelli politico istituzionali e, dall'altro, i teorici marxisti che rivendicano il costituzionalismo mancato, quella "rivoluzione promessa" di cui parla il Calamandrei.

Senonché, non ostante l'ampio dibattito, anche di alto valore culturale, svoltosi su questi problemi, i partiti sono rimasti impermeabili a qualsiasi attesa di democraticità al loro interno, fino al tracollo del 1992 conclusosi con la vicenda di "mani pulite".

In riferimento a questo comportamento dei partiti nel loro interno, il nostro Autore, ricordando Zampetti, pone in evidenza come la salvezza sta nell'affermazione della democrazia partecipativa, la quale è destinata a trasformare i rapporti economici e la natura del capitalismo, che, da individuale, dovrebbe divenire popolare, in modo da assicurare a tutti i lavoratori la proprietà dei mezzi di produzione. Insomma, dovrebbe entrare nell'immaginario collettivo il convincimento che non esiste soltanto la proprietà privata, ma anche la proprietà collettiva, quel tipo di proprietà, che appartiene a tutti a titolo di sovranità.

Questa prima parte del lavoro, dedicato alla democrazia all'interno dei partiti si conclude con un riferimento a Dahrendorf, il quale, di fonte alla prospettiva di un futuro senza partiti, sottolinea l'imprescindibile necessità

di una politica indipendente dai poteri economici e finanziari, invocando una “politica senza ipoteche”.

Passando ad esaminare il problema della democrazia fuori dei partiti, l’Autore, citando il Cermel, pone in evidenza come i partiti politici in Parlamento si siano mostrati sensibili alle tematiche della democrazia partecipativa proprio a cavallo tra gli anni del protagonismo politico di massa e il “riflusso” fino a tangentopoli, tuttavia senza assolutamente mettere in discussione l’organizzazione interna dei partiti stessi.

La partecipazione popolare diventa quasi uno slogan “illuministico” di partiti, associazioni e gruppi di pressione, mentre nascono in molte città d’Italia i ben noti “Consigli di quartiere”. Ed è soprattutto da sottolineare che in questo contesto nasce la legge 8 aprile 1976, n. 278, dal titolo “Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell’amministrazione del Comune”, che mira chiaramente al mutamento del rapporto fra cittadini e amministrazioni locali. Tuttavia, gli stessi partiti che approvano questa legge non si posero il problema della valorizzazione della partecipazione popolare al loro interno e, anzi, aumentarono le “oligarchie” partitiche. Dense di democraticità sono anche le note leggi n. 142 del 1990 di riforma delle autonomie locali e la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo. Senonché gli amministratori locali si sono mostrati riluttanti o addirittura contrari all’attuazione degli istituti partecipativi, vanificando l’impegno dei parlamentari nelle ammirevoli battaglie svolte in Parlamento. Non ci sono state, infatti, valide ed efficaci iniziative di informazione e di conoscenza in grado di assicurare l’effettivo coinvolgimento dei cittadini, e anche l’attuazione dell’autonomia statutaria comunale, che rende possibile la nascita di nuovi strumenti di democrazia partecipativa, non è mai diventata oggetto di informazione diffusa presso i cittadini. Si potrebbe parlare, dice l’Autore, di una “democrazia celata”, poiché i vari istituti di democrazia partecipativa, come il difensore civico, il referendum consultivo, il referendum propositivo, e altri ancora, non sono stati oggetto di diffusione conoscitiva presso i cittadini.

A questo punto, l’Autore pone l’accento sullo strumento fondamentale della partecipazione popolare: i processi deliberativi inclusivi, che sono l’essenza del metodo democratico in quanto pongono al centro, come sottolinea Azzariti, il valore della persona umana. Al riguardo sono appropriate le parole di Habermas, il quale sottolinea che il consenso non si basa sulla “contrattazione” o sulla “conciliazione”, ma “sull’oggettività di argomentazioni razionali”.

Gli ostacoli alla partecipazione democratica sono stati peraltro esaltati dall’avvento dei partiti padronali o leaderistici, i quali hanno creato un solco

profondo e insuperabile tra politica e società civile. Si è profilato da un lato la schiera dei partiti percepiti come gruppi economici e finanziari, e dall'altro lato la società civile. Tuttavia, sottolinea l'Autore, l'interesse generale, trascurato dai partiti, può esser fatto valere dalla "funzione decidente" del popolo. Ed esistono varie pratiche deliberative, tra le quali emerge con prepotenza il "bilancio partecipativo", che, nato a Porto Alegre in Brasile, si è diffuso anche in alcune città italiane, in alcuni casi con pieno successo in altri con meno. Il bilancio partecipativo si svolge in varie fasi dell'anno e serve soprattutto a stabilire una "scala di priorità" dei bisogni pubblici da soddisfare. Il problema principale consiste nel peso che i politici attribuiscono a questo tipo di partecipazione.

A questo punto, la domanda è se i partiti sono capaci di trasformarsi accettando il metodo democratico al loro interno, o se essi devono considerarsi definitivamente tramontati. Insomma, sembra di capire tra le righe di questo importantissimo libro, che i partiti hanno ancora una funzione insostituibile da svolgere e che è loro dovere prendere esempio dalle innumerevoli Associazioni, sparse sul territorio, le quali sono la linfa vitale della democraticità del nostro Paese. Si potrebbe pensare, comunque, che, qualora i partiti continuassero ad avere la caratteristica di partiti padronali o leaderistici, essi dovrebbero essere considerati fuori dalle previsioni dell'art. 49 della Costituzione e che di conseguenza non ci sarebbe altra via da seguire se non quella di coordinare le varie Associazioni esistenti sul territorio rimettendo loro il compito di indicare ai votanti le persone degne di rappresentare politicamente l'intera collettività.

L'ultimo capitolo di questo completissimo volume è dedicato al tema della "globalizzazione". Questa appare come un "ridimensionamento degli Stati nazionali", i quali, come afferma Baldassarre, dovrebbero considerarsi come "articolazioni" di "un sistema monistico globale". Di fatto non si può negare che oggi le attività economiche mondiali si sono spostate in uno spazio dove non esistono regole pubbliche, né pubblici poteri. Si parla addirittura di un prossimo Trattato transatlantico, il quale prevederebbe "l'immunità penale, civile e amministrativa" degli operatori economici e finanziari e dei loro archivi, in modo da neutralizzare il probabile intervento dei giudici nazionali. Questo incredibile principio è del resto già vigente in Europa, poiché i membri dell'organismo europeo che concede aiuti agli Stati in sofferenza (vedi la Grecia), e cioè il Meccanismo europeo di stabilità, è "immune da qualsiasi responsabilità penale, civile e amministrativa e immuni sono i loro archivi".

A questo punto non resta a tutti gli Stati nazionali dell'Europa che riaffermare i principi democratici delle Costituzioni del dopo guerra, mettendo

in discussione (questo lo diciamo noi) le “prescrizioni” della Troica, la quale, si badi bene, non va confusa con l’Europa, ma si identifica con la “finanza” internazionale, che si è impadronita, sia della BCE, formata da 18 banche centrali private, sia dal Fondo monetario internazionale, formato da 12 banche private di primaria grandezza. Volere l’Europa unita, significa volere una Federazione di Stati Europei, non la “soggezione” di molti Stati in difficoltà economica a pochi altri Stati che, spesso anche violando i Trattati, si sono assicurati una posizione dominante.

Come si nota, il libro di Carlo Di Marco, che offre una visione amplissima, completa e suggestiva del mondo in cui viviamo è un’opera di alto spessore scientifico e politico, che ci può davvero aiutare a uscire dall’oppressione, non solo dei partiti nazionali oligarchici, padronali o leaderistici, ma anche della imperante finanza internazionale, la quale non produce più occupazione e prodotti, ma si arricchisce comprando debiti e raschiando i beni esistenti a danno di molti e a vantaggio di pochi. Un libro che sarebbe imperdonabile non leggere.

Paolo Maddalena

CAPITOLO PRIMO

L'IDEOLOGIA DI UN SINTAGMA UTOPICO

SOMMARIO: 1. La sovranità del popolo fra i chiaroscuri delle rivoluzioni. – 2. ... Nelle costituenti italiane del 1848. – 3. ... Fra i parlamentarismi del Ventesimo secolo. – 4. ... In Assemblea costituente. – 5. ... Nel progetto costituzionale pluralista e nelle ipotesi di “accostamento” all’esperienza socialista. – 6. ... Nella partecipazione popolare.

1. *La sovranità del popolo fra i chiaroscuri delle rivoluzioni*

I primi tre lustri di questo secolo, come in un mattino uggioso, mostrano un panorama istituzionale, politico e sociale deforme. Come in una camera di specchi convessi che rimandano immagini alterate e sorprendenti. Un panorama, inoltre, che dopo settanta anni dall’insurrezione popolare del 25 aprile 1945 è andato estendendosi su fondamenta costituzionali apparentemente non più adatte. Pilastri sui quali sembrerebbero necessarie coraggiose verifiche partendo da quello che si manifesta come il più logoro. Questo pilastro si indica solitamente con un sintagma molto problematico non avendo avuto nella realtà riscontro alcuno, se non in termini e modalità molto blande, peraltro, in brevi stagioni della storia contemporanea: la sovranità popolare¹. Un’ideologia che oggi sembra collocarsi in una posi-

¹ Fra sostantivo e attributo si intravede già in via intuitiva un rapporto denso di ambiguità se solo si fa riferimento, ad esempio, ai molteplici significati che il sostantivo può assumere. P. tutti si veda D. NOCILLA, *Popolo (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1985, p. 342 ss. Sull’ambiguità del sostantivo, inoltre, ci sembra particolarmente significativa la sentenza della Corte costituzionale n. 365/2007 (in *Giur. cost.*, 2007, p. 4021 ss., p. 6 Cons. in dir.). In essa si riconosce al termine un carattere “polisemantico” poiché può assumere diversi significati a seconda dei profili della sovranità interna ed esterna. Sotto altri punti di vista, *amplius*, L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della sua fondazione (1903-2003)*, Cedam, Padova, 2004, *passim*; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I.I, *Sovranità e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 251.

Sulle origini semantiche il termine proviene dal latino *superior*, poi diventato nel me-

zione avulsa e distante dalla realtà di tutti i giorni, nello scenario deforme di un rapporto sempre più allarmante fra potere politico e società civile. Ideologia degenerata in “falsa coscienza” per essere andata soggetta a un progressivo svuotamento². Talché sembrerebbe calzare alla realtà italiana degli anni che corrono il tragico epilogo che paventa Rousseau per le vicende di quei popoli che, conosciuta la libertà, non possono poi “recuperarla” allorché sia stata perduta per via della consumazione del “meccanismo civile”. Una volta consolidatisi i pregiudizi – dice il filosofo – è estremamente difficile che riforme possano essere effettuate. E di fronte alle piaghe (che diacronicamente potremmo oggi identificare con i mali della società post-moderna) i popoli non accettano che esse siano toccate per guarirle, «simili in questo a quei malati stupidi e pusillanimi che fremono alla vista del medico»³. Salvo l'avvicinarsi di eventi “violenti” che, come per gli individui, potrebbero funzionare da purificanti universali. Ma sarebbero eccezioni irripetibili! Tali “purificazioni” non potrebbero verificarsi due volte per lo stesso popolo poiché, secondo il ginevrino – e la cosa per l'Italia di oggi non sarebbe per nulla entusiasmante –, «si può, si rendersi liberi fino a che non si è che dei barbari, ma non si può più qualora il meccanismo civile sia consumato. Allora i disordini possono distruggerlo senza che le rivoluzioni possano ristabilirlo; e non appena le sue catene sono infrante, esso popolo cade frantumato e non esiste più: gli occorre, oramai, un padrone e non più un liberatore»⁴.

Non c'è male! Resterebbe solo la speranza che nel caso dell'Italia contemporanea previsioni così sciagurate non funzionassero, altrimenti, dopo la liberazione dal fascismo e dal nazismo, la costruzione di uno stato pluralista e sociale che per molti versi in sette decenni ha funzionato sempre meno, ci sarebbe solo da attendersi il ritorno dell'autoritarismo. Perché il treno, a sentir Rousseau, passa una volta sola! Non vorremmo peccare di eccessivo ottimismo, ma preferiamo la teoria degli stoici antichi: il mondo nasce dal fuoco e finisce nel fuoco, ma poi risorge come la mitica fenice⁵. E francamente non ci lascia del tutto indifferenti l'idea del Vico secondo cui quanto più l'uomo perde la memoria del passato, tanto più è alto per lui il rischio di

dioevo *superanus*, dunque sovrano. V. in particolare, E. CORTESE, *Sovranità (storia) (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1985, p. 212.

² G.U. RESCIGNO, *Sovranità popolare (ad vocem)*, in *www.treccani.it*.

³ J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, trad. N. Ruspantini, Le Monnier, Firenze, 1950, L. II, c. VIII, p. 48.

⁴ *Ivi*.

⁵ Per tutti, H.V. ARNIM, *Stoici antichi, tutti i frammenti*, Bompiani, Milano, 2002.

ripercorrere gravi errori, sempre che la memoria del passato possa essere recuperata⁶. Cosa che Vico non esclude come fa Rousseau. Anche Hegel, secondo Marx, aveva affermato che i grandi fatti e personaggi della storia universale «si presentano per, così dire, due volte. Ha dimenticato di aggiungere la prima volta come tragedia, la seconda volta come farsa»⁷. Allora, stando a quest'ultima considerazione, dovremmo essere a posto! Possiamo dire che nell'Italia dell'ultimo secolo la visione michelsiana della “democrazia” dei capi⁸ la stiamo vivendo per la seconda volta.

Torniamo alla sovranità popolare. Essa ci appare come un “sintagma utopico” perché siamo al cospetto di un'utopia costituzionale di cui a tratti, nella storia passata, si sono delineate confusamente le forme, sfuggendo sempre, tuttavia, a un'attuazione vera. Ma il termine “utopia” non indica fenomeni riconducibili a costruzioni fantastiche e impossibili, o utili finzioni e inutili speranze⁹. E, per quanto in questo lavoro non faremo mistero di

⁶ G.B. VICO, *Principi di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni*, M. VENEZIANI (a cura di), Olschki, Firenze, 1997.

⁷ K. MARX, *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*, Ediz. Lotta comunista, Milano, rist. 2014, p. 25.

⁸ V. *infra*, cap. II, par. 4b.

⁹ Un approfondimento sul tema non può che prendere avvio dall'esame di un'opera di Thomas More del 1516 (T. MORE, *Utopia, o la miglior forma di Repubblica*, in T. FIORE (a cura di), Laterza, Roma-Bari, 1997; oppure T. MORE, *Utopia*, a cura di L. FIRPO, Utet, Torino, 1971) poiché, notoriamente, a lui si fa risalire il conio della parola che vuol dire «“in nessun luogo”, dal greco *ou* (non) e *topos* (luogo). A differenza del perfezionismo, che può essere attivo – dice Sartori –, l'utopia nasce come un concetto puramente contemplativo» (G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2008, p. 14 ss.). Ma l'umanista inglese, aggiunge Sartori, «non dice che in “nessun luogo” sta per “impossibile”, che l'inesistente di oggi è anche un inesistente per sempre» (*ivi*). Il Sartori – coinvolgendo Marx che nelle *Tesi su Feuerbach* predice per il pensiero materialista tedesco il passaggio dall'utopia alla scienza – afferma che «invece di essere un ideale contemplativo, l'utopia si trasforma in un progetto di azione [...] e non è più una finzione mentale senza luogo né tempo»; aggiunge che «le utopie sono spesso verità premature», [...] il progresso è realizzazione di utopie, [...] le utopie di oggi sono le realtà di domani» (*ivi*). A scenari utopistici s'ispira l'intera elaborazione teorica della “città ideale” sin dall'antica Grecia. È nota la ricostruzione mitologica di Atlantide fatta da Platone in *Repubblica*, che però «non [è] una democrazia e Platone teneva soprattutto a descrivere un ceto di governanti che disprezzavano tutto tranne la virtù, che praticavano sincerità, moderazione e saviezza e sopportavano ori e ricchezze come un fardello, senza farsi inebriare dal lusso» (V.I. COMPARATO, *Utopia*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 65). E non può sfuggire come l'opera di More sia ripresa, oltre tre secoli dopo, in una visione oweniana da Cabet che nel suo viaggio nell'Icaria del 1840 lancia il messaggio *comunista evangelico* [E. CABET, *Voyage en Icarie*, in H. DESROCHE (a cura di), Paris-Genève, Slatkine Reprints, 1979; oppure: ID., *Viaggio in Icaria, 1840*, a cura

una certa carica di pessimismo, vogliamo sin d'ora ritenere che questo "sintagma" possa restare nel mondo fascinoso delle utopie.

Nelle teorie di Rousseau, come è noto, la sovranità è nelle mani del popolo che la esercita per mezzo del Governo. La sovranità è l'esercizio del potere legislativo¹⁰, non già quello di eseguire le leggi che è appannaggio

di R. TUMMINELLI, Guida edit., Napoli 1983]. Cabet recupera l'"Utopia" di More ma tiene in debito conto gli insegnamenti della prima scuola socialista (Owen, Saint-Simon, Fourier). La descrizione particolareggiata della città ideale, che da un punto di vista urbanistico assomiglia alla Parigi o alla Londra tardottocentesche, offre l'immagine icastica di un mondo possibile. L'utopia non è mai stata sinonimo dell'impossibile, ma della virtù che non alberga nell'oggi, albergherà nel futuro. La virtù è l'anima dei dieci re di Atlantide; è nell'Utopia di More; si trova ad Icaria. E si tenta di porla alla base delle centinaia di "sperimentazioni" che partendo da Owen, proseguono per tutta la seconda metà del XIX secolo. Ma è quello il periodo in cui l'utopia sembrerebbe svanire per sempre: il socialismo, dapprima utopico diventerebbe scienza in una prospettiva apertasi in un particolare momento storico. Quelle dei socialisti utopistici erano giuste intuizioni accompagnate da grandi aneliti di giustizia sociale, ma privi di una scientifica consapevolezza dell'essere e del divenire delle società. Marx scopre delle leggi che operano nella dialettica sociale come altre leggi regolano quella naturale. Tali leggi dicono che la dialettica delle rivoluzioni conduce alla fine delle ingiustizie con l'estinzione delle classi sociali. Le utopie quali verità del futuro, non hanno più ragione d'esistere. Ci sarà il comunismo perché la rivoluzione è ineludibile; questa porterà ad esso in virtù di leggi che regolano da sempre le trasformazioni sociali (F. ENGELS, *L'evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza*, Editori riuniti, Roma, 1971, p. 92). Le grandi contraddizioni che assillano le forze produttive ed il mercato; il contrasto insanabile fra capitale e lavoro; la prigionia delle forze produttive nelle catene del sistema capitalistico di produzione-scambio, necessariamente determineranno la riappropriazione delle forze produttive da parte della società, avviandosi un processo di estinzione delle classi e dello Stato in una società comunista in cui tutti danno secondo le proprie forze ed ottengono secondo le proprie necessità. Ma tutto questo, a distanza di oltre un secolo dall'edizione inglese dell'opera di Engels del 1892, dopo il fallimento di tutte le rivoluzioni proletarie e l'imporsi della globalizzazione capitalistica, fa ragionevolmente dubitare che l'utopia sia scomparsa. Per quanto il socialismo possa essere diventato una scienza e porsi il problema di «indagare il processo storico economico da cui erano sorte [le] classi e il loro conflitto, e scoprire nella situazione economica così creta, il mezzo per la soluzione del conflitto» (così F. ENGELS, *L'evoluzione del socialismo*, cit., p. 93), una società di liberi ed eguali appartiene a un futuro indefinito.

¹⁰ In questo, come è noto, Rousseau è echeggiato da Kant. Afferma il filosofo tedesco: «Il potere legislativo può spettare soltanto alla volontà collettiva del popolo [...] in quanto ognuno decide la stessa cosa per tutti e tutti la decidono per ognuno, epperò soltanto la volontà collettiva del popolo, può essere legislatrice» (cfr. J. KANT, *Die Metaphysik der Sitten*, in *Akademie Textausgabe*, de Gruyter, Berlin, 1968, vol. VI, , pp. 313-314, anche in ID., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, trad. it. G. Solarin, Utet, Torino, 1965, p. 500).

del “principe”¹¹. Lo Stato riunisce nel suo seno, come «persona morale» o «ente di ragione»¹², il Governo e il Sovrano. Ma il cittadino è anche suddito per via del contratto che lega i singoli alla volontà generale. Egli, considerato come individuo, è solamente suddito della volontà generale. È “forzato”¹³ ad essere libero. Poiché la sovranità del popolo è senza alcun limite, pur se l'interesse generale deve derivare da cittadini «sufficientemente informati»¹⁴.

L'idea rivoluzionaria del popolo sovrano in quanto titolare di una volontà collettiva che si manifesta nella funzione legislativa diretta si presenta nell'opera di Rousseau qualche lustro dopo che era già comparsa in quella di Montesquieu. Questi, notoriamente, pubblica *De l'esprit des lois* nel 1748¹⁵, quattordici anni prima di *Du contrat social: ou principes du droit politique*, ma entrambi escono in prossimità della grande rivoluzione, e sembrano trovare, in parte, risvolto positivo qualche anno più tardi nella prima Carta che dichiara il popolo sovrano: l'Atto costituzionale del 24 giugno 1793.

In Francia, lo scenario politico insurrezionale del momento può essere così brevemente riassunto: l'insurrezione giacobina del 10 agosto 1792, come è noto, costringe l'Assemblea legislativa a sospendere Luigi XVI e convocare un'Assemblea nazionale. La Costituzione del 1791 è in sostanza annullata, e per quel che concerne l'elettorato attivo, si elimina la distinzione fra cittadini attivi e passivi¹⁶. I Girondini sono in maggioranza e scrivono l'Atto costituzionale che Condorcet presenta il 15 febbraio 1793.

¹¹ J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, cit., p. 62, dove il filosofo scrive: «io chiamo, dunque, *governo* e suprema amministrazione l'esercizio legittimo del potere esecutivo e *principe* o magistrato l'uomo o il corpo incaricato di tale amministrazione».

¹² *Ibid.*, p. 21.

¹³ *Ivi.*

¹⁴ Cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, cit., p. 31.

¹⁵ «Un'altra legge fondamentale della democrazia – dice il filosofo girondino – è che solo il popolo faccia le leggi» (C.L. DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, trad. it. B.B. SERRA, *Lo spirito delle leggi*, Rizzoli, Milano, 1967, II, II, p. 39). Aggiunge poi, riferendosi all'ipotesi che il Senato possa deliberare, «[v]i sono tuttavia mille occasioni in cui è necessario che il senato possa deliberare; spesso anche conviene mettere in prova una legge prima di stabilirla. La Costituzione di Roma e quella di Atene erano saggissime. I decreti del senato avevano forza di legge per un anno; non diventavano perpetui che per volontà del popolo» (*ivi*).

¹⁶ Il decreto 11 agosto 1792, art. 2 relativo alla formazione delle Assemblee primarie, in *www.dircost.unito.it-cs*, così recita: «Basterà essere francese, in età di ventun'anni, domiciliato da un anno, vivere della propria rendita o del prodotto del proprio lavoro, e non essere in istato di domesticità».

Ma egli teme la nascita di una Repubblica confederata lesiva dell'unità e stabilisce un rapporto di subordinazione dei comuni alle amministrazioni dipartimentali¹⁷. A questo disegno accentratore si affianca, immancabile, un forte attacco all'ampliamento dei diritti civili. Nella notte fra il 30 e il 31 maggio 1793, l'insurrezione di Parigi causa la fine della Gironda e dei suoi progetti; in dieci giorni un Comitato costituito nel seno della Convenzione scrive l'atto costituzionale del 24 giugno 1793.

Questo contiene scelte coraggiose per la valorizzazione dei governi locali e per il ruolo decisionale del popolo: i dipartimenti perdono la loro funzione politica e i comuni conservano la loro unità; il popolo, inoltre, delibera sulle leggi. Sistemi locali e cittadini sono dunque soggetti politici. A differenza del precedente progetto di Costituzione, il diritto all'insurrezione è formalmente riconosciuto¹⁸. Nell'Atto costituzionale è previsto un complesso intreccio fra sovranità popolare, suffragio diretto, assemblee elettive e rappresentanza. Il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini francesi che nomina direttamente i deputati e che delibera sulle leggi¹⁹. Per l'esercizio della sovranità popolare, i cittadini sono distribuiti in assemblee primarie di cantoni; per la giustizia e l'amministrazione locale, in dipartimenti, distretti e municipalità. Alle assemblee primarie partecipa un minimo di duecento cittadini e un massimo di seicento; esse nominano presidenti, segretari e scrutatori ed hanno una loro polizia; votano a scrutinio segreto o ad alta voce; anche gli analfabeti hanno diritto di voto. Gli ufficiali municipali sono eletti dalle Assemblee di comune; gli amministratori sono nominati dalle

¹⁷ Progetto Girondino di Costituzione, art. 7, Tit. I (v. A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 132).

¹⁸ L'art. 35 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino posta in apertura dell'Atto costituzionale del 24 giugno 1793 così recita: «Quando il governo viola i diritti del popolo, l'insurrezione è per il popolo e per ciascuna parte del popolo il più sacro dei diritti e il più indispensabile dei doveri» (v. A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni*, cit., p. 121). Per la prima volta compare (rispetto alle precedenti Costituzioni) tale esplicito riconoscimento nella dichiarazione posta a preambolo.

¹⁹ «Ogni uomo nato e domiciliato in Francia, in età di ventun anni compiuti; – ogni straniero in età di ventun anni compiuti, che, domiciliato in Francia da un anno, – vi vive del suo lavoro; – o acquista una proprietà; – o sposa una francese; – o adotta un fanciullo; – o mantiene un vecchio; – ogni straniero infine, che il Corpo legislativo giudicherà di aver ben meritato dell'umanità – è ammesso all'esercizio dei diritti di cittadino francese» (così, art. 4, *Atto costituzionale 1793*, A. SAIITA, *Costituenti e Costituzioni*, cit., p. 121). Di seguito gli articoli che racchiudono i principi della sovranità popolare: «art. 7 – il popolo sovrano è l'universalità dei cittadini francesi; art. 8 – esso nomina immediatamente i suoi deputati; art. 9 – esso delega a degli elettori la scelta degli amministratori, degli arbitri pubblici, dei giudici criminali e di cassazione; art. 10 – esso delibera sulle leggi» (*ivi*).

Assemblee elettorali di dipartimento e di distretto; tutti gli anni, municipalità e amministrazioni sono rinnovate per metà. Non c'è che dire! Forse per essere la prima Costituzione presenterà pure delle imperfezioni, ma lo slancio rivoluzionario è notevole e autentico.

Ma come si sa, la stagione del popolo legislatore, quando la storia si misura a secoli, dura in proporzione giusto il tempo di un batter d'occhio: la rinnovata alleanza fra vecchi girondini e termidoriani di destra capovolge la situazione e si procede rapidamente (il 17 floreale del 1795), da parte di un'apposita commissione, alla redazione di una nuova Costituzione. Nel dibattito si fanno strada teorie restauratrici, e il principio d'eguaglianza, trampolino di lancio di tutte le innovazioni contenute nella Costituzione del '93, perisce sotto un fitto tiro incrociato. Da lì al colpo di mano del 18 brumaio (9 novembre 1799) il passo è breve: si formano due Commissioni legislative incaricate, fra l'altro, di modificare la Costituzione, ma non sono queste ad approntare le modifiche. È Sieyès che scrive un progetto indigesto a Bonaparte che ne prepara uno per conto suo. Nasce così la Costituzione dell'anno VIII. L'atto individua il Primo Console nella persona di Bonaparte cui sono deferiti tutti i poteri, anche quelli di nominare “a volontà”²⁰ i soggetti responsabili dei poteri dello Stato. Il popolo sovrano è messo da parte. Certo non è più sovrano, ma non scompare dall'epoca delle rivoluzioni! Scompare per sempre il popolo come legislatore ma non come sovrano. Meglio: in quest'epoca turbolenta scompare dalla scena delle rivoluzioni il popolo sovrano perché legislatore. Tornerà ad essere sovrano non più in veste di legislatore, ma dalla Costituzione dell'anno VIII bisognerà aspettare almeno un secolo e mezzo.

Da un altro punto di vista, l'idea roussoiana della sovranità popolare si traduce in una “trasposizione” *sic et simpliciter* dello “scettro” dalle mani del sovrano assoluto al popolo (non meglio definito né delimitato). Tant'è vero che anche la figura del “suddito” – di difficilissima collocazione in un contesto socio-politico dove tradizionalmente il popolo è “suddito” ma adesso si ritrova “sovrano” – non può essere eliminata come per incanto. Chi è suddito se il suddito diventa sovrano? Suddito e sovrano, infatti, si presuppongono vicendevolmente. La risposta data da Rousseau a questa domanda

²⁰ Si riporta l'art. 41 della Costituzione dell'anno VIII: «art. 41 – il Primo Console promulga le leggi, nomina e revoca a volontà i membri del Consiglio di Stato, i ministri, gli ambasciatori e gli altri agenti all'estero, gli ufficiali dell'esercito di terra e di mare, i membri delle amministrazioni locali e i Commissari del Governo presso i tribunali. Egli nomina tutti i giudici criminali e civili diversi dai giudici di pace e dai giudici di cassazione, senza poterli revocare» (A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni*, cit., p. 193).

non è molto convincente: il singolo! Egli è suddito del popolo sovrano e della sua volontà generale (decisa da chi? Da una maggioranza, è inevitabile), poiché il sovrano deve per forza sovrastare su qualcuno, altrimenti nemmeno il concetto di sovranità avrebbe più senso. In realtà è ancora lontana l'ipotesi che la sovranità, invece, possa "oggettivarsi" abbandonando per sempre gli abiti di un soggetto²¹.

Sotto il profilo dei rapporti fra legislativo ed esecutivo, dopo l'opera di Rousseau, Benjamin Constant osserverà – anche con un po' di colore – che il potere «era una calamità e l'hanno considerato come una conquista. L'hanno conferito all'intera società ed esso è necessariamente passato dalla società alla maggioranza, dalla maggioranza ad alcuni uomini, spesso ad uno solo»²². E in questo quadro, come si potrebbe pensare che i governi, pur se esecutori, non possano finir per prevalere sui legislatori? Il paradigma di Rousseau secondo cui il popolo è per un verso sovrano e per l'altro suddito, nella pratica non funziona. I due rapporti, secondo Constant, si confondono poiché «[è] facile all'autorità opprimere il popolo come suddito per costringerlo a manifestare come sovrano la volontà che gli prescrive»²³.

Per ciò che riguarda la qualità della legislazione, per di più, non basta la volontà del popolo per avere leggi giuste. Queste non sono sempre espressione di quella volontà: esistono anche leggi «che non soltanto restringono le nostre legittime libertà ma ci comandano azioni contrarie a quei principi eterni di giustizia e di pietà che l'uomo non può cessare di osservare senza degradare e smentire la sua natura»²⁴. Il popolo sovrano, dunque, non è necessariamente "giusto". Vi sono leggi che negano la libertà e la sfera individuale dei cosiddetti "sudditi".

Insomma Constant, precursore della monarchia costituzionale, non vede di buon occhio la democrazia degli antichi cui quella di Rousseau, purtroppo (a detta del politico di Losanna), assomiglierebbe troppo²⁵, e le leggi

²¹ G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 111. Qui l'Autore ritiene definitivamente *rovinata* la figura del sovrano-soggetto poiché dal secondo dopoguerra la sovranità si sarebbe oggettivamente trasferita «nel nucleo essenziale dei valori epocali emersi progressivamente in luce dopo il crollo dei totalitarismi novecenteschi».

²² Così B. CONSTANT, *Principi di politica*, trad. U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1970, p. 54.

²³ *Ibid.*, p. 58.

²⁴ *Ibid.*, p. 59.

²⁵ Non è pensabile, sostiene Constant, che i cittadini partecipino direttamente al potere pubblico come nella democrazia degli antichi: essi così facendo rinunciavano al godimento dell'indipendenza individuale. Il loro fine «era la divisione del potere sociale fra tutti i cittadini di una stessa patria: era questo che essi chiamavano libertà. Il fine dei moderni è la

non possono occuparsi di tutta la sfera individuale delle persone che, dunque, non possono rimanere assorbite dal contratto sociale. Emergono così, nell'opera di Constant, da un lato, l'aspirazione primaria alla minimalità dello Stato rispetto all'autonomia e alla prevalenza dei diritti individuali, dall'altro, l'esigenza di una struttura politica idonea incentrata sul sistema rappresentativo di tipo inglese. La libertà di cui abbiamo bisogno, prosegue Constant, essendo diversa da quella degli antichi, necessita anche di una diversa organizzazione. Se fra gli antichi, pertanto, il dedicare tempo all'esercizio della sovranità diretta dei cittadini (cosa possibile per via della massiccia presenza di schiavi cui tutte le mansioni operative erano affidate) costituisce una loro realizzazione, «nel tipo di libertà che si addice a noi, quanto più l'esercizio dei nostri diritti politici ci lascerà tempo per i nostri interessi privati, tanto più la libertà ci sarà preziosa»²⁶. Chiude però, singolarmente, il suo famoso «Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni»²⁷, con un disegno che configura – pur se a fosche e sfuggenti tinte – ciò che poi, dalla vittoria del liberalismo all'epifania comunarda, fino al costituzionalismo del XX secolo in effetti – pur se nei propositi – non si realizzerà mai compiutamente: il disegno di un ruolo attivo e «influyente» degli individui sulla cosa pubblica, auspicando che le istituzioni chiameranno gli stessi «a concorrere con le loro deliberazioni e con i loro suffragi all'esercizio del potere». Esse dovranno garantire agli individui «un diritto di controllo e di sorveglianza tramite la manifestazione delle loro opinioni e, formandoli in tal modo mediante la pratica a queste elevate funzioni, debbono dar loro al tempo stesso il desiderio e la facoltà di adempierle»²⁸. Paradossalmente su una traccia indicata dal precursore della monarchia costituzionale, almeno per come egli chiude il suo discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, il popolo deve diventare soggetto collettivo vigile «sull'esercizio del potere».

Le rivoluzioni proseguono il loro corso fatale assumendo caratteri diversi, trainate dalle miserrime condizioni di vita della masse popolari e dalla forza delle idee. Si arriva così a una tappa emblematica e tragica della loro storia. La *Commune* di Parigi nel 1871. Progetto azzerato barbaramente nella repressione e nel sangue che segna una svolta di gran rilievo nel pas-

sicurezza dei godimenti privati; ed essi chiamano libertà le garanzie accordate dalle istituzioni a questi godimenti» (B. CONSTANT, *Principi di politica*, cit., p. 227).

²⁶ *Ibid.*, p. 236.

²⁷ Pronunciato, come si sa, nel febbraio del 1819 all'*Athénée Royal* di Parigi, ora anche in B. CONSTANT, *Principi di politica*, cit., p. 219 ss.

²⁸ *Ibid.*, p. 239.

saggio che Constant indicava come transito dalla democrazia degli antichi a quella dei moderni. L'efferatezza della repressione lascia sul campo, oltre il sapore acre e rivoltante delle stragi, anche la traccia di un modello politico che si riprenderà più in là, nei percorsi infaticabili delle utopie quando sembreranno avverarsi²⁹. Il Comune diventa il centro dell'organizzazione della sovranità del popolo, pur vista ancora in senso roussoiano come volontà generale, questa si esercita provenendo dal basso in uno scenario istituzionale che si manifesta come una piramide rovesciata (*la Commune*). Ma questa volta, – come si evince da uno dei documenti lasciati – non chiede che il popolo sia legislatore, bensì controllore, soggetto attivo e giudice politico³⁰. Il modello è ereditato, dopo quarantasette anni, nella prima costruzione dello Stato socialista dalla Costituzione sovietica del 1918.

²⁹ Il riferimento è ai *soviet* russi quando questi vedranno la luce dopo la rivoluzione dell'Ottobre 1917 in Russia e a seguito dell'entrata in vigore della prima Costituzione sovietica del 1918. Per una bibliografia essenziale di carattere storico-giuridica sulla *Commune* di Parigi, oltre al fondamentale K. MARX, *La guerra civile in Francia*, testo pubblicato per la prima volta in Inghilterra il 13 giugno 1871, ora anche in K. MARX-F. ENGELS, *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Editori riuniti, Roma, 1971, p. 884 ss., si vedano anche: I. ROGER, *L'insurrection ouvriere de juin 1848 ou la premiere Commune*, Bureau d'éditions, Paris, 1936; L. BASSO, *La Comune di Parigi*, Comune di Bologna, 1972; M. CHOURY, *Les origines de la Commune: Paris livre*, Éditions sociales, Paris, 1973; G. PISTOSO, *La comune di Parigi*, Mondadori, Milano, 1978; N. LISANTI, *Dallo stato borghese al governo della classe operaia: gli avvenimenti, le idee e le interpretazioni della Comune di Parigi del 1871*, Paravia, Torino, 1979.

³⁰ Come è noto, restano alcuni documenti: il proclama del 10 aprile ai dipartimenti; il decreto del 16 aprile che socializza le fabbriche abbandonate; il programma della *Commune* al popolo francese del 19 aprile; il proclama del 16 maggio ai lavoratori delle campagne. Da questi documenti si possono estrarre, fra gli altri, i seguenti principi fondamentali: la Repubblica è l'unica forma di Stato compatibile con i diritti del popolo; l'autonomia assoluta comunale è estesa a tutte le località della Francia; la *Commune* è autonoma: l'unico limite è l'autonomia degli altri comuni giacché l'unità imposta sino a quel momento è «accanimento dispotico, inintelligente, arbitrario e oneroso». Del Programma al popolo francese si riportano di seguito alcuni passi: «I diritti inerenti alla Commune sono: il voto del bilancio comunale, introiti e spese; il fissare e ripartire l'imposta; la direzione dei servizi locali, l'organizzazione della sua magistratura, della polizia interna e dell'insegnamento; l'amministrazione dei beni appartenenti alla *Commune*. La scelta attraverso l'elezione o il concorso, con la responsabilità e il diritto permanente di controllo e di revoca dei magistrati o funzionari comunali di ogni ordine. La garanzia assoluta della libertà individuale, della libertà di coscienza e della libertà di lavoro. L'intervento permanente dei cittadini negli affari comunali attraverso la libera manifestazione delle loro idee. L'organizzazione della difesa urbana e della guardia nazionale, che elegge i suoi capi e veglia da sola al mantenimento dell'ordine nella città [...]. È la fine del vecchio mondo governamentale e clericale, del militarismo, della burocrazia, dello sfruttamento, dell'agiotaggio, dei monopoli, dei privilegi

Sui soviet, particolare interesse desta l'analisi formulata da Kelsen. Il giurista tedesco, infatti, in una critica al preteso "superamento" della democrazia nell'indagine leninista riferita all'esperienza dei *soviet*³¹, afferma che «il sistema rappresentativo escogitato dai bolscevichi nella costituzione russa dei Soviet – [...] –, lungi dal costituire un superamento della democrazia, si risolve al contrario in un tentativo di tornare ad essa. La breve durata del mandato, la possibilità di revocare in qualunque momento i deputati inviati dal popolo nei diversi Soviet e la conseguente loro completa dipendenza dagli elettori, infine il contatto intimo con questi ultimi, che costituiscono il materiale originario della volontà popolare – tutto questo è democrazia pura»³². Riferito poi alla presenza di questi nuovi organi ispirati alla *Commune* di Parigi e organizzati nella fabbrica, afferma che «quando ogni singola azienda economica, quando la fabbrica, l'officina, il reggimento si trasformano in corpi elettorali [...] uniti nella comunità del lavoro, quando ogni singola azienda invia deputati ai Soviet locali e questi al Soviet provinciale e questo al Parlamento supremo [...] allora non solo è assicurata la possibilità di una volontà popolare *permanente*, ma viene al tempo stesso creata la più efficace garanzia a che questa volontà popolare si venga formando [...] in base alla sua legge immanente [...] nel continuo e diretto contatto della comunità di lavoro dell'azienda»³³.

Non solo organi rappresentativi, pertanto, ma legislativi ed esecutivi. Un tentativo di democratizzare, dice Kelsen, «insieme al potere legislativo anche quello *amministrativo*», poiché, secondo il disegno sovietico, al funzionario pubblico prima di nomina autocratica che imponeva coercitivamente «la sua volontà al suddito, nell'ambito spesso assai vasto della legge, si sostituisce lo stesso suddito fino ad allora amministrato»³⁴.

ai quali il proletariato deve il suo servaggio, la Patria le sue sciagure e i suoi disastri» (cfr. A. SAITTA, *Costituenti e Costituzioni*, cit., p. 374).

³¹ È noto che nel leninismo l'idea di "democrazia" come comunemente la dottrina occidentale contemporanea la elabora, abbia una valenza contro-rivoluzionaria. L'unica e autentica forma di democrazia, peraltro mai equiparata nella storia, secondo il paradigma marx-leninista, è la dittatura del proletariato. Dittatura di una classe sociale, sì (chi si è mai scandalizzato della dittatura della classe borghese nello Stato liberale?), ma della classe dei molti che lavorano su quella dei pochi che profitano. Tanto vale chiamarla col suo nome, ma sarebbe sostanzialmente la più alta forma di democrazia mai esistita.

³² H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. Carrino, Torino, 2004, pp. 22, 23.

³³ *Ibid.*, p. 23.

³⁴ *Ibid.*, p. 26.

2. ... Nelle costituenti italiane del 1848

In un memorabile scritto del 1948, Vezio Crisafulli sostiene che il '48 italiano si differenzia sensibilmente dalle altre esperienze rivoluzionarie dell'Europa settentrionale³⁵. Particolarmente da quella francese. Il costituzionalista sottolinea che mentre in Francia, fra luci ed ombre, i motivi salienti delle rivoluzioni sono “repubblica”, “costituente”, “suffragio universale”, in Italia, invece tali motivi si fermano a “riforme”, “rappresentanza”, “costituzione” (concessa, e talvolta solo formalmente e priva di ratifica popolare). E per quanto sia vero che in Francia «la rivoluzione democratica del '48 si avvia rapidamente al fallimento e che la repubblica borghese [...] finirà col precipitare, a breve distanza di tempo, nella dittatura di Luigi Napoleone [...] è anche vero che il corso drammatico e contraddittorio dell'esperienza costituzionale francese del '48 si svolge pur sempre tra posizioni più avanzate nei confronti delle contemporanee esperienze dell'Italia e della Germania»³⁶.

La Costituzione siciliana del 1848, in gran parte, è legata alla precedente carta del 1812, simbolo dell'autonomia isolana anche in chiave anti-napoletana, e il testo del '48, pur se ad essa in parte ispirato, costituisce una grande svolta: carta non ottriata e scritta da un Parlamento³⁷. Con essa si adotta un modello costituzionale che per la Sicilia di quel tempo e in quelle condizioni politiche rappresenta un grande balzo in avanti. In realtà, Ruggero Settimo non è un monarca e il nuovo stato non si chiama Repubblica³⁸;

³⁵ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata, in Il 1848, Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», Roma, 1948, 1. Si veda anche M. GANCI-R. SCAGLIONE GUCCIONE (a cura di), atti del Convegno di Studi “150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia”, Palermo 25-26-27 marzo 1998, in Archivio Storico Siciliano, Serie IV, vol. XXV, Palermo, 1999.

³⁶ *Ivi*, p. 50.

³⁷ Sulla Costituzione siciliana del 1848 la letteratura è molto vasta. Fra i principali studi si vedano: F. CURATO, *La rivoluzione siciliana del 1848-49*, F. Vallardi, Milano, 1940; N. CORTESE, *La prima Costituzione italiana del 1848. Sua storia, suo carattere, sua efficacia nello sviluppo della rivoluzione del 1848*, in Accademia Nazionale dei Lincei, Fondaz. A. Volta, Atti dei Convegni, vol. X, Convegno di scienze morali, storiche e filologiche, 4-10 ottobre 1948: *il 1848 nella storia dell'Europa*, Roma, 1949; S. RIZZONE, *La Costituzione siciliana del 1848*, Poidomani Editore, Modica, 1963; M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, Bonanno, Catania, 1965.

³⁸ Ruggero Settimo è Presidente del Comitato insurrezionale nella rivoluzione siciliana del 1848. Diviso fra le idee repubblicane e quelle filo-monarchiche, è scelto come Presidente del Governo siciliano, propugna una Sicilia indipendente da Napoli; federata ma a condi-

il Parlamento è chiamato a rivisitare la Costituzione del 1812 reimposta dai rivoluzionari (dunque non c'è nemmeno una vera e propria Costituente). Ma, come ancora nota il Crisafulli, «[l']ordinamento costituzionale [...] risultante dalla rielaborazione ad opera del Parlamento della Costituzione siciliana del 1812, e lo stesso ordinamento provvisorio che presiedette alla convocazione del Parlamento e alla *presidenza* di Ruggero Settimo, sono senza dubbio politicamente più avanzati di ogni altro sistema costituzionale italiano, effimero o duraturo, del periodo quarantottesco, fatta soltanto eccezione per la Repubblica romana del 1849»³⁹. Lo Stato di Sicilia soccombe a sedici mesi dalla nascita. Non è questa la giusta sede per approfondire le motivazioni che sono alla base del fallimento della rivoluzione siciliana del 12 gennaio 1848, per la qual cosa è utile il rinvio alla citata ricostruzione del Crisafulli⁴⁰, conformemente alle finalità della presente ricerca ci limiteremo a mettere in evidenza alcuni caratteri distintivi e peculiari della Costituzione siciliana che da quella insurrezione prende avvio⁴¹.

Risalta in essa, infatti, il sintagma che ci interessa: il principio della sovranità del popolo è scritto nell'art. 3 che così recita: «[l]a sovranità risiede nella università dei cittadini siciliani: niuna classe, niun individuo può attribuirsi l'esercizio. Il poteri dello Stato sono delegati e distinti secondo il presente statuto». Pur se questa “universalità di cittadini” resta un concetto un po' campato in aria, l'elettorato attivo è riservato ai «cittadini che abbiano compiuti gli anni 21, [...] che sappiano leggere e scrivere»⁴² ed è rimosso il limite del censo fissato nella precedente Carta del 1812⁴³. Ma questa Costituzione è scritta tutta al maschile: si può notare facilmente che parole come “donna” o “moglie” non sono affatto pronunciate, a differenza

zione che sia rispettata la Costituzione Siciliana. Poi la ricerca di un regnante fino al rifiuto del duca di Genova e l'arrivo dei 16.000 uomini di Ferdinando II delle Due Sicilie. Il “re bomba” così soprannominato per via del disastroso bombardamento di Messina durante l'assedio di gennaio-settembre 1848 (v. G. CAMPOLIETI, *Il Re Bomba*, Mondadori, Milano, 2001). Palermo cade il 15 maggio del 1849 e con essa ogni speranza, per l'isola, di avere uno stato indipendente.

³⁹ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 52.

⁴⁰ *Ivi*.

⁴¹ Denominata *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia decretato il giorno 10 luglio 1848*, in A. AQUARONE-M. D'ADDIO-G. NEGRI (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958.

⁴² V. *Statuto fondamentale del Regno di Sicilia*, cit., art. 6. Quanto al saper leggere e scrivere, il testo del 1812, invero, sancisce anche questo limite, ma dispone il rinvio della sua operatività al 1830.

⁴³ In essa, cfr. Titolo I, capitolo VIII della *Carta del 1812*.

che nella Costituzione del 1812, e forse anche questa circostanza induce Crisafulli ad affermare che il suffragio sia «teoricamente universale»⁴⁴. E non può sottacersi che nel testo del '48 sono imposte restrizioni sull'elettorato passivo nella ricorrenza di varie condizioni legate all'età, al censo e, a seconda della candidatura a senatore o deputato, alla categoria di appartenenza. Con particolare riferimento al censo dell'elettorato passivo, inoltre – molto elevato per i senatori (500 once), ma elevato anche per i deputati seppur nettamente inferiore (18 once) –, rapportando detti limiti alle condizioni economiche siciliane dell'epoca, si generano in realtà due Camere. L'una espressione di un ceto elevatissimo formato da aristocrazia e alta borghesia sostanzialmente già al potere, l'altra, di una borghesia operosa, intellettuale e professionale. In questo contesto istituzional-politico, la sovranità popolare proclamata nell'art. 3, in effetti, finisce per vanificarsi di fronte a un Parlamento che rappresenta un ristrettissimo elettorato attivo formato dai più ricchi, distribuiti in due rami parlamentari. Vero è che si determina così formalmente un passo in avanti rispetto alle costituzioni che nello stesso periodo circolano per l'Italia ancora fortemente influenzate dai monarchi (lo Statuto siciliano, invece limita i poteri del Re⁴⁵, ma la sovranità del popolo resta una promessa. Priva, peraltro, in questo Statuto, di strumenti attuativi che possono far sperare in una sua futura realizzazione. Il risultato, come d'altronde si è detto, è un ordinamento costituzionale guidato e condotto dalle classi dirigenti siciliane avente un'impronta sostanzialmente moderata⁴⁶, con buona pace di un primato della sovranità del popolo che – fatti salvi nuovi indirizzi ideologici e momenti storici in cui l'utopia sembra assumere reali forme nel secolo successivo – non troverà nel futuro mai attuazione compiuta.

Lo scenario in cui la breve storia della Repubblica romana si svolge, invece, vede alternarsi un *cast* diverso da quello che predomina nel proskenio della rivoluzione siciliana. Lo schieramento rivoluzionario, infatti, pur se composto anche dai moderati, si amplia notevolmente: «dal popolo di Trastevere e dai contadini dell'Agro, ai piccoli borghesi intellettuali e radi-

⁴⁴ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 54.

⁴⁵ Nello Statuto il Re è escluso dalla funzione legislativa, ed è subordinato, in vari suoi atti, all'approvazione del Parlamento. Gli è sottratta, infatti, qualunque interferenza nella produzione delle leggi: egli promulga le leggi approvate dal Parlamento, ma resta privo del potere di veto. Il Re, secondo l'art. 30 dello Statuto, è titolare di un veto sospensivo potendo rinviare una legge al Parlamento ma, in caso di riapprovazione, nella sessione successiva egli è obbligato a promulgarla.

⁴⁶ M. CONDORELLI, *Stato e Chiesa*, cit., p. 33 ss.

cali, alla stessa grande borghesia mercantile»⁴⁷. Una circostanza storica che porta rapidamente a nuove prospettive rivoluzionarie di grande portata.

In realtà, è l'insurrezione di Palermo del gennaio '48 ad accendere anche la rivoluzione romana. Gli eventi si alternano, si ripetono, si affastellano come in un susseguirsi vorticoso di reciproche intese rivoluzionarie: il 22-24 febbraio a Parigi l'instaurazione della Seconda Repubblica; il 4 marzo la concessione dello Statuto Albertino; il 14 marzo Pio IX concede lo Statuto; il 13 marzo l'insurrezione di Vienna e la caduta di Metternich; il 17 marzo a Venezia, in occasione di una poderosa manifestazione popolare, si impone la liberazione dei prigionieri politici; il 18 marzo iniziano le cinque giornate di Milano; il 21 marzo Leopoldo II di Toscana dichiara guerra all'Impero Austriaco.

Dopo la fuga di Pio IX a Gaeta (24 novembre), come è noto, si acuisce il contrasto fra questo e il Consiglio dei deputati che va avanti per conto suo nominando un esecutivo provvisorio dichiarato sacrilego dal papa fuggiasco. Ma l'esecutivo sacrilego, invece, scioglie le due camere e convoca i comizi elettorali fissando le date delle elezioni per l'Assemblea Costituente nei giorni 21 e 22 gennaio 1849, a suffragio universale maschile. Pio IX scomunica tutti: esecutivo, eletti ed elettori, ma l'Assemblea che nasce assume una rilevanza nazionale poiché comprende anche eletti da altri stati della Penisola (Garibaldi e Mazzini). Nasce così, da una Costituente eletta a suffragio universale maschile, la Repubblica romana. Il 1° luglio 1849 la Costituzione della Repubblica è approvata all'unanimità, ma come sembra destino ogni qual volta la sovranità del popolo si affaccia sul bordo del crogiuolo eterno dove gorgoglia il tempo, il giorno successivo l'ingresso dei francesi entro le mura aureliane segna la fine della Repubblica mai nata.

Nella Costituzione romana, i principi fondamentali, come la sovranità popolare⁴⁸, sono dichiarati solennemente e in modo altisonante, ma a dif-

⁴⁷ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 60. Sull'argomento della Repubblica romana, come per quella siciliana, la letteratura è molto ampia ma per tutti si vedano: l'importante opera di Mazzini ancora consultabile, G. MAZZINI, *Ricordo della Repubblica romana del 1849*, Tip. Umbra, Perugia, 1890, poi alcune delle opere più datate e altre delle più recenti: L. FABBRI, *La Repubblica romana del 1849*, Casa ed. Sociale, Milano, 1949; R. BALZANI-S. MATTARELLI-M. OSTENC, *Politica in periferia la Repubblica romana del 1849 fra modello francese e municipalità romagnola*, Longo, Ravenna, 1999; G. MAZZUCA, *La storia della Repubblica Romana del 1849*, Libro aperto, Ravenna, 2007; M. SEVERINI, *La Repubblica romana del 1849*, Marsilio, Venezia, 2011; G. MONSAGRATI, *Roma senza il Papa. La Repubblica Romana del 1849*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

⁴⁸ I primi tre principi fondamentali così recitano: «I – la sovranità è per diritto eterno nel popolo. Il popolo dello Stato Romano è costituito in repubblica democratica. II – Il regime democratico ha per regola l'eguaglianza, la libertà, la fraternità. Non riconosce titoli di nobiltà, né privilegi di nascita o casta. III – La repubblica colle leggi e colle istituzioni pro-

ferenza che nello Statuto siciliano compaiono disposizioni che fanno intravedere, nel futuro della Repubblica purtroppo solo proclamata, momenti di possibile attuazione dei principi stessi. In altri termini, sembrerebbe che la *voluntas* dei costituenti, nel ribadire i principi di eguaglianza, libertà e fraternità voglia tuttavia rimettere nella legislazione della Repubblica di un domani (che purtroppo conoscerà crescenti fasi di stallo, sfaldamenti e ripensamenti) la realizzazione della effettiva sovranità popolare che si concepisce, pertanto, in una prospettiva futura. Il sintagma teorico della sovranità popolare da promessa diventa utopia. Abbandonata l'idea che si realizzi nel popolo come legislatore, anche quella che possa realizzarsi in un popolo partecipe e controllore di chi legifera non ha vita facile. E bisognerà aspettare ancora un secolo perché se ne possa riparlare nel quadro teorico di un nuovo costituzionalismo.

3. ... *Fra i parlamentarismi del Ventesimo secolo*

Forme e contenuti di questo nuovo costituzionalismo si delineano al mattino dello scorso secolo. Esso si avvia su binari tracciati dal dramma della guerra, ma spinto dal vento che, dalla Costituzione sovietica a quella di Weimar, spazza il percorso che attraversa il buio ventennio del nazifascismo per trovare pace nelle speranze (o nelle illusioni) del secondo dopoguerra. In questo scenario, l'idea che il popolo sovrano sia tale perché è legislatore si fa definitivamente da parte. In realtà, dice Kelsen, sarebbe impensabile che il popolo sia al contempo il creatore dell'ordinamento giuridico e il suo sottoposto⁴⁹. E d'altronde, chi crea l'ordinamento giuridico che s'impone a tutti gli individui è la ristretta cerchia delle persone titolari dei diritti politici⁵⁰. Sappiamo bene, inoltre, che fra questi non tutti li

muove il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini» (A. AQUARONE-M. D'ADDIO-G. NEGRI (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, cit., p. 320).

⁴⁹ Citando *Così parlò Zarathustra* – famosa opera di Nietzsche in cui il filosofo tedesco parla dello Stato come del «più freddo di tutti i mostri», che mente «freddamente» allorché afferma di essere il popolo – Kelsen sostiene che i cittadini «che fanno parte del popolo come individui sottoposti a norme dell'ordine statale, non possono partecipare al processo di creazione di queste norme (forma necessaria dell'esercizio del potere), non possono rappresentare il popolo come soggetto del potere. Ciò risulta tanto evidente che gli ideologi della democrazia, non suppongono, il più delle volte, quale abisso essi dissimolino quando identificano l'un "popolo" con l'altro» (H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. G. MELLONI, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 53).

⁵⁰ Per cause riconducibili a varie situazioni naturali, come i limiti di età e lo stato di salute; a situazioni sociali e storiche più o meno attuali come l'esclusione delle donne e degli

esercitano. Nessuno meglio di noi post-moderni italiani, che viviamo il sistema della rappresentanza più finto della storia repubblicana, conosce quanto pesante sia lo scarto fra la percentuale degli elettori aventi diritto e quelli degli esercitanti tale diritto. Uno scarto che costituisce oggi l'indicatore più sensibile della finzione della rappresentanza.

Invero, la svolta verso una sovranità del popolo intesa come presenza attiva, vigile e partecipata dei cittadini sull'operato dei rappresentanti eletti, costituisce la novità politica del Ventesimo secolo. Essa attraversa sia l'emisfero occidentale che quello delle esperienze sovietiche, ma secondo modalità molto diverse. Interclassiste nel primo e "di classe" nel secondo. Due "emisferi" si incontrano nella comune idea che il popolo non sia più sovrano in quanto legislatore, ma si dividono immediatamente nella dimensione teorica fra leninismo e liberal-democrazia. Entrambe però non trovano la giusta strada e finiscono per rivelarsi, per motivi e percorsi differenziati, sostanzialmente fallimentari.

Dalle parole di Kelsen, si dedurrebbe facilmente che maggiore è il numero delle persone che svolgono un ruolo attivo, dunque esercitano il diritto di voto, intervengono in via partecipativa nelle cose politiche con la loro critica e il loro dissenso (in buona sostanza, con il loro controllo politico sull'operato di chi governa), maggiore è il grado di effettività della democrazia. Il *demos* si ricompone tendenzialmente ad unità svolgendo un ruolo che – pur non riconducibile a quello del legislatore – condiziona e modifica i comportamenti di chi decide l'ordinamento giuridico o – oggi diremmo con i costituenti del 1947 – l'organizzazione politica, economica e sociale del paese e la politica nazionale. Ne deriva che il popolo non è sovrano perché decide (o almeno non sempre): la sua sovranità si esercita prevalentemente con il controllo e il condizionamento della volontà politica di chi decide, ma tale esercizio di sovranità popolare è tanto più effettivo quanto maggiore è il numero di coloro che esercitano i propri diritti. Il principale caposaldo della sovranità popolare dei moderni si può dire contenuto in questo paradigma. In altri termini, nell'ipotesi – davvero lontana per le problematiche che la partecipazione popolare ha incontrato nella storia della nostra Repubblica – che una grande maggioranza del popolo esercitasse questo ruolo di partecipazione così pressante, talché i pubblici poteri ne risulterebbero fortemente condizionati al punto che sarebbe bandita ogni degenerazione della politica, ogni corruzione ed ogni

schivi dalla titolarità dei diritti politici, il popolo inteso come soggetto attivo nella determinazione dell'ordinamento giuridico, dice Kelsen, «anche in una democrazia radicale, rappresenta soltanto una piccola frazione della cerchia degli individui sottoposti all'ordine statale, del popolo come oggetto del potere» (*Ibid.*, p. 33).

violazione degli interessi della collettività, si avrebbe la sovranità del popolo. E lo scarto fra quanti esercitano i loro diritti politici e quanti non li esercitano pur dovendo questi ultimi sottostare alla volontà generale, determina, come Kelsen sostiene, quella «riduzione alla democrazia»⁵¹ che tendenzialmente perfeziona la sovranità del popolo.

Aggiunge Leibholz molto più tardi, ma agli albori delle degenerazioni che porteranno al disfacimento del *Parteienstaat*, che con il ruolo mediatore dei partiti il centro di gravità politico si sposta «sempre più dal parlamento alla cittadinanza attiva ed ai partiti politici che la organizzano»⁵².

Il travagliato cammino del sintagma utopico, peraltro, in un Continente stravolto dalla grande guerra e minacciato dalla barbarie del nazismo e del fascismo alle porte, s'incrocia con un parlamentarismo piuttosto controverso poiché sono almeno due le teorie che si fanno strada. L'una è quella schmittiana, l'altra è quella kelseniana, sulla quale ci soffermeremo con maggiore attenzione poiché è proprio su questo modello che si costruisce la storia della nostra Costituzione.

L'unità politica che dà contenuto al pensiero di Schmitt non è un obiettivo da raggiungere, bensì un presupposto. E la rappresentanza è fondata su di esso⁵³. Ciò che i governanti rappresentano, non è il popolo in quanto collettività reale, attraversata da contrasti, conflitti e caratterizzata da una molteplicità indefinita di interessi, bensì la sua presunta unità politica⁵⁴. Tale unità che integra la volontà dello Stato, è frutto di una decisione che è valida in sé, poiché nel pensiero del giurista tedesco non conta granché come le decisioni vengono assunte, bensì che esse siano assunte⁵⁵. La decisione non ha una spiegazione giuridica, essa fonda la norma e l'ordinamento. La Costituzione, pertanto, appare sottoposta all'evento decisionale che in sé acquista un valore giuridico superiore. Prima della Costituzione c'è la decisione del soggetto costituente. E neanche il politico può spiegare la decisione, nel senso che essa si trova all'origine dell'ordinamento, è senza limiti né giustificazioni. La motivazione che si pone alla base della deci-

⁵¹ Così H. KELSEN, *Vom Wesen*, cit., p. 55.

⁵² G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. Forti, Giuffrè, Milano, 1989, p. 391.

⁵³ V. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1994, p. 280.

⁵⁴ *Ivi*.

⁵⁵ C. SCHMITT, *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1922), in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, p. 11 ss.

sione non rileva ai fini della nascita dell'ordinamento positivo. La decisione è auto-fondata⁵⁶. Il parlamentarismo di Schmitt trascende la dialettica sociale come motore e premessa necessaria del cambiamento politico, e il suo approdo non può che essere un presidenzialismo sostanzialmente conservatore⁵⁷ che lo porta a ritenere il Presidente come custode dell'intero ordinamento costituzionale⁵⁸, specie in presenza di situazioni di crisi del Parlamento. Famosa è l'interpretazione dell'art. 48 della Costituzione weimariana che conduce Schmitt a giustificare l'intervento di Hindenburg che destituisce il governo prussiano⁵⁹. Atto da cui si avvia la svolta decisiva per l'ordinamento weimariano verso la deriva. Il Presidente-custode che si sostituisce al Parlamento quando questo perde la sua rappresentatività, è emblema di una primazia personalistica che porterà di lì a breve all'elezione di Hitler.

Diversa è la visione del parlamentarismo fondato sulla dialettica sociale e pluralista. Esso è un "compromesso" che deve necessariamente raggiungersi poiché non può essere il popolo a stabilire direttamente la volontà generale (volontà dello Stato) in quanto, negli stati moderni così tanto estesi, del Parlamento non si può fare a meno. Ma i parlamenti, una volta affrancatisi dall'ingerenza del monarca assoluto (specie nelle repubbliche), si configurano come delle finzioni poiché essi si sostituiscono al popolo⁶⁰. Nondimeno, chiarisce Kelsen, «l'essenza del parlamentarismo si potrà ugualmente determinare senza ricorrere alla finzione della rappresentanza, e il suo valore potrà essere giustificato come un mezzo specifico tecnico-sociale per la preparazione dell'ordine dello Stato»⁶¹. In realtà, il giurista praghese ha in mente un Parlamento in cui si pratica la dialettica e il contraddittorio, che dalla contrapposizione di tesi e antitesi riesca a estrarre le sintesi che sono

⁵⁶ Sull'argomento, P. SCHIERA, *Dalla Costituzione alla politica: la decisione in Carl Schmitt*, in G. D'URSO (a cura di), *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Arsenal, Venezia, 1981, p. 15 ss.

⁵⁷ Per tutti: F. LANCHESTER, *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1994.

⁵⁸ C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (1929), A. CARACCILO (a cura di), Giuffrè, Milano 1981.

⁵⁹ C. SCHMITT, *Positionen und Begriffe: im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923-1939*, Duncker & Humblot, Hamburg, 1940, p. 182 ss.

⁶⁰ Affrancatasi dalla monarchia costituzionale «la supremazia del Parlamento che invocava il principio della sovranità popolare, non poté più sottrarsi alla critica la grossolana finzione contenuta nella teoria [...] secondo la quale il Parlamento, nella sua essenza, non sarebbe altro che un rappresentante del popolo, la cui volontà si esprimerebbe soltanto negli atti parlamentari» (H. KELSEN, *Vom Wesen*, cit., p. 71).

⁶¹ *Ibid.*, p. 72.

compromessi. È da questa dialettica che si forma la volontà statale che è alla base dell'unità. In questo modello, tuttavia, pur essendo il Parlamento il luogo preposto alla definizione degli interessi generali e alla produzione delle leggi, di quest'opera complessa non è l'unico palcoscenico. Esso è solo lo strumento di definizione formale di un processo di formazione della volontà generale e dell'indirizzo politico che avviene fuori del Parlamento, in una serrata e viva dialettica sociale. Questa ha per protagonisti i nuovi soggetti della politica, punti di raccolta e di mobilitazione di un inedito protagonismo dei cittadini: i partiti politici. Non certamente in qualità di soggetti regolatori di una concorrenza assimilabile al mondo imprenditoriale come invece Schumpeter sembra vederli⁶², quasi che possano trascendere quell'origine propria che li vede nascere, invece, come strumenti del protagonismo popolare. Semmai così diventeranno con la loro degenerazione.

Il Parlamento raccoglie, così, ciò che viene dal sociale attraverso una partecipazione organica e organizzata di un numero sempre crescente di cittadini (tradizionalmente esclusi dalla politica) che attraverso i rispettivi partiti assicurano la loro presenza propositiva e di controllo. Tale novità, nell'idea di Kelsen, sostanzia la sovranità del popolo più che non sia mai avvenuto nel passato e il ruolo dei partiti politici diventa centrale e insostituibile. Non ci pare opportuno ripetere qui quanto è stato molto ben ricostruito sul parlamentarismo kelseniano da Gaetano Azzariti, alla cui ricerca è fatto rinvio per ogni altro approfondimento⁶³.

4. ... *In Assemblea Costituente*

«Tutta l'Assemblea e il pubblico delle tribune si levano in piedi – Vivissimi, prolungati, generali applausi – Grida di: *Viva la Repubblica!*»⁶⁴. Chiude così il resoconto sommario dell'Assemblea plenaria del 22 marzo 1947. All'incirca, alle 19,30. È stato appena approvato, grazie ad Amintore Fanfani, acuto osservatore degli eventi storici e politici, il primo articolo della nostra Costituzione come lo si legge comunemente:

⁶² I partiti politici, per Schumpeter, «sono semplicemente la risposta all'incapacità della massa elettorale di agire di propria iniziativa, e rappresentano un tentativo di regolare la competizione politica esattamente simile alle pratiche di associazioni fra commercianti o industriali intese a regolare la concorrenza economica» (J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, trad. E. Zuffi, Etas, Milano, 2001, p. 291).

⁶³ G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 92 ss.

⁶⁴ *Assemblea Costituente*, sed. plen. 22 marzo 1947, 2385, resoc. somm., in <http://legislature.camera.it>.

«L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

«La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Grazie a Fanfani perché è lui che propone – dopo un dibattito lungo, articolatosi in molteplici sedi e fasi, alternatosi faticosamente fra paure, sospetti, colorite allusioni e forbite disquisizioni – la formula magica con un emendamento presentato lo stesso giorno a firma sua, di Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti, Clerici.

Svolgendolo, Fanfani evidenzia, fra l'altro, che l'emendamento proposto sarebbe la risposta alla comune richiesta di precisazione immediata e successiva alla sintetica definizione della Repubblica, di chi sia il «detentore della sovranità»⁶⁵. Anche se ancora nella visione rarefatta di un persistente statalismo orlandiano che lo induce e ritenere plausibile l'ipotesi della “delega” della sovranità⁶⁶. Nulla togliendo, con ciò, al merito indiscutibile che spetta al futuro statista di aver individuato in dirittura d'arrivo la soluzione unificante di un lungo e controverso dibattito che muove da una consapevolezza ormai comunemente acquisita: «la tendenza delle democrazie moderne [...] nel senso che il popolo non è più inteso, come nel secolo scorso, come organo di decisione politica»⁶⁷, ma come titolare, in ogni caso, di un “potere operante”. Come si può notare, una disquisizione di alto profilo nello scenario vivo di uno storico dibattito che vede schierati, da una parte, orientamenti tradizionali che mirano alla salvaguardia dell'idea liberale della sovranità dello Stato e, dall'altra, orientamenti costituzionali che distinguono lo Stato dalla Repubblica, i poteri pubblici dalla sovranità popolare. Così, ad esempio, Togliatti critica la dizione “la sovranità promana dal popolo” contenuta nel testo definitivo giunto all'adunanza plenaria della Commissione dei 75⁶⁸. Alle osservazioni dell'On. Orlando – che nel

⁶⁵ *Ibid.*, 2369. Sull'argomento, fra gli altri, v. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006, p. 28 ss.

⁶⁶ Il resoconto riferisce, infatti, con riguardo ad altra formula presente nel progetto di Costituzione, che «si è sostituito alla forma “emana” la forma “appartiene”, forma sufficiente a indicare a un tempo la fonte, il fondamento e il delegante della sovranità, cioè il popolo» (*ivi*), dando per scontato, con tutta evidenza che la sovranità sia dal popolo delegabile ad altri soggetti non sovrani.

⁶⁷ C. MORTATI, in *Assemblea Costituente*, cit., Comm. per la Cost., seconda sottocomm., res. somm., sed. 3 settembre 1946, p. 81.

⁶⁸ Dice Togliatti: «avevamo proposto una formula secondo la quale si affermava che la sovranità risiede nel popolo ed i poteri emanano dal popolo. Non è giusto dire, come è detto nel testo definitivo, che la sovranità emana dal popolo: è il potere che emana dal popolo. È evidente che qui si è cercata una formula di compromesso peggiore, a scapito della chiarezza».

criticare l'edificazione del nuovo regime parlamentare che sembra emergere da questo cantiere, lamenta la mancanza di "qualcosa" che possa funzionare da elemento di equilibrio, "sanzionatore", "iniziatore" – risponde con ilarità: «onorevole Orlando, io ho avuto l'impressione, e perdoni se sono maligno, che ella cercasse qualcosa che noi non abbiamo voluto mettere nella Costituzione: che ella cercasse il re (*Si ride – Vivi commenti*)»⁶⁹. È inutile – aggiunge Togliatti – cercare "qualcosa" o "qualcuno" che s'innalzi al di sopra di tutto: c'è il popolo. «Noi abbiamo voluto fare una Costituzione conseguentemente repubblicana, cioè una Costituzione che fosse fondata su un riconoscimento completo della sovranità popolare e sul principio che tutti i poteri emanano dal popolo»⁷⁰.

Ed ha anche capito, Fanfani, dopo tanto discutere sul verbo più idoneo per indicare l'effettiva, incontrovertibile e indiscutibile titolarità popolare della sovranità, quale fosse quello più adatto. Tant'è che respinge subito – sempre in dirittura d'arrivo – la proposta dell'On. Lucifero di sostituire il verbo "appartiene" con "risiede"⁷¹. Inoltre, il senso più alto del significato storico che con un verbo dovrebbe rappresentarsi, riescono a offrirlo per intero le alte considerazioni che Moro espone nel suo intervento. Bisogna trovare un verbo dice l'On. Moro, che serva bene «ad individuare l'appartenenza della sovranità in senso lato, cioè l'esercizio dei poteri pubblici, dei poteri di direzione della cosa pubblica in un regime democratico a tutti i cittadini, che sono, in quanto popolo, in condizioni fondamentali di eguaglianza nell'esercizio di questi poteri»⁷². La sostanza della sovranità popolare si trova, in altri termini, proprio nel ruolo attivo e costruttivo delle classi più umili che si elevano in un percorso da compiere nel futuro. Un «impegno del nuovo Stato italiano di proporsi e di risolvere nel modo migliore possibile questo grande problema, di immettere sempre più pie-

za e della precisione» (P. TOGLIATTI, in *Assemblea Costituente*, cit., Ass. plen., res. somm., sed. 11 marzo 1947, p. 1996).

⁶⁹ *Ibid.*, p. 1997.

⁷⁰ *Ivi.*

⁷¹ V. *Assemblea Costituente*, cit., sed. 22 marzo 1947, p. 2385.

⁷² *Ibid.*, sed. 13 marzo 1947, p. 2041. Ricorre, nell'intervento dell'On. Moro, come in altri interventi che si orientano faticosamente alla rottura con le tradizioni stato-centriche, un richiamo – forse inevitabile in un momento storico di transizione – al concetto di sovranità dello Stato e al primato della legge (non già della Costituzione). Prosegue, infatti, l'On. Moro, parlando ancora di espressioni e forme lessicali idonee, che nell'ambito della prima Sottocommissione vi sia stata una chiara indicazione per una precisazione inequivocabile, dopo la dura esperienza fascista, che la sovranità sia da ascrivere all'ordinamento giuridico, cioè alla legge. Ma se è sovrana la legge lo è il Parlamento. Dunque non il popolo.

namente nell'organizzazione sociale, economica e politica del Paese quelle classi lavoratrici, le quali, per un complesso di ragioni, furono più a lungo estromesse dalla vita dello Stato e dell'organizzazione economica e sociale»⁷³.

Che potesse rendersi possibile in un futuro più o meno remoto – secondo altre interpretazioni – la vanificazione della solenne dichiarazione che la sovranità appartenga al popolo (o “emana dal”, o “risiede nel”) è, d'altronde, un rischio reale e il socialista Vinciguerra, nel commentare la seconda parte, terzo comma dell'art. 1 del progetto di Costituzione – che così recita: «ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» – sottolinea in modo colorito ma acuto⁷⁴ che forme e limiti stabiliti nella Costituzione e nelle leggi, potrebbero costituire nel futuro un vero e proprio svuotamento del principio e della effettività della sovranità popolare. Ma anche in questo sembra lungimirante l'ipotesi di Fanfani che, nell'emendamento sopra citato, esclude ogni limite di legge all'esercizio della sovranità popolare facendo salvi solo quelli derivanti dalla Costituzione. Detta ipotesi, se, da un lato, sembra risolvere la questione giustamente posta da Vinciguerra, dall'altro, fissa uno dei fondamentali principi del costituzionalismo del Ventesimo secolo: il primato della Costituzione sulla legge (dunque sul Parlamento) e l'impossibilità per questa di primeggiare sulla sovranità del popolo. Il Parlamento, pertanto, non ha il potere di limitarla con legge, bensì quello di esaltarla creando ulteriori strumenti per il suo esercizio, rispetto a quelli già direttamente creati dai costituenti (referendum, iniziativa popolare, petizione). Da ciò discende che non sono questi ultimi gli unici strumenti di democrazia diretta e di partecipazione popolare all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese, ma possono essere integrati e completati (come poi avverrà pur se solo formalmente) da altri strumenti di partecipazione e decisione popolare perché la sovranità del popolo sia sempre più effettiva.

Una concezione della democrazia, quella che emerge dall'alto dibattito costituente, che non ha precedenti, nonostante che da varie parti si tenti di tornare indietro anziché guardare oltre l'orizzonte. Si afferma, infatti, che

⁷³ *Ivi*.

⁷⁴ L'On. Vinciguerra, parlando dei limiti imposti all'esercizio della sovranità popolare, derivanti dalla Costituzione e dalle leggi, sostiene che «[q]ui sta l'insidia, forse non voluta, perché io suppongo che i “settantacinque” abbiano lavorato sempre in perfetta buona fede. Si dice cioè: “Tu, popolo, sei sovrano con tutti i verbi che ti credi di scegliere, però bada che questa sovranità verrà esercitata come dico io (*Commenti*): l'*Etat c'est moi*; cioè l'organizzazione la faccio io, e la tua sovranità deve passare attraverso le forme che io ti preparo» (v. *Assemblea Costituente*, cit., sed. 13 marzo 1947, p. 2049).

«nel ricordo e nell’attesa del popolo italiano» vi sarebbe semplicemente l’idea di una democrazia parlamentare come nel passato, poiché dopo la rovina della Patria operata dal fascismo bisogna riattivare «l’antica onesta politica e riportare gli istituti parlamentari più che mai aperti ed accessibili ad ogni lavoratore e ad ogni cittadino volenteroso e capace, allo splendore e alla trasparenza di un tempo»⁷⁵. In realtà, dietro l’espresso desiderio di un ritorno al passato “splendido” e “trasparente”, si nasconde la cultura giuridica conservatrice del governo dei “migliori”. Dovrebbe essere chiarito, pertanto, che “governo di popolo” stia a indicare, in effetti, “governo per il popolo”. Il timore vero è che si affranchi un’idea di democrazia che conduce a un eccessivo coinvolgimento dei cittadini nella cosa pubblica che dovrebbe restare, evidentemente, area di competenza esclusiva di chi governa. E sembra far paura l’ipotesi che la nuova Repubblica possa domani favorire la partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione economica, politica e sociale del Paese, quasi che questo progetto «desideri affidare la cosa pubblica soltanto ai lavoratori»⁷⁶. Quasi che fosse lecito, invece, affidarla agli oziosi. Forse che questa ostinatezza ad usare il sostantivo plurale “lavoratori” da parte dei comunisti, non celi un disegno inconfessabile? La partecipazione che sostanzia la sovranità del popolo, in altri termini, riservata a tutti i lavoratori – peraltro coniugata alla necessità, reclamata da Togliatti, del cambiamento della vecchia classe dirigente – potrebbe far insorgere il sospetto che «con la espressione “classe dirigente precedente” si debba intendere una determinata classe sociale e parimenti la espressione “nuova classe dirigente dei lavoratori” si debba intendere nel senso rigorosamente classista, e ciò con esclusione della direzione della cosa pubblica di tutte le altre classi destinate a scomparire, secondo una formula che è tipica del marxismo»⁷⁷. La preoccupazione sarebbe, si prosegue, «che l’art. 1 della nostra Costituzione possa assumere una colorazione classista [...] e sancisca il diritto esclusivo di una classe a dirigere la vita del Paese»⁷⁸. Come se nel passato ordinamento liberale, a dirigere la vita del Paese fossero state tutte le classi e non solo la borghesia più ricca, basandosi sul dogma istituzionale della sovranità dello Stato.

In realtà sono passati tre anni dalla c.d. “svolta di Salerno” e il Partito Comunista è ormai lontano dal progetto filo-sovietico d’instaurazione della dittatura del proletariato. La guida togliattiana si è già orientata verso la c.d.

⁷⁵ *Ibid.*, sed. 20 marzo 1947, p. 2296, On. Rodinò.

⁷⁶ *Ibid.*, sed. 22 marzo 1947, p. 2365, On. Coppa.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 2368, On. Cortese.

⁷⁸ *Ivi.*

“via italiana al socialismo” che confluisce in un progetto sociale, economico e politico diverso da quello filo-sovietico. Non tutte le forze moderate e filo-conservatrici in Assemblea costituente lo hanno ben compreso.

5. ... *Nel progetto costituzionale pluralista e nelle ipotesi di “accomodamento” all’esperienza socialista*

Nel dibattito alla Costituente, tuttavia, stridono le dissonanze e si evidenziano i contrasti fra due visioni diverse e lontane fra loro, relative a concetti di fondo come Stato, popolo, sovranità, Repubblica. Si avverte il senso di forte alterità fra forze orientate – pur se in una prospettiva diversa dall’esperienza sovietica – a un sensibile rinnovamento del rapporto fra il potere politico e la società civile, da un lato, e quelle che guardano, dall’altro, alla salvaguardia del potere centralistico anche se avente forma repubblicana ma pur sempre ancorato all’idea oligarchica dello Stato-persona. Nondimeno, il dado è tratto! I lineamenti di un nuovo costituzionalismo si manifestano evitando di aprire la Costituzione con i vecchi dogmi, bensì, con un progetto che si pone ai loro antipodi, e la sovranità popolare non appare più come «un principio ideologico affermato nel testo costituzionale, è la fonte dello stesso testo costituzionale e dell’intero ordinamento della Repubblica»⁷⁹.

È avviato un *voyage en Icarie*⁸⁰ dentro un sentiero impervio e disseminato di insidie, in un’Italia che era stata il fanalino di coda del pensiero rivoluzionario occidentale. Dove il primato della volontà popolare non alberga negli statuti ottriati e nemmeno nella cultura giuridica di una parte consistente della schiera dei costruttori delle istituzioni repubblicane. Di fronte al panorama rivoluzionario europeo, difatti, fra il Diciottesimo e il Diciannovesimo secolo, l’Italia e la Germania risentono fortemente del tradizionale primato dello Stato-persona. In tale condizione culturale non si concepisce il popolo come soggetto attivo nelle transizioni istituzionali. Esso è e resta – in vari settori della giuspubblicistica contemporanea lo è ancora oggi – una semplice componente dello Stato moderno. La volontà popolare non è nemmeno menzionata nella maggior parte delle carte ottriate del Diciannovesimo secolo. La scuola germanica di diritto pubblico, dice Crisafulli, «e più tardi la scuola “giuridica” italiana muovevano, infatti, dal

⁷⁹ Così V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Rass. Giuriana di dir. e giurispr.*, 1955, III, p. 11.

⁸⁰ Cfr. *supra*, nota n. 9.

dato di ordinamenti statali nei quali il principio della sovranità popolare non aveva alcun posto: neanche sotto l'aspetto, attenuato e di minor rilievo, di fonte o titolo di legittimazione dello Stato»⁸¹. Il processo di formazione dello Stato liberale in Italia e in Germania si sviluppa dall'alto in basso. Muove dalle corone e gli statuti ottriati, in prevalenza, non sono "conquistati" dal popolo. Gli stati liberali nascono «per dir così, attraverso una interna evoluzione e trasformazione dell'organizzazione statale»⁸².

Eppure, proprio in Italia, l'entrata in vigore della Costituzione e l'avvio della nuova esperienza è accompagnata principalmente (per i giuristi) dall'opera di Crisafulli, Esposito, Mortati, Lavagna ed altri i quali, con diversa intensità e secondo diversi punti di osservazione, evidenziano nella loro opera – quasi a voler rendere possibile e praticabile un percorso che si manifesta subito pieno di spietate macchinazioni restauratrici – la grande difficoltà per l'avvio di quel metaforico *voyage en Icarie* avente come meta la costruzione di una Repubblica di cui sia artefice e protagonista il popolo sovrano. Quasi a volersi scrollare di dosso quella arretratezza culturale che, tuttavia, si protrae, si accentua, si attenua, si camuffa, riemerge e s'impone fino a portare alle catastrofi istituzionali e politiche dei decenni successivi.

Eppure la Costituzione italiana – come sottolinea il Crisafulli⁸³ – è un atto normativo che contiene norme giuridiche poste e dalla quali non è possibile prescindere. Non norme morali, platoniche o meramente dichiarative. In astratto, ignorare la forza cogente delle disposizioni potrebbe essere possibile dopo un'attenta analisi del contesto normativo, laddove essa porti inequivocabilmente a reputare dette disposizioni meramente didascaliche o decorative. Sarebbe questo il caso delle norme che si pongono in quel contesto in maniera episodica, isolata e slegata dal complesso logico dell'articolato, ma non esistono norme di questo genere nella nostra Costituzione. In particolare, con riferimento specifico all'art. 1, vi è, invece, un legame logico-consequenziale fra i due commi. Nel primo la forma di governo, repubblicana e immutabile, si fonda sul lavoro. È Repubblica perché questa è la decisione popolare. Sovranamente, il responso referendario pone ai costituenti un vincolo invalicabile persino nel meccanismo rigido di revisione costituzionale. Il dettato, in realtà, non nega la possibilità della modifica della forma di Governo, semplicemente la sottrae al Parlamento, pretendendo semmai che essa sia riservata al popolo costituente⁸⁴.

⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

⁸² *Ivi.*

⁸³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 18 ss.

⁸⁴ Sostiene Carlo Esposito, infatti, che «la disposizione della nuova Costituzione che la

Nel secondo comma il primato popolare ha uno svolgimento e un dettato inequivocabili, ma una vasta serie di istituti costituzionali fissati nell'articolo che segue, è strettamente collegata ai principi della Repubblica del lavoro avente il popolo come sovrano. Ad essi si collegano, infatti, gli istituti della rappresentanza politica, quelli del decentramento e della valorizzazione delle autonomie locali, tutti i diritti della persona singola e delle associazioni, gli istituti di democrazia diretta e quelli della partecipazione popolare. Persino quelli relativi alla dignità personale nelle forme associative – come meglio si vedrà⁸⁵ – in cui si realizza la personalità dell'individuo. La sovranità popolare risolve l'equivoco della sovranità della Nazione. In varie parti della Costituzione repubblicana, infatti, riaffiora questo sostantivo, a indicare, dice Crisafulli, ancora certamente il popolo. La Nazione «si risolve giuridicamente, di regola, nel popolo, come generazione attuale dei cittadini, e sovranità nazionale significa perciò, concretamente, sovranità popolare»⁸⁶. Mostrando, l'autorevole interprete, come sui concetti di popolo e Nazione la più avanzata dottrina, pur se fra interpretazioni diversificate, avesse già consolidato vedute ampie e innovative rispetto alla tradizionale cultura giuridica liberale⁸⁷. Questa è la dottrina che accompagna il varo e le prime miglia del *voyage en Icarie*. Essa evidenzia il vero punto di snodo della transizione rivoluzionaria costituito dal superamento del dogma dell'esclusiva sovranità dello Stato-persona⁸⁸.

Il principio della sovranità popolare, peraltro, formulato come nell'art. 1 della nostra Costituzione – anche se la sua effettività deve misurarsi con altri fenomeni – non estingue, però, lo Stato-persona, lo trasforma in uno strumento del popolo. Lo demolisce come detentore della sovranità e lo rigenera come strumento del sovrano. L'ordinamento che ne deriva, tuttavia, è certamente incentrato sulla finzione della rappresentanza perché lo Stato-persona

forma repubblicana dello Stato non può essere oggetto di procedimento di revisione costituzionale, contenuta nell'art. 139 della nostra Costituzione democratica, non dovrebbe significare che non possa essere mutata la forma repubblicana, ma che, instaurata con un referendum, possa esserlo solo con un referendum eccezionale disposto con una legge speciale» (C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 7).

⁸⁵ V. *infra*, cap. II, parr. 1, 2.

⁸⁶ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 22.

⁸⁷ Il Crisafulli, nell'opera sopra citata, fa ampi riferimenti alla dottrina costituzionalista, citando, fra gli altri, Esposito, Mortati, Lavagna e Virga, in una disquisizione che approfondisce e delinea i termini del dibattito (*Ibid.*, pp. 22, 23, nota n. 13).

⁸⁸ Sulla distinzione fra le varie accezioni di Stato, v. p. tutti, la chiara esposizione che di essa fa Crisafulli (*Ibid.*, p. 11 ss.).

fa le veci del popolo sovrano, ma questa Costituzione offre gli strumenti per fare in modo che il popolo abbia veramente un ruolo attivo e di controllo su di esso. L'organizzazione statale, pertanto, si pone al suo servizio proprio perché, a differenza che nel passato, lo Stato pluralista «si afferma sempre come Stato rappresentativo, con implicita necessaria allusione [...] alla riconosciuta preminenza del popolo, al porsi del popolo quale massimo protagonista delle moderne istituzioni politiche e del loro concreto dispiegarsi nella storia»⁸⁹. In questo quadro, dunque, lo Stato-soggetto «si configura come strumento, non esclusivo, mediante il quale il popolo esercita, per una parte più o meno estesa, la sovranità, di cui è, e rimane, il titolare»⁹⁰. In esso è riposta la finzione della rappresentanza che tanto più è finzione⁹¹ quanto meno il popolo è effettivamente sovrano, dunque, quanto più la sovranità popolare è finzione essa stessa. Ma questa non può essere finzione se il sistema dei diritti di libertà creato dai costituenti, siano essi politici o individuali, saranno attuati nella costruzione della Repubblica con la rimozione degli ostacoli che ne impediscono l'effettività⁹². La sovranità popolare, pertanto, si sdoppia: è e resta nel dettato costituzionale come norma cogente, ma cerca la sua effettività nella Costituzione materiale, in un crogiuolo di eventi, fatti, avvenimenti dentro il quale può anche perdersi e annullarsi. Ma se questo accadesse si annullerebbe anche la cogenza del suo dettato formale come l'intero costruito del sistema basato su una finzione che, in questo caso, anziché assottigliarsi – come vorrebbe Crisafulli – diventerebbe doppia: finzione della rappresentanza e finzione della sovranità popolare. Si confermerebbe nei fatti il dogma dell'esclusiva sovranità dello Stato-persona. In altri termini, Crisafulli, come Kelsen, vede attenuarsi la finzione della rappresentanza in una modalità inversamente proporzionale

⁸⁹ *Ibid.*, p. 46.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 51.

⁹¹ Kelsen, come è noto, definisce “finzione” il meccanismo della rappresentanza non perché questo sia sempre un inganno. Da un lato, egli dice, Rousseau rifiuta in tronco tale meccanismo perché è effettivamente una finzione, ma non considera che per aversi democrazia «i deputati dovrebbero essere tanti quanti gli elettori, il che significherebbe semplicemente l'abolizione del sistema rappresentativo e la sostituzione della democrazia diretta a quella indiretta» (H. KELSEN, *Essenza e valore*, cit., p. 19).

⁹² L'attuazione dei diritti costituisce l'elemento fondamentale di realizzazione della sovranità del popolo. Da ciò discende che il sistema disegnato dai costituenti non riduce il ruolo attivo dei cittadini alle “mere elezioni”. La combinazione fra democrazia-sovranità popolare-diritti è sempre presente nel dibattito dottrinale in ogni analisi della democrazia (cfr. p. tutti, più di recente, L. CARLASSARE, *Sovranità popolare*, cit., *passim*, con l'ampia bibliografia ivi riportata).

all'esercizio della sovranità popolare. Più il popolo è presente, partecipa, controlla, offre impulsi e propone, meno la rappresentanza appare come finzione. E lo Stato-persona – che oggi potremmo definire anche in senso ampio “pubblici poteri” nei diversi livelli di governo che offre la Repubblica plurale delle autonomie – deve garantire con i suoi provvedimenti di imperio la rimozione degli ostacoli che impediscono l'esercizio della sovranità popolare. Tale finzione, dice Crisafulli – anticipando quel che dirà più diffusamente in altra parte della sua vasta opera sul ruolo fondamentale dei partiti politici a garanzia della sovranità popolare –, si attenua «sin quasi a scomparire del tutto, quando [...] d) sia garantita nel modo più ampio la libertà dei partiti politici ed esistano, in fatto, le condizioni concrete di una organizzazione dei partiti stessi, tale da inquadrare la maggioranza della popolazione attiva, realizzando una effettiva saldatura tra gli elettori e le masse dei non elettori»⁹³.

Nella cornice delle disposizioni programmatiche⁹⁴ che sopra abbiamo tentato di rappresentare, in cui si avvia un progetto di trasferimento della sovranità dagli apparati dello Stato-soggetto al popolo, pur se ad oggi largamente irrealizzato, trovano spazio alcune riflessioni di particolare interesse che svilupperemo più avanti relative all'attualità di questo progetto. Qui ci preme accennare ad una di queste riflessioni che potrebbe in qualche modo aiutare, oggi, per una maggiore comprensione delle difficoltà realizzative di cui parliamo. L'epoca che si avvia con la Costituzione di Weimar – non casualmente subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione sovietica del 1918, ma con l'epilogo noto a tutti del nazismo – trova nella Costituzione italiana del 1947 il punto più alto di elaborazione costituente del progetto sociale e pluralista nell'occidente capitalistico. Si tratta, infatti, del tentativo più “credibile” per iniziare un cammino orientato alla liberazione di tutte le forze produttive senza l'attuazione del programma sovietico di abbattimento dello Stato borghese. Questo induce la dottrina a chiedersi, in sostanza, se non vi sia nella Costituzione repubblicana una declinabilità dei propri contenuti normativi in senso socialista. Il modello socialista di liberazione delle forze produttive e di giustizia sociale, di fronte alla rottura dello Stato liberale, conduce inevitabilmente allo Stato di dittatura del proletariato che trova la sua prima formalizzazione nella sopra citata Costituzione sovie-

⁹³ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 46.

⁹⁴ Sull'argomento delle norme programmatiche della Costituzione, si fa rinvio al sempre attuale e illuminante V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, ora anche in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 53.

tica del 1918. Ma la dittatura del proletariato rifiuta sia la monarchia costituzionale, sia le elaborazioni teoriche dei costituzionalisti tedeschi e italiani che studiano le nuove forme di stato nella prima metà del secolo scorso.

In Italia, come si ricordava⁹⁵, dopo la ben nota svolta di Salerno del 1944 il Partito Comunista si orienta in una direzione diversa rispetto all'esperienza storica della dittatura del proletariato, per far proprio il programma del nuovo costituzionalismo orientato alla costruzione di uno Stato sociale e pluralista incentrato sulla sovranità popolare e sul ruolo centrale dei partiti politici. Proprio negli ambienti della sinistra marxista, infatti, si apre subito un dibattito che presenta caratteri e livelli di discussione molto elevati.

In uno scritto del 1956, Crisafulli, non molto entusiasta del quesito – che circola fra “profani”, e non tanto fra i giuristi – che chiede se la nostra Costituzione sia o meno potenzialmente socialista⁹⁶, sostiene che se, da un lato, alcuni principi fondamentali – come quello relativo al fine della liberazione dell'uomo e della «realizzazione di una effettiva libertà di ciascun individuo, considerato e protetto nella concretezza della sua situazione reale in seno alla società civile, che ne determina e condiziona praticamente la personalità»⁹⁷ – costituiscono elementi di carattere socialista, dall'altro, altri principi – come ad esempio quello del riconoscimento della proprietà privata dei mezzi di produzione – allontanano la nostra Costituzione dai caratteri tipici del socialismo propriamente inteso. Vero è che i limiti sociali posti alla proprietà e all'iniziativa privata – non di secondaria importanza, come l'utilità sociale e la dignità dell'uomo – determinano garanzie a favore delle classi meno fortunate, ma si tratta, dice il Crisafulli, non di «pianificazioni, ma solo “programmi” e “controlli” (che sono cosa diversa)»⁹⁸. È anche vero che la Costituzione privilegia il lavoro dipendente, ma stabilisce che la sovranità appartiene al popolo non al proletariato. Il regime che ne deriva, in altri termini, sarebbe «“misto”: né ad economia liberale capitalistica, né ad economia socialista, sebbene orientato in misura prevalente su motivi che chiamerei *socialistici*»⁹⁹.

In realtà, il punto di maggiore impatto nello scritto di Crisafulli, risiede nella considerazione che – pur in presenza dei diritti di libertà e di egua-

⁹⁵ V. *supra*, par. 4.

⁹⁶ V. CRISAFULLI, *La nostra Costituzione è potenzialmente socialista?*, in ID., *Stato, popolo*, cit., p. 292.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 295.

⁹⁸ *Ivi.*

⁹⁹ *Ivi.*

gianza posti negli artt. 1, 2, 3 e 4 –, la nostra Costituzione consente «una varietà di scelte possibili: tra le quali sarebbe compito delle forze politiche in atto (delle maggioranze di oggi e di domani) stabilire quella o quelle prevalenti. La scelta, insomma, non tanto sarebbe già stata fatta dal costituente, quanto sarebbe ancora *da fare*, salvo ad essere, per così dire, retroattivamente legittimata, qualunque essa sia, col richiamo a quella norma del testo costituzionale, assunta nell'una o nell'altra interpretazione possibile»¹⁰⁰. Il nuovo costituzionalismo, dunque, non prevede né una rottura dello Stato borghese capitalistico, né la realizzazione della supremazia di una classe sulle altre. Nemmeno la collettivizzazione dei mezzi di produzione, ma pone dei limiti all'economia capitalistica nell'interesse del popolo e dei meno abbienti, nella prospettiva di un sistema politico pluralista incentrato sulla libertà dei partiti e delle formazioni sociali in cui si realizzano l'eguaglianza e la dignità dell'uomo. Un programma da realizzare rilasciato alla Costituzione materiale, all'evolversi concreto degli equilibri politici ed economici. Una sfida che richiede una maturità politica e un grado di sviluppo della cultura giuridica e politica che ancora oggi nel nostro Paese difettano notevolmente.

Più tardi, in un noto libro di Carlo Lavagna¹⁰¹, il tema è ripreso e proiettato in uno scenario politico e sociale già profondamente mutato rispetto a vent'anni prima. L'illustre costituzionalista esamina gli orientamenti favorevoli e quelli contrari all'ipotesi che la nostra Costituzione consenta o meno la realizzazione di un sistema tipicamente socialista. E incontra il favore di quella parte della sinistra che già alla costituente aveva inteso la Costituzione repubblicana come un punto di partenza per avviarsi sul sentiero inedito di una via italiana al socialismo¹⁰². In particolare, nei congressi comunista e socialista che si svolgono nel 1957, entrambi i principali partiti della sinistra suggellano con larghe maggioranze interne l'orientamento a considerare l'attuazione della Costituzione e la realizzazione della Repubblica liberal-democratica come transizione verso una società socialista. Una linea seguita costantemente, anche nei successivi congressi. Via via, sino all'abbandono dell'idea stessa di socialismo per l'attuazione del sistema democratico costituzionale incentrato sul principio della sovranità popolare, in concomitanza con l'avvio di un processo disgregativo che porterà alla trasfigurazione dell'intero sistema dei partiti dopo il 1992.

L'orientamento negativo descritto da Lavagna, invece, muove da valu-

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 294.

¹⁰¹ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977.

¹⁰² *Ibid.*, p. 18 ss.

tazioni di classe tipicamente marxiste-leniniste secondo cui la Costituzione italiana non conterrebbe alcun meccanismo di superamento del sistema capitalistico di produzione e di scambio. Lavagna riferisce delle posizioni espresse da Vittorio Foa al congresso del Partito Socialista del 1959: «la nostra Costituzione, pur essendo una grande conquista popolare, presenterebbe una fondamentale contraddizione fra i diritti politici riconosciuti al popolo e la conservazione del potere proprietario. Infatti, “eternizzando” nella parte economico-sociale, il potere di scelta dell’impresa, essa fornirebbe uno strumento fondamentale al mantenimento e allo sviluppo dell’economia capitalista, limitandosi ad introdurre dei semplici temperamenti incapaci di modificare il rapporto fra le classi»¹⁰³. Si tratta di una valutazione condivisa da larga parte della sinistra extra-parlamentare, anche da Paolo Petta, G. Ugo Rescigno e Antonio Negri¹⁰⁴ i quali, non trovando nella Costituzione repubblicana alcun accesso alla edificazione di una società socialista, ripropongono il loro disaccordo sull’ipotesi che la Costituzione italiana possa contenere orientamenti “filo-socialisti” o possa essere “socialistica”, come diceva Crisafulli.

Una posizione critica rimasta nella dottrina di Rescigno, ma il tempo non sembra avergli dato tutti i torti poiché le utopie costituzionali dei costruttori della Repubblica pluralista oggi sembrerebbero essersi trasferite, sostanzialmente, nel campo delle illusioni. Commentando un’opera di Luigi Ferrajoli in un’occasione non recentissima (ma neanche molto remota), infatti, Rescigno coglie l’occasione per tornare ad esporre con la consueta chiarezza i capisaldi di questa critica¹⁰⁵. L’argomento è la teoria della democrazia contenuta nell’opera di Ferrajoli, ma Rescigno torna sull’argomento centrale del rapporto fra diritti e costituzione economica. Nell’esaminare le costituzioni del secondo dopoguerra, sostiene l’illustre giurista, non si può che muovere da un punto di riflessione fondamentale. In realtà si tratta di una constatazione che nessuna di esse enuncia poiché appare come un’ovvietà oggettiva. Essa si compone di due proposizioni correlate così riassumibili: a) – nessuna costituzione dei paesi capitalisti pone limiti all’accumulo della proprietà per

¹⁰³ *Ibid.*, p. 14 ss.

¹⁰⁴ Si vedano in particolare: P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli, Roma, 1975; G.U. RESCIGNO, *Democrazia borghese e democrazia proletaria*, in *Nuovo impegno*, 1/1977; A. NEGRI, *La forma di Stato: per la critica dell’economia politica della Costituzione*, Feltrinelli, Milano, 1977.

¹⁰⁵ G.U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in www.costituzionalismo.it, 14 settembre 2008. In questo scritto l’Autore fa riferimento all’opera di L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

ciascun individuo; b) – nessuna di queste costituzioni pone altresì limiti al reddito annuale di ciascun individuo. Naturalmente le due proposizioni sono ben articolate ed argomentate dall'Autore, ma qui ci fermeremo a evidenziarne l'apparente ovvietà (o "banalità"). Tale constatazione è «introiettata a tal punto dagli individui che la si vive con lo stesso atteggiamento con cui si respira»¹⁰⁶. Fatta la constatazione, Rescigno si chiede laconicamente se questo abbia a che fare con qualsiasi forma di democrazia. E si risponde: «[d]ecidete voi: per me non solo ha a che fare con qualunque forma della democrazia, ma ne è il motore nascosto e dominante»¹⁰⁷.

Solo a rifletterci un momento, infatti, ci si avvede che essa fa riferimento alla regola più elementare (e intoccabile) del liberismo economico: l'apparente posizionamento di tutti gli individui nelle identiche condizioni di poter emergere, farsi strada, raggiungere le migliori condizioni di vita e di lavoro, arricchire e usare le proprie ricchezze per manipolare i centri di potere politico. Tale "eguaglianza formale" di fronte alla legge si traduce inevitabilmente, da un punto di vista del liberismo economico, nella corsa sfrenata al massimo profitto a tutti i costi e costi quel che costa; da un punto di vista costituzionale, in uno Stato minimo e centralistico atto a consentire conseguentemente l'amplificazione delle diseguaglianze sociali¹⁰⁸.

L'inganno della presunta e inesistente "parità dei blocchi di partenza", come tutti sanno, e il suo trasferirsi tal quale sia nel senso comune delle persone (ecco la grande importanza della conoscenza), che nelle costituzioni pluraliste (talmente sembra scontata), comporta l'aumento vertiginoso e

¹⁰⁶ G.U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale*, cit. (s.p.).

¹⁰⁷ *Ivi*.

¹⁰⁸ Di particolare incisività appare l'analisi di Hannah Arendt sui caratteri del rapporto fra individui e potere nello Stato borghese. L'individuo, afferma la Arendt, «a cui la vita pubblica ufficiale si presenta sotto la maschera della necessità, acquista un nuovo accresciuto interesse per la sua vita privata e le sue sorti personali. Escluso dalla partecipazione alla gestione degli affari pubblici che riguarda tutti i cittadini, egli perde il suo legittimo posto nella società e il vincolo naturale coi suoi simili. [...] i suoi rapporti con gli altri in seno alla società assumono la forma della competizione. [...] la carriera sociale dei competitori è determinata dal caso. [...] le persone diseredate dalla fortuna e dal successo sono automaticamente escluse dalla competizione, che è la vita della società» (H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, trad. A. Guadagnin, Edizioni di Comunità, Milano, 1967, p. 197). E qualche anno più tardi, Robert Alan Dahl afferma, riecheggiando le teorie di Marx, che il capitalismo corporativo tende a «produrre diseguaglianze nelle risorse economiche e sociali così grandi da causare gravi violazioni dell'eguaglianza politica e quindi del processo democratico» (R.A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, London 1956, trad. it. *Prefazione alla teoria democratica*, Edizioni di Comunità, Milano, 1994, p. 60).

incontrollabile delle diseguaglianze fino all'assurdo che «i tre individui più ricchi della terra hanno un reddito annuo pari al prodotto interno lordo di 142 Stati poveri del mondo»¹⁰⁹. Tale argomentazione non può che ricondurci ai problemi che ci stanno a cuore in questa ricerca, e alla risposta di Rescigno aggiungeremmo: dal momento che la democrazia ne costituisce il principale strumento, ha anche a che fare con la sovranità popolare! E ci chiediamo: ha a che fare, negli stati pluralisti, con il sistema dei diritti? Certamente! Perché la convivenza fra il principale termine del liberismo economico (così talmente scontato nella coscienza dei più) e il sistema dei diritti, articolato e pregnante come quello posto nella nostra Costituzione, si rivela impossibile, e il primo prevale inevitabilmente sul secondo facendo venir meno gradualmente e inesorabilmente le principali premesse della sovranità popolare¹¹⁰.

Apparentemente diverso è ciò che avviene sul versante dei poteri pubblici e dello Stato sociale. Qui la re-distribuzione della ricchezza, secondo i principi costituzionali che garantiscono i diritti di eguaglianza formale e sostanziale, in altre parole, l'insieme delle scelte di chi governa sono vinco-

¹⁰⁹ G.U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale*, cit.

¹¹⁰ Domande simili si pongono un po' in tutte le scienze umanistiche. Vengono in mente, a caldo, anche quelle che si pone Habermas già nei primi anni '80 dello scorso secolo in un noto scritto [J. HABERMAS, *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, in D. ZOLA (a cura di), *Dopo la politica*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008, p. 17 ss.]. Due domande si propongono ripetutamente, dice il filosofo. Prima: «ha lo stato sociale sufficiente forza a sua disposizione, e può agire abbastanza efficacemente, per mantenere sotto controllo il sistema capitalistico come è previsto nel suo programma? Secondo, l'utilizzo del potere politico è il metodo corretto per conseguire il fine sostantivo di promuovere e salvaguardare forme di vita emancipate e degne dell'essere umano?» (*Ibid.*, pp. 26, 27). Lo Stato sociale è irrinunciabile, ma il capitalismo non tollera ulteriori espansioni di esso; il potere politico, d'altro canto, non è in grado di garantire l'ideale utopistico-costituzionale della società fondata sul lavoro. E questa stessa «sta perdendo la sua capacità di immaginare possibilità future di una vita sociale meno minacciata e migliore» (*Ibid.*, p. 25). Al centro delle riflessioni habermasiane resta il capitalismo come processo economico di produzione-scambio che doveva trovare nello Stato sociale il necessario elemento di controllo.

D'altro canto, osserva Held riferendosi all'analisi di Marx, l'economia «è considerata come se fosse una sfera di attività non politica, in quanto la netta divisione tra coloro che hanno la proprietà e il controllo dei mezzi di produzione e coloro che sono costretti a vivere con il lavoro salariato è concepita come l'esito di contratti privati, e non come problema concernente lo stato. Ma lo stato [...] non rimane separato dai rapporti di potere della società civile [...]. Esso è invece profondamente inserito nei rapporti socio-economici ed è legato ad interessi particolari» (D. HELD, *Models of Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1987, trad. it. *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989, p. 149).

late da norme programmatiche e imm modificabili che però, come d'altronde è noto, dispiegano più o meno la loro effettività e la loro efficacia a seconda dei rapporti di forza: «è un campo di lotte più o meno furibonde tra gruppi sociali (e se alcuni non lottano o lottano poco è segno che sono stati talmente battuti e disgregati che non hanno neppure la forza di protestare)»¹¹¹.

In uno scenario come questo, parlare di Costituzione che possa condurre al Socialismo o quanto meno possa non opporre ostacoli al cammino verso una società socialista sembra davvero difficile. Rescigno, dopo aver ribadito i concetti sopra esposti, ripropone questa convinzione pochi anni or sono, in occasione della chiusura della sua ultima lezione da professore ordinario, pur conservando la sua positiva valutazione su una Costituzione per la quale vale la pena di battersi per difenderla. «Ho a suo tempo spiegato – afferma – che la Costituzione italiana è una costituzione borghese, che non apriva affatto la strada verso il socialismo come molti allora sostenevano, ma non ho mai ritenuto la Costituzione italiana moralmente intollerabile. Anzi, sul piano morale è una costituzione piena di buone intenzioni»¹¹². Di utopie, dunque, che in assenza di un grande slancio di orgoglio democratico, sembrano trasferirsi, purtroppo verso le illusioni.

6. ... Nella partecipazione popolare

Le considerazioni svolte sin qui, potrebbero indurre a conclusioni piuttosto pessimistiche. Non delineandosi, infatti, alcuna conciliabilità fra interessi economici del capitalismo e ruolo attivo, propositivo e di controllo dei cittadini, il sistema dei diritti potrebbe apparire non più come un'utopia che

¹¹¹ G.U. RESCIGNO, *La democrazia costituzionale*, cit. (s.p.).

¹¹² Così G.U. RESCIGNO, *L'ultima lezione. Come ho pensato di poter conciliare la politica rivoluzionaria e la scientificità della professione di giurista*, in www.costituzionalismo.it, 3 maggio 2011, p. 13.

Ancora Held aveva già evidenziato che «i marxisti sostengono che la libertà in una democrazia capitalista è puramente formale: l'ineguaglianza mina le fondamenta della libertà e rende la maggior parte dei cittadini liberi soltanto di nome. È il capitale che domina» (D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 157), ma sottolinea nel contempo come lo stesso Marx avesse già espresso opinioni elastiche sulla liberal-democrazia. Egli riconosceva, dice Held, «che la lotta del liberalismo contro la tirannia e la lotta dei democratici liberali per l'eguaglianza politica rappresentavano un importante passo avanti nella battaglia per l'emancipazione, ma riteneva che la libertà era impossibile se continuava ad esistere lo sfruttamento dell'uomo (risultato della dinamica stessa dell'economia capitalista), sorretto e rafforzato dallo stato» (*ivi*).

vedrà la luce in un futuro non determinabile a priori. Forse sarà anche così, ma non è di questo che ci occupiamo nella presente ricerca. Rimandiamo queste tematiche a un altro momento, soffermandoci su alcune considerazioni che proprio i più critici rispetto all'utopia costituzionale del Ventesimo secolo hanno espresso. Vero è, come è ancora sostenuto sia nel mondo della politica che in quello della giuspubblicistica (nel primo, molto meno che nel passato), che la nostra Costituzione contenga una fondamentale contraddizione fra i diritti politici e della persona umana, da un lato, e i principi del liberismo economico, dall'altro; che tale contraddizione rischi di perpetuare il sistema capitalistico animato dalla logica esclusiva del massimo profitto, comportando la negazione sempre crescente dei più basilari diritti di libertà eguaglianza e partecipazione; che questo abbia finito per negare e rendere irriconoscibile la democrazia e la sovranità del popolo, ma questa Costituzione, si è aggiunto, resta una grande conquista popolare che ha unificato e può tornare ad unificare proprio ripartendo dai diritti che contiene. Non sembra un caso, ad esempio, che proprio nel pieno di un processo disgregativo della classe politica che sembra condurre sull'orlo di un baratro di incalcolabili dimensioni, si intensifichino ormai da più di un decennio tentativi di stravolgimento della democrazia costituzionale, attraverso progetti di revisione fortemente incidenti sulla forma repubblicana che lasciano di stucco gran parte della dottrina. Di qui il bisogno di riproporre i principi fondamentali di un costituzionalismo che, sostanzialmente inattuato, rischia di essere spacciato per inattuale e addirittura di "ostacolo" a un "cambiamento" di cui solitamente non si dichiarano i caratteri ma che, nelle scelte legislative di un Parlamento non più rappresentativo, si appalesano apertamente restaurative del vecchio ordine liberale.

Si è affermato in tanti luoghi e in tante opere che la democrazia dei moderni scopre la rappresentanza come nuovo sistema di governo. Abbiamo aperto la ricerca con la trattazione di questo tema¹¹³. Allegretti apre un suo importante intervento in un convegno nel 2011 con queste considerazioni: «La democrazia moderna nasce e si sviluppa come democrazia rappresentativa. Se non bastasse a sostegno di questa convinzione la coscienza comune [...] sovengono i pensatori e gli storici che documentano come la democrazia in senso moderno si sia formata a partire dal Settecento con la natura di democrazia rappresentativa»¹¹⁴. Ma il problema più grande che

¹¹³ V. *supra*, cap. I, par. 1 ss.

¹¹⁴ Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in C. DI MARCO-F. RICCI-L. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Edit. Scientifica, Napoli, 2012, p. 3.

questo sistema di democrazia ha incontrato è nel rapporto fra gli eletti che detengono il potere di fare leggi e il popolo. Questo, notoriamente, non è formato dai soli elettori che di esso costituiscono una parte più o meno ampia a seconda dei sistemi elettorali e delle situazioni politico-sociali che si trasformano continuamente. In questo sistema, dice Allegretti, la formazione di oligarchie dirigenti sembrerebbe inevitabile. E la loro tendenza ad avocare a sé «un potere privo di vera responsabilità», si riproduce anche quando l'elettorato si amplia fino al suffragio universale e diretto. Accade, infatti, «che il rapporto eletti-elettori si faccia difficoltoso e il controllo dei primi sui secondi problematico proprio in funzione dell'accresciuta complessità del sistema, così che la rappresentanza tende a ridursi da rapporto a pura situazione di potere»¹¹⁵. Ma nonostante i pericoli di prevalenza delle logiche di potere, le pratiche di democrazia deliberativa e partecipativa nelle sue varie forme, soggiunge Allegretti, per quanto non siano generalizzate e abbiano persino conosciuto negli ultimi tempi varie fasi d'indubitabile difficoltà, guardano alla democrazia disegnata dai padri costituenti. Esse non sembrano «svolgimenti da considerarsi opzionali, ma di trasformazioni del modo di operare dei poteri pubblici e della società che rispondono non solo allo spirito generale della democrazia repubblicana ma a un preciso principio di partecipazione formulato nel fondamentale art. 3 cpv. della Costituzione»¹¹⁶. Questo, non autorizza semplicemente a ritenere obbligato programmatico il principio di partecipazione popolare, ma deve essere «letto alla luce dell'appartenenza al popolo dell'esercizio e non solo della titolarità della sovranità (art. 1 cpv. Cost.)»¹¹⁷. Da ciò discende, che dovrebbero rendersi obbligatori «sviluppi in senso conforme delle regole da seguirsi nell'attività normativa e amministrativa degli enti pubblici, innescando sotto questo aspetto un compito che può essere detto di attuazione costituzionale»¹¹⁸. Nelle considerazioni che precedono si pone l'accento su una delle principali innovazioni del costituzionalismo contemporaneo, la cui entità, come si è detto, emerge già nel dibattito in Assemblea costituente allorché Fanfani rinuncia alla modifica del suo emendamento che contiene la stesura (poi rimasta immutata) dell'art. 1 cpv. Cost. Limiti all'esercizio della sovranità popolare, infatti, devono essere contenuti in Costituzione e non possono essere posti dalla legge. Questo farebbe incorrere inevitabilmente nel rischio scellerato di consegnare la sovranità alla discrezione delle

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁶ *Ivi.*

¹¹⁷ *Ivi.*

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

maggioranze politiche che si alternano. Non che il legislatore debba restare fuori dalla materia dell'esercizio della sovranità popolare: esso, ai sensi del disposto di cui all'art. 3, cpv, Cost., deve astenersi dal restringere la sovranità popolare e favorirne l'esercizio attraverso idonee azioni di rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione popolare.

Lo strumento più efficace di esercizio della sovranità popolare è, dunque, la partecipazione dei cittadini all'organizzazione economica politica e sociale del Paese, come nel dettato dell'art. 3 cpv. della Costituzione, che ne disegna i lineamenti di principio. Essa ha da sempre affascinato storici, sociologi e giuspubblicisti, anche in oscuri momenti antecedenti la Repubblica¹¹⁹. È stata vista come "simbolo" di un processo sociale volto a ridurre le distanze fra cittadini e potere, e sulla sua nozione si è discusso a lungo¹²⁰. Implica una distinzione fra soggetti aventi la titolarità del potere decisionale e l'insieme dei cittadini singoli o associati, portatori dei più

¹¹⁹ È degna di nota, anche perché pubblicata in periodo fascista, U. BOZZINI-DE PEPPO, *La partecipazione diretta delle masse al governo della cosa pubblica*, Cremonese, Roma 1935. Tale opera si può ritenere, fra gli studi del secolo scorso, una delle prime approfondite trattazioni della materia, pur se poco richiamata nella più recente letteratura.

¹²⁰ Per un approfondimento del fenomeno da un punto di vista aggregativo, AA.VV., *Consigli di quartiere (la partecipazione popolare all'amministrazione della cosa pubblica nell'esperienza di Bologna)*, Comune di Roma, 1973; AA.VV., *I consigli di quartiere: dal parere al potere*, Comune di Messina, 1985; P. CROCIONI, *I Consigli di quartiere nell'esperienza di Bologna*, Edizioni della Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1966. Per un inquadramento del tema da un punto di vista del diritto costituzionale, V. G. RIZZA, *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982; A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982; F. PIZZETTI, *Burocrazia, classe politica e partecipazione popolare negli scritti di Franco Levi*, Utet, Torino, 1981.

Con riferimento al rapporto fra partecipazione ed esercizio del potere amministrativo V. C. ARRIA, *Procedimento amministrativo: partecipazione del cittadino e semplificazione delle procedure*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo, Contributi alle iniziative legislative in corso*, Giuffrè, Milano, 1989; E. BETTINELLI, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Studi preliminari per gli Statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 1991; G. MELONI, *La partecipazione dei cittadini all'amministrazione*, in MARONGIU G.-C. DE MARTIN G., *Democrazia e amministrazione: in ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992; A. DE ROBERTO *La partecipazione del privato nel procedimento*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1994; D. RODELLA, *Trasparenza e partecipazione – Difesa interessi diffusi e partecipazione*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici*, cit. Particolare interesse riveste, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, il lavoro di A. CROSETTI-F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2002.

svariati interessi. Chi partecipa interviene in via propositiva e/o consultiva sulla *voluntas* del soggetto preposto alla decisione pubblica che definisce le regole, i programmi di sviluppo e i progetti delle collettività rappresentate. Detto intervento può verificarsi preventivamente, contemporaneamente o successivamente ai procedimenti decisionali dei pubblici poteri.

Di converso, l'assunzione diretta delle decisioni da parte del popolo costituisce una fenomenologia che, pur trovandosi formalmente nel catalogo della partecipazione, in effetti, la nega¹²¹. Ne discende che il popolo quando interviene nei processi decisionali usa due diverse modalità che fra loro si escludono vicendevolmente: l'una è di carattere decisionale (in alcuni casi i cittadini decidono direttamente scavalcando il sistema della rappresentanza)¹²², l'altra è propriamente partecipativa (i cittadini non decidono, ma attraverso vari strumenti e modalità influenzano la volontà dei soggetti istituzionali preposti dall'ordinamento ad assumere pubbliche decisioni). Solo in quest'ultimo caso, pertanto, si parla di partecipazione in senso proprio¹²³. In conseguenza, vari istituti giuridici di livello nazionale (referen-

¹²¹ Significativamente, Raniolo sostiene che «nell'accezione indiretta “la parola partecipazione abbraccia tutti quei fenomeni attraverso i quali si manifesta e si sostanzia la incorporazione attiva dei cittadini in un sistema politico [...]. Riprendendo un'osservazione di Sartori [...] qui “il Demos manifesta non un potere governante ma piuttosto un potere di influenzamento o un potere di pressione, che si manifesta come un complesso di limiti, di condizioni, di veti, posti a chi governa: ma non più di questo”. Per confronto, nell'accezione diretta “partecipazione” sta ad indicare qualcosa di molto più pregnante» (F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 64). In altri termini, si partecipa solo nel caso ci si limiti ad intervenire in modo da esercitare una serie di pressioni e controlli su chi decide. Se invece il popolo decide direttamente, non esercita alcuna pressione o controllo sui governanti: si sostituisce ad essi nelle decisioni. Nel primo caso, tuttavia, i cittadini si incorporano ugualmente (in modo attivo) nel sistema politico, pur se con un ruolo propositivo, di impulso e controllo.

¹²² Questa ipotesi è vista da una'accorta dottrina (M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Tre costituzionalisti nella cattedra di Padova*, www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it, 2003) come l'unica forma di democrazia dei teorici classici, riportando vari riferimenti bibliografici. L'Autore richiama la battaglia condotta da Sieyès, nell'Assemblea Costituente del 14 febbraio 1798. In essa Sieyès afferma che l'unica vera democrazia è quella forma di governo in cui i cittadini decidono direttamente facendo a meno dei rappresentanti. Nella forma di governo in cui chi decide sono i rappresentanti, non v'è democrazia, ma semplicemente il governo dei rappresentanti.

¹²³ In un'interessante ricostruzione del rapporto fra *Demos*, governo e governanti, Sartori distingue nettamente il ruolo svolto dal *Demos* nel premere sui governi, come importante momento di impulso che non sostituisce i governanti, ma ne limita il potere. Il sistema politico riceve dal basso un sovraccarico di domande e la sua gestione «resta, bene o male, ai

dum abrogativo e confermativo) e di livello locale, a rigor di logica, non potrebbero essere definiti come propriamente “partecipativi”, ma di decisione diretta. In questi casi, bisogna aggiungere, tali decisioni non sono assunte dal popolo in senso ampio, bensì, solitamente, dal corpo elettorale. Questo potrebbe esprimersi anche in percentuali minime, salvi meccanismi di controllo di validità del referendum¹²⁴. Semmai si tratterebbe (ed è questa un’altra finalità della nostra ricerca) di verificare quale sia l’incidenza reale dell’intervento popolare sulle decisioni dei rappresentanti e in quale misura questi ultimi tengono in considerazione detto intervento quando questo sia propriamente partecipativo¹²⁵.

governi. Insomma, premere sul potere non è esercitare il potere, non è democrazia governante» (G. SARTORI, *Democrazia cosa è?*, Rizzoli, Milano, 2007, p. 89).

¹²⁴ *Contra*, M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa*, cit.: l’Autore sostiene, infatti che «nelle società complesse, ogni forma di governo ed ogni tecnica di decisione politica comportano la mediazione. Nelle società pluralistiche [...] una *interpositio* fra il popolo e la decisione politica è, anche quando quella decisione viene imputata al popolo medesimo e ad una sua “diretta” manifestazione di volontà, inevitabile. In primo luogo, perché l’opinione pubblica si forma e si articola solo grazie alla mediazione dell’attività di partiti e gruppi [...]. In secondo luogo, perché l’agenda politica è solo in minima parte determinata “dal basso”; in terzo luogo, perché il quesito sottoposto al popolo è sempre eterodeciso; in quarto luogo, 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. È per questo [...] che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri referendum, sono inseriti in alcune Costituzioni rappresentative. Non di democrazia “diretta”, bensì “partecipativa”, insomma, si dovrebbe parlare». Ma qui è esposto il quadro dei difetti sui quali non abbiamo nulla da osservare. Ciò che appare nell’utopia dei Costituenti è un disegno repubblicano da attuare, e la manipolazione delle volontà attraverso il monopolio privato del circuito delle informazioni e la degenerazione dei partiti che nega la libertà dei singoli al loro interno, non possono impedire che nel diritto positivo – per quanto questo possa avere un peso e riteniamo che sia minimo – siano riconoscibili istituti di decisione popolare ed istituti di partecipazione.

¹²⁵ Più complesso appare il concetto di “co-decisione”. Questo riguarda principalmente il rapporto fra pubblici poteri e difficilmente può riguardare le relazioni fra questi e i cittadini. Né quando la partecipazione propriamente intesa consente ai cittadini di influenzare e premere per condizionare la volontà del soggetto preposto alle pubbliche decisioni, né quando la volontà popolare si esercita direttamente (per esempio attraverso alcuni strumenti referendari) è possibile parlare di co-decisione. In entrambe le situazioni, infatti, non esiste un preventivo accordo che necessariamente deve preesistere a ogni tipo di decisione concordata. La co-decisione fra cittadini e poteri amministrativi sembra possibile almeno nelle ipotesi previste dall’art. 11 della legge n. 241/1990. Il provvedimento amministrativo (unidirezionale e imperativo per sua natura) in questa circostanza può essere sostituito da un atto sottoscritto dalle parti (la pubblica amministrazione e il destinatario del suo provvedi-

Allegretti esamina il fenomeno, sia sulla base dell'esperienza concreta, che riferendosi ai principi teorici, enucleandone sei diverse forme differenti, ma in qualche modo convergenti sul principio generale della posizione attiva, propositiva e di controllo del popolo verso i pubblici poteri. Tali forme sono illustrate dall'Autore in diverse fonti¹²⁶, ma le possiamo brevemente riassumere e argomentare come di seguito.

1. La partecipazione "indiretta". In questa categoria del fenomeno partecipativo, agiscono i cittadini-elettori, dunque un'entità del popolo che da un punto di vista numerico e sostanziale non è possibile identificare a priori per vari motivi. In questo settore del fenomeno in scrutinio, gli elettori creano il sistema della rappresentanza. Si tratta di una partecipazione *sui generis*. Il popolo elettore, infatti, non partecipa a decisioni che altri prenderanno, ma decide direttamente senza intermediari quale debba essere la compagine degli eletti (deputati, senatori, consiglieri regionali, comunale, circoscrizionali, ecc.).

2. Quella che potremmo definire partecipazione-decisionale, o meglio ancora "decisione popolare" (definizione non usata da Allegretti). Essa ricorre nei casi in cui gli elettori decidono direttamente senza intermediazione alcuna, scavalcando o comunque facendo a meno dei rappresentanti eletti. È il caso di tutti i referendum abrogativi e quello costituzionale definito "confermativo" *ex art. 138 Cost.*¹²⁷. Come nel precedente caso, siamo di fronte a un ruolo attivo e decisorio degli elettori. Sia che essi decidano la compagine dei rappresentati eletti, sia che essi decidano l'abrogazione di una legge, di parti di essa o di un provvedimento amministrativo in un comune.

mento). L'accordo previsto dalla fonte citata è sottoposto, ove non diversamente previsto, alle norme del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti. Vero è che tale atto deve essere preceduto da osservazioni e proposte di chi ne abbia interesse (i cittadini), ma siamo di fronte ad un fenomeno propriamente contrattuale, più che partecipativo. In realtà, non si può misconoscere, anche in questo caso, un ruolo, per così dire, condizionante dell'intervento privato nella decisione pubblica, ma la valutazione congiunta e preordinata avviene in base ad interessi di carattere egoistico fra amministrazione pubblica e cittadini. Lontana, pertanto, da quella dimensione partecipativa che sostanzia la democrazia e la sovranità popolare.

¹²⁶ U. ALLEGRETTI, *Democrazia rappresentativa*, cit., p. 7 ss.; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 29 marzo 2011, p. 3, nota n. 9; ID., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011.

¹²⁷ È noto che, oltre quelli previsti in Costituzione e disciplinati dalla legge, esiste una ricca serie di referendum abrogativi istituiti nei comuni attraverso i rispettivi statuti comunali.

3. La partecipazione che si sviluppa fra gruppi di interessi particolari secondo il principio del pluralismo associativo;

4. Quella che si svolge ad opera di gruppi cosiddetti “di base” come comitati cittadini, comitati di quartiere, ed altri gruppi partecipativi. Fra questi sovente si formano gruppi che si pongono in opposizione politica alle maggioranze locali (movimento, comitato, associazione ecc.). In quest’ultimo caso, più che di partecipazione popolare potremmo parlare di pluralismo partitico poiché i soggetti associativi protagonisti non hanno nulla di diverso dai partiti politici, come abbiamo cercato di spiegare in altra parte della presente ricerca¹²⁸. Il ruolo partecipativo, invece, è tale poiché assume un carattere attivo, propositivo e di controllo sull’operato dei pubblici poteri, non con il fine di alternarsi ad essi, bensì con quello tipico della partecipazione “senza ostilità” – come dice Allegretti – «basata sull’argomentazione e sul dialogo aperto e non su prese di posizione predefinite o comunque pregiudiziali o puramente aggregate attraverso l’espressione di un voto»¹²⁹.

5. La partecipazione proceduralizzata o endo-procedimentale tipizzata dalle norme legislative e regolamentari assicura l’inserimento di vari interessi nei procedimenti amministrativi. Questa riguarda, per lo più, procedimenti formalmente strutturati dalla legge, come ad esempio, le due fasi di approvazione degli strumenti urbanistici (adozione e approvazione), separate dal periodo di presentazione delle cosiddette osservazioni da parte di soggetti privati singoli o associati.

6. Infine, secondo l’esame fatto da Allegretti, un tipo di partecipazione dei cittadini, singoli o associati, rivolta alla sussidiarietà orizzontale e allo svolgimento di un ruolo attivo dei cittadini nelle città, per la cura e la rigenerazione dei beni comuni¹³⁰.

Durante i lavori della Costituente, si arriva alla formulazione definitiva dell’art. 3 (il giorno della sua approvazione era ancora art. 7, ma nella proposta Laconi-Moro ed altri diventa art. 3) in accordo fra le principali forze politiche¹³¹. Con la scelta di inserire il principio di partecipazione

¹²⁸ V. *infra*, cap. II, par. 1.

¹²⁹ U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato*, cit., p. 2.

¹³⁰ Sull’argomento, si registra, ormai da almeno un decennio, l’importante apporto di studi e di esperienza di Gregorio Arena e dell’Associazione Labsus. Si vedano per tutti: G. ARENA, *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011; www.labsus.org.

¹³¹ Il dibattito in Costituente è incentrato sull’importanza di comprendere nella Carta le c.d. norme programmatiche (le forze liberali si oppongono richiamandosi ai principi classici

popolare «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», anche a giudicare dalla pregnanza e dalla sua ampiezza di valore, nonché dalla consapevolezza del dibattito politico e ideale sviluppato dai costituenti, la sovranità popolare incontra non semplicemente una possibilità “in più” per il suo esercizio, ma lo strumento che maggiormente la sostanzia e potrebbe renderla effettiva. Esso costituisce, in combinazione con il principio di sovranità popolare e con quello del c.d. “metodo democratico” di cui all'art. 49, Cost., la chiave di volta della democrazia costituzionale contemporanea e sarà proprio sulla sua negazione che faranno perno tutte le energie delle forze politiche orientate alla riproposizione formale e sostanziale del dogma dell'esclusiva sovranità dello Stato così tanto avversato dal Crisafulli. Anche su questo, confortano le sobrie parole di Allegretti: «[l]a “partecipazione” vi è prevista [nell'art. 3, 2° comma, Cost.] come un fine generale dell'azione della Repubblica, in stretta unione allo “sviluppo della persona umana” [...] e va intesa anche nel senso che la norma di scopo è, necessariamente, anche norma generale sugli strumenti e dunque sull'intera disciplina giuridica [...]. Pertanto la partecipazione diventa, sulla base dell'art. 3 [...], principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane»¹³². La partecipazione popolare che è così raffigurata nel dettato costituzionale, prevede la presenza costante, organizzata e consapevole del sovrano in tutte le fasi decisionali dei pubblici poteri. Sia in modo propositivo che nelle altre modalità del controllo che qui assume una valenza politica e di merito. Diversa dunque dalla concezione tradizionale-giuridica del sistema dei controlli, per quanto ad esso, infine, tale valenza possa in vari modi e attraverso vari canali, anche collegarsi¹³³. La sovranità popolare, dunque, secondo questa visione utopica, nel quadro del sistema della

della minimalità dello Stato, e sul principio di uguaglianza sostanziale esse ritengono che questo potrebbe, in futuro, impegnare lo Stato a interventi di attuazione non ritenuti opportuni). Ma l'accordo si deve ancora a Fanfani. Un testo quasi uguale a quello poi entrato in vigore è presentato come emendamento dagli onorevoli Fanfani, Grassi, Moro, Tosato, Bulloni, Ponti, Clerici nella seduta plenaria del 24 marzo 1947, anche se ad esso si affianca un emendamento sostanzialmente identico proposto da Amendola, Laconi, Iotti, Grieco. Dopo la seduta pomeridiana dell'Assemblea del 24 marzo, comunisti e socialisti propongono l'inserimento del principio di partecipazione dei lavoratori alla vita economica, politica e sociale del Paese. Tale principio è inserito nell'emendamento firmato da Laconi, Moro ed altri, dimostrando così una sostanziale condivisione.

¹³² Così U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 154-155).

¹³³ Cfr., C. DI MARCO, *Controlli e partecipazione popolare nel sistema della autonomie locali*, in *www.federalismi.it*, 20/2008.

rappresentanza – anch'esso *sub judice* poiché gli elettori scelgono i propri rappresentanti e potrebbero non sceglierli più (o sempre meno come accade negli anni che corrono) – si esplica poiché il popolo (si badi, non gli elettori) esercita un controllo costante continuo e quotidiano sulle attività decisionali del “Paese” (non è detto “del Parlamento”, o “del Consiglio regionale” o “del Consiglio comunale” o altro, ma del “Paese”); su un complesso di entità organizzative, cioè, molto ampio specie in una Repubblica composta formata da diversi livelli di governo come quella prevista dall'art. 5 della Costituzione in combinato disposto con il novellato art. 114. Tale complesso è rinvenibile, dunque, in qualsiasi organizzazione in cui dei pubblici poteri assumono decisioni che si impongono sulla collettività dei cittadini o sulle varie collettività locali.

Si afferma da autorevole fonte che in Italia, agli albori della Repubblica, «per compensare le forze di sinistra della rivoluzione mancata le forze di destra non si opposero ad accogliere nella costituzione una rivoluzione promessa»¹³⁴. Il Calamandrei, affermando questo, sembra riferirsi al fatto che la sovranità popolare trova spazio per restare presente anche nel modo di essere della Repubblica di domani. In altri termini, il ruolo storico che i Costituenti affidano principalmente ai partiti (e in maniera diversificata all'intero sistema dell'associazionismo diffuso) a rivoluzione conclusa è quello di rendere concreta la sovranità popolare riconducendo il sovrano dentro i poteri costituiti oggettivizzandolo in essi. I partiti hanno il compito di mantenere «in vita il sovrano, ma a condizione che esso perda i suoi caratteri rivoluzionari di autore della costituzione, prima o poi destinato a riprendersi il prodotto della sua volontà, la costituzione medesima»¹³⁵. In questa prospettiva il popolo è presente in permanenza, in un organico e reticolare intervento che non si limita all'esercizio del solo diritto di voto, ma s'inserisce in un complesso sistema di controllo, come si diceva, sull'operato dei rappresentanti. L'angolo visuale si sposta, in questo quadro, dalla mera formalizzazione delle maggioranze elettive al riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo: l'uomo “elettore” rimarrebbe privato dei diritti di cittadinanza almeno per il tempo di una legislatura. Egli non sareb-

¹³⁴ La nota affermazione è di P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituzione e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950 è riportata anche in B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza*, cit., p. 14.

¹³⁵ Così M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1990, pp. 12-13).

be protagonista del proprio pensiero poiché per un periodo più o meno lungo ne resterebbe espropriato. Il rappresentante può anche tradire i buoni propositi per cui è stato eletto, ma tant'è! Il sistema della rappresentanza, da solo, non concepisce alcun meccanismo di controllo della società civile sui rappresentanti.

Il problema, secondo alcuni studi già negli anni '60 dello scorso secolo, risiede nello sdoppiamento fra la titolarità del potere ed il suo esercizio. La formula che tramanda lo Stato liberale è quella della rappresentanza senza vincolo di mandato, ma questa formula, con tutta evidenza, suggella quello sdoppiamento. Vero è che essa denoti l'impossibilità per il popolo di esprimere una volontà unitaria (un'impossibilità che legittima il divieto del mandato imperativo), ma tale "impossibilità", si dice, «era del tutto legata al modo con cui veniva interpretato il concetto di popolo, cioè come insieme astratto di individui, dal quale non poteva conseguire una volontà concreta ed effettiva»¹³⁶. Una scollatura che è restata nella costruzione normativa di cui agli artt. 48 e 67 Cost., ma non cancella l'idea che l'esercizio del potere sia esercitabile da chi lo detiene.

Il termine "rivoluzione" usata dal Calamandrei nella frase sopra riportata – per un piccolo inciso che ci sembra utile – fa riferimento almeno a due situazioni storiche fra loro differenti: da un lato la rivoluzione mancata, dall'altro, quella promessa. Non ci soffermiamo sulla prima, né sul senso della frase che, come si è detto, si collega al profondo significato che i costituenti conferiscono alla partecipazione popolare come principale strumento di esercizio della sovranità. Ma particolarmente indicativo ci sembra l'uso del sostantivo "rivoluzione" per indicare una realizzazione utopistica. Che – mettendoci diacronicamente nei panni dei padri costituenti – oggi non è in nessuna parte poiché è proiettata nel futuro e dovrà essere costruita dall'opera normativa della Repubblica di domani. Sembrerebbe una rivoluzione! Una rivoluzione senza armi belliche, ma che necessita di armi culturali, certo meno sbrigative, ma poderose. La partecipazione, coniugata al metodo democratico, deve e può diventare il principale strumento della sovranità del popolo, ma questo può accadere solo a condizione che quelle

¹³⁶ Così P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, in ID., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993, p. 181. Dice l'illustre Autore: «vi sono nella Costituzione altri articoli che, lungi dal separare la titolarità del potere dal suo esercizio, finiscono proprio per attribuire al titolare l'esercizio del medesimo» (*Ibid.*, p. 183). Il riferimento è all'art. 3 cpv. Cost. in cui si proietta nel futuro una Repubblica democratica in cui la democrazia partecipativa si "innesca" in uno Stato rappresentativo, «ma non può confondersi con esso» (*Ibid.*, p. 184).

classi politiche che dirigono i partiti, uscite dalla Resistenza partigiana e che pure hanno composto l'Assemblea costituente, si incammino esse stesse in un percorso rivoluzionario che trasforma e capovolge la cultura dell'essere partito politico. Questa "rivoluzione promessa" non c'è stata. Forse è in questa previsione (o in questa speranza) che la destra, come dice Calamandrei, non si oppone alla sua introduzione nella Costituzione.

Tornando al filo del nostro discorso resterebbe da sottolineare che la previsione costituzionale in argomento garantisce ad ogni cittadino di vedersi riconosciuti quotidianamente, e non solo ogni quattro o cinque anni, i diritti di cittadinanza¹³⁷. L'uomo "elettore" partecipa ogni quattro o cinque anni e sceglie i rappresentati; l'uomo "individuo" contribuisce al formarsi – in virtù della massimizzazione delle libertà di pensiero, associazione, riunione, insegnamento, ecc. – di una molteplicità di momenti di controllo diffuso. In tal senso, la più recente dottrina, come si è detto, sottolinea la presenza, nella Costituzione, della dimensione partecipativa come «fine generale della Repubblica, in stretta unione allo sviluppo della persona umana»¹³⁸. E dall'esistenza indiscussa di un «impianto positivo del problema partecipativo», discende, secondo l'Autore, la nascita «di un vero e proprio "diritto soggettivo", nella forma di un diritto fondamentale individuale: il che potrebbe ricondursi alla concezione tradizionale che concepisce l'attività politica del cittadino come la vera e propria espressione di un diritto fondamentale (diritto politico)»¹³⁹.

¹³⁷ Sulla cittadinanza la letteratura è molto vasta. Ai fini del presente lavoro vorremmo però limitarci a richiamare i principali studi che hanno preso in esame la distinzione concettuale fra "cittadinanza-appartenenza" e "cittadinanza-partecipazione": G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960, p. 140 ss.; D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulle parole e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, p. 37 ss.; M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004; P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005. Più di recente, C. LUCIONI, *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, Roma, 2008, cui si fa rinvio per vari approfondimenti e per la ricca letteratura citata.

¹³⁸ U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche*, cit., p. 154.

¹³⁹ *Ivi*.

CAPITOLO SECONDO

SOVRANITÀ POPOLARE,
“METODO DEMOCRATICO”
E SISTEMA DEI PARTITI

SOMMARIO: 1. Note introduttive. – 2. Metodo democratico, diritti dell'uomo e partecipazione popolare. – 2.a) Essenza del metodo democratico. – 2.b) Il *deficit* di metodo democratico nei partiti del Novecento. Per carenza culturale o per scelta? – 3. Il metodo democratico in alcuni momenti del dibattito alla Costituente. La sua marginalizzazione e la nascita dei “custodi”. – 4. I partiti politici e il metodo democratico in alcuni orientamenti della dottrina giuspubblicistica e del pensiero politico del Novecento. – 4.a) Considerazioni introduttive. – 4.b) I partiti nel pensiero costituzionalista tedesco e nel parlamentarismo inglese. Cenni. – 4.c) Roberto Michels. – 4.d) Antonio Gramsci. – 4.e) Alberto Predieri. – 4.f) Pietro Virga. – 4.g) Giuseppe Domenico Ferri. – 4.h) Carlo Esposito. – 5. Il metodo democratico fra gli opportunismi delle oligarchie. La sovranità del popolo in transito dall'utopia all'illusione costituzionale. – 5.a) Considerazioni generali. – 5.b) Partecipazione, potere e sovranità del popolo secondo vari orientamenti della dottrina giuspolitica. L'opera di Pier Luigi Zampetti. *Sicut voces clamantes in deserto.*

1. Note introduttive

Il 1992 è considerato l'anno di rottura con la tradizione dei partiti di massa del Novecento. Ma già da tempo, anziché l'avvio di un idoneo processo di trasformazione democratica interna imposta, come meglio vedremo, dal nuovo costituzionalismo¹, all'originario oligarchismo (caratteristica comune dei partiti che nascono e si sviluppano già da un secolo prima) si aggiungono e gradualmente si consolidano i finanziamenti occulti e la corruzione degli apparati dirigenziali. Memorabili ed emblematiche suonano ancora le parole di Enrico Berlinguer più di dieci anni prima di mani pulite da segretario del partito Comunista Italiano. «[I] partiti di oggi – dice il leader politico comunista – sono soprattutto macchine di potere e di clientela: scarsa o mistificata conoscenza della vita e dei problemi della società e della gente, idee, ideali, programmi pochi o vaghi, sentimenti e passione

¹ V. *infra*, cap. III, par. 2b.

civile, zero. Gestiscono interessi, i più disparati, i più contraddittori, talvolta anche loschi, comunque senza alcun rapporto con le esigenze e i bisogni umani emergenti, oppure distorcendoli senza perseguire il bene comune. La loro stessa struttura organizzativa si è ormai conformata su questo modello, e non sono più organizzatori del popolo, formazioni che ne promuovono la maturazione civile e l'iniziativa: sono piuttosto federazioni di correnti, di camerille, ciascuna con un "boss" e dei "sotto-boss"². Il fenomeno della corruzione, pur percepibile intuitivamente nel senso comune di una popolazione sempre più lontana dai partiti, emerge dirompente solo nei primi anni novanta del secolo scorso come la sinistra punta di un *iceberg*. E si rivela largamente diffuso nel sottobosco di un sistema di finanziamenti occulti a favore dei partiti e dei loro capi. La ben nota deposizione di Bettino Craxi al processo Cusani-Enimont del 17 dicembre 1993, insieme alla documentazione relativa al processo più importante di "mani pulite", bastano a documentare la grande mole di malaffare che circonda il sistema dei partiti politici già dalla primavera della Repubblica, emersa grazie al lavoro del *pool* di magistrati della Procura della Repubblica di Milano. In rapida successione, nel giro di due anni – si dirà più tardi – si compie uno «sconvolgimento totale del sistema dei partiti in Italia, sconvolgimento non ancora concluso giacché continui e parossistici sono i tentativi di aggregazione e disaggregazione di forze sociali, alla ricerca di forme stabili di rappresentanza politica»³. Maggiormente colpisce che la scomparsa repentina di tutti i partiti caratterizzanti un periodo storico che va dal 1943 al 1993, costituisca «un fenomeno raro e difficilmente rinvenibile in altri Paesi»⁴. Inoltre, circostanza non meno rilevante, ma per certi versi prevedibile per via dei ricorsi storici come Vico insegna⁵, la svolta apre un capitolo non completamente nuovo: l'emersione di «nuovi partiti e nuovi movimenti che si fa fatica a chiamare partiti»⁶.

Si profilano, infatti, forme associative variamente organizzate che perseguono fini politici generali ma preferiscono non farsi chiamare con il sostantivo "partito": liste civiche per lo più facenti capo ad associazioni che si autodefiniscono in modi differenziati con l'intento evidente di distaccarsi dalla realtà dei partiti politici tradizionali. Sovente essi ingenerano confusio-

² Intervista di Eugenio Scalfari ad Enrico Berlinguer, in *La Repubblica*, 28 luglio 1981.

³ G.U. RESCIGNO, in *Corso di diritto pubblico*, XIII ed., Zanichelli, Bologna, 2009, p. 319.

⁴ *Ivi*.

⁵ V. *supra*, cap. I, par. 1, nota n. 8.

⁶ G.U. RESCIGNO, in *Corso*, cit.

ne nella distinzione fra fenomeni “politici” e “partitici”. Usualmente, difatti, i due sostantivi si scambiano determinando nel senso comune dei cittadini un sentimento di condanna aprioristica e netta nei confronti di tutto quello che si chiama “politica”. In realtà, come è noto, la confusione in parola non è di recentissima data: in uno dei suoi scritti più noti Giorgio Berti osserva acutamente che proprio nelle costituzioni occidentali si favorisce la confusione fra partiti e politica, quasi a includerli in via esclusiva gli uni nell’altra o viceversa⁷.

In tema di confusioni, inoltre, spesso i partiti politici sono scambiati per “gruppi di pressione”, ma la dottrina ha individuato da tempo, per i primi, un ruolo politico generale teso alla gestione del potere⁸.

Esposito, d’altronde, già nel 1954 ha occasione di affermare che «ogni associazione, che in fatto, indipendentemente dalle dichiarazioni esplicite dei partecipanti o dalle intitolazioni, per l’attività esplicata, per i mezzi o per il metodo attraverso cui cerca di realizzare i propri fini e di inserirsi nella vita politica, voglia influire o influisca “in principio”, “in genere”, sulle decisioni politiche della comunità statale, è da considerarsi “partito”»⁹. E a

⁷ Sembrerebbe, dice il Berti, «che gli interpreti e anche i protagonisti della politica fossero necessariamente ed esclusivamente i partiti» [G. BERTI, *Riflessioni sui partiti politici*, in L.F. PIZZOLATO (a cura di), *I partiti oggi: agonia o metamorfosi?*, Morcelliana, Brescia, 1990, p. 66]. Invero, la riflessione del Berti, come al solito molto profonda, riconduce a uno dei principali effetti storici dell’ingresso dei partiti politici nei parlamenti della monarchia costituzionale: ottenendo delle “sedi istituzionali” per esercitare opera di consenso o di contestazione alla monarchia, essi conferiscono alla politica un volto riconoscibile, più “individuabile” che nel passato. Inoltre, i partiti, dalle loro sedi istituzionali, suggellano un allontanamento dall’interesse generale oggettivo, a favore di un’interpretazione soggettiva data da ciascuno di essi. In altre parole, essi diventano interpreti dell’interesse generale poiché «l’esito finale della loro azione [è] sempre quello della costruzione e dell’imposizione di figure di interessi generali destinati in ogni caso a prevalere di per se stessi, indipendentemente da preoccupazioni in ordine a chi si [avvantaggia] o [resta] svantaggiato dall’azione politica» (*ivi*). La politica è appropriata dal partito politico e si allontana dalla società civile e i gruppi di pressione che in essa si formano «acquisiscono una sorta di abilitazione, solo quando assumono l’immagine del partito» (*ivi*).

⁸ È nota, in realtà, la differenza fra associazioni settoriali (che perseguono fini politici parziali) e partiti politici (che invece perseguono fini politici generali, volti a gestire il potere). Nei primi risiede principalmente il ruolo tipico del c.d. “gruppo di pressione” che cerca di «influenzare le decisioni politiche secondo il proprio punto di vista senza proporsi, in senso lato, di [...] correre “ufficialmente per il potere”» [P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 96 ss. Su tale argomento v. in particolare: G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. Cost.*, Utet, Torino, 2006, p. 966 ss].

⁹ Così C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 220.

titolo di esempio aggiunge in nota l'illustre costituzionalista: «la circostanza che una associazione partecipi alle elezioni e cerchi di immettere i propri uomini nel parlamento o nel governo, acquisendo così potere in ogni decisione politica della comunità nazionale, costituisce elemento sufficiente per considerare “partito” la associazione in questione»¹⁰. Sull'argomento non sembra vi sia altro da aggiungere al chiarimento dell'Esposito.

L'analisi sulla crisi “globale” di credibilità dei partiti politici, è stata recentemente rinnovata con dati freschi che mostrano un quadro desolante. È stata fatta una suddivisione delle linee di appoggio (o di adesione) ai partiti politici per due aree: quella detta della “militanza” e quella “del sostegno”¹¹. Si è poi evidenziato che la prima (area comprendente coloro che avevano dichiarato di avere “molta fiducia” nel proprio partito) era, nel primo decennio di questo secolo, «ridotta ad una dimensione decisamente residuale: meno di una persona su cento in Italia (lo 0,9%), 1,4 in Francia e 1,6 in Gran Bretagna, mentre in Germania [...] si scende addirittura a 0,5 (un elettore su duecento!) e solo in Spagna resiste un 2,3% ...». Con riferimento alla seconda area (quella i cui appartenenti avevano dichiarato di avere ancora “abbastanza” fiducia nel proprio partito), le percentuali sono ovunque basse in modo preoccupante: 12% in Germania, 15% in Francia e Gran Bretagna, 15,2% in Italia. Questo comporta che «la massa di coloro che nutrono poca fiducia nei partiti (*not very much*) o non ne nutrono “per nulla” (*not at all*) si colloca ovunque in una fascia compresa tra il 70% (della Spagna) e l'84% della Germania»¹². Le ragioni del “disincanto” sono molteplici, come Revelli ha voluto recentemente sottolineare facendo riferimento all'ampia letteratura che sul tema si è sviluppata, ma son tutte riconducibili alla crescente «intolleranza dell'elettorato di ogni Paese per la connotazione oligarchica dei propri sistemi consolidati di rappresentanza»¹³.

Venendo ora al dettato costituzionale, in esso, come si sa, non si definiscono forme e strutture *standard* del partito politico. Né è fatta alla legge alcun rinvio espresso per tali definizioni. L'unico elemento che lo qualifica nell'art. 49, è il c.d. “metodo democratico” i cui lineamenti, secondo l'interpretazione di quella parte della dottrina che già all'inizio del secolo scorso vedeva nei partiti politici l'elemento organizzativo fondante una nuova era della democrazia, sono oggi positivamente individuabili nei principi fondamentali della forma repubblicana (quelli di sovranità, di libertà individuale,

¹⁰ *Ivi*, nota n. 15. Sull'argomento si veda anche V. CRISAFULLI, *I partiti*, cit., p. 117 ss.

¹¹ M. REVELLI, *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013, p. 29.

¹² *Ibid.*, pp. 29-30.

¹³ *Ibid.*, p. 33.

di realizzazione della persona umana, d’eguaglianza e di partecipazione). Il “metodo democratico” è richiamato nella legislazione più recente, come meglio si vedrà più avanti, ma per altri scopi e senza un reale riscontro applicativo. Invero, su di esso si è incentrato uno storico dibattito che oggi si ripropone, al capolinea del percorso accidentato della democrazia costituzionale, progressivamente depauperata dei suoi più importanti elementi sostanziali¹⁴.

Passati oltre vent’anni da tangentopoli e dalla comparsa di soggetti politici apparentemente diversi dai partiti tradizionali sulla scena della nostra democrazia, si tratterebbe di capire, se il pluralismo costituzionale inattuato, sia anche irrimediabilmente inattuale¹⁵; se esistono strade percorribili per il suo rilancio; se questi partiti che ora sono sulla scena abbiano con esso qualcosa in comune e possano “rinnovarsi”, “adeguarsi”, “trasformarsi”. Insomma, se un soggetto politico nuovo sia proponibile o auspicabile per riprendere la strada del pluralismo politico percorsa solo in parte all’avvio dell’esperienza repubblicana poi interrottasi.

¹⁴ V. *infra*, par. 2. Sulla riproposizione del problema “applicativo” dell’art. 49 Cost. e sul maldestro tentativo della sua c.d. “attuazione”, v. *infra*, cap. IV, par. 2c.

¹⁵ L’inattualità del pluralismo costituzionale è solo un aspetto particolare – pur se non certo irrilevante – del tema generale dell’inattuazione (o della “inattualità”) della Costituzione, recentemente esaminata dalla dottrina. Si veda a proposito, G. BRUNELLI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione “inattuata” alla costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, materiali dall’incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano 2013. Un’occasione certo di grande rilievo scientifico in cui non mancano spunti per approfondite riflessioni sulla presunta “inattualità” della Costituzione e dei suoi principi. Si ribadisce, infatti, che l’attuazione della Costituzione debba essere, sì, intesa come valore “tendenziale” dell’ordinamento, ma questo, tuttavia, non deve però significare «disattendere l’importanza storica della tesi della normatività costituzionale, sostenuta come è ben noto prima in sede dottrinale in marginali lavori di Vezio Crisafulli e poi accolta nella sent. n. 1/1956 della Corte costituzionale» [così F. CERRONE, *L’attesa dell’attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in G. BRUNETTI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata”, cit.*, p. 97]. Inoltre, si sottolinea, il problema della riforma della Costituzione per via della sua presunta “inattualità”, si presenta in concomitanza all’inizio del processo degenerativo dei partiti. In altri termini, «solo a partire dalla seconda metà degli anni settanta, il tema dell’attualità del disegno costituzionale ha ceduto repentinamente il passo a quello della sua riforma. Tale subitaneo cambiamento di agenda politico-istituzionale può essere inquadrato proprio alla luce del declino del ruolo dei partiti politici, il quale ha raggiunto il suo apice nei primi anni novanta ed, a quanto pare, un secondo (non meno significativo) apice in coincidenza con la XVII legislatura» [così G. FONTANA, *Riforme costituzionali (in nome) del popolo sovrano*, in G. BRUNETTI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione “inattuata”, cit.*, p. 187].

2. Metodo democratico diritti dell'uomo e partecipazione popolare

2.a) Essenza del metodo democratico

Il metodo democratico, concepito dai padri del costituzionalismo contemporaneo è un sistema necessario per rendere effettiva la sovranità del popolo e proprio per questo riveste un'importanza storica. Esso è come una medaglia che presenta due profili¹⁶. Il primo profilo (primo non per importanza: poiché entrambi lo sono nella stessa misura), quello che fa riferimento ai rapporti esterni (partiti-istituzioni-società civile) e ha riferimento al “concorso” fra partiti politici. La dialettica fra questi rappresenta un elemento che caratterizza la nuova forma di Stato nel recinto che si trova «al di qua del limite ideologico-programmatico, con la sola eccezione dei movimenti che si [riconoscono] nei presupposti ideali e nei moduli organizzativi del regime fascista»¹⁷. Nel secondo profilo si trova la democrazia interna ai partiti (profilo molto centrale per la sua ricaduta sugli aspetti costituzionali della sovranità popolare). Il primo presuppone che vi sia concorrenza fra partiti di maggioranza e di minoranza su una base di parità al fine di consentire che qualsiasi partito (a prescindere dalle sue dimensioni) possa aspirare a governare sulla base dei risultati elettorali¹⁸. In questo senso, il metodo democratico escluderebbe trattamenti di maggior favore nei confronti di qualsiasi partito, per non creare privilegi diretti o indiretti che finirebbero per intaccare il libero concorso politico fra idee e programmi in condizioni di parità. Con riferimento all'altra faccia della medaglia, quella della democrazia interna, che tratteremo in maniera più attenta, il discorso si complica notevolmente poiché costituisce l'epicentro di tutta la questione che ruota attorno al ruolo attivo dei cittadini all'interno dei partiti politici e, di riflesso, all'effettività del principio di sovranità popolare, alla sua crisi e alle sue prospettive.

¹⁶ Si tratta della distinzione che in dottrina è stata effettuata fra democrazia “dei” partiti e democrazia “nei” partiti. V. in proposito, G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992, vol. I, p. 20 ss.

¹⁷ Così P. RIDOLA, in *Partiti*, cit., p. 110. Nello stesso scritto sono trattati altri importanti profili del metodo democratico inteso come limite di ordine pubblico ideale e materiale; come attività non violenta alla stregua (differenziandolo) del divieto posto alle associazioni dell'art. 18, Cost.

¹⁸ Per questo aspetto, secondo Rescigno, «i partiti debbono essere considerati e considerarsi vicendevolmente tutti pari, sia che stiano all'opposizione sia che stiano al governo, appunto perché solo essendo pari, eguali nella forza giuridica, è possibile l'alternanza al potere tra i partiti nel corso della lotta politica» (G.U. RESCIGNO, in *Corso*, cit., p. 308).

Nel costituzionalismo del Ventesimo secolo esistono principi fondanti che vedono completamente trasformata la posizione dell'uomo nei confronti del potere politico. In esso, si compie il percorso di trasformazione del rapporto fra i pubblici poteri e l'uomo. Questo da suddito diventa progressivamente cittadino e poi sovrano¹⁹. L'uomo diventa attivo: non deve più difendersi dallo Stato assoluto, né da quello liberale. Egli agisce, fa, opera, indica i percorsi della programmazione, controlla l'esercizio dei pubblici poteri. Si tratta, peraltro, di un cambiamento che rende finalmente possibile il pieno sviluppo della persona umana poiché questa diventa (o torna ad essere, secondo la visione aristotelica²⁰ il principale soggetto della politica. La persona umana conquista le condizioni per raggiungere la sua piena realizzazione nelle libere formazioni sociali che sono parte integrante dei luoghi in cui vive. Tale realizzazione consiste di completa libertà della persona perché essa possa esprimere il proprio pensiero fatto di critica, di argomentazioni, di proposte; di reale incidenza delle libertà appena esposte sulle scelte pubbliche, poiché a tali libertà si accompagna l'effettiva presenza che ad ogni persona è riservata: essa, infatti, è ascoltata con attenzione perché nessuna idea è data per giusta o errata a priori. Se così non fosse, vuoto sarebbe il principio del rispetto della dignità della persona che esprime liberamente le idee di cui è portatrice. E tale dignità, in questo caso, risulterebbe tutt'altro che realizzata. Così come non avrebbe alcun senso il diritto di partecipazione all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese.

Dalla riflessione che precede, discende che la sovranità popolare non si

¹⁹ I riferimenti all'uomo fatti nel testo devono intendersi, sembra scontato ma è meglio puntualizzarlo, alla “persona”. A tal proposito si rammenta la nota frase di Vico; «“*persona*” *vocabulum iuris est, ut “homo” vocabulum est naturae*» [G. VICO, *Opere 2: il diritto universale*. Pt 2, in F. NICOLINI (a cura di), *De Constantia iurisprudentis liber 2*, Laterza, Bari, 1936, p. 69]. La citazione è oggetto di molti studi romanistici poiché deriva dall'antica interpretazione di “persona” nelle opere di Gaio. P. tutti, U. AGNATI, “*Persona iuris vocabulum*”. *Per un'interpretazione giuridica di “persona” nelle opere di Gaio*, in *Riv. dir. romano*, IX/2009.

²⁰ Per Aristotele, come è noto – in un'accezione di “politica” (dal greco πόλις, *polis*, città) che oggi sfugge al senso comune poiché questo è portato ad assimilare il termine a tutta la negatività del mondo – il riferimento alla natura è determinate: l'uomo è un “animale politico” (*politikòn zôon*), dunque, naturalmente orientato all'unione con i propri simili per formare delle comunità. Per i sofisti la *polis* costituisce un limite alla natura umana per via delle sue leggi, invece per Aristotele la città «è per natura, se per natura sono anche le prime associazioni, essendo la città il risultato finale cui tendono queste associazioni; e il fine determina la natura degli esseri» (ARISTOTELE, *Politica*, trad. V. Costanzi, Laterza, Bari, 1925, p. 4).

manifesta solamente nelle situazioni in cui il mondo dell'associazionismo si relaziona con i pubblici poteri. Essa si esercita ed espande la sua efficacia all'interno di tutte le formazioni sociali dove si realizza la personalità umana. Il popolo, in altri termini, non è sovrano solo quando partecipa alle decisioni dei pubblici poteri tramite le sue forme associative (principalmente i partiti), lo è anche all'interno delle stesse e quando esse elaborano politiche e strategie. Come potrebbe parlarsi di "metodo democratico" laddove all'interno di una qualsiasi struttura associativa le idee e le proposte di Tizio contassero più di quelle di Caio? Si verificherebbe, in questa ipotesi, una palese violazione del principio di eguaglianza sostanziale e degli altri appena descritti. In questo sistema complesso di valori e principi fondamentali che innervano la nuova forma di Stato l'uomo nuovo²¹ trova per la prima volta la più grande garanzia poiché essi hanno espressa menzione in una Carta costituzionale rigida che, a differenza del vecchio Statuto, prevale sulle leggi. La sovranità popolare, in buona sostanza, è effettiva se l'uomo è sempre al centro: è irrinunciabile che egli si esprima negli organi collegiali, che la sua opinione sia debitamente ascoltata e che gli siano concessi gli stessi spazi di espressione degli altri come richiedono i fondamentali principi di eguaglianza e di rispetto della personalità umana; che il suo dissenso sia efficacemente tutelato come risvolto della libertà di opinione e di manifestazione del pensiero, abbia importanza e sia valorizzato nella sua dignità; che la sua libera valutazione delle proposte sia correttamente e preventivamente avveduta attraverso un idoneo sistema di circolazione interna ed esterna delle notizie come nel fondamentale diritto di essere informati; che gli siano concesse, nel suo partito, le stesse opportunità di altri per raggiungere ruoli e incarichi, esterni e interni, secondo i fondamentali diritti di eguaglianza formale e sostanziale; che non vi siano mai ostacoli di nessun genere perché egli possa influire sulle decisioni degli organi dirigenti in onore del fondamentale diritto di partecipazione.

Gianfranco Pasquino, in tempi non più recenti ma ancora molto attuali, riferendosi all'elaborazione di strategie e programmi all'interno dei partiti, evidenzia il contrario del metodo appena esposto e osserva: «[m]a se gli elettori non sanno come un programma e una strategia vengono definiti

²¹ L'uomo "nuovo" o "pluridimensionale", come dice Zampetti, a differenza dell'uomo "a una dimensione" così definito da Marcuse (H. MARCUSE, *One-Dimensional Man*, Beacon Press, Boston 1964, trad. it. *L'uomo a una dimensione*, Einaudi, Torino, 1967), «è il fondamento di un regime nuovo, che dobbiamo ancora istituire, ma che occorre anche inventare pur di dare legittima e doverosa rispondenza, sul piano delle strutture politiche, alle esigenze di cui è pervaso l'uomo d'oggi» (così P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 187).

[...]; se gli oppositori interni di un programma e di una strategia non riescono ad aggregarsi e a contarsi, se non riescono a formalizzare la loro posizione e a suggerire le loro opzioni alternative e a misurare concretamente il grado di consenso di cui godono, le conseguenze sono negative su tutti i livelli, gli iscritti possono manifestare il loro dissenso a procedure che soffocano il dibattito e impediscono la dialettica interna o alzando la voce (con il rischio dell'emarginazione) o rifugiandosi nel silenzio, nella non-collaborazione, nell'apatia, e infine nella vera e propria defezione»²². Oltre vent'anni dopo questo scritto, con un astensionismo dal voto che si aggira mediamente intorno al 50%, a Pasquino è difficile dare torto. Ma da quanto detto si deduce che forme modi e contenuti del metodo democratico non sono da inventare: anche se non sono dettagliati in Costituzione – Mortati alla Costituente avrebbe voluto che lo fossero almeno in una certa misura (ne parleremo più avanti)²³ – essi emergono con chiarezza nell'area dei diritti fondamentali dell'uomo²⁴.

In questa cornice, particolare rilievo assume il principio di dignità della persona umana. La vita interna dei partiti nel costituzionalismo pluralista inevitabilmente deve informarsi al rispetto della persona e della dignità umana degli aderenti. Ove all'interno dei partiti si negassero i principi di eguaglianza e di libertà – circostanza possibile quando alla partecipazione della base degli aderenti si sostituiscono le decisioni oligarchiche dei *leaders* –, ad esempio, di riflesso si negherebbe il principio della dignità umana²⁵. Si pensi a come oggi avvengono la scelta dei candidati per le

²² G. PASQUINO, *art. 49*, cit., p. 26.

²³ *Infra*, par. 3.

²⁴ Particolarmente significativo appare il collegamento fra artt. 49 e 3, 2° comma, Cost., molto opportunamente effettuato da G. RIZZONI, *Art. 49*, cit., p. 988. Si afferma, infatti, che «il diritto stabilito dall'articolo 49 presuppone la “partecipazione permanente” del popolo a determinare la politica nazionale, che in quanto tale trascende la partecipazione solo puntuale alle elezioni ed è da connettersi direttamente con il principio affermato dall'art. 1 per il quale la sovranità appartiene al popolo».

²⁵ Sul valore della dignità umana, in stretto legame con i diritti di libertà e eguaglianza, v. S. RODOTÀ, *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2013. Nella breve opera, l'illustre studioso, passando in rassegna alcuni capisaldi del sistema borghese nato nel diciassettesimo secolo e consolidatasi nel diciannovesimo, e puntando la sua attenzione sull'individualismo “proprietario” (inteso come preminenza della proprietà sull'eguaglianza), sostiene che «il proprietario tende a cancellare il cittadino, o meglio a concentrare la cittadinanza in capo al proprietario, con una vicenda che avrà la sua più evidente manifestazione nella cittadinanza censitaria» (*Ibid.*, p. 11). Di riflesso, nella nostra come in altre costituzioni europee del secondo dopoguerra, si affaccia, come coniugazione dei diritti di libertà e di eguaglianza, quello della dignità personale che pervade tutti i diritti dell'uomo.

elezioni dei rappresentanti nelle istituzioni pubbliche di qualsiasi livello o come si arriva, in un gran numero di partiti, alla scelta delle cariche dirigenti interne di ogni grado. Non solo, ma quale sia il peso conferito alle opinioni della massa degli iscritti o aderenti al partito in queste scelte. Sempre ammesso che si possa ancora parlare in senso proprio di “masse” di iscritti e aderenti. Liste elettorali e cariche dirigenziali, nazionali e periferiche, nella generalità dei casi sono prestabilite da oligarchie di capi più o meno ampie, a seconda degli interessi che devono essere perseguiti. Questi stessi interessi non sono definiti da dibattiti interni che coinvolgono il tessuto connettivo e il corpo degli aderenti secondo il metodo democratico del coinvolgimento, dell’inclusione, dell’ascolto e della deliberazione democratica, essi sono determinati, invece, dal prevalere di esigenze quasi sempre dettate da circoli esterni ai partiti, dove risiede il potere economico e finanziario²⁶.

Ne discende che i partiti oggi presenti nello scenario della politica italiana, per lo più, perché possano svolgere compiutamente la loro *mission* di

L’Autore afferma che non sarebbe certo per caso che «il principio di dignità sia giunto alla ribalta del costituzionalismo nel momento in cui è apparso ineludibile il rifiuto della imposizione esterna, della costrizione in ogni sua forma, del rispetto profondo dell’umano» (*Ibid.*, p. 19).

²⁶ È noto che parte della dottrina, recentemente, si è orientata in favore della disciplina legislativa della vita interna dei partiti, come attuazione dell’art. 49, Cost. Sono anche stati individuati vari temi sui quali potrebbe essere ipotizzabile una disciplina pubblica. Se quanto abbiamo sostenuto nel testo è vero, ad esempio, una disciplina legislativa dovrebbe garantire innanzi tutto la possibilità per tutti di poter avere un ruolo attivo all’interno dei partiti. In altre parole, l’applicazione dei principi di valorizzazione della persona umana nella formazione sociale partitica, comporterebbe che in via prioritaria sia tutelato «il diritto individuale del cittadino che voglia esercitare il proprio diritto di partecipare all’attività di un partito politico», o più correttamente che sia tutelata «la posizione del singolo in tutti i momenti in cui lo stesso entri in contatto (o in collisione) con l’organizzazione o con l’azione del partito politico» (così L. GORI, *L’attuazione dell’art. 49 Cost.: un difficile “esercizio”. Problemi di metodo e di contenuto*, in *Spazio filosofico*, 2013, p. 455 ss. l’Autore cita un’ampia dottrina sulle tematiche dell’“iscrizione”, l’“espulsione”, la “selezione della dirigenza interna”, cui è fatto rinvio per ogni approfondimento). Le condizioni d’ingresso e di allontanamento di un singolo nel partito politico liberamente prescelto potrebbero essere, pertanto, le materie su cui poggiare le colonne portanti della disciplina legislativa sul corretto funzionamento del metodo democratico all’interno dei partiti. Ma poi, prosegue questa dottrina, tale legislazione dovrebbe intervenire a tutela delle prerogative dei singoli e del loro ruolo attivo, poiché un corretto metodo democratico imporrebbe che, sulla «designazione della dirigenza interna e [sul]la designazione delle candidature alle cariche pubbliche quali momenti qualificanti della definizione degli orientamenti partitici» (*ivi*), la valutazione dei singoli sia correttamente ed equamente valorizzata per non incorrere nella negazione dei diritti individuali delle persone che aderiscono al partito.

strumenti per una presenza pregnante del sovrano nelle decisioni politiche assunte nelle istituzioni formate dai rappresentanti eletti, dovrebbero compiere delle rivoluzioni interne di carattere culturale e organizzativo mai viste. Dovrebbero, infatti, conformare la propria organizzazione interna e le proprie regole di funzionamento a quella presenza, e la loro vita interna dovrebbe, per prima, dar prova di rispetto dei principi fondamentali del costituzionalismo. Non solo per una specie di “parallelismo” meccanico (se non sei democratico in casa tua non puoi pretendere di insegnare la democrazia a nessuno), bensì, per via di una previsione programmatica ineludibile, secondo cui la personalità umana si svolge nelle formazioni sociali all’interno delle quali il metodo deve garantire i diritti inviolabili dell’uomo (art. 2 Cost.). I partiti, invece, come si sottolineava già negli anni ’60 dello scorso secolo (quando il processo degenerativo non arrivava ancora alla fase attuale in cui l’ipotesi di quelle rivoluzioni interne sembra tanto fantasiosa da farci un po’ sorridere), sono «strumenti invecchiati in una realtà nuova»²⁷. Soggetti politici che non possono garantire, così come sono, l’alta missione loro affidata dall’art. 49. Quella, cioè, di veicolare la partecipazione dei cittadini perché concorrano alla determinazione della politica nazionale.

Dalle riflessioni che precedono sembra derivare che quella crescita del fenomeno partitico – che all’osservazione di Kelsen appare «un’evoluzione irresistibile [che] porta in tutte le democrazie ad un’organizzazione del popolo in partiti»²⁸ –, se pensata o pretesa in assenza di un cambiamento radicale della vita interna dei partiti, non ci sarebbe stata. Essi, in altri termini, con riferimento alla loro vita interna, avrebbero dovuto avviarsi (forse quando ancora era tempo) in una strada completamente nuova rispetto a quella sin lì percorsa, essendo mutata la prospettiva delle relazioni fra masse e partiti, dato che questi già da un secolo (rispetto a quando Kelsen scriveva) avevano inciso nel tessuto sociale e nelle realtà politiche d’occidente. Il fenomeno si sviluppa, invece, subito dopo l’avvio dell’esperienza repubblicana italiana, pur se in misure e modalità differenti, verso una direzione che espone il mondo dei partiti ad altre tendenze irresistibili, dai caratteri forse inattesi ma congeniali alla spinta antidemocratica che condurrà alla situazione degli anni che corrono²⁹.

²⁷ L’espressione è di Zampetti che così li definisce in un noto scritto del 1964 (v. P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale*, cit., p. 194 ss.).

²⁸ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. Carrino, Torino, 2004, p. 63.

²⁹ Si è osservato (C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in www.costituzionalismo.it, 4 novembre 2004) che ultimamente questa metamorfo-

Proseguendo nell'esame del metodo democratico come risultante operativa dei diritti fondamentali della persona umana, sembrerebbe opportuno esaminare il rapporto che intercorre fra l'insieme di quei diritti e quello di partecipazione popolare formalizzato nell'art. 3, cpv., Cost.³⁰. Il concetto di partecipazione in un sistema rappresentativo e pluralista, come è noto, insieme a quello di controllo, trascende la sfera delle decisioni. Chi partecipa e controlla, in sintesi, non solo non nega l'alterità della decisione, ma la presuppone. Persino nell'assolutismo di Rousseau questo concetto è presente pur se nel Contratto Sociale il potere decisionale del popolo è salvaguardato dalla c.d. "ratifica"³¹. In altre parole, il postulato fondamentale

si del sistema partitico si è avvitata «attorno alla spirale dell'antipolitica. Populismo e mercato sono i suoi caratteri portanti. Il berlusconismo uno dei suoi approdi». In realtà, sul ruolo dei partiti, nel post-berlusconismo non sembra esservi un superamento in *melius* rispetto alla situazione che andiamo esaminando. Il fenomeno, peraltro, non si limita al territorio italiano: la tendenza al populismo, alla personificazione del potere (v. per tutti, a tal proposito, M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 1998) e l'influenza dei media pervadono, ora più ora meno, gran parte delle democrazie pluraliste. Tangentopoli aveva determinato, come effetto paradossale, un rifiuto generalizzato del sistema partitico facendo prefigurare un sistema politico senza i partiti (o oltre i partiti. Si veda a tal proposito, E. BETTINELLI (a cura di), *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 167). Un quadro più attuale e critico del fenomeno degenerativo è offerto da G. FONTANA, in *Riforme costituzionali*, cit., *passim*.

³⁰ Sul tema delle radici costituzionali della partecipazione popolare si è sostenuto che «[l]a "partecipazione" vi è prevista [nell'art. 3, 2° comma, Cost.] come un fine generale dell'azione della Repubblica, in stretta unione allo "sviluppo della persona umana" [...] e va intesa anche nel senso che la norma di scopo è, necessariamente, anche norma generale sugli strumenti e dunque sull'intera disciplina giuridica [...]. Pertanto la partecipazione diventa, sulla base dell'art. 3 [...], principio fondamentale delle regole e delle istituzioni repubblicane» (così U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. e dir.*, 3/2006, pp. 154-155).

³¹ Il popolo nella democrazia, sostiene Rousseau, «è, sotto certi aspetti, il monarca, sotto altri il suddito. Non può essere monarca che attraverso i suoi suffragi che sono la sua volontà. La volontà del sovrano è il sovrano stesso» [J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, I, I. Ed. M. Halbwachs, Paris, 1943, trad. it., *Il Contratto sociale*, in P. ALATRI (a cura di), *Scritti politici*, Utet, Torino, 1970, p. 59]. I ruoli dei deputati del popolo, tuttavia, è relegato al rango di mera esecuzione. Essi sono «i suoi commissari; non possono concludere niente in modo definitivo. Ogni legge che il popolo in persona non ha ratificato, è nulla; non è affatto una legge» (J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, cit., II-1, p. 136). Tale volontà sostanzia la sovranità popolare che assume una connotazione di assolutezza paragonata al potere assoluto dato dalla natura a ogni uomo su se stesso. «Come la natura dà ad ogni uomo un potere assoluto su tutte le sue membra, il patto sociale dà al corpo politico un potere assoluto su

della partecipazione prescrive il controllo *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* sull’operato di chi decide. Detto controllo assume, talvolta, il carattere del semplice intervento partecipativo, talaltra, quello della decisione popolare, esulando in quest’ultimo caso, dalla categoria politica della partecipazione. Questa, in buona sostanza, interviene per condizionare la *voluntas* del decisore politico – che può rivelarsi nel potere locale o in quello nazionale – prima (*ex ante*) che assuma una decisione vincolante per tutti (una legge, un provvedimento amministrativo), durante il procedimento istruttorio di un agire pubblicistico (*in itinere*) e dopo (*ex post*), nel proporre al pubblico potere la rettifica, la deroga, la revoca della decisione assunta. Nel caso l’intervento popolare assumesse un carattere decisionale (i *referendum* abrogativi e costituzionali; l’istituto della ratifica di cui parla Rousseau³², saremmo in presenza, da un punto di vista formale, non della partecipazione propriamente intesa, bensì del ruolo decisionale diretto (formalmente non mediato da decisori politici pur eletti a suffragio universale e diretto) del popolo.

Se tutto questo è vero, il legame fra partecipazione popolare e metodo democratico appare inscindibile, presentandosi l’una, perfettamente compenetrata nell’all’altra. Sia nei rapporti fra la società civile e i pubblici poteri che nella vita interna delle libere forme associative dei cittadini e, in specie, dei partiti politici. Il metodo democratico non auspica la partecipazione popolare, la presuppone! Non può verificarsi in assenza di essa. La sua carenza non denuncia un *deficit* superficiale della partecipazione, bensì la sua assenza. Più compiutamente si può affermare che la decisione popolare, da sola, negherebbe la rappresentanza ma questa, priva della partecipazione popolare, annullerebbe il metodo democratico. La rinuncia al metodo democratico è la rinuncia alla democrazia costituzionale. Esso, avendo un valore universale, come si è detto, pervade anche la vita interna dei partiti politici che non possono sottrarsi alle sue forme e alle sue modalità, senza con questo degenerare e ledere alle radici il progetto democratico-costituzionale.

tutti i suoi membri» (J.J. ROUSSEAU, *Du Contrat social*, cit., II-4, p. 152). L’assolutismo non scompare, si trasferisce. Questa sovranità oppone a l’*Etat c’est moi* del monarca assoluto, l’*Etat c’est nous* della democrazia.

³² L’istituto della ratifica è oggi utilizzato in varie forme. Si pensi alla ratifica della Costituzione bolivariana in Venezuela, avutasi con un *referendum* popolare nel 1999. Si veda, in argomento, D. PICCIONE, *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in *Dir. pubbl. compar. ed europeo*, 2005, I, p. 3 ss.

2.b) *Il deficit di metodo democratico nei partiti del Novecento. Per carenza culturale o per scelta?*

Le considerazioni che precedono, rapportate oggi alla realtà della maggior parte dei partiti politici, mostrano una delle più evidenti deformazioni del panorama costituzionale di cui parlavamo in apertura. Tutti i partiti, infatti, parlano di democrazia interna e di partecipazione, ma nella realtà la maggior parte di essi considera il ruolo attivo dei cittadini come una possibilità estranea. Il protagonismo dei cittadini sopra descritto sarebbe pensabile – come meglio vedremo esaminando le riforme sulla partecipazione degli anni '70 del secolo scorso³³ – fuori dai meccanismi organizzativi dei partiti. In altri termini, premesso che la classe politica locale e nazionale potremmo suddividerla per comodità d'indagine in due tipologie (pur nella consapevolezza che le due tipologie, nella realtà, spesso si confondono): quella che non governa ma dirige i partiti, quella che governa ed occupa (per via della rappresentanza) gli organi decisionali del potere pubblico (statale, regionale, locale, ecc.), per la prima delle due non può esistere soggezione alla cosiddetta “base degli iscritti” poiché storicamente il rapporto interno è centralistico e procede dall'alto in basso. Per la seconda, invece, si dà atto che il sistema dei principi e dei diritti costituzionali esiste, ma siccome i cittadini hanno scelto i propri rappresentanti, la “soggezione partecipativa” ai cittadini (insomma, il “lasciarsi partecipare” durante l'esercizio del mandato elettorale) sarebbe anche possibile ma non proprio auspicabile.

La partecipazione popolare (o ruolo attivo della maggioranza degli iscritti), in quasi tutti i partiti politici (o nella maggioranza di quelli che nell'attuale sistema elettorale italiano, ad esempio, hanno un ruolo effettivo nelle consultazioni elettorali) è limitata a ristrette e rare occasioni congressuali. Per il resto, la pratica delle assemblee degli iscritti, come sede privilegiata di decisioni importanti, appartiene a un passato obliterato da un pezzo. Queste assemblee, che in altri tempi si definivano “di base”, puntavano alla definizione di strategie e linee organizzative della struttura interna, all'elezione degli organi dirigenti e di garanzia, alla scelta dei candidati per le competizioni elettorali, ecc. Progressivamente tale modalità di funzionamento interno è andata scemando lasciando campo libero a un crescente verticismo oligarchico a tutti i livelli che con il tempo ha portato le masse degli aderenti all'isolamento e all'inutilità. Si afferma così una specie di predominio dei “migliori” che privilegia ristretti gruppi dominanti in lotta fra loro per la difesa di posizioni di potere. Congiuntamente si afferma nei

³³ V. *infra*, cap. III.

partiti un sistema lobbistico di carattere economico/finanziario che rappresenta una “committenza” d'affari più o meno lecita, ma quasi sempre predominante.

Per soggettività organizzative di questo genere la partecipazione popolare al proprio interno (dunque la “presenza” del sovrano sopra descritta) è un “di più” di cui è meglio fare a meno. Salvo, poi, da parte dei partiti politici, a inserire quasi sempre nei rispettivi programmi elettorali, progetti di partecipazione popolare che valgono però solo come demagogiche operazioni di *marketing* elettorale. In sintesi, nella classe politica contemporanea, generalmente predomina la convinzione che la politica sia e debba restare appannaggio esclusivo delle oligarchie dei partiti.

In dottrina si considera il fenomeno della marginalizzazione del metodo democratico come la risultante di una carenza culturale cronica della società italiana. Si afferma infatti, che «il “metodo democratico” trova applicazione efficace soltanto in presenza di una società culturalmente sviluppata che abbia completamente fatto propri i valori e le regole della democrazia»³⁴. E sembra che si voglia spiegare con tali carenze la “cautela” mostrata dai partiti italiani nella sua applicazione al proprio interno. L'arretratezza culturale della società italiana che si manifesta ancora oggi, si aggiunge, «può forse giustificare la cautela dimostrata dai dirigenti dei due grandi partiti di massa. Tuttavia resta il dubbio che la formula dell'accentramento oligarchico non potesse trovare una graduale attenuazione»³⁵. Bisognerebbe ammettere, però, che è “cauto” chi è “consapevole”, dunque “conosce”. In presenza della conoscenza di ciò che al momento si evita, non di arretratezza culturale bisognerebbe parlare, bensì di scelta consapevole (di cautela, appunto). Dal dibattito costituzionale e dall'impegno profuso dalla ricerca umanistica prima durante e dopo la Costituente si evince che la classe politica italiana abbia sempre avuto a disposizione un bagaglio culturale più che sufficiente. La scelta sarà stata cauta, indubbiamente, ma nei “consapevoli” capi dei partiti del Novecento è rimasta la *communis opinio* dell'assolutezza del sistema rappresentativo e dell'inevitabilità della rinuncia alla democrazia costituzionale che prescrive.

In realtà, il superamento dell'arretratezza culturale della società italiana «che ancora oggi si manifesta in numerose forme»³⁶ e l'attuazione del meto-

³⁴ Così M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, Cedam, Padova, 2 voll., 1998-2003, p. 252.

³⁵ *Ivi.*

³⁶ *Ivi.*

do democratico in mancanza del quale ogni tipo di partecipazione popolare sarebbe inesistente, costituiscono, nella lungimiranza dei padri costituenti, un complesso e grande programma costituzionale consegnato nelle mani della Repubblica del futuro. In altre parole, l'innalzamento del livello culturale della società avrebbe dovuto accompagnare la "scoperta" del metodo democratico dentro e fuori i partiti partendo da un'inversione della cultura politica e giuridica che non si è inverata. Le tensioni internazionali che bloccano l'avvio di questo percorso non possono essere indicate come "giustificazioni" della rinuncia da parte di un sistema partitico cui conviene non cambiare nulla, al proprio interno, e fingere di cambiare i rapporti fra cittadini e pubblici poteri, all'esterno, come si è verificato dopo le riforme degli anni '70 e '90 del secolo scorso. Le esperienze di democrazia partecipativa ispirate alla legislazione nazionale e alle normative statutarie locali descritte più avanti³⁷, infatti, non hanno sortito l'auspicato elevamento culturale che, semmai, doveva avviarsi nelle scuole, nelle università e dentro ai partiti stessi³⁸.

Più credibile sembra essere l'ipotesi che le recenti generazioni di politici, per via di una divaricazione sempre più ampia fra programmi curriculari scolastici e universitari, da un lato, e esigenze di preparazione dei giovani dall'altro, siano cresciute in un amalgama culturale molto più misero che nel passato. Da ciò deriva inevitabilmente che oggi sfugge fatalmente, anche per scarsa conoscenza del costituzionalismo, la coniugazione fra principi di dignità-libertà-eguaglianza, da un lato, e rappresentanza-partecipazione-democrazia, dall'altro, in una Repubblica che avrebbe dovuto fondarsi, peraltro, sulle autonomie locali e sul più ampio decentramento possibile³⁹. Si avverte la fatica a pensare oltre la centralità dello Stato, e alla democrazia come qualcosa di diverso dalla mera rappresentanza o delega della sovranità. Si fatica altresì, nella cultura politica, a ritenere i partiti non come detentori esclusivi dell'agire politico, bensì come "facilitatori" della sovranità del popolo, a partire dai propri rapporti interni. In questo quadro, le

³⁷ V. *infra*, cap. III.

³⁸ L'elevazione culturale è un presupposto della democrazia che si coniuga con la libertà di associazione. È stato sottolineato, infatti, che «la libertà di associazione [...] deve anche essere libertà culturale: una società non è democratica se non è arricchita da centri di elaborazione e di diffusione della cultura» (così C. GALLI, *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2014, p. 35).

³⁹ Sulla coniugazione fra autonomie locali-democrazia-partecipazione, ci si consenta un rinvio a C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009.

esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa che pure si sviluppano in varie parti, in varie modalità e in diverse entità, in Italia appaiono alla classe politica come fenomeni marginali, anche belli da guardarsi, ma di secondaria importanza.

3. *Il metodo democratico in alcuni momenti del dibattito alla Costituente, la sua marginalizzazione e la nascita dei “custodi”*

Le questioni controverse sopra descritte, come cercheremo di evidenziare sia in questo che nelle successive parti del lavoro, in altre forme ma con simili contenuti, vivono nel dibattito alla Costituente. Il fenomeno dei partiti di massa, all’epifania delle democrazie sociali e pluraliste d’occidente, infatti, è attentamente esaminato dalla dottrina che ne mostra impietosamente i vari aspetti contraddittori⁴⁰. E non si può dire che negli anni di avvio del percorso che dalla caduta del fascismo condurrà alle elezioni del 2 giugno 1946, i partiti politici della svolta di Salerno non fossero consapevoli che i diritti fondamentali dell’uomo fossero universali e vivere, pertanto, in ogni forma associativa e organizzativa delle collettività umane. In realtà alla Costituente, a seguito di un acceso e elevato dibattito, non prevale la tesi di chi avrebbe voluto garantirli anche nella vita interna degli stessi partiti. Con un po’ di colpevole miopia si sottovaluta la portata storica di un progetto costituzionale completamente nuovo – bisognoso di grandi aperture culturali – e prevalgono le paure del momento. Viene meno, su questo importantissimo snodo, il coraggio di rimettere in discussione l’esperienza partitica occidentale consolidatasi a cavallo fra il Diciannovesimo e il Ventesimo secolo, non presentando, tale esperienza, i caratteri di idoneità necessari per l’avvio del cammino verso la nuova Repubblica pluralista.

⁴⁰ La letteratura è molto vasta, ma ci sembrano particolarmente incisive le seguenti opere che del fenomeno partitico si occupano sin dalla sua nascita: V.M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Colin, Paris, 1951; ID., *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, John Wiley, New York, 1959; S.H. BEER, *Modern british politics*, Faber, London, 1969. Più tardi, ma ancora nella prima fase dell’esperienza social-pluralista d’occidente, la definizione di partito “pigliatutto”, coniata da Kirchheimer, si riferisce al partito che non ha più uno stretto legame con gruppi sociali ben definiti e non è più propenso ad elaborare una programmazione di obiettivi condivisa al proprio interno. In esso tale programmazione è riservata ad una leadership di tipo oligarchico [O. KIRCHHEIMER, *The transformation of the west european party*, in J. LA PALOMBARA-M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966, pp. 177-200].

In prima sottocommissione, nella seduta del 19 novembre 1946, il noto emendamento Merli-Mancini così recita: «I cittadini hanno diritto di organizzarsi in partiti politici che si formino con metodo democratico e rispettino la dignità e la personalità umana, secondo i principi di libertà ed uguaglianza. Le norme per tale organizzazione saranno dettate con legge particolare»⁴¹. Si aggiunge nella stessa seduta la proposta di Lelio Basso che rispetto all'emendamento sopra riportato si presenta più blando e meno efficace⁴². Ma i comunisti, sull'emendamento Merlin-Mancini si dichiarano contrari con un intervento dell'On. Marchesi. Invero, l'emendamento su cui si dichiarano contrari, per quanto criticabile e certamente modificabile, coglie proprio nel segno ponendo il problema storico che il sistema dei partiti in quel momento devono affrontare con molto coraggio: la trasformazione della loro vita interna perché l'organizzazione dei partiti passi rapidamente dall'oligarchismo alla democrazia. Si tratta, infatti, del transito necessario per fare in modo che il sistema partitico potesse diventare lo strumento organizzativo delle masse popolari per la realizzazione dell'utopia della sovranità mediante la partecipazione effettiva all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Un passaggio che certamente, oltre che apertura culturale, disponibilità e coraggio da parte del mondo dei partiti, richiederebbe la funzionalizzazione di determinati meccanismi strutturali di controllo e di verifica, e anche qui, come vedremo, non mancano proposte valide.

Marchesi teme che ogni controllo sulla vita interna dei partiti, invece, costituisca un pericolo per la democrazia. In realtà nel suo porsi sulle difensive traspare quale fosse la reale paura del Partito Comunista in quel momento. Egli afferma, infatti, senza entrare nel merito della proposta Merlin-Mancini che «mentre il partito comunista vuole essere lo strumento di rinnovamento e della trasformazione civile e sociale, non pochi sono del parere che esso tenda invece a una dittatura del proletariato [...] la cosa non risponde a verità [...] la violenza non è il mito che i comunisti vogliono porre sugli altari. La dittatura di una classe non è certo lo sbocco finale del programma politico dei comunisti»⁴³. E aggiunge molto significativamente: «anche un Governo con basi democratiche potrebbe, servendosi dell'articolo

⁴¹ *Assemblea Costituente*, cit., Comm. per la Cost., prima sottocomm., sed. 19 novembre 1946, p. 402.

⁴² La proposta di Basso recita: «Art. 3. – Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente e democraticamente in partito politico, allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese» (*ivi*).

⁴³ *Ibid.*, p. 403.

in esame, mettere senz'altro il partito comunista fuori legge»⁴⁴. Dopo il suo intervento, peraltro, si dichiara d'accordo con il più edulcorato e poco efficace emendamento di Basso.

Subito dopo l'intervento di Marchesi, Togliatti ne riprende i contenuti e aggiunge che la formulazione dell'emendamento Merlin-Mancini si presta a plurime interpretazioni e potrebbe dare il pretesto a misure antidemocratiche. Semmai, dice Togliatti, l'emendamento dovrebbe avere un riferimento preciso in direzione del fascismo e propone: «si dica che è proibita, in qualsiasi forma, la riorganizzazione di un partito fascista, perché si deve escludere dalla democrazia chi ha manifestato di essere il suo nemico»⁴⁵. Insomma, Togliatti e Marchesi si dichiarano d'accordo a limitare e controllare la vita dei partiti, ma solo di quello fascista. Gli altri sono tutti democratici e non hanno bisogno di essere controllati. Nasceranno altri partiti non democratici? Non c'è bisogno di niente: ci sono già le «sanzioni previste dal regolamento di polizia che vieta le organizzazioni armate»⁴⁶.

Il centro dell'attenzione è spostato, da Togliatti e Marchesi, da un livello alto – quello che caratterizza l'emendamento in discussione che tocca il protagonismo futuro dei cittadini per l'esercizio della sovranità popolare attraverso la sua presenza attiva in tutte le formazioni sociali dove dovrà realizzarsi la persona umana – alla misura di una paura contingente, per quanto comprensibile e (forse) giustificata. La motivazione è quella detta espressamente da Marchesi: la paura che insieme ai fascisti, la norma sulla vita interna dei partiti possa determinare la messa fuori legge anche del partito comunista tacciato di essere a favore della dittatura del proletariato.

Basso, dal canto suo, insiste nella sua proposta appoggiata da Togliatti e Marchesi, lasciandosi sfuggire qualche considerazione molto discutibile. Dice, infatti, che «l'affermazione che sono ammessi i partiti i quali accettino il metodo democratico della lotta politica implica delle limitazioni, poiché presuppone una valutazione in merito alle dottrine seguite dai partiti»⁴⁷. Ma il metodo democratico non è una “dottrina”: si racchiude in formule organizzative, in tecniche comunicative, in modalità e regole di svolgimento delle riunioni e delle assemblee interne. Insomma, esso si sostanzia in una serie di regole e modi di funzionamento che devono garantire tutti i diritti della persona umana sanciti dalla Costituzione, all'interno di una struttura organizzativa di partito.

⁴⁴ *Ivi.*

⁴⁵ *Ivi.*

⁴⁶ Così Concetto Marchesi, *ivi.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 405.

Una specie di accordo si raggiunge per interessamento di Moro che propone un emendamento alla formula di Basso. Da un lato, si raccoglie la stessa formula, dall'altro, si conserva l'esigenza che i partiti politici al loro interno assicurino il metodo democratico⁴⁸. Togliatti esce un po' dalla visione corta che fino a quel momento aveva caratterizzato i suoi interventi raccogliendo la proposta Moro. Suggerisce, infatti, il seguente emendamento: «organizzarsi liberamente in partiti politici ed operare democraticamente allo scopo di concorrere alla determinazione della politica del Paese»⁴⁹.

In Assemblea plenaria, tuttavia, arriva la versione dell'art. 47 che poi, quasi identica, diventerà art. 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». L'avvio della discussione sull'art. 47 in plenaria, rilancia le motivazioni più profonde sul metodo democratico nel sistema dei partiti. Carlo Ruggiero, esponente del Partito Socialista dei Lavoratori, nel criticare l'eccessiva stringatezza del dettato pervenuto in Aula, pone l'accento sull'importanza dell'articolo in esame, poiché, a suo dire, può diventare «il più significativo e anche il più importante della Carta costituzionale per la grande influenza che può esercitare sulla vita politica nazionale»⁵⁰. Secondo la sua formulazione attuale, dice il Ruggiero, si direbbe che la materia del metodo democratico sia rivolta solamente all'esterno della realtà dei partiti. In altri termini, il metodo riguarderebbe i rapporti fra partiti e fra questi e i pubblici poteri. Invece, il metodo democratico deve caratterizzare anche la vita interna dei partiti. Richiamando in parte l'intervento di Togliatti svolto nella prima sottocommissione, il Ruggiero evidenzia l'inconsistenza (o la strumentalità) della critica dell'esponente comunista relativa alla presunta anti-democraticità dell'imposizione del metodo democratico all'interno dei partiti. Togliatti sostiene che anche un partito che al proprio interno non usi metodo democratico sia legittimato all'esistenza⁵¹, ma pensava ad altro. Aveva altri timori. L'osservazione di

⁴⁸ La formula suggerita dall'On. Moro è la seguente: «possono organizzarsi ed operare liberamente e democraticamente in partiti politici» (cfr. *Ibid.*, p. 406).

⁴⁹ *Ivi.*

⁵⁰ *Assemblea Costituente*, cit., Ass. plen., sed. 21 maggio 1947, p. 4111.

⁵¹ Nella seduta del 19 novembre 1946, in prima sottocommissione, Togliatti aveva sostenuto che «mentre oggi si conoscono i partiti esistenti, domani potrebbero svilupparsi in Italia un movimento nuovo, anarchico, per esempio, e si domanda su quali basi lo si dovrebbe combattere. [...] dovrebbe essere combattuto sul terreno della competizione politica democratica, convincendo gli aderenti al movimento della falsità delle loro idee, ma non si

Ruggiero è persino ovvia: come potrebbe un partito che decide di praticare al proprio interno il metodo anti-democratico – magari avvalendosi della rinuncia dei propri aderenti alla democrazia – pretendere di esistere? Si nega ad essi, dice il Ruggiero, «il diritto che costoro hanno già calpestato, inquantoché il metodo antidemocratico è incompatibile con il principio della libertà»⁵². Ancora, soggiunge l'esponente socialista, come si può pensare che un partito politico che non usa il metodo democratico al proprio interno (calpestando la sfera dei diritti della persona, di manifestazione del pensiero, del dissenso e dell'essere minoranza, dell'essere capaci di portare idee nuove, valide e dignitose come tutti), entrando in relazione con gli altri partiti, la società e le istituzioni della Repubblica possa rinunciare al metodo anti-democratico⁵³? Infine, dice il Ruggiero, tutte le associazioni hanno, a prescindere, il diritto particolare all'esistenza? Dipende. Viene prima l'interesse generale. Questo vale per vari altri diritti particolari, vale anche per i partiti. «[I] particolare diritto all'esistenza da parte dell'associazione antidemocratica [...] automaticamente si pone in una posizione di antitesi, di conflitto, di dissidio con l'interesse generale, cioè con l'interesse della collettività; [...] non possiamo non far valere quella grande affermazione di diritto secondo la quale tutti i principi particolari ed individuali, anche quando meritano la tutela e la garanzia della legge, devono cedere se si trovano in contrasto con quello che è il diritto della collettività, che è un diritto veramente sovrano e intangibile»⁵⁴. Insomma, non tutte le associazioni hanno diritto alla tutela. Vi sono quelle che perseguono fini antidemocratici e per questo solo motivo rappresentano una minaccia alla vita sociale del Paese e la sua soppressione non sarebbe una lesione del diritto.

potrà negargli il diritto di esistere e di svilupparsi, solo perché rifiuta alcuni dei principi contenuti nella formula in esame» (così Togliatti in *Assemblea Costituente*, cit., Comm. per la Cost., prima sottocomm., sed. 19 novembre 1946, p. 403). La “formula in esame” cui si riferisce Togliatti è l'emendamento Merlin-Mancini che suscita subito, come detto nel testo, la reazione di Marchesi e Togliatti.

⁵² *Assemblea Costituente*, cit., Ass. plen., sed. 21 maggio 1947, p. 4112.

⁵³ Per la sua importanza, si riporta il passaggio dell'intervento di Ruggiero citato nel testo: «[c]oloro i quali abbiano adottato il principio dell'antidemocraticità nella struttura interna, cioè nei confronti di se stessi, direi quasi contro se stessi, quando poi entrano in rapporto con gli altri, quando operano cioè in campo nazionale, quando entrano nella lotta politica, avendo già questo principio, questa concezione, questa natura, questo carattere, rinunceranno al metodo antidemocratico? [...]; perché la storia dice che tutti i grandi partiti i quali adottano, nell'ambito interno, la forma antidemocratica, hanno per principio la conquista violenta del potere e quindi la soppressione della libertà» (*ivi*).

⁵⁴ *Assemblea Costituente*, cit., Ass. plen., sed. 21 maggio 1947, pp. 4112-4113.

Sull'osservazione di Marchesi (espressa in sottocommissione riferendosi all'articolo Merlin-Mancini) secondo cui detta norma potrebbe essere interpretata male da un Governo ostile e usata per mettere fuori legge il Partito comunista che tutto è fuorché violento e antidemocratico, Ruggiero ribatte con molta semplicità che se ci preoccupassimo di come le norme saranno interpretate nel futuro probabilmente non ne scriveremmo affatto. Il rischio paventato da Marchesi, in altri termini, lo corrono tutti i partiti. Semmai si tratterebbe di capire chi sia il valutatore. L'orientamento del costituente cade sulla Corte costituzionale o su una commissione paritetica di tutti i partiti esistenti.

Il dibattito prosegue e l'On. Mastino, persuaso che la frase "con metodo democratico" contenuta nell'art. 47 proposto dalla Commissione potrebbe ingenerare confusioni e ambiguità – poiché anche nell'organizzazione interna ai partiti bisognerebbe evitare il rischio che «sotto il pretesto dell'affermato contenuto democratico taluni partiti, che democratici non sono, possano avere diritto di cittadinanza»⁵⁵ –, propone un emendamento che introduce dei limiti e chiede che siano inseriti elementi più certi. Ma il proponente, nel testo proposto, non omette la parte che si riferisce alla necessità del metodo democratico. Anzi, in una certa misura ne chiarisce i lineamenti⁵⁶.

Particolare interesse desta l'emendamento Mortati-Ruggiero svolto nella stessa seduta, nato a seguito del ritiro di un emendamento che Mortati aveva presentato da solo⁵⁷. L'emendamento precisa sostanzialmente il concetto di "metodo democratico". Nella presentazione dell'emendamento, Mortati, illustrando l'elevato senso della formulazione, sostiene che la «democraticità dell'organizzazione interna, [...] appare consona a tutto lo spirito della nostra Costituzione. [...] È nei partiti infatti che si preparano i cittadini alla vita politica e si dà modo ad essi di esprimere organicamente la loro volontà, è nei partiti che si selezionano gli uomini che rappresenteranno la nazione nel Parlamento. Mi pare quindi che non si possa prescindere anche per essi dall'esigere una organizzazione democratica»⁵⁸. Quanto al controllo

⁵⁵ *Assemblea Costituente*, cit., sed. 22 maggio 1947, p. 4159.

⁵⁶ Il testo dell'emendamento Mastino è il seguente: «Tutti i cittadini hanno diritto di organizzarsi liberamente in partiti, per concorrere, nel rispetto delle libertà fondamentali e dei diritti garantiti dalla presente Costituzione, a determinare la politica nazionale».

⁵⁷ L'emendamento Mortati-Ruggiero è il seguente: «[t]utti i cittadini hanno diritto di riunirsi liberamente in partiti che si uniformino al metodo democratico nell'organizzazione interna e nell'azione diretta alla determinazione della politica nazionale» (*Assemblea Costituente*, cit., sed. 22 maggio 1947, p. 4159).

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 4159-4160.

di questa democraticità interna, anche a fronte delle preoccupazioni espresse da varie parti, potrebbe svolgersi, dice Mortati, semplicemente con il deposito degli statuti sui quali, tuttavia, proprio per le implicazioni costituzionali del metodo democratico, si potrebbe ritenere opportuno l'intervento della Corte costituzionale o, in alternativa, quello di organismi formati dagli stessi rappresentanti dei partiti. Tali riflessioni coinvolgono altri costituenti che si manifestano sensibili, sviluppando su questa importante tematica un interessante dibattito⁵⁹. Il relatore, On. Merlin, a nome della Commissione, esprime parere negativo sugli emendamenti presentati suscitando il ritiro di alcuni di essi: Sullo e Bellavista, ma significativamente l'On. Moro aderisce all'emendamento Mortati-Ruggiero. Nel suo intervento per dichiarazione di voto, l'On. Moro, con la consueta chiarezza, riporta il dibattito sulle questioni centrali in discussione mostrando grande sensibilità per la costruzione di questa nuova esperienza costituzionalista e afferma che i partiti sono «organismi i quali devono operare con metodo democratico quale è universalmente riconosciuto, ed è evidente che, se non vi è una base di democrazia interna, i partiti non potrebbero trasfondere indirizzo democratico nell'ambito della vita politica del Paese. Non credo che vi sia su questo punto alcun pericolo. Si tratta soltanto di stabilire che l'organizzazione interna debba ispirarsi a principi democratici, escluso ogni controllo intorno ai programmi e intorno alle mire remote dei partiti, cose queste che darebbero luogo veramente a pericoli che vogliamo evitare. Per questa ragione voteremo in favore dell'emendamento Mortati»⁶⁰.

Le opinioni contrarie agli emendamenti espressi, comprese quelle legate alla contingenza del momento storico vissuto in quegli anni, teleologicamente potrebbero essere assimilate agevolmente al tipico atteggiamento “di sufficienza” nei confronti del ruolo attivo degli aderenti e militanti (la c.d. “base” degli iscritti). Non è superfluo rilevare che tale atteggiamento, presente nel *modus operandi* della quasi totalità dei rispettivi apparati professionali, caratterizzerà la politica nei partiti per tutto il tempo successivo e condurrà questi, alcuni decenni dopo, alla loro deriva. L'On. Laconi, infatti, nel giudicare addirittura di «estrema gravità [gli] emendamenti che sono

⁵⁹ L'On. Bellavista, presentando il suo emendamento, richiama con interesse le riflessioni di Mortati e Ruggiero. Afferma che «si può essere democratici *ab extra*, ma si può essere antidemocratici *ab intra*; un partito, cioè, può svolgere la sua attività nell'agone politico nazionale democraticamente, rispettoso, ligio alle regole della democrazia, ma può nel suo interno essere retto da un principio che capovolga il principio di Archimede della democrazia, che vada cioè non dal basso verso l'alto, ma che dall'alto discenda invece verso il basso» (*Ibid.*, p. 4160).

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 4164-4165.

stati presentati»⁶¹, sostiene che le garanzie di democraticità interna ai partiti sarebbero quasi nelle cose, poiché esisterebbero «di fatto e vi saranno sempre più, a mano a mano che si svilupperà la vita democratica del Paese, ed è il controllo che gli aderenti stessi esercitano nel proprio partito. Tutti i partiti, infatti, hanno statuti e norme sancite negli statuti alle quali gli aderenti possono sempre appellarsi»⁶². Quasi che la garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, all'interno dei partiti da sempre in mano alle oligarchie non sia necessaria. Le argomentazioni di Laconi vanno poi, sui soggetti eventualmente preposti al controllo della democraticità interna dei partiti, ma dalle sue considerazioni traspare chiaramente un po' di pretestuosità, poiché si limita all'ipotesi che tale controllo sia effettuato da altri partiti o da organi da essi controllati. Mortati, invece, aveva proposto anche l'attivazione della Corte costituzionale. Questa, infatti, essendo giudice delle leggi e arbitro della costituzionalità dell'ordinamento indossa la veste più imparziale possibile. E rispunta nel suo intervento il vero motivo che porta il suo raggruppamento alla posizione di netta chiusura che porterà poi, per via del ritiro, come vedremo, dell'emendamento Mortati e all'approvazione dell'articolo quasi nella stessa formulazione del testo proposto dalla Commissione. L'ipotesi del controllo sulla vita interna dei partiti, afferma Laconi, infatti, si presterebbe «a qualsiasi possibilità di intervento illecito e di intromissione nella vita degli altri partiti, soprattutto se di minoranza»⁶³. È del tutto evidente, oggi, che l'On. Laconi si sbagliava! L'Assemblea decide di confermare il testo della Commissione, come noto, ma oggi più che mai scivola inesorabilmente, come su un piano inclinato, l'intero sistema dei partiti e con esso l'impalcatura complessiva della sovranità popolare.

A seguito del serrato dibattito, Mortati ritira il suo emendamento non senza una motivazione per certi versi persino toccante⁶⁴, pur se l'On.

⁶¹ *Ibid.*, p. 4165.

⁶² *Ivi.*

⁶³ *Ivi.*

⁶⁴ Si riporta uno stralcio significativo del suo intervento che annuncia il ritiro dell'emendamento: «Il mio emendamento era stato anche ispirato dal consenso che mi pareva si fosse eloquentemente manifestato in questa Assemblea. (Commenti). Ricordo che l'onorevole Calamandrei, parlando in sede di discussione generale, si è pronunciato nel senso di affermare l'esigenza che la Costituzione non ignori il fenomeno dei partiti. Inoltre l'onorevole Basso, il quale già in sede di Commissione aveva anch'esso sostenuto questo punto di vista, ha ribadito qui in Assemblea l'esigenza di una regolamentazione dell'ordinamento dei partiti. L'onorevole Saragat ha egli pure ribadito la stessa necessità, ed anzi si è spinto fino al punto di richiedere che, nei riguardi dei partiti, venga adottata quella stessa disposizione che noi abbiamo sancita per la stampa, quella cioè relativa al controllo o alla pubblicità dei

Bellavista dichiara di farlo suo, ma senza successo. La norma costituzionale che deriva dal dibattito di cui abbiamo brevemente parlato, risente fortemente del clima creatosi a seguito delle espresse preoccupazioni di una parte politica.

Ma è ingiustificato il timore dei comunisti? Non si può negare che il retroterra politico della fase costituente fosse particolarmente acceso. Ne è testimonianza di lì a breve, l'avvio della *conventio ad excludendum* contro il principale partito della sinistra italiana. La chiusura netta riferita a una chiarificazione su cosa debba intendersi per “metodo democratico” (chiusura scarsamente argomentata, imputabile solo a quel timore), tuttavia, rappresenta una caduta del livello del dibattito costituente. Specie da parte di uomini di grande levatura culturale (come Concetto Marchesi) che sembrano perdere di vista la posta in gioco, lo spessore storico della svolta che si sta per compiere, e la necessità che i partiti escano al più presto dalla fase dell'oligarchismo congenito per trasformarsi in quella scuola di democrazia che nella Repubblica pluralista da costruire appare come un'esigenza imprescindibile.

Non si può certo affermare, tuttavia, che la norma costituzionale entrata in vigore sia completamente priva di una cogenza dinamica. Anche dicendo semplicemente che «[t]utti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» si pone in capo ai partiti politici l'obbligo di conformazione al “metodo democratico”. Ma la debolezza della formulazione prescelta è, da un lato, nel rilascio alla libera interpretazione di cosa e quale sia la consistenza del metodo, dall'altro, sui forti dubbi che si producono circa la necessità della verifica dell'esistenza, nella vita interna dei partiti, del metodo democratico. Sembrerebbe scontato che ci debba essere un rinvio al legislatore di attuazione, ma potrebbe accadere, come nei tempi che corrono, che siano il Governo e (in sede di conversione) un Parlamento non rappresentativo a tentare l'attuazione di questo articolo (lo vedremo più avanti)⁶⁵.

In realtà, la trasformazione dei partiti politici, per la realizzazione del grande progetto pluralista costituisce la *conditio sine qua non*. In sua as-

bilanci. Vi è stato quindi un coro di voci favorevoli a tale orientamento; ed appunto a questo coro di voci si era ispirato il mio emendamento. Poiché mi avvedo che questi consensi, che apparivano così chiari e concordanti, sono venuti meno, non desidero esporre ad un sicuro insuccesso la mia proposta, e quindi la ritiro, pur riaffermando il bisogno che uno Stato, il quale voglia poggiare su basi saldamente democratiche, non possa tollerare organismi politici che non si ispirino anche nella loro struttura interna a sistemi e a metodi di libertà» (*Ibid.* p. 4167).

⁶⁵ V. cap. IV, par. 2c.

senza il progetto diventa impossibile. Passa interamente dall'utopia all'illusione poiché manca il partito che organizza, certamente, ma anche quello che educa, che istruisce, che fornisce strumenti a milioni di cittadini perché si innalzino ad un livello di emancipazione cultural/politica idoneo per l'esercizio della sovranità. Come si potrebbe fare tutto questo senza che il metodo democratico all'interno dei partiti diventi, quanto meno, esplicitamente obbligatorio?

Il timore dei comunisti, d'altronde, non era del tutto ingiustificato, si diceva, ma un grande partito (parafrasando Togliatti) va lontano e soprattutto vede molto lontano. Sarà che negli anni della Costituente e in quelli che immediatamente li precedono, i partiti politici sono visti come l'emblema della democrazia, ogni tentativo di disciplinare il loro funzionamento interno e porre regole «richiama, inevitabilmente, alla memoria i controlli polizieschi del regime autoritario appena abbattuto»⁶⁶. E forse i comunisti hanno un po' ragione nel coltivare il timore di vedere sciolto il loro partito, ma la chiusura ermetica su una maggiore chiarezza come proposta da Mortati ed altri, tendenzialmente porta a perpetuare e massimizzare, negli anni successivi, quei caratteri negativi dell'organizzazione oligarchica interna⁶⁷.

Né può dirsi, infine, che altri partiti, che pure su questo argomento avevano trovato accordi e convergenze, si siano battuti alacramente. In fondo, Togliatti e Moro, come si è visto, avevano trovato un accordo in sottocommissione, dunque spazi per evitare irrigidimenti, forse, ce n'erano ancora e verrebbe da chiedersi fino a che punto si siano spinti gli sforzi di tutti. Pur riconoscendo lo slancio di quanti avrebbero voluto che passasse l'emendamento Mortati-Ruggiero, verrebbe da osservare che la mancata approvazione dell'emendamento in questione, in realtà, sia da ricercare nell'incapacità dei partiti del secondo dopoguerra (chi più chi meno) di guardare coraggiosamente oltre i rispettivi schemi organizzativi e di vita interna che, per quanto diversi (forse, ma in cosa poi? Il verticismo della democrazia Cristiana non era meno asfissiante del c.d. centralismo democratico, che in una seconda fase della storia del movimento operaio, nel vecchio continente, diventa causa di tutti i fallimenti delle esperienze comuniste del novecento), trovano però nell'oligarchismo e nel leaderismo, accompagnato da un burocratismo sviluppatosi a dismisura già dai primi anni della Repubblica, una

⁶⁶ M. CERMEL, *La democrazia*, cit., I, p. 26.

⁶⁷ Afferma Pasquino quarantacinque anni dopo: «[i]l problema della democrazia nei partiti è, dunque, inesorabilmente insito nella formulazione dell'art. 49 ed è, comunque, prepotentemente esploso nel corso della pratica di competizione politica negli anni successivi e fino ad oggi» (G. PASQUINO, *Art. 49*, cit., p. 23).

comune identità⁶⁸. Non a caso, come si è detto, si consolidano ben presto forme di vita interna che «escludono qualsiasi possibilità di sviluppo autonomo della democrazia interna dei partiti e, tantomeno, di una disciplina imposta con legge statale»⁶⁹.

L'acutizzarsi dello scontro fra i principali partiti di massa all'epifania della legge “truffa”⁷⁰ determina una marginalizzazione delle questioni relative alla democrazia interna. Essa troverà da quel momento, anche con la guerra fredda, seppure in maniera discontinua, sempre meno spazio fra le preoccupazioni della classe politica. Il 1953 segna l'apertura di una fase in cui la mancanza di ogni controllo su queste questioni, favorisce nei partiti «degenerazioni sempre più gravi destinate a culminare nelle vicende giudiziarie del 1992»⁷¹.

Non si può dire nemmeno, sotto un altro profilo, che nel periodo successivo alla nascita della Repubblica le masse degli aderenti ai partiti siano rimaste amorfe. Anzi, mostrano una vitalità fortissima che fa ben sperare nella riuscita del progetto di trasformazione partitica. Nei quattro mesi che vanno dal gennaio all'aprile del 1946 si svolgono, infatti, i primi congressi

⁶⁸ In questo, molto attenta è l'analisi di P. VIRGA, in *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 14 ss. – per quanto anch'essa in parte allineata alla tradizione orlandiana – che sottolinea il verticismo interno ai partiti di massa anticipando un po' quello che osserverà acutamente dopo pochissimi anni all'avvio delle esperienze costituzional-pluraliste europee M. DUVERGER, in *Les partis*, cit., p. 161 ss. sul fenomeno della c.d. *auto-cratie déguisée*.

⁶⁹ Così M. CERMEL, *La democrazia*, cit., I, p. VIII.

⁷⁰ Legge 31 marzo 1953, n. 148, voluta da De Gasperi per arginare il concreto pericolo che nella seconda legislatura per la DC i risultati potessero essere diversi dalla prima elezione politica del 1948. Detta legge, come è noto, introduce un premio di maggioranza del 65% alla Camera dei deputati alla lista o al raggruppamento di liste collegate che avesse raggiunto il 50% più uno dei voti validi. Per la DC bisogna eliminare il rischio di non riavere i consensi conquistati nella prima elezione politica del 1948 e, per ottenere il premio di maggioranza alle le elezioni politiche di giugno 1953, stringono alleanza con la DC il Partito socialista democratico, il Partito liberale, quello repubblicano, il Partito sardo d'Azione e la *Südtiroler Volkspartei*. Il tentativo di De Gasperi, tuttavia, anche fra i partiti alleati alla DC, non trova unanime consenso: Parri, Calamandrei e Codignola, in contrasto al tentativo degasperiano, fondano l'Unità Popolare. De Gasperi perde la sfida da lui stesso lanciata. Alle elezioni politiche del 1953, infatti, la sua coalizione ottiene il 49,8% dei voti. I partiti che fanno parte della coalizione arretrano (la DC perde l'8,4%), mentre i partiti della sinistra (PCI e PSI) che avevano condotto un'acerrima battaglia contro la legge “truffa” ottengono 35 seggi in più. Anche i partiti di destra, monarchici e missini aumentano il numero dei loro deputati. Il 31 luglio del 1954 la legge è abrogata.

⁷¹ *Ivi*.

dei partiti di massa con il coinvolgimento di un gran numero di iscritti. Si inaugura l'epoca della legittimazione dei gruppi dirigenti attraverso la prima stagione congressuale della storia italiana. Si tratta di un breve periodo ma senza precedenti. Si proietta, infatti, in una situazione sociale in cui non esiste una minima tradizione democratica consolidatasi in precedenza e si esce da un ventennio in cui partito, Stato e Nazione sono stati violentemente riuniti in un'unica persona come nelle teorie michelsiane. E di fronte alle convinzioni ideologiche (che costituiscono i principali motivi di adesione ai partiti di massa anche per effetto della nascita dei blocchi contrapposti della guerra fredda) prevalenti sulle scelte programmatiche (non che questo prevalere delle ideologie sui programmi debba essere ritenuto per forza un male: sovente esse hanno positivamente orientato programmi di sviluppo dello Stato sociale e di affrancamento dalla miseria di grandi settori della società italiana), si forma una classe dirigente che diventa "custode" indiscussa degli orientamenti ideologici e programmatici⁷². Si sviluppa all'interno di questi partiti, una dialettica che, pur coinvolgendo strutture di base (attivi regionali, provinciali e locali dove confluiscono numerosi semplici iscritti e, a crescere, delegati delle "istanze" di base), ricade quasi per intero sotto un penetrante controllo verticale che nella sostanza inibisce la crescita della partecipazione dal basso⁷³. Questa è spesso confusa con un mero ruolo di ratifica delle decisioni già assunte nelle segreterie delle istanze superiori. Per quanto questa situazione abbia retto fin quasi a tutti gli anni '80 del secolo scorso, ha oggettivamente determinato un processo di accentramento dei momenti decisionali nelle mani di pochi "custodi", che finisce col tempo per svuotare anche ogni residua parvenza di partecipazione degli aderenti.

4. *I partiti politici e il metodo democratico in alcuni orientamenti della dottrina giuspubblicistica e del pensiero politico del Novecento*

4.a) *Considerazioni introduttive*

Il dibattito alla Costituente sul metodo democratico, come si è visto, è stato deludente. Da un lato, la grande rilevanza data ai partiti posti al centro

⁷² M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 35 ss.

⁷³ Per una buona ricostruzione di questi meccanismi incentrati sul c.d. "centralismo democratico" dichiarato nel PCI, ma praticato anche negli altri partiti di massa v. M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 39 ss.

del sistema delle organizzazioni della sovranità, visti come il perno intorno a cui gira l'intero sistema della nuova democrazia, dall'altro, la sconcertante chiusura del circuito democratico «affidato a una disposizione costituzionale troppo generica e indeterminata»⁷⁴, che lascia libero spazio a un evolversi della dialettica interna ai partiti non rispondente a un chiarimento minimo formalizzato nella Carta. Il tutto è rimandato alla Costituzione materiale che su questo tema specifico dovrebbe avvalersi di prassi e convenzioni, ma la nostra storia giuridica e istituzionale non è fatta di prassi e convenzioni come nei paesi di *common law* nei quali un'altra storia di rivoluzioni, sin dal diciassettesimo secolo, apre scenari differenti.

Mancano in Italia basi normative fondamentali e solide come quelle vantate dall'Inghilterra sin dal *Bill of Rights*, che segue qualche decina d'anni il primo grande attacco all'assolutismo monarchico. Basi che ben contribuiscono alla formazione di un amalgama sociale e politico, inesistente in Italia, dove prevale una concezione del potere e delle organizzazioni che richiama, anche nell'esperienza repubblicana, l'antico assolutismo⁷⁵. Prevale anche nella formazione culturale di molti costituenti, e non in una sola area politica. Vuoi per l'antica tradizione giuridica liberale ispirata alla scuola italiana di diritto pubblico inaugurata da Vittorio Emanuele Orlando poco più di quarant'anni dopo l'entrata in vigore dello Statuto albertino⁷⁶; vuoi per l'esperienza dei partiti comunisti d'occidente nei quali la pratica del centralismo democratico impone il primato di oligarchie di notabili che prevalgono sulle aspettative di partecipazione di migliaia di organizzazioni di base⁷⁷; vuoi per l'inesistenza di una consolidata tradizione autonomista e

⁷⁴ *Ibid.*, p. 74.

⁷⁵ Il concetto di Stato, si rammenta, «inteso quale persona giuridica, come è noto, è estraneo alla dottrina anglosassone, che si preoccupa, invece, di definire la sfera di esercizio della sovranità dei diversi *powers*» (M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 74, nota n. 2).

⁷⁶ Sull'opera di Vittorio Emanuele Orlando per la costruzione di una “nuova” scienza del diritto pubblico orientate ad affermare il primato dello Stato sulla base di una netta distinzione fra ordine giuridico e ordine politico, v. p. tutti, G. AZZARITI, *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Dem. e dir.*, 2011, 1-2, p. 123. Per Orlando è preminente l'equilibrio fra re e Parlamento come modello istituzionale di uno Stato monarchico costituzionale, in cui l'esecutivo non può essere espressione della Camera bassa, bensì derivante dal regio potere. Nel primo caso esso avrebbe origine nei partiti politici, nel secondo avrebbe origine giuridica.

⁷⁷ M. DUVERGER, in *Les partis*, cit., p. 161 ss.

del pluralismo istituzionale che pure trovano riconoscimento formale fra i principi fondamentali dell'art. 5 Cost.⁷⁸.

Con riferimento alla forma di Stato, è estranea alla tradizione giuridica italiana l'idea che la società in qualche maniera compenetri lo Stato. I due, dato che i partiti sorgono dalla società, possono incontrarsi solo nel momento elettorale per la formazione del potere dei rappresentanti. Famosa è la critica del Ranalletti al progetto di Costituzione nel 1947, in cui l'insigne giurista vede l'annullamento della forma di governo. Il Presidente della Repubblica perderebbe l'autonomia di scelta del Presidente del Consiglio dei ministri e dei singoli ministri poiché *designati* dai rispettivi partiti; i singoli ministri non sarebbero più organi dello Stato, bensì *rappresentanti* dei propri partiti. In altre parole, il Governo perderebbe il suo fondamentale prestigio poiché sono i partiti, forze che sono fuori del Governo, i veri organi supremi⁷⁹.

Il parametro basilare di questa visione ottocentesca, che continua a dominare nella cultura giuridica italiana non solo nel periodo della Costituente ma anche, per vari decenni successivi, è costituito dalla separazione fra società e Stato. I partiti e lo Stato, secondo tale ipotesi, possono trovare un marginale punto di contatto nel momento elettorale poiché, sottolinea il Cermel nella sua attenta ricostruzione, «i partiti politici, espressione della società civile, non possono aver nulla a che fare con gli organi costituzionali dello Stato, attraverso il quale si esprime la sua sovranità»⁸⁰. *La sua sovranità*, appunto. Quella dello Stato, non quella del popolo!⁸¹.

4.b) *I partiti nel pensiero costituzionalista tedesco e nel parlamentarismo inglese. Cenni*

Già prima del fascismo, come è noto, il dibattito sui partiti è molto acceso. Particolarmente fuori dall'Italia ma non mancano studi giuridici e politologici che hanno, nel bene e nel male, molta influenza sulle trasfor-

⁷⁸ Per una puntuale ricostruzione della dottrina costituzionalistica tradizionale che caratterizza la formazione giuridica e politica del secondo dopoguerra, cfr. M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 73 ss.

⁷⁹ O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Jovene, Napoli, 1992, p. 547 ss.

⁸⁰ M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 79.

⁸¹ Proprio questo parametro, appartenente al paradigma della centralità statale tipica della scuola di Orlando, condurrà Santi Romano a sostenere il carattere autoritario dello Stato fascista, seguendo un percorso culturale in parte diverso da quello del suo maestro. Su questi argomenti, *amplius*, M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione*, cit., p. 44 ss.

mazioni politiche da Giolitti all'avvento del fascismo⁸². L'importanza dei

⁸² In Germania è noto il dibattito che vede Kelsen opporsi a Triepel sulla teoria dello Stato dei partiti. Per il primo i partiti costituiscono un importante snodo che collega i singoli allo Stato. La democrazia, pertanto, potrebbe «esistere soltanto se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché, tra l'individuo e lo Stato, si inseriscono quelle formazioni collettive che [...] riassumono le uguali volontà dei singoli individui» (H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 56). Invece Triepel, nell'opera citata dal Kelsen (H. TRIEPEL, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Staatsrecht und Politik, Berlino, 1927, p. 31), sostiene che l'ordine giuridico non potrebbe far derivare lo Stato dalla volontà di organizzazioni sociali che rappresentano «i più incerti degli aggregati», a differenza delle organizzazioni professionali che, a detta del Triepel, potrebbero ben fondare lo Stato.

Con riferimento al ruolo dei partiti politici, da un punto di vista più ampio, in tempi non più recenti ma non lontanissimi, la sobria analisi di Leibholz disegna a chiare tinte il quadro politico-culturale che in epoca liberale contiene l'evolversi del sistema dei partiti. Partendo dalla concezione moderna del deputato “libero” da condizionamenti esterni nel suo operato di rappresentante, dunque privo del mandato imperativo poiché egli è componente di un apparato di *élite* – Leibholz sostiene che «un parlamento composto dall’“*élite*” del popolo, debba avere il compito di prendere le migliori decisioni possibili per la nazione, e che a un parlamento così costituito debba essere conferito il massimo potere possibile», ritenendo che queste siano «conseguenze che derivano, per così dire, da sé, dalla fede nelle qualità creative del parlamentarismo rappresentativo» (così G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, S. FORTI (a cura di), Giuffrè, Milano 1989, p. 384) – l'Autore raffigura il quadro oppositivo del liberalismo al ruolo centrale dei partiti politici. Questi, infatti, vincolano i deputati che non sono più liberi, e «tollerare i partiti politici avrebbe gravemente messo in pericolo la libertà dei deputati e avrebbe al contempo minacciato il parlamentarismo nei suoi fondamenti» (*ivi*). Da qui discende, secondo l'Autore il motivo più profondo per il quale, in tutto il periodo delle costituzioni liberali da quelle ottriate a quelle approvate, i partiti politici non sono stati presi in considerazione nelle carte né – fatte salve alcune eccezioni – nella dottrina giuspubblicista. In seguito, dalla società proviene sempre più la spinta delle nuove organizzazioni popolari e le costituzioni ne sono forzatamente influenzate, ma quanto forte sia la titubanza del potere e della cultura politica borghese a riconoscere una novità così travolgente come il *Parteinstaat*, dice Leibholz, «si evince forse nel modo più chiaro dal fatto che la Costituzione di Weimar si facesse continuatrice della costituzione bismarckiana e che non menzionasse affatto, nella parte organizzativa, i partiti, e nella seconda parte [...] li nominasse solamente in un contesto tale da lasciar chiaramente intendere che il costituente non aveva avuto un'alta considerazione di essi» (*Ibid.*, p. 385).

Particolare interesse desta una recente ricostruzione del fenomeno, riferita alla forma partito (v. M. REVELLI, *Finale*, cit., p. 65 ss.). Si evidenzia nell'opera citata, infatti, un parallelismo impressionante fra fordismo e struttura organizzativa dei partiti di massa, vedendoli evolversi quasi contemporaneamente con le stesse forme. Persino nelle teorizzazioni organizzative degli anni della rivoluzione d'ottobre. Vi è, dice Revelli, una perfetta sovrapposizione di piani di ambiti differenti che però convergono in un'unica forma organizzativa. Il governo della fabbrica quello dell'economia e quello delle masse «unificati, anzi identifi-

partiti politici, con uno sguardo all'esperienza inglese che da tempo concepiva il Parlamento come rappresentanza partitica e l'esecutivo come maggioranza di partiti, è colta con lungimirante acume da Nicolò Gallo⁸³ che in un saggio antepone le questioni sociali a quelle politiche e vede nella dialettica fra due grandi partiti, come in Inghilterra, il meccanismo migliore per la stabilità dei governi⁸⁴. Il Gallo evidenzia la profonda sfiducia del Paese nella politica e si augura che i partiti politici possano diventare catalizzatori di una nuova centralità del Parlamento, pur non tralasciando di condannare senza remore i partiti a base personalistica che si muovono sui terreni della clientela e dell'idolatria dei capi. Auspica il risveglio della battaglia politica che si combatte sul campo incruento delle idee. Non che il parlamentarismo dell'Inghilterra a cavallo fra il diciannovesimo e il ventesimo secolo fosse il massimo della rappresentanza democratica: anche nel Paese della più antica democrazia rappresentativa si vivono contraddizioni che hanno radici antiche.

Un grande storico come Namier, rappresenta un Parlamento inglese di fine settecento come un insieme di uomini d'affari lontanissimi dal mondo reale, dalla società e dalla miseria dilagante nell'Inghilterra liberale⁸⁵. Ma questa diversificazione fra le organizzazioni politiche dei cittadini all'inizio del Ventesimo secolo non esclude (anzi, incoraggia) la prospettiva della centralità dei partiti politici nell'idea costituzionale del secolo appena avviato. Proprio perché i partiti nella loro organizzazione interna non sono tutti eguali si potrebbero sottoporre a un necessario processo di trasformazione democratica interna, se solo si verificasse il salto culturale necessario per il superamento di se stessi.

Le *élites* politiche liberali di fine ottocento, allorché si amplia l'elettorato

cati dalla medesima *forma* [...] era parte integrante *ex origine* della concezione novecentesca della rivoluzione [...], mastodontica costruzione artificiale di un nuovo ordine sociale [...], la cifra di tutti i grandi eventi genetici del "secolo breve"» (*Ibid.*, p. 73) che va dalla Grande Guerra alla produzione di massa e alla nascita delle metropoli, quasi che lo stesso segno "costruttivistico" fosse dilagato come una febbre del "fare" in tutti i campi delle grandi trasformazioni.

⁸³ Giurista e politico, esponente della sinistra storica, ministro della pubblica istruzione, poi presidente della Camera del regno. Fra il 1906 e il 1907, ministro di grazia e giustizia nel Governo Giolitti.

⁸⁴ N. GALLO, *I partiti e la vita politica*, in *Nuova Antologia*, 16 ottobre 1901, p. 16 ss.

⁸⁵ J.B. NAMIER, *The structure of politics at the accession of George III (1929)*, MacMillan and Co., London-New York, 1968. Per una ricostruzione dell'opera di Namier e per un esame puntuale del sistema politico inglese fra il Diciottesimo e il Diciannovesimo secolo, v. G. BERTA, *Oligarchie, il mondo nelle mani di pochi*, Il Mulino, Bologna, 2014.

attivo e fanno ingresso sulla scena parlamentare i primi rappresentanti di una parte della classe operaia⁸⁶, non cessano di osteggiare lo svilupparsi dei partiti di massa, soprattutto quelli che maggiormente presentano radici operaie e popolari⁸⁷. Inizia il conflitto storico fra la concezione liberale del suffragio, considerato in capo al “proprietario” (retaggio feudale in base al quale la terra è la fonte del potere), e quella rivoluzionaria che, invece, considera il suffragio in capo alla persona umana. Occorre – si dirà oltre vent’anni dopo osservando a ritroso gli anni della Costituente e la nascita della democrazia costituzionale – «il passaggio da una società di consumatori ad una società di lavoratori. Ma per giungere a questo risultato la comunità deve diventare attiva. “Comunità svegliati, esci dal tuo letargo!”. Questo è l’emblema, la bandiera della partecipazione»⁸⁸.

Nel quadro descritto nella dottrina giuridica e nell’analisi politica maggioritaria agli albori della Repubblica, i partiti sono visti come tasselli che compongono, insieme ai sindacati, una struttura statale certamente comparso per la prima volta come un soggetto complesso, ma non sono molti coloro che si preoccupano di approfondire come concretamente si possa sviluppare e realizzare questo nuovo sistema di democrazia diffusa⁸⁹. Invero, la

⁸⁶ Con la riforma elettorale del 1882, anche grazie all’abbassamento dell’età elettorale da 25 a 21 anni, gli elettori italiani passano da circa mezzo milione a poco più di due milioni (quando in Inghilterra erano già oltre sei milioni da tempo). Nonostante la c.d. “capacità elettorale” e l’obbligo di aver sostenuto l’esame di II elementare (in alternativa, il censo che passa da 40 lire annue a 19,80) escludendo così la grande massa degli analfabeti poveri, nell’elezione dell’ottobre 1882 è eletto il socialista Andrea Costa nei collegi di Imola e di Ravenna. È il primo deputato socialista.

⁸⁷ Il Partito Socialista Italiano nasce ufficialmente dieci anni dopo l’elezione del 1882 (nel 1892) a Genova con il nome di Partito dei Lavoratori Italiani. Acquisisce il nome di Partito Socialista Italiano al congresso di Parma del 1895.

⁸⁸ Così P.L. ZAMPETTI, *La partecipazione popolare al potere. Una nuova alternativa al capitalismo e al socialismo*, Mursia, Milano, 1976, p. 194. Inoltre, aggiunge Zampetti, la partecipazione è un diritto che per esercitarlo bisogna essere legittimati dal lavoro. Facendo riferimento all’apparente limitazione ai lavoratori del diritto stesso, infatti, quasi fosse una classe sociale specifica, l’Autore puntualizza il rapporto fra partecipazione e lavoro come emisferi coesenziali alla nuova forma di Stato. La figura del lavoratore “politicamente attivo”, nel ricongiungimento fra politica e società, sostituisce quella del “proprietario” e quella del “consumatore” in una nuova realtà in cui «l’eletto non è più un mero garante del potere del proprietario, ma un collaboratore dell’elettore-lavoratore il cui potere viene esercitato nell’ambito e sulla base della concreta attività sociale espletata» (*Ibid.*, p. 195).

⁸⁹ In realtà non manca, subito dopo la seconda guerra mondiale, una ricerca che con maggiore lungimiranza punta alla coniugazione società-politica-diritto. Si veda a proposito

tradizione liberale concepisce la democrazia come tradizionalmente è insegnata dalla scuola di Orlando, ma i propugnatori della democrazia dei partiti ondeggiavano fra la re-invenzione del centralismo statale con dei soggetti nuovi provenienti dalla società (i partiti), e la visione utopistica di una democrazia nuova incentrata sulla pregnante partecipazione dei cittadini attraverso i partiti.

In realtà, con riguardo a quest'ultima ipotesi, in una più ampia prospettiva europea i partiti del Novecento, in specie quelli presenti nei paesi di tradizione francese (*civil law*), si mostrano particolarmente inadatti a questo progetto poiché figli di una cultura oligarchica (come nei partiti comunisti), basata su una forma organizzativa (il centralismo democratico) che non presenta utilità alcuna per il progetto utopistico della sovranità popolare elaborato dal costituzionalismo del Ventesimo secolo.

Famoso rimane, a tal proposito, il contrasto alla Consulta nazionale insediatasi il 25 settembre 1945 fra Ferruccio Parri e Benedetto Croce. Il primo, definendo non democratici i regimi antecedenti al fascismo, come è noto, suscita le proteste e il disappunto immediati di una consistente parte dell'organo e, il giorno successivo, dello stesso Croce⁹⁰. Parri si sforza di dimostrare che liberalismo e democrazia non sono sinonimi, ma per Croce, incapace di vedere oltre la rappresentanza elettorale e la sovranità dello Stato, la democrazia è «solo un progresso oggettivo, economico e sociale, e non anche un dato soggettivo di partecipazione popolare»⁹¹. In realtà, Parri non

G. GUARINO, *La stabilità del governo e la garanzia della minoranza in Francia*, in *Rass. di dir. pubbl.*, 1946, ora in *Dalla Costituzione alla Unione Europea*, vol. I, Jovene, Napoli, 1994. Anche se lo scritto appena citato non si occupa della faccia interna dei partiti, limitandosi a ricercare la stabilità dei governi nella loro dialettica.

⁹⁰ Per una ricostruzione dei fatti, accompagnata da autorevole commento, v. P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 46 ss. All'insediamento della Consulta il 25 settembre 1945, nel discorso di Parri, capo del Governo da giugno, si afferma che il sistema liberale antecedente al fascismo non sarebbe da considerarsi democratico, ma, appunto, "liberale". Affermazioni che suscitano interruzioni, commenti, grida e significativamente applausi all'indirizzo di Vittorio Emanuele Orlando.

⁹¹ *Ibid.*, p. 48. In una notazione piuttosto ferma e decisa del Crisafulli dei primi anni '50 del secolo scorso, in cui il giurista non esita a sottolineare l'arretratezza della cultura giuridica italiana passati dieci anni dall'"incidente" di Parri, riferendosi al principio di sovranità popolare contenuto nell'art. 1 della Costituzione dice a chiare lettere che «si ha talora l'impressione che certe affermazioni del testo costituzionale, a cominciare proprio da quella dell'articolo 1 relativa alla sovranità popolare, siano apprese come scomode disturbatrici di una *routine* dottrinale che tende in generale a proseguire sul binario tracciato dalla giuspubblicistica italiana anteriore e, prima ancora, dalla grande scuola germanica del secolo XIX»

riesce a opporre un progetto vero che disegni la democrazia costituzionale prospettata dalla posizione attiva dei cittadini dell'insurrezione, che pure di lì a breve sarà formalmente scritta nella Costituzione. Non è facile proporre al mondo una democrazia in cui l'uomo è attivo, titolare dei fondamentali diritti della personalità, libero, eguale e garantito nella sua dignità. Sovrano. Un uomo che non può più vivere, nelle formazioni sociali in cui la sua sovranità dovrebbe esercitarsi, una vita associativa improntata al metodo oligarchico. Tale contraddizione accompagnerà per sempre la vita dei partiti del Novecento. Più tardi Parri replicherà per smorzare la polemica con Croce, ma finirà per dimostrare di non aver chiaro il concetto di democrazia come dimensione storica dell'uomo attivo, propositivo, vigile e controllore delle istituzioni. E Croce ha buon gioco per confondere l'idea di democrazia, che promana dal discorso “illiberale” di Parri, con quella di dittatura⁹².

4.c) Roberto Michels

Come contraltare alle speranze di democrazia e di pluralismo nel campo della sociologia europea, fra il razionalismo di Weber e l'élitismo di Mosca e Pareto, si colloca l'opera di Roberto Michels⁹³. Ricostruisce la sua opera molto bene Marco Revelli in un recente libro dedicato alle questioni che attanagliano il nostro sistema dei partiti⁹⁴. L'Autore evidenzia con particolare attenzione i caratteri di una concezione per certi versi “catastrofica” del rapporto fra le masse dei cittadini e il potere. Le linee portanti delle teorie élitiste di Michels, ispirate a un metodo scientifico che traccia delle

(così V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 6). Sostanzialmente Crisafulli lamenta il perdurare (avviata da tempo l'esperienza della Repubblica pluralista) di una visione arcaica della sovranità, legata ancora mani e piedi alla tradizione liberale incentrata sul “dogma” della esclusiva sovranità dello Stato. Ironizza, anche un po' stizzito, dicendo «che il ragionamento comune è molto curioso: sovrano è solo lo Stato, perché così risulta, non già – si badi – da un qualsiasi testo di diritto vigente, ma ... dalla dottrina (anteriore); se, dunque, la Costituzione sembra dire il contrario o almeno cosa diversa, è la Costituzione che ha torto, perché non sta alle regole (ai “dogmi”) della dottrina, e tanto peggio per la Costituzione!» (*Ibid.*, p. 7).

⁹² P. SCOPPOLA, *La Repubblica*, cit., pp. 50, 51.

⁹³ L'opera esaminata da Revelli è R. MICHELS, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Werner Klinkhardt, Leipzig, 1911. Tradotta in italiano nel 2012 con il titolo *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, trad. A. Polledro, Utet, Torino, 2012.

⁹⁴ M. REVELLI, *Finale*, cit., *passim*.

“leggi” analitiche – anche se ci sembra non trascurabile il tagliente giudizio di Gramsci sull’opera del sociologo tedesco⁹⁵ –, si possono riassumere sostanzialmente in due pilastri. Il primo: l’oligarchismo dei partiti è il punto di arrivo di un percorso inevitabile. Quando si parla di organizzazione delle masse, qualunque ne sia la forma, si fa riferimento a gruppi di dirigenti che dell’organizzazione incarnano ogni funzione. Più il partito si diffonde fra le masse dei cittadini, meno è possibile il ruolo diretto e attivo degli stessi. I loro rappresentanti sono sempre più dotati di discrezionalità e decidono a nome di tutti anche quando questo non appare. Da ciò discende che la democrazia intesa come ruolo attivo diretto dei cittadini non ci sarà mai. Per quanto possano essere rispettosi del mandato loro affidato dai cittadini, i rappresentanti (sia nelle istituzioni che nell’organizzazione di partito), costituiscono un’oligarchia di capi che assume il compito di decidere tutto. Inoltre, questo meccanismo appare maggiormente evidente allorché si consideri che un partito politico, in effetti, è una macchina da guerra. Ebbene, qualsiasi esercito, anche un partito, ha bisogno di una struttura organizzativa di carattere gerarchico.

Il secondo assunto, riguarda il profilo psicologico delle masse: secondo il Michels, le masse hanno un bisogno “naturale” di capi perché hanno una “naturale” vocazione alla delega della democrazia. Il loro è un “naturale” impulso a venerare chi è in alto. Hanno bisogno di “divinità terrene” tanto più quanto peggiore appare la loro condizione materiale. Forse perché scriveva nel 1911 e ignaro, forse, dei diversi effetti che avrebbe avuto la scolarità di masse fino a quel momento versanti nell’ignoranza più becera, Michels riteneva le masse popolari bisognose di “adorare” un duce indispensabile e inevitabile. Certo è che per certi versi, forme di “adorazione” di qualche “divinità” nascosta nelle pieghe della società post-moderna ancora

⁹⁵ Riferendosi all’esempio da Michels riportato nel volume R. MICHELS, *Les partis politiques*, Flammarion, Paris 1914, p. 130 ss. in cui l’Autore descrive la figura di Mussolini, Gramsci definisce «infantile» l’analisi di Michels (cfr. A. GRAMSCI, *Q. XXIV*, in ID., *Note sul Machiavelli*, Editori riuniti, Roma, 1974, p. 131); «superficiale e sommaria» la classificazione dei partiti (ivi); piene di parole «vuote e imprecise» altre sue analisi sui partiti di cui avrebbe idee «abbastanza confuse e schematiche» (*Ibid.*, pp. 132-133). Giudicato inattendibile anche nel metodo d’indagine che denota scarsa scientificità poiché «[l]a bibliografia degli scritti di Michels si può sempre ricostruire dai suoi stessi scritti, perché egli si cita abbondantemente. [...] le sue scritture sono zeppe di citazioni bibliografiche, in buona parte oziose e ingombranti. Egli appoggia anche i più banali “truismi” [...]. Si ha spesso l’impressione che non è il corso del pensiero che determina le citazioni, ma il mucchio di citazioni già pronte che determina il corso del pensiero [...] egli non ha nessuna metodologia intrinseca ai fatti, nessun punto di vista critico che non sia un amabile scetticismo da salotto o da caffè reazionario» (*Ibid.*, pp. 134-135).

oggi persistono indefesse, ma il messaggio di Michels prima dello scoppio della grande guerra avrà un effetto dirompente nell’area del disagio e della disperazione di massa all’epifania dell’autoritarismo che dilagherà nel vecchio continente fra le due guerre e durante la seconda. Non c’è spazio qui per la democrazia nei partiti, inutile zavorra di un leaderismo sfrenato che considera le masse e gli aderenti alle varie organizzazioni politiche semplici numeri-quota chiamati, al più, nei momenti di particolare serietà delle decisioni, alla ratifica, all’alzata della mano quale dimostrazione fisica dell’adorazione del capo. Questa idea (che il popolo sia un gregge belante) è valsa all’epifania dell’autoritarismo, sicché «quell’infausta diagnosi del 1911 – dice Revelli – ha lavorato, sotto traccia, carsicamente, potremmo dire, nei decenni successivi: il fallimento in successione seriale del socialismo italiano [...], poi della socialdemocrazia tedesca [...], hanno, alle radici – oltre alla difficoltà di reagire all’aggressione di quei movimenti – anche l’incapacità di risolvere quella contraddizione originaria»⁹⁶. Oggi, passato oltre un secolo dall’opera di Michels, fra partito azienda, liquido, padronale e “della nazione”, l’immagine del “capo” al posto della democrazia non si è dissolta⁹⁷.

4.d) Antonio Gramsci

Non molti anni dopo, in un quadro politico e sociale in forte cambiamento, pur se collocata in un clima propagandistico legato ai tempi, Gramsci espone un’elaborazione teorica del partito politico dei lavoratori che prospetta un ruolo attivo dirompente di larghe masse di proletari restate da sempre prive di voce. Vero è, come dice Revelli⁹⁸, che nell’analisi gramsciana del partito politico traspare una struttura organizzativa sovrapponibile al tipo fordiano della produzione industriale (forza-lavoro = militanti di base; alto *management* = gruppo dirigente di partito; ingegneri di fabbrica = quadri di partito), ma nella visione gramsciana del partito politico, su un altro piano, si trova il più profondo senso della teorizzazione dell’“intellettuale collettivo”. Parlando della realtà del Partito Socialista Italiano nel secondo decennio dello scorso secolo, infatti, Gramsci descrive un’organiz-

⁹⁶ M. REVELLI, *Finale*, cit., p. 49.

⁹⁷ Revelli suggerisce un’azzeccatissima breve opera, incisiva e tagliente: M. VIROLI, *La libertà dei servi*, Laterza, Roma-Bari, 2010, in cui l’Autore fa riferimento, in prevalenza, al partito-azienda di Berlusconi. Ma non sembra che le considerazioni e le taglienti denunce fatte nell’opera non possano valere anche per altri “corsi” assimilabili per identici modi e simili forme con protagonisti diversi.

⁹⁸ M. REVELLI, *Finale*, cit., p. 70 ss.

zazione poderosamente impegnata a promuovere la partecipazione politica della propria base degli iscritti, costituita da grandi masse di cittadini. Un «apparecchio di democrazia proletaria»⁹⁹. Salvo, poi, dopo un anno, a doverne parlare come di un'organizzazione prossima al fallimento forse per via delle prime degenerazioni interne che testimoniano in realtà, mancanza di effettivo controllo da parte della massa degli iscritti¹⁰⁰. In realtà, all'interno del partito socialista, in quella fase delicata di scontro aperto fra una borghesia molto arroccata e un proletariato industriale particolarmente agguerrito ma privo di strumenti organizzativi adatti, lo scontro fra la componente rivoluzionaria e quella "parlamentarista", come è noto, porta alla scissione di Livorno del Gennaio 1921 da cui nasce il Partito Comunista d'Italia. Ma nel movimento operaio e contadino, come Gramsci scriverà più tardi, è evidente la concezione del partito politico come organizzazione collettiva che si erge sulle macerie della concezione individualista-proprietaria della società e punta al ruolo attivo e protagonista della società stessa. «Si è detto che protagonista del nuovo Principe non potrebbe essere nell'epoca moderna un eroe personale, ma il partito politico, cioè volta per volta e nei diversi rapporti interni delle diverse nazioni, quel determinato partito che intende [...] fondare un nuovo tipo di Stato»¹⁰¹.

Ai fini della presente ricerca, ancora più efficace appare la pur breve riflessione contenuta nel settimo quaderno dal carcere in cui Gramsci afferma che la funzione di direzione dei partiti politici «può essere valutata dallo

⁹⁹ A. GRAMSCI, *Il Partito e la rivoluzione*, in *L'ordine nuovo*, 27 dicembre 1919. In questo articolo, Gramsci offre anche una visione particolarmente incisiva del grado di coinvolgimento partecipativo all'interno del Partito Socialista Italiano: «con la sua rete di sezioni (che nei grandi centri industriali sono, alla loro volta, il perno di un compatto e potente sistema di circoli rionali), con le sue federazioni provinciali [...], coi suoi congressi annuali, che attuano la più alta sovranità del partito, esercitata dalla massa degli iscritti attraverso delegazioni ben definite e limitate di potere, congressi convocati sempre per discutere e risolvere problemi immediati e concreti [...], il Partito Socialista costituisce un apparecchio di democrazia proletaria che, nella fantasia politica, può facilmente essere visto come "esempio"».

¹⁰⁰ Le condizioni nazionali e internazionali di quel momento insidiano gli equilibri interni anche dei partiti rivoluzionari dell'occidente capitalistico. In Italia il Partito Socialista sembra decomporsi, «aggredito e avviluppato insidiosamente dai politicanti parlamentari e dai funzionari confederali, da individui che rivendicano un potere rappresentativo che non ha base seria e concreta, che si fonda sull'equivoco, che si fonda sull'assenza di ogni continuità d'azione e sulla poltroneria mentale che è propria degli operai come di tutti gli altri italiani) (così A. GRAMSCI, *Primo: rinnovare il partito*, in *L'Ordine nuovo*, 24-31 gennaio 1920).

¹⁰¹ A. GRAMSCI, *Il Partito politico*, in *Q. XXX*, anche in ID., *Note sul Machiavelli*, Editori riuniti, Roma, 1974, p. 37.

svolgersi della vita interna dei partiti stessi. [...] i partiti, rappresentando lo spontaneo aderire di una *élite* a tale regolamentazione, considerata come tipo di convivenza collettiva a cui tutta la massa deve essere educata, devono mostrare nella loro vita particolare interna di avere assimilato come principi di condotta morale quelle regole che nello Stato sono obbligazioni legali. [...]. Da questo punto di vista i partiti possono essere considerati come scuole della vita statale»¹⁰². Una visione, questa, che ben si sarebbe adattata alla destinazione strumentale per l’emancipazione della persona umana che comparirà, a rivoluzione avvenuta, nei principi del costituzionalismo contemporaneo, se solo i partiti politici, all’epifania della Repubblica, avessero trovato la forza e la volontà di trasformarsi nell’*intellettuale collettivo* che Gramsci auspicava.

4.e) Alberto Predieri

La dottrina è variamente orientata, come abbiamo detto, e più tardi, fra i primi interpreti della Costituzione repubblicana appena entrata in vigore, significativa appare la posizione di Alberto Predieri che per il ruolo dei partiti politici si limita alla visione “istituzional-pluralista” e non mostra la visione utopistica tipica di chi intende il nuovo costituzionalismo come la chiave di volta per la costruzione della sovranità popolare¹⁰³.

L’art. 49 sarebbe riferito essenzialmente, ai rapporti esterni fra i partiti, e per “metodo democratico” (espressione ritenuta imprecisa e infelice) sarebbe inteso il criterio che dovrà informare i rapporti fra partiti e fra questi e le istituzioni, non già quello interno fra cittadini aderenti e struttura di partito. Vero è che ci sia, nella critica in argomento, l’auspicio che in futuro la legge ordinaria possa occuparsi dei rapporti interni ai partiti politici, ma sfugge l’ipotesi della centralità dell’individuo attivo e partecipe all’interno dei partiti e, di riflesso, nelle istituzioni dello Stato. L’alterità di quest’ultimo rispetto alla società è parte centrale della cultura giuridica che si trasmette, quasi integra, sin dalla nascita della scuola di Orlando. Sfugge, insomma, il legame profondo che caratterizza le due facce del metodo democratico: l’una rivolta all’esterno dei partiti, nei loro rapporti istituzio-

¹⁰² A. GRAMSCI, *Stato e partiti*, in *Q. VII*, anche in ID., *Passato e presente*, Editori riuniti, Roma, 1974, p. 100. Su questa concezione del partito, probabilmente, Togliatti sorvolerà in Assemblea costituente antepo-
nendo agli alti temi del metodo democratico all’interno dei partiti, preoccupazioni di caratura decisamente più basse (v. *supra*, par. 3).

¹⁰³ A. PREDIERI, *I partiti politici* in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, vol. I, Barbera, Firenze, 1950, p. 191 ss.

nali, l'altra rivolta al proprio interno¹⁰⁴. Manca nella classe politica nel suo complesso e nella giuspubblicistica, la consapevolezza della necessità che quelle due facce si guardino e si riconoscano sempre. A differenza delle culture anglosassoni, dove il rispetto della persona umana è molto radicato e alligna fortemente la sostanza dell'art. 2 della nostra Costituzione, «in quella italiana del secondo dopoguerra, invece, il principio di preminenza della persona [...] è troppo recente per poter efficacemente contrastare un costume radicato nella coscienza e nella cultura»¹⁰⁵.

Il dogma dell'esclusiva sovranità dello Stato, tuttavia, per quanto apparentemente scomparso nella dottrina costituzionalista, se ci si consente una fugace ed estemporanea riflessione sulla quale torneremo più avanti, oggi sembra rivivere nei progetti di revisione costituzionale che, a decorere (almeno) dalla sedicesima legislatura, pur bocciati dal *referendum* costituzionale del 2006, nelle tendenze neocentriste dei governi che si avvicendano, presentandosi come panacea di tutti i mali della Repubblica¹⁰⁶.

4.f) *Pietro Virga*

Tornando agli orientamenti favorevoli a una visione nuova del rapporto

¹⁰⁴ Un'efficace ricostruzione del dibattito pubblicistico è fatta da M. CERMEL, in *La democrazia*, cit., vol. I, p. 117 ss., cui è fatto rinvio per un approfondimento che prenda in rassegna i principali interventi nelle prime raccolte sistematiche di commenti alla Costituzione anche ad opera degli stessi costituenti. Qui sono presi in esame, fra gli altri, gli interventi di Amorth, Baschieri, Bianchi D'Espinosa, Giannattasio. Ma anche di Virga, Ferri e Carlo Esposito.

¹⁰⁵ Così M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 122.

¹⁰⁶ Recentemente abbiamo avuto modo di evidenziare, esaminando la *vexata quaestio* dell'abolizione delle province in provvedimenti del Governo che "ripensano" il sistema delle autonomie locali (cui si ricollega il tema del pluralismo politico e istituzionale). Si tratta, ad avviso di chi scrive, di tendenze involutive e neocentriste. Si veda a tal proposito, C. DI MARCO, *Il riordino delle province nel quadro dei principi autonomisti della Costituzione inattuata*, in C. DI MARCO-L.G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri dello Stato*, Edit. Scient., Napoli, 2014, p. 63 ss. Sull'argomento, tuttavia, il dibattito è in corso ed è molto ricco. Solo per riportare alcuni dei più significativi interventi: F. FABRIZI-G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015; ID., *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 206/2014; ID., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *www.rivista.it*, 3/2015, 10 luglio 2015.

fra Stato e partiti del periodo costituente, per quanto influenzata (sembra naturale) dalla scuola orlandiana, nella riflessione che Pietro Virga propone subito dopo l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana si punta alla contestualizzazione dei partiti politici nell’ordinamento partendo dalla loro oggettiva esistenza¹⁰⁷. Tale contestualizzazione, tuttavia, per quanto presupponga la netta distinzione fra le istituzioni statuali e le nuove formazioni, resta legata, all’immagine del partito che si aveva a cavallo fra le due guerre, ben diversa da quella gramsciana sopra ricordata. Il Virga si sofferma sulla natura giuridica del partito politico (istituzione, organo dello Stato, associazione) e, sensibile al profondo legame esistente fra democrazia dei partiti e democrazia nei partiti, ritiene che le istanze di democrazia che questi pretendono dallo Stato debbano essere garantite all’interno degli stessi¹⁰⁸. Accostandosi parzialmente alla riflessione gramsciana, auspica che i principi organizzatori interni del partito politico siano informati a quelli valevoli nel diritto statale¹⁰⁹. Sembra affievolita, tuttavia, nell’illustre giurista la principale finalità che potrebbe conseguirsi da una formale garanzia che la vita interna dei partiti sia in futuro improntata alla democrazia e alla partecipazione dei semplici iscritti: che la sovranità popolare si eserciti all’interno e all’esterno dei partiti! Una finalità, evidentemente, che non potrebbe essere perseguita finché libertà, eguaglianza e dignità dell’uomo al loro interno non trovino attuazione¹¹⁰.

4.g) Giuseppe Domenico Ferri

Riferendosi alle esperienze anglosassoni, un altro Autore di tutto riguar-

¹⁰⁷ P. VIRGA, *Il Partito nell’ordinamento*, cit. Si veda sull’argomento la ricostruzione fatta da M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. I, p. 123 ss.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 65 ss.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 205 ss.

¹¹⁰ Critica è l’opinione di Zampetti sull’analisi di Virga riferita al nuovo ruolo dei partiti politici. Per quanto il Virga possa aver condiviso in parte l’idea che la vita interna dei partiti non sia indifferente anche per il loro ruolo istituzionale, la sua analisi si orienta a ritenere tale ruolo limitato alle competizioni elettorali. Il popolo, dice Zampetti riferendosi al dettato dell’art. 49 Cost., «non può limitarsi ad eleggere i titolari degli organi, giusta l’interpretazione restrittiva del Virga, per la quale il partito, dal punto di vista giuridico, si presenta come gruppo elettorale» (così P.L. ZAMPETTI, *Dallo Stato liberale*, cit., p. 116). La manifestazione della sovranità popolare non è limitata all’elezione dei rappresentanti. Se esercitare la sovranità è “esercitare il proprio volere”, infatti, quando votano i cittadini esplicano unicamente il “volere” elettorale. Durante l’esercizio della legislatura, pertanto, ogni manifestazione di volontà del popolo sarebbe inconcepibile.

do come Giuseppe Domenico Ferri vede i partiti come il frutto necessario e inevitabile del suffragio universale¹¹¹. Dunque come una necessità oggettiva. L'appartenenza a un partito è condizione indispensabile per lo stesso esercizio del diritto di voto e in un sistema democratico la società civile è la culla del governo. L'organizzazione è indispensabile e non è più contenuta in un gruppo di notabili, bensì nell'unificazione di una parte dei cittadini (*constituency association*) che appoggiano e condividono una politica e un programma. Si amplia enormemente la base dei cittadini che partecipano alla scelta dei candidati e si respinge l'idea che i vertici del partito possano imporre la loro volontà su tale scelta. La struttura organizzativa, secondo l'analisi che il Ferri offre dei partiti inglesi, è federale e il rapporto appare come una piramide che ha basi formate da tante piramidi, sicché la scelta dei candidati è prerogativa delle organizzazioni di base che non sono enti derivati o dipendenti dal centro. Il sistema anglosassone descritto dal Ferri ha anche dei difetti, naturalmente, che possono portare alla preminenza di *elites* oligarchiche che però trovano forti ostacoli nella legislazione sulle "primarie". L'Autore avvia così un dibattito su un sistema in quel momento estraneo alla realtà partitica italiana come quello delle "primarie". Con questo non si vuole dire che tale sistema sia automaticamente trasferibile alla realtà italiana dei primi anni cinquanta del secolo scorso e, ancor prima, il dibattito alla Costituente non risulta si fosse ampiamente soffermato sulle realtà partitiche anglosassoni (o americane) per cercare di comprenderne meglio i meccanismi e valutare con sufficiente obiettività se parti di quel sistema partitico potesse essere messo a frutto anche in Italia.

La particolarità dell'opera di Ferri, oltre le considerazioni sul ruolo centrale della base degli aderenti nelle *constituency association*, risiede nella sua interpretazione del principio del "metodo democratico" fissato dai costituenti nell'art. 49. Si tratta, secondo il Ferri, di una garanzia dei cittadini nelle organizzazioni politiche cui il legislatore deve dare attuazione¹¹². Questo, infatti, può disciplinare anche piuttosto in dettaglio il funzionamento dei partiti politici al fine di garantire al loro interno la partecipazione attiva degli aderenti, la loro libertà e la loro eguaglianza (dunque la loro dignità, aggiungerebbe oggi Rodotà), sia nella scelta dei candidati per l'elezione degli organi del potere pubblico, sia nella copertura delle cariche interne di partito. L'art. 49 Cost., insomma, è una garanzia per gli individui e non per i partiti. Per Ferri (che coglie così l'essenza più profonda della necessaria trasformazione del rapporto fra persona umana e pubblici poteri)

¹¹¹ G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Ed. Ateneo, Roma, 1950, p. 21 ss.

¹¹² *Ibid.*, p. 135 ss.

il rispetto delle libertà, dell'eguaglianza e, in conseguenza, della dignità umana, deve trovare garanzia non solo nei rapporti fra singoli e pubblici poteri (il giurista scrive negli anni in cui ancora forte è l'influenza culturale della concezione liberal/napoleonica dello Stato-persona e i pubblici poteri equivalgono allo Stato), ma soprattutto all'interno della nuova istituzione dei partiti¹¹³. D'altro canto, leggendo l'opera di Ferri, corretta appare l'immagine che abbiamo qui cercato di offrire del c.d. “metodo democratico”, come di una medaglia a due facce: l'una che osserva i rapporti esterni fra partiti, società civile, altri partiti e pubblici poteri; l'altra che si rivolge alla vita interna, e ne giudica severamente le regole, per la garanzia dei fondamentali diritti della persona umana. Due facce che inevitabilmente si guardano: né l'una potrebbe prevalere sull'altra, né l'una potrebbe fare a meno dell'altra, poiché la realizzazione del nuovo rapporto fra il potere e l'uomo nuovo passa per la garanzia universale dei diritti.

4.h) Carlo Esposito

Per quanto l'interpretazione di Carlo Esposito si collochi nella traccia delle nuove visioni del pluralismo che al crocevia fra liberalismo e pluralismo animano il dibattito giuspubblicistico, rispetto all'opera di Ferri (alla quale quella di Esposito si può dire quasi contemporanea) si presenta più influenzata dal clima del momento politico italiano¹¹⁴. L'avvento della democrazia dei partiti dovrebbe lasciare al passato le vecchie ipotesi di astrazione dello Stato dalla società civile e la “finzione” delle assemblee legislative avulse dalla società. In realtà il potere di direzione politica spetta ai partiti¹¹⁵. Proprio per questo e per le preoccupazioni derivanti dall'avvio della guerra fredda, nonché per l'acredine dello scontro fra partiti di massa nella seconda tornata elettorale dell'epoca repubblicana, appare ancor più irrinunciabile il collegamento fra le due facce del “metodo democratico”. E si auspica con convinzione che, in virtù delle fondamentali funzioni affidate ai partiti, “in armonia” con esse si disciplini «la organizzazione e la vita interna dei partiti, fissati i rapporti fra gli iscritti e i dirigenti, impedito che il potere di decisione nei partiti (e conseguentemente nello stato) sia concentrato dispoticamente in poche mani»¹¹⁶. Ma coglie nel segno la rifles-

¹¹³ *Ibid.*, p. 140.

¹¹⁴ C. ESPOSITO, *I partiti*, cit., p. 215 ss.

¹¹⁵ *Ivi.*

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 216.

sione di Esposito, che eleva il dibattito su un piano certamente più alto, allorché evidenzia la sostanziale situazione di “schiavitù” dei cittadini nel caso fosse concesso loro il solo potere di votare per creare un regime “meramente” rappresentativo – citando Rousseau –, che vede i cittadini liberi e sovrani nel solo giorno delle elezioni¹¹⁷. E se i cittadini potessero provvedere da soli alla politica nazionale, in un regime di democrazia diretta, i partiti non potrebbero avere il ruolo che a essi riconosce l’art. 49 Cost. Da tale compito discende la necessità, anche da Esposito riconosciuta, che la vita interna dei partiti sia organizzata in modo tale che i cittadini aderenti determinino l’indirizzo politico del proprio partito per essere in grado di determinare poi quella dello Stato¹¹⁸.

Sull’attuazione legislativa dell’art. 49, tuttavia, Esposito si mostra molto elastico, conscio dei problemi che i partiti di massa già alla costituente avevano frapposto all’ipotesi di disciplinare con legge la loro vita interna. Certo, in senso astratto sarebbe un male che la Costituzione non sia attuata in una parte così importante, ma, a fianco alla consapevolezza che tale mancata attuazione potrebbe determinare nel tempo che gli stessi partiti, in preda a pratiche interne oligarchiche e antidemocratiche, dissolvano la democrazia, il giurista invoca un’altra consapevolezza. Egli osserva, infatti, che la situazione relativa all’avvio della guerra fredda sul versante internazionale, da un lato, e all’acuirsi dei contrasti interni successivi alle tempeste scatenate dal tentativo della legge truffa, dall’altro, una disciplina positiva che attui integralmente l’art. 49 potrebbe mettere in pericolo la democrazia italiana in una misura addirittura maggiore. Da questo deduce, l’Autore, che il testo costituzionale abbia considerato la norma dell’art. 49 inizialmente “cedevole” e che comunque abbia attribuito al legislatore un’ampia discrezionalità nell’individuare il momento opportuno e le giuste modalità attuative¹¹⁹.

Le note che precedono non lasciano molto spazio a ondivaghe valutazioni: in tutto il periodo che va dalla crisi dello stato liberale (che pur si presenta con l’irrompere delle masse popolari nella vita politica) sino all’aurora del pluralismo e dello Stato sociale (compresa la parentesi buia del fascismo), il sistema dei partiti politici diventato epicentro del nuovo Stato ma non coglie il senso più profondo e rivoluzionario della centralità dell’uomo nuovo. Pur se la cultura giuridica e politica italiana, in modo contraddittorio e spesso in posizione minoritaria, osserva con interesse anche le

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 227.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 235.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 243.

esperienze che provengono dalla democrazia nei partiti dei paesi anglosassoni, e si tenta di interpretare in chiave italiana le forme dei rapporti fra partito e masse nella novella leninista¹²⁰, netto appare il contrasto fra le vedute teoriche, le dichiarazioni di intenti e la pratica di gestione oligarchica e “leaderista” dei rapporti interni ai partiti.

La nascita dei diritti e del loro sistema di tutele costituzionale rende possibile una centralità della persona umana mai esistita. E la novella costituzionale si presenta come un insieme di norme che costituisce un complesso alternarsi di programmi costituzionali proiettati in una Repubblica futura che, a differenza del passato trova possibilità oggettive di realizzazione. L’utopia può diventare realtà. Le previsioni costituzionali programmatiche – previsioni prescrittive, come insegna Crisafulli¹²¹ –, infatti, non incontrano altro ostaco-

¹²⁰ In una situazione sociale in cui le differenze di classe si manifestano molto nettamente, esattamente in pieno fascismo, Togliatti offre del Partito Comunista un’immagine certo non prettamente “elitaria” e oligarchica, ma di rappresentanza. Derivante, cioè, da forme importanti di partecipazione degli aderenti. Egli vede il partito come «una parte del proletariato. L’avanguardia. Perciò nelle nostre file si riflettono gli stati d’animo del proletariato, ed anche le condizioni di relativo polverizzamento del proletariato» (P. TOGLIATTI, *Il nostro partito*, in *Stato operaio*, a. II, 1-2, gennaio febbraio 1928, anche in ID., *Il Partito*, Editori riuniti, Roma, 972, p. 23). Il partito è visto come scuola politica dove si preparano le classi dirigenti dello Stato che verrà. Esso non può estraniarsi dal mondo del lavoro perché nella fabbrica «non dobbiamo solo “starci”, bensì dobbiamo “viverci”; dobbiamo viverci come partito. Vivendo politicamente nella fabbrica i nostri compagni sono costretti a prendere posizione su una quantità di problemi» (*Ibid.*, p. 25). E più tardi si rivela meglio la forma del partito nuovo che non si limita più solo alla critica, ma «interviene nella vita del paese con una attività positiva e costruttiva la quale, incominciando dalla cellula di fabbrica e di villaggio, deve arrivare fino al Comitato centrale, fino agli uomini che deleghiamo a rappresentare la classe operaia e il partito nel governo» (P. TOGLIATTI, *Che cosa è il “partito nuovo”*, in *Rinascita*, a. I, p. 4, ottobre-novembre-dicembre 1944). Considerazioni, evidentemente, messe da parte alla Costituente quando si lasciano prevalere angusti timori, certo contingenti e poco lungimiranti, osteggiando ogni emendamento sul testo pervenuto in Assemblea plenaria dalla Commissione dei 75, a garanzia della vita democratica interna dei partiti (v. *supra* par. 3). Ancora più tardi, tuttavia, subito dopo la battaglia contro la legge truffa, in una congiuntura di grandi contrasti fra i due principali partiti di massa, le visioni togliattiane si rivolgono prevalentemente all’esterno del partito, allorché si punta alla costruzione di un fronte di rinnovamento che cerca alleanze per la definizione delle riforme di struttura, indubbiamente problema reale, ma che trascura il ruolo centrale degli aderenti al partito nella definizione della c.d. “via italiana al socialismo” (cfr. P. TOGLIATTI, *Rinnovare e rafforzare il partito*, relazione al VIII congresso del PCI, 8 dicembre 1956, anche in ID., *Il Partito*, cit., p. 127 ss.).

¹²¹ Nella transizione dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana, la stessa nascita delle norme programmatiche testimonia la sorprendente costruzione giuridica dei costituenti. In vigenza di una Costituzione flessibile, infatti, fino a quel momento la dottrina

lo se non quello derivante da una mancata elevazione dell'amalgama cultural-politico. La necessità di tale elevazione, d'altronde, si diffonde negli studi e nell'esempio anglosassone – certo peculiare e diverso da quello che nell'Italia napoleonica della transizione dal liberalismo al pluralismo potrebbe realizzarsi – ma è tenuto in disparte, anche come esempio, dalla maggioranza dei costruttori delle istituzioni repubblicane.

5. *Il metodo democratico fra gli opportunismi delle oligarchie. La sovranità del popolo in transito dall'utopia all'illusione costituzionale*

5.a) *Considerazioni generali*

Nelle fasi storiche che seguono il fallimento della riforma elettorale del 1953, il tema della democrazia interna dei partiti non si eclissa, ma rimbalza fra l'irrompere delle masse popolari nelle vicende politiche e l'arroccamento dei partiti che restano impermeabili a una vera trasformazione dei meccanismi interni di decisione¹²². Nelle vicende che vedono il riemergere del protagonismo neo-fascista (non inatteso) in appoggio al Governo fino alla caduta di Tambroni, vivo è il protagonismo dei cittadini che si manifesta nelle ripetute e spesso spontanee manifestazioni di piazza contro le aspirazioni nostalgiche. Subito dopo il naufragio della legge truffa il Partito Comunista trova uno spazio enorme di sviluppo. I suoi iscritti arrivano nel 1954, a 2.145.317 che resterà il punto più alto delle adesioni a questo partito per tutta l'esperienza repubblicana¹²³. Tale fenomeno realizza, per la prima

aveva concepito l'idea dell'esistenza, al più, di norme costituzionali c.d. *direttive* (cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue norme di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 174, in cui, con riferimento al noto dibattito sulla *cogenza* dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione, afferma che i precetti contenuti nella stessa hanno tutti valore normativo. Contengono cioè norme giuridiche non meramente dichiarative), ma, secondo un disegno molto lungimirante orientato verso una nuova fase del diritto costituzionale, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana nasce la nuova categoria delle norme programmatiche. Queste, in una Costituzione rigida, si presentano al contempo con una cogenza prima sconosciuta. *Nulla quaestio*, perciò, sul loro valore impositivo. In questo senso Crisafulli mette lo Stato in una posizione soggettiva vincolata. «Si è riconosciuto [...] che dalle norme programmatiche, in genere, deriva un vincolo per il legislatore [...] tale vincolo diventa propriamente obbligatorio» (*Ibid.*, pp. 60-61).

¹²² Per una ricostruzione degli eventi storici declinati sul ruolo dei partiti politici e della loro vita interna si veda p. tutti, M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. II, *passim*.

¹²³ Cfr. P. GINSBORG, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Feltrinelli, Milano, 1989, p. 162 ss.

volta dalla nascita della Repubblica, un inedito e grande esempio di vita democratica e partecipativa caratterizzato dalla presenza politica di grandi masse di cittadini (naturalmente, non solo iscritti al PCI, ma appartenenti ad un'area più ampia della sinistra, sempre più battagliera) attraverso strutture allargate come le case del popolo. Fanno il loro ingresso sulla scena del dibattito politico e sociale organismi cosiddetti “di massa” «le cui origini riandavano alle società di mutuo soccorso del tardo Ottocento» e diventano in breve tempo «soprattutto nell'Italia centrale, nelle città più piccole e nelle campagne, i punti centrali di vita comunitaria»¹²⁴. Collateralmente altre organizzazioni aventi la stessa natura, svolgono attività d'inclusione dei cittadini nelle grandi tematiche del momento come l'ANPI (Associazione Nazionale Partigiani d'Italia), l'UDI (Unione Donne Italiane).

Contemporaneamente, il partito di maggioranza vive al proprio interno una pleora di spaccature correntizie, ma in tutta l'area cattolica si vanno sviluppando fenomeni analoghi a quelli appena descritti che riguardano l'area della sinistra storica. Incontri, dibattiti popolari, seminari e *meetings* che hanno al centro le realtà aggregative del culto, ma costituiscono una «ubriacatura di iper-politicizzazione», secondo alcuni¹²⁵, che però instrada un contenuto di sostanza ai principi di partecipazione e di sovranità popolare. Se in quest'area spesso si confonde la partecipazione alle scelte politiche della Repubblica con una forma di attivismo “strumentalizzabile” dai partiti, questo mostra che è in fase di avvio, nel senso comune dei cittadini, un processo di allontanamento dalla politica, quasi che questa non debba appartenere al protagonismo popolare.

Il secondo dopoguerra, per altri versi, è considerato come l'epoca della fiducia, del consenso, del rispetto per l'autorità e della legittimità¹²⁶, rafforzati da una forte presenza dell'elettorato attivo nella formazione di un sistema rappresentativo solido poiché sostenuto da un diffuso consenso culturale e politico. Si avverte la presenza dello Stato impegnato nella “nuova politica” caratterizzata dalla «riforma economica e sociale, dal rispetto incondizionato per lo stato costituzionale e il governo rappresentativo, e dal desiderio di incoraggiare l'azione degli individui volta a perseguire i propri interessi difendendo nello stesso tempo le politiche orientate all'interesse pubblico o nazionale»¹²⁷. La disparità degli *standards* di vita fra la classe

¹²⁴ *Ibid.*, p. 163.

¹²⁵ A. BAUSOLA, *Fra etica e politica*, Vita e pensiero, Milano, 1994, p. 65.

¹²⁶ Particolare interesse riveste, in tal senso, la ricostruzione di D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 281 ss.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 282.

operaia e i ceti medi sembra assottigliarsi per via del *welfare state* al punto da convincere vari studiosi occidentali come Lipsen, Butler, Stokes che la società dell'opulenza e della libertà sia ormai in via di attuazione¹²⁸.

Almeno per la grande forza dei principali partiti di massa, il momento sembrerebbe propizio per inaugurare l'epoca del capovolgimento dei rapporti interni al fine di valorizzare l'uomo nuovo, partecipe e attivo. Ma la realtà dei partiti e dei loro rapporti con i cittadini, protrattasi per almeno altri due decenni dopo la caduta del Governo Tambroni, può essere così schematicamente ritratta: da una parte una grande disponibilità dei cittadini a partecipare, fare, intervenire, discutere e decidere insieme; una consapevolezza popolare istintiva e generosa pronta per l'attuazione di quel metodo democratico che sembra iniziare un cammino realizzativo non "per legge", ma per una forte presenza partecipativa dei cittadini nelle questioni politiche quotidiane e di più ampia prospettiva; l'esistenza di una rete di partiti politici organizzati che devono solo compiere un passo per l'attuazione delle finalità storiche ad essi consegnate dal nuovo costituzionalismo dando il via all'auspicato processo di trasformazione interna. Dall'altra, l'affermarsi di un apparato di partito professionalizzato (il "funzionariato", o apparato di "custodi" della linea politica), molto forte nelle federazioni provinciali e nei comitati delle principali città del Paese, che intrattiene con le segreterie nazionali e i gruppi parlamentari un rapporto verticale e unidirezionale dall'alto in basso. Si afferma una struttura organizzativa che usa il metodo del "centralismo democratico" di origine leninista (il partito politico coincide con i "rivoluzionari di professione"¹²⁹, la cui forma è presente, pur se con diverse modalità e denominazioni, un po' in tutti i partiti politici italiani del momento storico in esame. In essi chi definisce le politiche per il cambiamento dei vertici istituzionali a Roma sono i capi in accordo fra loro. Semmai, nella migliore delle ipotesi, essi cercano ratifiche nelle sedi periferiche, nei dibattiti di base e nel lavoro di massa attivato da migliaia di militanti.

Nella Democrazia Cristiana, il contrasto fra correnti favorevoli e contrarie all'apertura verso sinistra si risolve tutto nelle relazioni di vertice tenendo fuori le organizzazioni territoriali e le realtà associative non di partito

¹²⁸ Si vedano sull'argomento, S.M. LIPSEN, *L'uomo e la politica*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963; D. BUTLER-D. STOKES, *Political change in Britain*, Macmillan, London, 1974, p. 193 ss.

¹²⁹ Sulla concezione leninista del partito rivoluzionario e delle organizzazioni operaie, v. V. LENIN, *Un passo avanti due passi indietro*, in ID., *Opere scelte*, Edizioni lingue estere, Mosca, 1946, p. 258 ss.

che nell'area cattolica non mancano. Si afferma in dottrina che la democrazia realizzatasi in quegli anni in Italia, nonostante la grande disponibilità dei cittadini nelle strutture periferiche dei principali partiti e dei rispettivi organismi di massa «è (e lo sarà per lungo tempo) “bloccata”: gli accordi di vertice tra partiti e tra correnti interne, finalizzati all'allargamento della maggioranza, sono gli unici possibili e sostituiscono, male, la formula dell'alternanza e della competizione programmatica che ha per arbitro l'elettorato»¹³⁰.

La classe politica, nel suo complesso, rinuncia a cogliere un momento in cui la presenza popolare nelle cose politiche è forte e costruttiva. Sfugge alle valutazioni dei partiti, infatti, che il protagonismo popolare di quel momento storico costituisce l'elemento fondante del nuovo orizzonte nei rapporti fra l'uomo e i poteri pubblici.

Le riforme degli anni '60 e poi via via quelle che sono andate avanti più a rilento nei decenni successivi, fra spinte innovative e tentativi involutivi più o meno evidenti, dimostrano che la presenza partecipativa dei cittadini, espressa attraverso lotte nazionali, settoriali, politiche o economiche, apre il passaggio alle attuazioni costituzionali rendono concreti i fondamenti della nuova forma di Stato.

Ma in questo quadro ideale di apertura della nuova stagione, come si è detto, il principale ostacolo che impedisce l'avvio del nuovo percorso democratico è costituito paradossalmente proprio dai partiti politici. In essi, infatti, albergano apparati e oligarchie «concepiti per intervenire sulla società, non per recepirne le istanze, imprevedibili, che ora provengono dalla stessa: i partiti di massa sono nati come organizzazioni chiuse, fortemente ideologizzate e sostanzialmente oligarchiche»¹³¹. Essi, pur artefici di una battaglia ideale che nella Costituzione formale “promette” una rivoluzione, non presentano nella propria vita interna cultura, strutture e (soprattutto) volontà per la trasformazione radicale che il metodo democratico richiederebbe. Né avviano al proprio interno e nella coscienza politica dei propri apparati, nel momento più alto del protagonismo popolare che pure è portatore delle principali conquiste legislative sociali e pluraliste del Novecento un radicale processo di trasformazione della forma organizzativa. Anzi, una congiuntura politico-istituzionale composta da tendenze di sinistra nella Democrazia Cristiana; aperture del Partito Comunista verso aree comuni; ruolo prestigioso di figure carismatiche come quelle di Enrico Berlinguer e Aldo Moro; fughe in avanti del fenomeno terroristico che favoriscono e

¹³⁰ Così M. CERMEL, *La democrazia*, cit., vol. II, p. 5.

¹³¹ *Ibid.*, p. 13.

rinsaldano l'orientamento alla "solidarietà nazionale", porta a una grande confusione di ruoli fra maggioranza ed opposizioni, alla "delega in bianco" e alla marginalizzazione delle problematiche relative alla democrazia interna ai partiti.

Il principale partito di opposizione si trova impegnato nello sforzo ciclopico, da parte dei suoi apparati nazionali e locali, volto a suscitare il consenso sulle aperture del compromesso storico di una base di partito sempre più centrifuga¹³². La crisi di credibilità che attanaglia i principali partiti di massa orienta gli aderenti che abbandonano verso due direzioni inevitabili: da un lato, il c.d. "ritorno al privato" che causa la rinuncia all'azione partecipativa che abbiamo sopra definito "ideale" per una svolta autentica verso il metodo democratico¹³³, dall'altro, la nascita di gruppi e gruppuscoli formati da giovani fortemente critici verso una classe politica sempre più arroccata nei giochi di vertice.

Non sembra possibile evitare delle conclusioni un po' amare al capolinea di un percorso storico/constituzionale che ora incrocia le varie componenti necessarie per una svolta radicale: la disponibilità di un popolo in piedi e partecipe, partiti politici ormai riconosciuti dal sistema costituzionale pluralista, diritti fondamentali e universali garantiti da una Costituzione rigida. Il principale partito della sinistra italiana che in Costituente aveva sorvolato clamorosamente sulla grande importanza di una migliore precisazione sul

¹³² Sull'argomento del compromesso storico la letteratura è immensa, fra le indicazioni ritenute più idonee alle finalità del presente lavoro, v. N. MATTEUCCI, *Un compromesso storico, perché?*, Il Mulino, Bologna 1974; F. RODANO, *Questione democristiana e compromesso storico*, Editori riuniti, Roma, 1977; L. GRUPPI (a cura di), *Il compromesso storico*, Editori riuniti, Roma, 1977.

¹³³ Il fenomeno del "ritorno al privato" non è visto di buon occhio nemmeno nell'area cattolica. In questa, anche se il protagonismo partecipe di massa avrebbe avuto caratteristiche di eccessiva "politicizzazione", «non si può neppure rimanere fermi al "ritorno al privato", con un ritorno spesso frutto della delusione nei confronti della capacità della politica di risolvere i problemi della società: nella disillusione, infatti, non si può rimanere in eterno. Il "ritorno al privato" – d'altro canto – è, pur se esasperato, un individualismo che ignora ineliminabili doveri di solidarietà e di giustizia sociale.» (così A. BAUSOLA, *Fra etica*, cit., p. 65). In realtà, con il fenomeno in argomento si chiude l'epoca della presenza attiva, qualche volta anche violenta, all'epifania di una «nuova fase segnata dall'esaurimento del grande ciclo della mobilitazione politica che era iniziato alla metà degli anni sessanta. La stampa moderata parla, non senza compiacimento, di "ritorno al privato" o "riflusso". Molti giovani, o ex giovani pervenuti all'età adulta, finiranno in effetti per tradurre lo spirito sessantottesco in una generica modernità di costumi e di comportamenti, in un qualche progressismo non scevro da diffidenze verso i partiti» (così S. LUPO, *Partito e antipartito. Una storia politica della prima Repubblica (1946-78)*, Donzelli, Roma, 2004, p. 290).

metodo democratico all'interno dei partiti, in realtà non si pone e mai si porrà fattivamente questo problema. E con esso tutti i partiti del Novecento. Quella rinuncia non era dovuta a un momento d'incertezza. Se vi fosse stata la volontà politica di riaprire la *vexata quaestio* all'indomani dell'avvio della Repubblica, si sarebbe aperto lo spazio per una profonda riflessione sul ruolo e la vita interna dei partiti. Era una scelta consapevole che instradava l'intero sistema verso la china della corruzione e della degenerazione. La sovranità popolare, fino a quel momento vista come l'utopia del pensiero costituzionalista del Diciannovesimo e del Ventesimo secolo, migra verso il pianeta delle illusioni.

5.b) *Partecipazione, potere e sovranità del popolo secondo vari orientamenti della dottrina giuspolitica. L'opera di Pier Luigi Zampetti. Sicut voces clamantes in deserto*

Non si può dire che le scienze umanistiche e sociali non abbiano dato un contributo importante proprio nel frangente storico in cui si verifica la transizione della sovranità popolare dall'utopia alle illusioni costituzionali. Già gli studi di cui abbiamo fatto una breve rassegna in questo capitolo avrebbero dovuto sortire, nella classe politica nazionale ed europea l'avvio di una riflessione profonda dentro ai partiti perché essi ripensassero, da un lato, il loro ruolo nella rivoluzione democratica che cominciava a muovere i primi passi e, dall'altro, la loro vita interna che a tale rivoluzione avrebbe dovuto conformarsi.

Le trasformazioni cultural/comunicative che accompagnano la vittoria del liberismo economico negli anni del *boom* e in quelli che lo seguono a ruota, incidono profondamente sul senso della democrazia e della sovranità popolare. Herbert Marcuse, in un famoso libro dei primi anni '60 dello scorso secolo¹³⁴, in uno scrutinio attonito, collega fra loro sviluppo dei mezzi di produzione, incremento dell'appoggio statale allo sviluppo capitalistico, amplificazione delle burocrazie private e pubbliche. Una cornice nella quale l'informazione, la conoscenza e la cultura si trasfigurano. Prevale l'industria dei mass media che le plasmano e le trasformano rendendole prone a un consumismo sfrenato che proprio in quegli anni conosce il più alto grado di affermazione. Nella stessa cornice si trova *l'uomo a una dimensione* costretto ad adattarsi passivamente a uno *standard* economico, politico e sociale che prestabilisce tutto come in un pianeta orwelliano. L'uomo è tornato ad essere passivo e asservito al potere dove il costituziona-

¹³⁴ H. MARCUSE, *One dimensional man*, cit.

lismo lo avrebbe voluto, al contrario, attivo, vigile e sovrano. Lo Stato liberal-democratico, è dunque profondamente in crisi alla fine degli anni '60 dello scorso secolo.

David Held, in una delle opere più note¹³⁵, esamina con molta accortezza i caratteri della crisi dello Stato democratico liberale passando in rassegna il panorama poliedrico del pensiero politologico della fine degli anni '60 dello scorso secolo che denuncia la decadenza del sociale, la crisi galoppante della democrazia e il tracollo del consenso nei confronti di un modello costituzionale che appare sempre più contraddittorio. In questo panorama egli rapporta l'insieme dei contributi scientifici a due correnti di pensiero: una riconducibile alla teoria pluralistica, l'altra alle premesse del marxismo. Entrambe, tuttavia, nel fornire due diverse letture (pur convergenti in un epilogo di tipo autoritario) della crisi dello Stato democratico liberale, rielaborano in modo creativo e critico le stesse premesse da cui partono. Il primo dei due gruppi parla di «governo sovraccarico», il secondo di «crisi di legittimazione»¹³⁶.

Secondo la prima delle due elaborazioni, secondo l'elaborazione heldiana, la liberalizzazione dei mercati e l'applicazione del modello Keynesiano determinano un aumento dei redditi e del benessere accompagnato dall'incremento esponenziale delle cosiddette «ideologie egualitarie e meritocratiche»¹³⁷. Tale incremento finisce per funzionare da volano di un atteggiamento sempre più rivendicativo da parte di partiti e gruppi di pressione sul potere politico che, per assicurarsi il consenso elettorale, a sua volta, promette più di quanto non possa mantenere. Sulla scia di questo falso rapporto fra società civile e politica s'inserisce la nascita e lo svilupparsi di burocrazie di diversa natura: pubbliche e private. Esse, da un lato, si mostrano sempre più inefficaci per rispondere alle pressioni, dall'altro, determinano enormi incrementi di costi (prevalentemente occulti) che ricadono sulla spesa pubblica con il conseguente aumento dell'inflazione. In questo quadro sarebbe inevitabile, da un punto di vista politico, l'imporsi di idee e prospettive leaderistiche «ferme», «decise» e sostanzialmente autoritarie.

Secondo l'approccio dei marxisti, la debolezza dello Stato deriva dalla sua assuefazione agli interessi dell'accumulazione capitalistica dimenti-

¹³⁵ D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 291 ss.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 292. Secondo Held del primo gruppo fanno parte studiosi come Britzman, Huntingdom, Wordhaus, King, Rose e Peters; del secondo gruppo fanno parte Habermas e Offe. Di tutti sono citate le principali opere scientifiche.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 295.

cando la sua funzione “neutrale”. Per il finanziamento del *welfare*, ad esempio, lo Stato non può accedere a tassazioni e prestiti che interferiscono sul processo di accumulazione capitalistica per non mettere in crisi il *totem* della crescita economica, ma nello stesso tempo ha di fronte il problema della credibilità e del consenso popolare. Questa è la cornice nella quale si inserisce la lucida analisi habermasiana della «crisi di razionalità» dei pubblici poteri in un noto studio del 1976¹³⁸.

Dalla situazione rappresentata, tornando a Held, emerge la crisi dello Stato liberal-democratico come crisi di legittimazione. Non perché si chiede troppo. Non si chiede di più di quanto la teoria della democrazia liberale abbia promesso anche con l'avvento del costituzionalismo del Ventesimo secolo, ma perché ogni scelta dei pubblici poteri è priva del consenso popolare perché non risponde alle «domande sempre maggiori rivolte allo stato, per esempio domande di partecipazione e consultazione per quanto riguarda le decisioni»¹³⁹. Anche qui l'epilogo è autoritario. Può emergere, in altri termini «uno stato che ponga l'“ordine” sopra ogni altra cosa, che reprima il dissenso e neutralizzi le crisi con la forza»¹⁴⁰.

Se non vale la regola che l'assuefazione equivalga ad una “accettazione”¹⁴¹, come Held osserva contestando un po' Schumpeter che lo sostiene, la prima non può essere la “legittimazione” del potere. L'assuefazione, infatti, «non tiene conto delle diverse ragioni possibili per ubbidire a un ordine, per conformarsi ad una regola, o per essere d'accordo o acconsentire a qualcosa. [...], si può parlare propriamente di legittimità quando la gente osserva le regole e le leggi perché pensa veramente che esse sono giuste e degne di rispetto»¹⁴². Nello scenario di una nuova polarizzazione degli ideali di democrazia, disegnato dallo scrutinio heldiano, rispetto alle condizioni evolutive sopra descritte, si muovono gli attori del pensiero politico post-moderno.

Da un lato, i teorici neo-liberali che mirano alla riproposizione di vecchi modelli politico/istituzionali che pure si ripropongono oggi sotto vesti

¹³⁸ J. HABERMAS, *Legitimation crisis*, Heinemann, London, 1976, trad. it., *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Roma-Bari, 1979.

¹³⁹ D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 299.

¹⁴⁰ *Ivi*.

¹⁴¹ Sicché i cittadini che non partecipano più validamente alle consultazioni elettorali in una percentuale che nelle democrazie occidentali complessivamente si aggira intorno al 50% avrebbero sostanzialmente “accettato” la logica della delega della sovranità in un *animus* di *laissez faire* a favore dei partiti perché a loro apparterebbe la politica.

¹⁴² *Ibid.*, p. 302.

apparentemente innovative (la politica del “fare”; la negazione del principio del “massimo decentramento possibile” con il processo di riaccentramento di varie competenze nelle mani dello Stato anche denominata spesso “attrazione in sussidiarietà”; la fretta vorticoso delle riforme ordinarie e quelle costituzionali mascherate dietro lo slogan del “cambiamento” ad ogni costo ecc.) come la minimalità dello Stato, il libero mercato e il *laissez-faire*. Questa schiera di pensatori¹⁴³ – pur differenziati da approcci concettuali non sempre omogenei – sono legati a visioni passate della rappresentanza che si traducono nella pratica della delega della sovranità e nella tendenziale “assuefazione” rinunciataria delle masse. Sono visioni lontane dai capisaldi della democrazia costituzionale di cui quella schiera rappresenta l’antitesi. Non si trovano in questi studi le prospettive della democrazia partecipativa, deliberativa e inclusiva che fanno rivivere i principi fondamentali della libertà dell’eguaglianza, della realizzazione della persona umana e della partecipazione popolare.

Dall’altro lato vi è la schiera dei teorici neo-marxisti che invece rivendicano il costituzionalismo mancato e i termini storici della “rivoluzione promessa”¹⁴⁴. La nuova sinistra del pensiero politico riparte proprio dalla distinzione fra eguaglianza formale e sostanziale (così ben delineata nell’art. 3 della nostra Costituzione) per tornare a pretendere uno stretto legame fra società e Stato. Se questo, infatti, «è separato dalle associazioni e dalle pratiche della vita quotidiana allora è plausibile considerarlo un tipo speciale di apparato – una sorta di “cavaliere protettivo”, “arbitro” o “giudice” – che il cittadino dovrebbe rispettare e al quale dovrebbe obbedire»¹⁴⁵. E i marxisti rivedono e aggiornano il pensiero antiquato di Lenin che non sa vedere oltre una distinzione manichea fra rappresentanza e democrazia,

¹⁴³ Per un quadro minimo di letteratura, ci limitiamo a fornire qualche indicazione: F.A. HAYEK, *The constitution of liberty*, Routledge and Kegan Paul, London, 1960, trad. it. *La società libera*, Valecchi, Firenze, 1969; ID., *Law, legislation and liberty*, 3 voll., Routledge and Kegan Paul, London, 1982, trad. it., *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1986; R. NOZICK, *Anarchy, state and utopia*, Basic books, New York, 1974; trad. it., *Anarchia, stato e utopia*, Le Monnier, Firenze, 1981.

¹⁴⁴ Anche qui si indica una bibliografia minima: C. PIERSON, *Marxist theory and Democratic Politics*, Polity Press, Cambridge, 1986; C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge 1970; C.B. MACPHERSON, *The life and Time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, trad. it., *La vita e I tempi della democrazia liberale*, Il Saggiatore, Milano, 1980; N. POULANTZAS, *L’État, la pouvoir, le socialisme*, Seuil, Paris, 1977, trad. it., *Il potere nella società contemporanea*, Editori riuniti, Roma, 1979.

¹⁴⁵ D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 325.

criticato da Rosa Luxemburg già ai tempi delle rivoluzioni proletarie¹⁴⁶. Per essi si pone fortemente il tema della democratizzazione dello Stato che deve liquefarsi nella società civile, nell’associazionismo, ma non solo. Gli stessi partiti politici devono ripensare la loro essenza di vita. Il partito politico, dice Held in una riflessione dettagliata sul pensiero neo-marxista (Pateman, Poulantzas, Macpherson), «dovrebbe essere riorganizzato secondo principi meno gerarchici, facendo in modo che gli amministratori politici e i *managers* siano più responsabili verso i membri delle organizzazioni che rappresentano. Se i partiti fossero democratizzati secondo principi e procedure di democrazia diretta e se questi “partiti autenticamente partecipativi” operassero entro una struttura parlamentare [...] avremmo creato un fondamento solido per la democrazia partecipativa»¹⁴⁷.

L’orientamento a favore della partecipazione popolare come promozione dello sviluppo umano e stimolo verso i problemi della collettività è accompagnato, negli studiosi di questo settore della dottrina umanistica, dalla convinzione che l’apatia e il disinteresse verso la politica che colpiscono gli strati più poveri della popolazione (e il fenomeno preoccupante del non-voto, come dicevamo) nelle democrazie liberali dell’occidente, siano fenomeni che possono essere spezzati se si rende effettiva la partecipazione politica dei cittadini nelle collettività in cui essi conducono la propria vita¹⁴⁸. Apatia e disinteresse, aggiunge Held, si amplificano allorché le persone restano sistematicamente emarginate e scarsamente rappresentate. E finiscono per credere che la loro opinione è considerata seriamente solo di rado, sicché non trovano stimoli per interessarsi alla politica¹⁴⁹.

Nella consapevolezza che molto deve essere fatto dalla classe politica, anche in controtendenza al normale atteggiarsi dei partiti politici nei confronti del metodo democratico, come abbiamo visto, in Italia si avvicinano, nel giro di pochi anni – ne parla Pier Luigi Zampetti in uno degli ultimi suoi lavori¹⁵⁰ – tre convegni di studio nei quali, peraltro, svolgono un

¹⁴⁶ La Luxemburg, come è noto, sostiene che «senza elezioni generali, senza libertà illimitata di stampa e di riunione, senza libera lotta di opinioni, la vita muore in ogni istituzione pubblica» (così R. LUXEMBURG, *La rivoluzione russa*, in ID., *Scritti politici*, Editori riuniti, Roma, 1970, pp. 590-591)

¹⁴⁷ D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 328.

¹⁴⁸ V. *amplius*, C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, cit., 104 ss.

¹⁴⁹ D. HELD, *Models of Democracy*, cit., p. 329.

¹⁵⁰ P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa. La nuova vera via*. Rubettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 25 ss. L’opera di Zampetti, nelle tematiche trattate in questa ricerca, sono molte e il suo impegno culturale per la nascita e lo sviluppo di una cultura del-

ruolo attivo vari *leaders* politici. Dietro spinte provenienti dal mondo dei partiti che già manifestano segni evidenti di lontananza dalla società civile, nel 1965 si fonda l'Associazione italiana di Dottrina dello Stato presieduta da Giorgio Balladore Pallieri con l'intento, dice Zampetti, «d'illuminare la classe politica per compiere quelle riforme necessarie per colmare il distacco crescente del paese legale rispetto al paese reale»¹⁵¹. Si susseguono tre convegni di grande importanza: il primo nel 1966 dal titolo «La funzionalità dei partiti nello Stato democratico»¹⁵²; in successione rapidissima si svolge un altro convegno nel 1967 dal titolo *Crisi e trasformazione delle istituzioni*¹⁵³ e qualche anno più tardi, nel 1970 a Roma si tiene il terzo congresso di Dottrina dello Stato dal titolo *Società civile e partecipazione politica*¹⁵⁴. Gli eventi di studio citati costituiscono, insieme allo sforzo personale di Pier Luigi Zampetti, un grande bagaglio culturale e ideale che oggi dovremmo relegare nel ristretto e solenne circuito della teoria. Eventi inascoltati nonostante che le forze politiche fossero presenti e attive. *Sicut voces clamantes in deserto*. Si succedono incontri seminari e dibattiti di grande livello sulla

la democrazia partecipativa è stato grande e indefesso. Riportiamo di seguito altre delle principali opere sulle quali si sono soffermati ed hanno svolto i loro studi decine di ricercatori italiani ed esteri. ID., *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*, Rizzoli, Milano 1969; ID., *La partecipazione popolare al potere. Una nuova alternativa al capitalismo e al socialismo*, Mursia, Milano, 1976; ID., *Il manifesto della partecipazione*, Dino, Roma, 1982; ID., *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, 1995. I tre volumi di seguenti indicati raccolgono gli atti di altrettanti convegni nei quali importante è stato il ruolo della Dottrina dello Stato, della Filosofia e del Diritto per la formazione in Italia di una vera cultura della partecipazione popolare e della democrazia: ID. (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del I Congresso nazionale di dottrina dello Stato, La Nuova Europa, Milano, 1967; ID. (a cura di), *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, Atti del II Congresso nazionale di dottrina dello Stato, Perugia, 9-11 febbraio 1968, Il Saggiatore, Milano, 1969; ID. (a cura di), *Società civile e partecipazione politica*, Atti del III Congresso nazionale di dottrina dello Stato, Roma, 20-21 giugno 1970, Giuffrè, Milano, 1970. Vi sono molto altri scritti, ma ci limitiamo a segnalare i più attinenti alle finalità della nostra ricerca: ID., *Regime rappresentativo e regime democratico*, in *Il Politico. Rivista italiana di Scienze Politiche*, 1967, 32, pp. 720-730; ID., *La teoria della partecipazione politica come base di una nuova filosofia*, in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche*, Università degli Studi di Genova, 6-7, 1978-1979, pp. 169-172.

¹⁵¹ P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa*, cit., p. 25.

¹⁵² I relativi atti sono raccolti nel volume: P.L. ZAMPETTI (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, cit.

¹⁵³ Gli atti di questo secondo convegno sono raccolti nel volume: P.L. ZAMPETTI (a cura di), *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, cit.

¹⁵⁴ Gli atti sono pubblicati nel volume: P.L. ZAMPETTI (a cura di), *Società civile e partecipazione politica*, cit.

traccia ideale di una corrente di pensiero elevata e innovativa, la classe politica resta impermeabile per altri vent’anni durante i quali si accentuano, nei partiti, oligarchismo e leaderismo. Poi, come tutti sanno, il 1992 segna il tracollo del mondo dei partiti del Novecento, fenomeno che si sarebbe evitato «almeno in parte – dice sconsigliato Zampetti – se il nostro appello di allora fosse stato preso in maggiore considerazione dalla classe politica»¹⁵⁵.

Una delle riflessioni più centrali nell’opera di Zampetti sulla partecipazione e la sovranità muove dalla constatazione che sono presenti, nella nostra Costituzione, due distinte forme della partecipazione dei cittadini, appartenenti ciascuna a due emisferi della democrazia: l’uno attinente alla rappresentanza, l’altro al ruolo politico attivo e diretto dei cittadini. L’uno rinvenibile nella partecipazione elettorale, l’altro in quella partecipazione politica che investe la programmazione e il sistema complesso dell’organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Esso è formalizzato negli artt. 3, 2° comma e 47 Cost.

L’avvento dello Stato pluralista determina, nel primo emisfero, la comparsa di una nuova dimensione poiché vengono meno i presupposti essenziali del divieto del mandato imperativo. Il suffragio universale, infatti, dal momento che intervengono i partiti politici, rende inutile detto divieto «perché si manifesta un’entità nuova: il popolo, il quale deve essere in grado di esprimere la propria volontà. [...] Con i partiti si dovrebbe passare dal sistema liberale al sistema democratico, cioè al governo del popolo»¹⁵⁶. È proprio qui la chiave di volta: i rappresentanti hanno un mandato imperativo dettato dal popolo sovrano. Esso si rivela nel ruolo attivo propositivo e di controllo dei cittadini esercitabile attraverso i partiti politici. Questi, in altre parole, avrebbero dovuto funzionare da “cinghia di trasmissione” della sovranità popolare promuovendo la partecipazione attiva dei cittadini mediante quel “metodo democratico” che doveva diventare bagaglio culturale/politico e organizzativo del sistema dei partiti. Invece, un secolo dopo, secondo Zampetti, ha vinto ancora la teoria michelsiana della “legge ferrea delle oligarchie”¹⁵⁷.

Tutta l’opera di Zampetti conduce immancabilmente a ritenere possibile il cambiamento del volto della società e dell’economia, ma solo con il passaggio dallo “statalismo” allo “Stato” qui inteso come collettività. In altri termini, dallo «statalismo, fondato sulla democrazia delegata, allo Stato fondato sulla democrazia partecipata. Tale transizione permette alla comunità di

¹⁵⁵ P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa*, cit., p. 27.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 33.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 34.

divenire soggetto e allo Stato di aiutare la comunità a risolvere i suoi problemi, dando vita concreta al principio di sussidiarietà»¹⁵⁸. I pubblici poteri diventano “facilitatori” di un protagonismo attivo, l’unico che in questa democrazia “dei moderni” possa integrare la sovranità del popolo.

In realtà, perché la democrazia costituzionale potesse passare dall’utopia alla realtà, si sarebbe dovuta verificare quella “illuminazione” del sistema dei partiti che li avrebbe condotti a trasformarsi, al proprio interno e nelle loro relazioni esterne, da oligarchici a democratici, proprio in virtù del metodo democratico che si ravvisa nello scrutinio attento di Zampetti. La partecipazione popolare è il principale strumento attraverso il quale si svolge “l’esercizio del potere”, cioè la sovranità del popolo. Questa si caratterizza per la venuta meno del carattere “proprietario” del potere per estendersi a tutti. In questo quadro l’eguaglianza cessa la sua formalità ed astrattezza per diventare concreta. «*Tutti (ecco l’eguaglianza) esercitano il potere*»¹⁵⁹. E si ha effettività del potere di tutti se il sistema partecipativo farà in modo che nessuno sia escluso dall’esercizio della sovranità. Esso presuppone il sistema rappresentativo, ma la partecipazione passa dal “mito” alla concretezza perché è la volontà stessa del popolo. Essa è una «volontà che si forma continuamente e come tale non può essere rappresentata attraverso il sistema della delega. [...] deve essere invece *trasformata* in volontà dello Stato. [...] E poiché tale Stato è incentrato sull’apporto *libero e responsabile* di ciascuno, *nessuno escluso*, al benessere e sviluppo della collettività, l’aggettivo *partecipativo* e non quello *rappresentativo* qualificherà lo Stato medesimo»¹⁶⁰.

Vi è un’altra riflessione di Zampetti degna di attenzione. Egli ritiene che la democrazia partecipativa sarebbe destinata a trasformare anche i rapporti economici e addirittura la “natura” del capitalismo. Questo, di fronte alle

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 116.

¹⁵⁹ Cfr. P.L. ZAMPETTI, *La partecipazione popolare*, cit., p. 198.

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 209. In sintonia con queste interpretazioni, di fronte all’incapacità delle oligarchie politiche e tecnocratiche di fronteggiare esigenze umane sempre più complesse, Umberto Allegretti sostiene, dal canto suo, che «le nuove modalità di agire democratico dovrebbero [...] contribuire a rimediare alle difficoltà rivelatesi nelle altre componenti della democrazia, fronteggiando gli sviluppi delle ineguaglianze e temperando quel misto di autoritarismo paternalistico, di inefficienza e di difetto di sostenibilità che grava le istituzioni» (Così, U. ALLEGRETTI, *Democrazia rappresentativa*, cit., p. 9). Ora, gli auspicati nuovi presupposti comunicativi nascono dall’interazione fra istituzioni e sfere del sociale variamente attive in una società civile equidistante sia dai pubblici poteri che dall’economia (J. HABERMAS, *Tre modelli di democrazia*, in L. CEPPE (a cura di), *Jürgen Habermas. L’inclusione dell’altro*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 247).

pratiche partecipative, si trasformerebbe da capitalismo “individualistico” in “popolare” (o “democratico”). Non solo, ma il capitalismo “popolare” sarebbe anche destinato «a trasformare la globalizzazione che ha due punti di riferimento: il capitalismo individualistico e i mercati finanziari»¹⁶¹. Questo sarebbe un passaggio obbligato per arrivare, secondo Zampetti, alla “comunità-soggetto” e quindi alla sovranità popolare.

Da un punto di vista teorico l’ipotesi dell’illustre studioso è ineccepibile. Non sembra ci siano dubbi sulla portata rivoluzionaria della democrazia partecipativa. Anche gli studiosi delle pratiche deliberative, inclusive e dialogiche – che costituisce l’unica realtà di oggi in cui si può dire che la persona abbia un ruolo attivo e propositivo come negli intenti del costituzionalismo contemporaneo – sarebbero d’accordo nel ritenere che il ruolo politico attivo e di controllo dei cittadini abbia una portata dirompente. In realtà, dove la democrazia deliberativa trova applicazione le città si trasformano, la speculazione si marginalizza, gli interessi particolari si fanno da parte perché si impongono quelli collettivi.

Da un bilancio partecipativo o da un processo deliberativo di urbanistica partecipata, da un dibattito pubblico o da una giuria dei cittadini, da un’assemblea di quartiere organizzata secondo metodo democratico e deliberativo vengono in primo piano e si impongono non già gli interessi della speculazione edilizia e delle *lobbies*, bensì la volontà generale (per dirla con Rousseau) e la primazia dei beni comuni. S’impone, in altri termini, il contrario dello spirito intrinseco del sistema capitalistico di produzione e di scambio e della sua più genuina finalità che è il profitto. Uno spirito che trova spazio indubbio nei dettami della Costituzione pluralista poiché nessun limite è posto, come abbiamo fatto rilevare in altra parte della presente ricerca¹⁶², all’accumulo della proprietà per ciascun individuo, né al reddito annuale di ciascun individuo. Una situazione, in altri termini di apparente “eguaglianza” di fronte alla legge che risiede nella presunta parità per tutti nei blocchi di partenza. Ma tutti sanno che questo egualitarismo sui punti di partenza, invece, era illusorio nel garantismo liberale e tale resta, ereditato tal quale nella Costituzione economica del secondo dopoguerra. E si traduce nella corsa sfrenata al massimo profitto. L’idea di un capitalismo che sappia accettare le regole della partecipazione e della democrazia – pur se generose appaiono le riflessioni dello Zampetti secondo cui «non ci può essere una vera sovranità popolare [...] senza un capitalismo popolare inteso come un capitalismo che assicuri a tutti i lavoratori la proprietà dei mezzi di

¹⁶¹ P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa*, cit., p. 116 ss.

¹⁶² V. *supra*, cap. I, par. 5.

produzione, la quale richiede un cambiamento sia nel sistema sociale sia nel sistema politico-istituzionale»¹⁶³ – per come la globalizzazione selvaggia e lo sviluppo capitalistico si sono evoluti negli ultimi dieci anni, sembrerebbe velleitaria.

Nondimeno, la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale e alla partecipazione politica dei cittadini come strumento della sovranità popolare di cui lo stesso Zampetti è attento studioso e appassionato sostenitore, avrebbe richiesto un ruolo forte del Parlamento della Repubblica in attuazione di principi costituzionali di carattere economico che sanciscono la prevalenza della proprietà collettiva su quella privata per via di una "precedenza" storica che nel disegno costituzionale non è parso ambiguo alla dottrina. Sostiene Paolo Maddalena molto più tardi, infatti, che «la nostra Costituzione, agli articoli 41 e 42, contenenti norme immediatamente prescrittive, da qualificare "norme di ordine pubblico economico", si occupa, sia della proprietà pubblica, [...] sia della natura giuridica della proprietà privata, alla quale pone rilevanti limiti, condizionando la sua tutela giuridica allo "scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti"»¹⁶⁴. Da ciò discende, aggiunge Maddalena, che «la "proprietà privata" ha una tutela giuridica soltanto se ed in quanto "assicuri" la "funzione sociale" e quindi "l'utilità sociale" della proprietà stessa»¹⁶⁵. In questa cornice, l'intervento del Parlamento per una legislazione attuativa dei principi sulla proprietà sembrerebbe necessaria¹⁶⁶. Ma il Parlamento è formato da quei partiti oligarchici e leaderisti che hanno rinunciato da sempre al metodo democratico. Che si sono poi trasformati in comitati di affari e di interessi economico-finanziari, "macchine di potere e di clientela"¹⁶⁷. E quel Parlamento ha creato mostri di autoritarismo come la legge elettorale che annulla l'emisfero della rappresentanza rendendo impossibile quello della democrazia.

Dalle riflessioni che precedono – volendo anticipare alcune considerazioni di sintesi che faremo a conclusione di questo volume – discende che forse l'epifania di un capitalismo "illuminato", pronto anche a una condi-

¹⁶³ P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa*, cit., p. 39.

¹⁶⁴ P. MADDALENA, *la disciplina costituzionale della proprietà contro la crisi finanziaria (contributo alla teoria dei beni comuni)*, in C. DI MARCO-F. RICCI (a cura di), *La partecipazione (im)possibile? La democrazia e i suoi percorsi evolutivi*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 89.

¹⁶⁵ *Ivi*.

¹⁶⁶ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 21 ss.

¹⁶⁷ È fatto rinvio alla nota intervista di Eugenio Scalfari a Enrico Berlinguer del luglio 1981 (v. *supra*, nota n. 2).

visione della proprietà dei mezzi di produzione e di scambio con i lavoratori, si sarebbe potuta avere se quella rivoluzione culturale e politica della sovranità popolare si fosse verificata, ma abbiamo purtroppo la convinzione che il capitalismo abbia preferito intervenire pesantemente sulle oligarchie dei partiti per impedire la realizzazione di quella rivoluzione “promessa”¹⁶⁸.

Altre argomentazioni collegate alle tematiche sin qui trattate, per concludere questa breve rassegna, sono portate da Ralf Dahrendorf sulle questioni relative al come restituire potere al popolo¹⁶⁹. Lo studioso tedesco, in margine a una domanda che gli viene posta sulla possibilità che in futuro – di fronte ai progressi vertiginosi delle comunicazioni telematiche – possa non esserci più il bisogno di una classe politica e dei partiti, affronta la questione della c.d. «politica per ipoteche». Molti si pongono il problema se non sia il caso di coinvolgere i cittadini nelle grandi scelte politiche che li riguardano scavalcando il Parlamento dei rappresentanti. Ad esempio, si chiede Dahrendorf, non varrebbe la pena di consultare il popolo «direttamente sulla destinazione dei proventi fiscali, togliendo dunque al Parlamento il diritto di decidere e al Governo il potere di redistribuire? Non sarebbe più democratico che limitarsi a chiedere agli elettori, ogni quattro o cinque anni, se preferiscono la Destra o la Sinistra?»¹⁷⁰. In alcune parti del vecchio continente, aggiunge lo studioso tedesco, questo è un problema che si pone da tempo. Alcuni governi, infatti, cominciano a chiedersi «come usare [...] il danaro ricavato dall’aumento delle tasse sulla benzina. Per fini ecologici o per altri fini? Non sarebbe meglio chiedere consiglio a chi quelle tasse le ha pagate?»¹⁷¹. Sarebbe un ottimo mezzo per limitare il potere decisionale dei rappresentanti vincolandone i comportamenti decisionali. Sarebbe la realizzazione di una fortissima influenza popolare su chi decide le sorti del Paese. Muovendo da questa riflessione Dahrendorf, riferito agli strumenti di democrazia diretta, critica il *referendum* poiché questo non è ritenuto particolarmente idoneo all’esercizio del controllo popolare. Con il *referendum*, dice, le varie forze politiche che in quel momento ne hanno interesse chiedono al popolo di “scattare delle istantanee” che poi da quelle forze politiche vengono messe a frutto per altri interessi. L’Autore sottolinea, insomma, che con i *referendum* quasi mai si realizza la sequenza di *steps* necessaria perché si possa parlare di “ingredienti essenziali della democrazia”. Questi consisterebbero, infatti, di passaggi d’informazione, di-

¹⁶⁸ L’espressione, come è noto, è di Piero Calamandrei. V. *supra*, cap. I, nota n. 134.

¹⁶⁹ Cfr. R. DAHRENDORF, *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 79 ss.

¹⁷⁰ *Ibid.*, p. 80.

¹⁷¹ *Ivi.*

scussioni, dibattiti e approfondimenti che nell'*iter* di svolgimento dei *referendum*, fatta eccezione per la Svizzera, mancano quasi sempre. L'Autore aggiunge che questo istituto non è «il risultato di un genuino dibattito. Infatti i partiti impegnano grandi energie nella tattica finalizzata a stabilire quando devono essere tenuti e quale dev'essere la domanda. Perché domanda e tempistica influenzano il risultato [...]. Dal mio punto di vista, questo modo di fare è un'abdicazione della politica dal suo dovere del dibattito democratico, al quale si sostituisce, appunto un'"istantanea" dell'opinione popolare»¹⁷².

Sotto un altro profilo, il *referendum*, che potrebbe anche funzionare come «strumento per dare di tanto in tanto una sveglia al potere, spesso finisce per vanificarsi in livelli molto bassi di partecipazione popolare»¹⁷³. Questa parte della riflessione di Dahrendorf si conclude evidenziando come le consultazioni popolari di tipo referendario, nel nostro tempo così ossessionato dall'immagine, dalla comparsa, dalla popolarità dall'*audience*, dai sondaggi di schieramento, rischia sempre di prestarsi a un gioco di carattere populistico o di *marketing* tutt'altro che democratico. Il dibattito pubblico, invece, necessita di informazioni, condizioni e occasioni di confronto, di dignità e correttezza procedurale.

Le riflessioni di Dahrendorf sullo strumento referendario ci offre un'altra opportunità per meglio approfondire l'effettività di taluni strumenti di incisione dei cittadini sulle scelte politiche. Che il popolo debba avere un ruolo attivo, propositivo e di controllo sulle scelte di chi governa e, in genere, sul sistema politico della rappresentanza, mediante una serie indefinita di strumenti e di mezzi, come abbiamo già detto, è uno dei principi fondamentali della Repubblica pluralista. Ne discende che l'esigenza di fare ogni cosa perché i cittadini si pronuncino con vari strumenti (non solo referendari, Dahrendorf stesso fa riferimenti ad altri come il *focus groups*) non sarebbe esattamente una "scoperta" dei post-moderni, poiché tale ruolo popolare è nello spirito della democrazia costituzionale, ma gli strumenti della sovranità popolare devono essere credibili. Quanto più atti e processi partecipativi si rivelano manipolabili o inutili, tanto più i cittadini rinunciano a esprimere il proprio voto o lo rendono nullo o riconsegnino la scheda in bianco. E molto opportuna appare l'espressione che usa Dahrendorf quando, riferito agli istituti referendari, riconduce ad unico denominatore l'origine della mancata credibilità di tali istituti: l'«abdicazione della politica dal suo dovere del dibattito democratico». Così facendo lo studioso

¹⁷² *Ibid.*, p. 82.

¹⁷³ *Ivi.*

tedesco pone il dito sulla piaga storica della democrazia contemporanea. Si pensi per un attimo se la classe politica non avesse deviato dal ruolo che il costituzionalismo a essa assegnava e se i partiti politici avessero progressivamente agito secondo l'etica pur se blandamente suggerita da quell'ambigua norma costituzionale contenuta nell'art. 49 Cost. Certamente la legislazione attuativa dell'istituto referendario avrebbe dettagliato meccanismi e tempistiche necessari per garantire il massimo dell'informazione oggettiva e della conoscenza perché le decisioni popolari siano le più efficaci e le meno manipolabili. Non è certo con i congiuntivi "dietristi" che si risolvono i grandi problemi della democrazia costituzionale, ma conoscere la natura dei problemi che l'assillano rappresenta un importante punto di partenza.

CAPITOLO TERZO

LA SOVRANITÀ POPOLARE
“FUORI DAI PARTITI”

SOMMARIO: 1. Il metodo democratico fuori dai partiti del Novecento. Le riforme sulla democrazia locale. Briciole di sovranità. – 1.a) Brevi premesse. – 1.b) Gli statuti comunali e il fenomeno della democrazia “celata”. – 2. Il metodo democratico nelle visioni del pensiero contemporaneo e nelle pratiche deliberative oltre i partiti. – 2.a) Il binomio diritti-eguaglianza fra sovranità popolare e processi inclusivi-deliberativi. – 2.b) Partiti politici e processi deliberativi. 3. Metodo democratico e sovranità popolare nei processi deliberativi e partecipativi. – 3.a) Il legame fra pratiche deliberative, diritti e metodo democratico. – 3.b) Il procedimento deliberativo come declinazione della sovranità popolare. – 3.c) Il gioco degli interessi nelle pratiche deliberative. – 3.d) Caratteri e tecnica del sondaggio deliberativo (*deliberative polling*). – 3.e) Organizzazione e modalità dei bilanci partecipativi. – 4. Considerazioni di sintesi.

1. *Il metodo democratico fuori dai partiti del Novecento. Le riforme sulla democrazia locale. Briciole di sovranità*

1.a) *Brevi premesse*

Non ci dilungheremo, non ci sembra questa la sede, sulle trasformazioni del tutto peculiari dei partiti politici dopo “tangentopoli”. Per questo ci sembra sufficiente rimandare all’esame piuttosto articolato fatto dal Cermel che, peraltro, richiama sull’argomento ampia letteratura¹. Ci preme invece, nel cogliere un’affermazione di rilievo di questo Autore, evidenziare come i partiti politici in Parlamento si siano dimostrati sensibili alle tematiche della democrazia partecipativa proprio a cavallo fra gli anni del protagonismo politico di massa e il “riflusso” fino a tangentopoli, ma fuori dalle proprie strutture e dalle rispettive metodologie interne di funzionamento. Il Cermel, infatti, nel far emergere le profonde responsabilità internazionali nella situazione d’immobilismo del sistema dei partiti italiani, sottolinea che «si deve dare atto ai vertici di tutte le organizzazioni politiche di aver agito per lo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni democratiche; paradossal-

¹ M. CERMEL, *La democrazia*, cit., II, p. 165 ss.

mente, invece, all'interno dei partiti non si è assistito allo stesso grado di sviluppo della democrazia»².

La partecipazione popolare, sulla scia del protagonismo tipico del momento storico in esame, diventa uno slogan “illuministico” di partiti, associazioni e gruppi di pressione sino agli anni ottanta. È già nota l'esperienza spontanea dei consigli di quartiere – fra gli anni sessanta e settanta del secolo scorso – che aveva prodotto, in tempi e modi differenti, movimenti di cittadini per la rivendicazione di migliori condizioni di vita associativa e culturale nei quartieri delle metropoli ancora in espansione e delle città meno grandi. Il fenomeno si diffonde segnatamente nei centri urbani del “triangolo industriale” e in alcune importanti città dell'Italia centro-meridionale come Roma, Terni, Napoli, Bari.

Oltre ad affrontare i temi della vita associativa dei quartieri, questo movimento esercita un peso sulle scelte programmatiche di sviluppo dell'ente locale d'appartenenza, particolarmente sulle materie dell'urbanistica e dell'edilizia popolare³. Una delle principali rivendicazioni riguarda il diritto alla casa. Essa si coniuga, solitamente, con quella per il miglioramento dei servizi sociali⁴. Molti Consigli comunali, sulla scorta di tali esperienze, stabiliscono un rapporto con i movimenti, valorizzando i Consigli di quartiere con regolamenti comunali, elevandoli così a istituzioni locali di democrazia partecipativa, non senza forti problemi di compatibilità con il centralismo statale che continua a rivelarsi molto pesantemente, attraverso il controllo preventivo di legittimità sugli atti. Il fenomeno può essere visto, in alcuni casi, come un primo banco di prova per la sperimentazione di nuove modalità d'esercizio dei poteri pubblici, pur in vigenza dell'oramai vetusta disciplina degli enti locali, che spesso risulta necessariamente forzata per via della novità apportate dal fenomeno partecipativo⁵. La vecchia disciplina

² *Ibid.*, p. 250.

³ Per un approfondimento del fenomeno da un punto di vista dell'aggregazione sociale v. P. CROCIONI, *I consigli di quartiere nell'esperienza di Bologna*, Ediz. Lega e poteri locali, Roma, 1966; G. MORALES, *I consigli di quartiere: decentramento e partecipazione democratica: le esperienze concrete, le posizioni politico-culturali a confronto*, Ediz. delle autonomie, Roma, 1980; D. BUFFARINI-G. PERULLI, *Il cittadino e il potere locale: amministrare un Comune: Sindaco, consigli, consigli di quartiere, bilanci, delibere, controlli, territorio, servizi sociali, lavori pubblici*, Marsilio, Venezia, 1977.

⁴ Sull'argomento, F. DI CIACCIA, *La condizione urbana. Storia dell'Unione inquilini*, Feltrinelli, Milano, 1974; P. GINSBORG, *Storia d'Italia*, cit., p. 436 ss.

⁵ In realtà, la legge comunale e provinciale del 1915 prevede la possibilità, per i consigli dei comuni con un numero di abitanti superiore a 60.000, di suddividere il proprio territorio in quartieri, lasciando alla facoltà del Sindaco l'eventuale delega dei propri poteri di ufficia-

degli enti locali (di stampo napoleonico e in palese contrasto con i principi dell'autonomia locale e del decentramento contenuti nell'art. 5 Cost.) s'ispira esclusivamente all'esigenza di rapporti fra lo Stato-persona e periferia cittadina, presupponendo l'assolutismo del primo, in una fase storica in cui le metropoli e i grossi centri urbani sono ancora in fase di costruzione. In questa cornice istituzionale il problema della partecipazione popolare non si pone per nulla. Nella seconda metà degli anni settanta dello scorso secolo, invece, in molte realtà comunali la valenza che si vuole conferire ai quartieri, sebbene istituiti in un consistente numero di comuni secondo norme del 1915⁶, è mirata all'esercizio della partecipazione popolare nelle politiche di sviluppo locale e – pur fra forti contraddizioni – tenta di rispondere alle esigenze che in tal senso vengono dalla società civile.

In questo contesto politico-istituzionale, anche prima di una riforma organica del sistema delle autonomie, entra in vigore la legge 8 aprile 1976, n. 278, «Norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune»⁷. Si tratta di una svolta positiva, almeno nelle

le di Governo, previa approvazione del Prefetto (v. art. 155 del T.U., legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148).

⁶ L'art. 155 del T.U. della legge comunale e provinciale 4 febbraio 1915, n. 148 così recita: «[i] comuni superiori a 60.000, anche quando non siano divisi in borgate o frazioni, possono deliberare di essere ripartiti in quartieri, nel qual caso compete al Sindaco la facoltà di delegare le sue funzioni di ufficiale di Governo, a' sensi degli artt. 152, 153 e 154 e di associarsi degli aggiunti presi fra gli eleggibili, sempre con l'approvazione del Prefetto».

⁷ La dottrina esamina la materia del decentramento e della partecipazione, nonché la legge n. 278/1976 da molti punti di vista, fornendo un quadro critico di grande interesse. Bisognerebbe elencare un immenso catalogo di pubblicazioni, ma ci limiteremo a citare per tutti: S.A. ROMANO, *Il decentramento comunale per quartieri, analisi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, p. 260; U. ALLEGRETTI, *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 192; C. TREBESCHI, *Passato, presente e futuro nei consigli comunali di zona, di quartiere e circoscrizionali*, in atti del XXII convegno di Scienza dell'Amministrazione – Varenna, Giuffrè, Milano, 1976; F. TRIMARCHI, *la partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, 1970, n. 32, p. 9; U. POTOTSCHNIG, *Decentramento e partecipazione nella riforma del comune*, in *Nuova Rass.*, 1971, p. 1105; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa, modelli italiani di partecipazione del cittadino alla pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1973; R. CAJELLI-G. MOR-A. ZUCCHETTI-E. FERRARI, *I consigli circoscrizionali*, Giuffrè, Milano, 1976; E. ROTELLI, *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Pol. del diritto*, 1977, p. 357.

Per un inquadramento del tema da un punto di vista del diritto costituzionale, v. G. RIZZA, *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Giuffrè, Milano, vol. II, 1982; A. SAVIGNANO, voce *Partecipazione politica*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982; F. PIZZETTI, *Burocrazia, classe politica e partecipazio-*

intenzioni del legislatore, verso un cambiamento del rapporto fra cittadini e amministrazioni locali, ma il profilo contraddittorio della novella, tuttavia, oggi possiamo coglierlo con maggiori elementi di valutazione. I partiti politici, infatti, mentre approvano in Parlamento la legge n. 278/1976 e tentano di avviare una nuova rappresentazione del rapporto fra cittadini e poteri locali (tutt'altro che autonomi dallo Stato centrale) non si pongono il problema della valorizzazione della partecipazione popolare al proprio interno. Non è una novità, ma così ottengono il risultato di ampliare a dismisura il fossato fra realtà partecipative locali – ora anche dotate di una norma positiva statale per la loro valorizzazione – e oligarchie partitiche che ne rappresentano la negazione. La logica che anima questo atteggiamento, pur se aberrante, accompagnerà in futuro il rapporto fra metodo democratico e sistema dei partiti senza soluzioni di continuità.

In realtà, nonostante la sua apparente valorizzazione, secondo la convinzione che ancora oggi (anzi, oggi più che mai) anima la generalità dei partiti politici, il metodo democratico costituisce un sistema etico e organizzativo che non riguarda i partiti e la loro vita interna, al più potrebbe riguardare i rapporti fra società civile e pubblici poteri. Quasi che questi ultimi non siano composti da partiti politici. Si tratta di una rinuncia che si manifesta dappri-

ne popolare negli scritti di Franco Levi, Bono, Torino, 1981; A. AMORTH, *Potere politico e partecipazione*, in AA.VV., *Il problema del potere*, Giuffrè, Milano, 1986.

Sul rapporto fra partecipazione popolare ed esercizio del potere amministrativo, v. C. ARRIA, *Procedimento amministrativo: partecipazione del cittadino e semplificazione delle procedure*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo. Contributi alle iniziative legislative in corso*, Giuffrè, Milano, 1989; E. BETTINELLI, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Studi preliminari per gli Statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 1991; G. MELONI, *La partecipazione dei cittadini all'amministrazione*, in G. MARONGIU-G.C. DE MARTIN, *Democrazia e amministrazione: in ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992; A. DE ROBERTO *La partecipazione del privato nel procedimento*, D. RODELLA, *Trasparenza e partecipazione – Difesa interessi diffusi e partecipazione*, entrambi in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1994.

Per un'analisi comparata v. J. BIRKINSHAW PATRICK, *La partecipazione privata nella nuova gestione pubblica nel Regno Unito: tra efficienza e partecipazione*, D.U. GALETTA, *Il procedimento amministrativo in Germania, fra previsioni in tema di partecipazione dei soggetti coinvolti e misure di accelerazione della sequenza procedimentale*, M.A. SANDULLI, *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, tutti in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione, modelli europei a confronto*, Giuffrè, Milano, 2000-2001 (seconda parte). Particolare interesse desta, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, il lavoro di A. CROSETTI-F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2002.

ma in Assemblea costituente, come abbiamo visto⁸, ma continuerà a manifestarsi in seguito nella storia e nel modo di essere del sistema partitico.

Nel 1990 entrano in vigore due leggi approvate a distanza di soli due mesi l'una dall'altra: quella di riforma del sistema delle autonomie locali⁹ e l'altra di trasformazione del procedimento amministrativo e del diritto d'accesso ai documenti della pubblica amministrazione¹⁰. La prima apre la strada alla riforma delle autonomie locali dopo oltre quattro decenni dall'entrata in vigore della Costituzione, la seconda si orienta – riuscendoci solo in minima parte nei decenni successivi – al cambiamento del difficile rapporto fra potere pubblico locale e società civile. Queste due leggi mostrano ben presto, da un lato, il divario fra le nuove opportunità di democrazia e di partecipazione da esse aperte in ogni comune italiano e, dall'altro, l'indisponibilità delle strutture politiche e istituzionali locali a inaugurare, attraverso la presenza attiva dei cittadini, una nuova etica della politica locale.

Qualcosa di simile era già accaduto in occasione dei primi provvedimenti attuativi del regionalismo nei primi anni settanta, ma mentre quest'ultima scollatura derivava dalla dialettica fra forze politiche nazionali, quella che si ha nei livelli locali mostra una caratteristica inedita: i rappresentanti locali dei partiti che in Parlamento hanno ispirato le riforme autonomiste, spesso parlano una lingua diversa da quella dei loro omologhi a Roma. Essi, nell'amministrazione della cosa pubblica a livello locale, infatti, si mostrano riluttanti o addirittura contrari all'attuazione degli istituti di partecipazione popolare previsti nelle leggi di riforma, vanificando l'impegno dei parlamentari nelle ammirevoli battaglie condotte in Parlamento. Inoltre, il ritorno degli statuti comunali nel panorama delle fonti locali in genere non sortisce nella classe politica l'acquisizione di un'autentica consapevolezza sull'importanza storico-giuridica della novella. È innegabile, infatti, che tale ritorno, con l'entrata in vigore della legge n. 142/1990, nella grande maggioranza dei casi, tenuti fuori i pochi casi di eccellenza, non è accompagnato da valide ed efficaci iniziative di informazione e di conoscenza in grado di assicurare effettivo coinvolgimento dei cittadini e delle loro associazioni nelle novità organizzative e strutturali diventate possibili nel governo locale.

L'autonomia statutaria comunale rende possibile la nascita di nuovi strumenti di democrazia partecipativa ampliando la compagine degli strumenti di esercizio della sovranità popolare nei livelli locali di governo (*referendum* locali, comitati di quartiere e di frazione, difensori civici, forum dei cittadi-

⁸ V. *supra*, cap. II, par. 3.

⁹ Legge 8 giugno 1990, n. 142.

¹⁰ Legge 7 agosto 1990, n. 241.

ni, ecc.), ma questa novella non diventa mai un'informazione diffusa presso i cittadini, le giovani generazioni, le donne, e le categorie sociali delle collettività locali. E i partiti politici si guardano bene dal promuoverla dopo aver volute le leggi statali che la prevedono.

1.b) *Gli statuti comunali e il fenomeno della democrazia "celata"*

La sovranità popolare, da quanto detto, si arricchisce localmente di strumenti per il proprio esercizio, ma la grande maggioranza dei cittadini lo ignora. Vero è che *ignorantia legis neminem excusat* ma in questo caso la disinformazione genera il fenomeno che abbiamo definito della "democrazia celata". Esso ha riguardo per gli strumenti di partecipazione popolare che, indicati dalla legge n. 142/1990, trovano spesso previsione esplicita negli statuti comunali, ma in essi restano praticamente nascosti per via della mancata attuazione regolamentare e della cronica disinformazione¹¹ in cui vengono tenuti i cittadini che di questi strumenti dovrebbero essere i principali utilizzatori.

In sintesi, fra le previsioni normative di un gran numero di statuti, sono compresi istituti d'indubbio valore partecipativo e di attività civile come il difensore civico, ma tale organo, negli anni successivi, è realizzato solo in poche centinaia di comuni e in pochissime province; moltissimi statuti prevedono il *referendum* consultivo, ma solitamente i politici locali non si premurano di attivarlo, evitando (spesso scientemente) di promuovere questa forma di partecipazione popolare; una gran quantità di statuti prevede il *referendum* propositivo, ma i partiti politici preferiscono non fare ricorso al coinvolgimento diretto dei cittadini nell'elaborazione dei programmi e dei piani di sviluppo locale per non rischiare che le decisioni programmatiche – di solito già assunte, nella migliore delle ipotesi, nelle segreterie dei partiti di maggioranza quando non sono semplicemente il frutto della elaborazione personale del "capo" – entrino in contrasto con le indicazioni popolari; in molti casi si prevede l'obbligatorietà dei pareri delle consulte per la programmazione di settore, ma pochissime volte questi organismi si istituiscono e svolgono regolarmente le loro funzioni. Quanto ad altri strumenti partecipativi d'impulso, come le petizioni e le proposte popolari, sono pochissimi i casi in cui i partiti e i cittadini anche in forma associata li mettono in movimento. Molto di rado gli organi decisionali dell'ente locale, prima dell'assunzione di decisioni programmatiche e progettuali, promuovono

¹¹ Per un esame degli strumenti di partecipazione popolare "celati" negli statuti comunali, e inibiti alla disponibilità giuridica e politica dei cittadini, v. C. DI MARCO, *Democrazia autonomie locali*, cit., p. 260 ss.

forme di consultazione preordinata mediante forum e/o assemblee pubbliche nonostante che, nei rispettivi statuti, qualche volta tali consultazioni siano formalmente obbligate.

Dal quadro sopra esposto emerge con chiarezza che gli statuti comunali creano vari istituti partecipativi dando il via – pur con i limiti posti dalla legislazione statale – a un possibile fiorire di soluzioni spesso molto interessanti. Tali istituti possono essere variamente catalogati: alcuni sono direttamente individuati dalla legge e negli statuti sono semplicemente ricalcati; altri nascono dall'autonomia statutaria dei singoli comuni. Questi ultimi possono essere catalogati secondo il loro grado d'incisione nei procedimenti decisionali, per cui alcuni di essi non possono essere considerati come meramente partecipativi poiché in qualche modo vincolano (anche fortemente) gli organi decisionali del Comune. Altri sono attivati solo su decisione degli organi comunali, per cui hanno possibilità di incidere nella misura in cui gli stessi ne favoriscono l'attivazione (spesso restano assolutamente ignorati). Altri ancora, pur essendo concepiti con una *vis* partecipativa apparentemente molto rilevante, sono spesso sottoposti dallo stesso Statuto a condizioni e modi di funzionamento che finiscono per svilirne (in certi casi per annullarne) la forza condizionante.

2. Il metodo democratico nelle visioni del pensiero contemporaneo e nelle pratiche deliberative oltre i partiti

2.a) Il binomio “diritti-eguaglianza” fra sovranità popolare e processi inclusivi-deliberativi

Tornando all'essenza del metodo democratico per uno scrutinio più accorto, ma anche per effettuare un primo raffronto con la realtà dei processi deliberativi e inclusivi di cui parleremo più avanti, abbiamo già osservato che il binomio diritti-eguaglianza sostanziale costituisce l'ipocentro della trasformazione in senso pluralista della forma di Stato. Dei due, il primo termine definisce la centralità dell'individuo. I diritti di libertà si delineano come complesse situazioni giuridiche soggettive che si sostanziano «nella disponibilità del proprio corpo e delle sue proiezioni esterne, dell'interesse a se stesso, nel potere di volere per se stesso o anche per altri, a scelta propria e reciproca»¹². Una situazione attiva, quella dei diritti di libertà, che non

¹² Così G. FERRARA, *I presupposti della democrazia*, in www.costituzionalismo.it, 23 febbraio 2010, p. 5.

deriva da concessioni o elargizioni di nessuna specie ma da «un'autonomia riconosciuta al singolo, ad ogni singolo, in via primaria, fondamentale, costitutiva dell'aggregazione umana»¹³. La persona emerge come soggetto intorno a cui si edifica una complessa costruzione di garanzie.

L'altro termine del binomio, quello dell'eguaglianza – che «non ammette dominio, autorità, potere soggezione, qualunque possa esserne l'origine, anche, quindi, se tradizionale, anche se divina»¹⁴ – non può avere una vita autonoma rispetto al precedente: se la singola persona è al centro della nuova costruzione essa non può che essere anche eguale alle altre, altrimenti al centro del complesso edificio di garanzie non sarebbero più gli individui, ma alcuni di essi. La coniugazione del binomio conduce al paradigma della sovranità popolare, come è noto, secondo una nuova visione dello stesso concetto. La sovranità, infatti, si manifesta in nuove forme che non hanno le sembianze di un soggetto fisico. Appare “oggettivata” in un'entità metafisica poiché non si è di fronte al trasferimento di uno scettro dalle mani di un soggetto-sovrano a un altro, caratterizzato da passaggi formali o addirittura cerimoniosi. In realtà, con l'avvento dello Stato pluralista, la sovranità si oggettivizza e si rinviene «nel nucleo essenziale dei valori epocali emersi progressivamente in luce dopo il crollo dei totalitarismi novecenteschi»¹⁵. Ora la sovranità è collettiva, ma non potrebbe essere così se l'individuo non vedesse attuarsi il binomio diritti-eguaglianza.

Le riflessioni che precedono, d'altra parte, si iscrivono in un contesto culturale che, sotto il profilo della democrazia costituzionale, contrasta piuttosto nettamente con la visione autoritaria del “custode”. All'idea schmittiana della libertà della “maggioranza” – che avrebbe diritto di prevalere incondizionatamente, soverchiando, anche nella rappresentanza, la “minoranza” che, a sua volta, finisce necessariamente per scomparire lasciando spazio alla “decisione”¹⁶ –, infatti, si contrappone quella lungimirante di Kelsen che non troverà completa attuazione nella edificazione del sistema dei partiti del Novecento, ma si rinviene per intero nelle esperienze dialo-

¹³ *Ivi.*

¹⁴ *Ivi.*

¹⁵ Così G. SILVESTRI, *Lo Stato senza principe*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 111. L'Autore ritiene, nello studio citato, definitivamente “rovinata” la figura del sovrano-soggetto poiché dal secondo dopoguerra la sovranità si sarebbe trasferita nello zoccolo duro dei principi fondamentali della Costituzione.

¹⁶ Questa teorizzazione è espressa da Schmitt in varie opere. In particolare si veda C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984, p. 400 ss.

giche e inclusive dei deliberativisti di cui parleremo fra breve. Alla concezione “escludente” che ha come sfondo la prevalenza della decisione qualunque essa sia purché legittima, che porta necessariamente alla libertà di chi decide, si contrappone l'accostamento del principio di eguaglianza a quello di libertà. Operazione dirompente che conduce a considerare non solo l'“io” ma anche il “tu” che pure, nella collettività sovrana esiste con la sua dignità e la sua voglia di essere, appunto, “eguale”.

La comunità è un obiettivo: essa comprende e include. Afferma Gaetano Azzariti in una bella ricostruzione di questa importante e significativa *querelle*: «[c]ambia drasticamente rispetto alla visione di Schmitt la coppia concettuale entro cui Kelsen colloca la sua riflessione sulla democrazia e, in essa, sui principi che la sostanziano. La dialettica tra l'io e il tu viene a sostituire la contrapposizione tra l'amico e il nemico. In quest'ambito è il necessario rapporto tra libertà e eguaglianza che appare caratterizzare e condizionare nel profondo i sistemi democratici, non solo perché l'uguaglianza limita l'idea di libertà, ma anche perché l'una e l'altra limitano il pur necessario principio di maggioranza»¹⁷.

I singoli vengono in primo piano con tutte le loro diversità che Azzariti riconduce oculatamente alla coppia *io* e *tu* che sono in contatto quotidiano e diretto nella collettività, che dialogano ed esprimono la rispettiva personalità ragionando e riflettendo dialetticamente in un circuito dialogico da costruire, certo, ma inevitabile. Tutto questo richiama con evidenza principi fondamentali del costituzionalismo come quelli di eguaglianza, di rispetto della persona umana, di manifestazione del pensiero.

In questo scenario la figura della persona umana che per la prima volta acquista progressivamente un'autonomia sconosciuta nel medioevo e nell'epoca assolutista, con lo Stato di diritto inizia un percorso che la porterà tendenzialmente alla sovranità. Con il *Code Napoleon*, ad esempio, la persona acquista una rilevanza giuridica prima mai esistita: i contratti che stipula nell'ambito della sua sfera privata acquistano la stessa *vis* di una legge e impone la sua forza *erga omnes*¹⁸. Ma dallo Stato “di diritto” si passa, poi,

¹⁷ Così G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 95.

¹⁸ Molto incisive, in questo senso, le parole del Ferrara che invita a riflettere sulla ripetitività del contratto che per la prima volta assume i caratteri pubblicistici. Si pensi alla «percezione di potere, di libertà, di ottenuta soddisfazione di desideri, bisogni, aspettative, progetti di ciascun contraente, sulla fiducia che il contratto infonde in quei contraenti che siano anche socialmente, economicamente, culturalmente liberi e che almeno nel contrarre hanno modo di constatare che non soccombono, ma possono competere con l'altro contraente. Si immagini poi come, per influenze, suggestioni, od autonomi convincimenti si trasferisca

a quello “dei diritti” in cui si materializza l’eguaglianza sostanziale. La centralità della persona non risponde a un senso di staticità perché l’uomo nuovo non è un soggetto inerte da tutelare e proteggere. Egli diventa partecipe, pretende, vuole, impone allo Stato i suoi diritti e con l’uomo attivo muta anche la sovranità: essa impregna l’intero tessuto sociale; la partecipazione è la sua principale forma di esercizio e la rappresentanza da essa risulta legittimata. Si trasforma il rapporto fra sovranità e rappresentanza poiché la prima avvolge la seconda «innervandola e controllandola, dotandola di visibile effettività, usandola come tramite per convertire tutto lo stato-soggetto ad apparato di apparati che realizza le forme di esercizio della sovranità popolare»¹⁹. Il sistema rappresentativo, pertanto, sia nella dimensione nazionale che in quella locale, si profila come strumento di democrazia²⁰. Né l’unico né il principale, ma certo quello da tenere

dalla sfera privata a quella pubblica la stessa o analoga, o almeno somigliante possibilità di percepire l’assunzione di potere, la libertà esercitata, la soddisfazione, raggiunta o assicurata per il futuro, di desideri, bisogni, aspettative, progetti» (Così G. FERRARA, *I presupposti*, cit., p. 7).

¹⁹ Così G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006, il quale si riferisce esclusivamente al ruolo dei partiti, ma riteniamo che le sue affermazioni siano estensibili anche all’associazionismo diffuso quale ulteriore ampliamento degli strumenti di esercizio della sovranità popolare.

²⁰ Molto acceso, nel momento storico che viviamo nelle democrazie occidentali, è il dibattito sull’effettiva rappresentatività dei parlamenti nazionali. In Italia, ad esempio, il sistema elettorale vigente pone grossi dubbi: premio di maggioranza e liste bloccate comportano, come tutti sanno, uno scarto netto fra rappresentati e rappresentanti che, non a caso, ha permesso di coniare l’espressione “Parlamento di una minoranza di nominati”. Il principio di “governabilità” fagocita la rappresentatività (Sull’argomento, v. A. PIZZORUSSO, *Teoria della rappresentanza e della governabilità nel quadro delle democrazie europee e nell’intersezione con l’Europa*, in www.astrid-online.it; G. FERRARA, *L’idolatria della governabilità*, in www.costituzionalismo.it, 4 marzo 2014). Peraltro, anche la più recente legge elettorale, approvata il 3 maggio 2015, non sembra orientarsi in un senso differente dal precedente sistema delle elezioni suggellando così un orientamento al regresso della stessa rappresentanza verso epoche antecedenti al sistema repubblicano. In realtà, in uno scenario costituzionale come quello di oggi, in cui la rappresentanza vive una crisi di portata storica, parlare di metodo democratico sembrerebbe proprio fuori luogo in quanto una sua eventuale attuazione – riteniamo con i mezzi della consapevolezza e della condivisione poiché quelli legislativi appaiono a chi scrive davvero inverosimili – comporterebbe la necessità di una rivoluzione senza precedenti nella cultura della politica italiana, resa ancor più improbabile da decenni di rinuncia a quella che Calamandrei aveva definito la «rivoluzione promessa» (v. *supra*, cap. I, par. 6). Un cambiamento culturale che dovrebbe investire principalmente i politici dal più profondo della loro essenza, ma di questo, per ora, non si intravedono minimamente i presupposti oggettivi, né (tanto meno) quelli soggettivi.

maggiormente sotto controllo con la presenza costante del sovrano che questa presenza può assicurare solo grazie alla realizzazione dei diritti.

Quanto detto, in un quadro pluri-disciplinare dell’indagine in cui si proietta il principio di eguaglianza sostanziale, si coniuga agevolmente alla riflessione habermasiana sull’“inclusione sensibile alle differenze” e lascia intuire un fondamentale punto di incontro fra costituzionalismo ed etica dell’inclusione. Habermas sostiene che problemi sull’effettività del principio di eguaglianza sussistono anche nelle «società democratiche quando una cultura maggioritaria, impone alle minoranze la propria forma di vita, negando così l’effettiva eguaglianza giuridica a cittadini di origine culturale diversa»²¹. Nel ritenere che, in questi casi, il principio di maggioranza finisca per “soverchiare” le minoranze ponendole in una posizione di *deminutio*, l’Autore evidenzia un’anomalia che contrasta con il principio universale del rispetto della personalità e della dignità umana. Il principio di maggioranza, in una democrazia che osserva il dettato dei principi costituzionali appena richiamati, deve avere una giustificazione che si trova in un valore superiore al principio stesso (che è solo uno strumento). Questo valore è l’unità del

Sui più recenti progetti di riforma elettorale, cfr. V. LIPPOLIS, *La riforma elettorale*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 3/2013; A. MANGIA, *Legge elettorale, abrogazione, annullamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2013; F. BILANCIA, *Ri-porcellum e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 24 gennaio 2014; M. Villone, *Una scommessa pericolosa*, in www.costituzionalismo.it, 31 gennaio 2014; F. LANCHESTER, *Dal Porcellum all’Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2/2014; C. GALLI, *La legge elettorale e oltre*, in www.costituzionalismo.it, 13 febbraio 2014. Per una ricostruzione storico-giuridica del sistema elettorale fino all’epoca Renzi-Berlusconi, v. V. LIPPOLIS, *Le riforme istituzionali: trent’anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall’articolo di Bettino Craxi su l’Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2014; R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le regioni*, 4/2013; G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 2 maggio 2014. Sulla nuova legge elettorale denominata *italicum* e approvata il 3 maggio 2015, la letteratura è già abbondante, ma si possono suggerire: C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015; V. TONDI DELLE MURA, *La fiducia e l’Italicum: da “primato della politica” al “primato di meccanismi elettorali”*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, maggio 2015. Di particolare incisività è il commento di L. CARLASSARE, *Danno democratico*, in www.libertaegiustizia.it, e *Patria indipendente* (ANPI), 17 agosto 2015. Più di recente, E. MOSTACCI, *Perseverare autem italicum: rappresentanza e sistema politico all’indomani della legge 52/2015*, in www.rivistaaic.it, 4/2015.

²¹ J. HABERMAS, *Inclusione: coinvolgere o assimilare? Sul rapporto di nazione, stato di diritto e democrazia*, in L. CEPPA (a cura di), *Jürgen Habermas. L’inclusione dell’altro*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 156.

gruppo. Esso trova giustificazioni, insomma, che vanno oltre lo strumento del “principio di maggioranza”. L’intero gruppo deve trovare soddisfazione superiore, in una giustificazione che supera gli strumenti della stessa democrazia²². Habermas mette in guardia, in questo modo, da un cattivo uso del principio di maggioranza, e l’avvertenza appare tanto più opportuna ove si estenda questa riflessione in ogni campo di esercizio della sovranità popolare mediante la partecipazione. E si osservi come l’avvertenza sia calzante anche per i partiti politici del Novecento all’interno dei quali il principio di maggioranza ha progressivamente funzionato da strumento soverchiante trasformandoli in teatri di guerre interne fra correnti e gruppi di potere.

Il nuovo protagonismo dei cittadini secondo modalità colloquiali e discorsive proposto dai deliberativisti ricalca la nuova posizione dell’uomo di fronte ai pubblici poteri nella forma di Stato pluralista. In particolare, l’elaborazione della proposta deliberativistica prende avvio proprio dall’insufficienza del modello aggregativo informato alla mera regola della maggioranza. Tale modello ispira le competizioni elettorali regolate dal mercato, ma il modello costituzionalista kelseniano apre un orizzonte ispirato proprio al cambiamento del rapporto uomo-pubblici poteri. L’uomo attivo, propositivo, partecipa e controlla (in una parola, il sovrano), è presente sempre nei procedimenti decisionali delle istituzioni pubbliche²³. Movendo dall’assunto che i principi pluralistici formalizzati nelle costituzioni implicherebbero necessariamente il primato della società sui sistemi economici e politici, Habermas teorizza una democrazia sostanziale incentrata sulla comunicazione e sul consenso nella società civile. «Piuttosto che nella ragione delle forze produttive, è nella forza produttiva della comunicazione, che si esprime nei movimenti civili di emancipazione, che ogni dominio politico dovrebbe trovare legittimazione»²⁴. Da ciò discende che la legittimazione dello Stato democratico non si esaurisce nel voto, essa si rinviene più compiutamente nella capacità della società civile di esprimere

²² Cfr. anche R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Editori riuniti, Roma, 1990, p. 309 ss.

²³ Questo aspetto è rimarcato molto bene da Giannetti che sottolinea come ad Habermas sia «attribuito il merito di aver recuperato il tema della deliberazione, coniugandolo strettamente all’idea di sovranità popolare. Per Habermas la fonte fondamentale della legittimità democratica è il giudizio collettivo del popolo. questo giudizio non è espressione di una volontà popolare non mediata, ma emerge da una situazione discorsiva ideale. [...] Gli attori sono influenzati solo dalla “forza dell’argomento migliore”» (così D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 124).

²⁴ Così E. GREBLO, *Democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 167.

in auto-deliberazione (attraverso la pratica del dibattito, della discussione razionale sui temi pubblici, della prevalenza della ragione e della condivisione sulla mera aggregazione degli interessi egoistici) l'interesse collettivo che attiene al bene comune. Secondo quest'approccio, la deliberazione punta non a una sommatoria di interessi da mettere artificialmente “insieme” da parte degli organi rappresentativi, ma alla persuasione pubblica incentrata su valutazioni razionali e condivise. In una situazione di discussione svolta in seno ad un collettivo di persone, in altri termini, s'impone la riflessività sulle opinioni di ciascuno²⁵. Quando presentano il loro punto di vista e la loro posizione agli altri, gli individui devono supportarli articolando buone ragioni nel collettivo dei co-deliberatori. Ognuno è dunque costretto a pensare dal punto di vista di tutti quelli di cui sta “correggiando” l'accordo²⁶. Tale pratica punta a un consenso che si basa non già sulla “contrattazione” fra gli interessi egoistici o sulla loro “conciliazione”, bensì sull'oggettività di argomentazioni razionali. Questo è possibile nella misura in cui i deliberanti siano capaci di trascendere dal proprio orizzonte di interessi personali. In questo modo, soprattutto, in assenza di ogni costrizione, la deliberazione sarebbe in grado di porre norme intersoggettive valide per tutti²⁷.

I processi deliberativi di cui trattiamo si svolgono nel seno della società civile intesa come *terza sfera* fra Stato e mercato. Essa è la sola in cui, a differenza degli istituti politici decisionali e del potere economico, è possibile lo svilupparsi dei valori condivisi. La società civile, infatti, «può essere interpretata come quel regno delle associazioni intermedie, al di fuori della presa diretta degli imperativi sistemici del potere e dell'economia capitalistica, retto dal principio dell'adesione volontaria da parte dei propri membri»²⁸. Come tale, essa può svolgere un impulso persuasivo nei confronti

²⁵ Per meglio comprendere il concetto di “deliberazione”, bisognerebbe «anzitutto mettere in chiaro una questione linguistica: in inglese *to deliberate* ha un significato diverso che *deliberare* in italiano e vuol dire esaminare attraverso una discussione i pro e i contro di una scelta, prima di decidere. Il significato italiano mette invece l'accento sul dopo, sul decidere. E questo fa una bella differenza» (così G. BOSETTI, *Tutti insieme per ragionare appassionatamente*, in *La Repubblica*, 19 luglio 2003).

²⁶ Così S. BENHABIB, *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in ID., *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries the political*, Princeton University Press, Princeton, 1996, pp. 71-72.

²⁷ Su questo argomento si veda anche J. COHEN, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in J. BOHMAN-W. REHG (a cura di), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Mit Press, Cambridge, 1997, pp. 67-92.

²⁸ Così D. ZOLA, *Le prospettive della democrazia deliberativa*, in ID. (a cura di), *Dopo*

delle istituzioni democratiche, e generare ragioni e volontà che diventano oggetto di deliberazioni collettive. Queste dovrebbero acquistare rilevanza nei confronti delle organizzazioni istituzionali. L'interscambio ipotizzato dai deliberativisti può svilupparsi sia nell'esercizio delle funzioni legislative, sia di quelle amministrative, determinando così la possibilità che si accorci la plurisecolare distanza fra politica e società. Il processo in argomento, peraltro, potrebbe avvalersi di forme di rappresentanza «informale, per la scelta dei partecipanti; assegnare un ruolo decisionale oppure solo consultivo per i deliberanti; contemplare la mobilitazione di esperti, amministratori, associazioni, gruppi informali, o di tutti questi soggetti allo stesso tempo [...]; delegare ad attori della società civile compiti di regolazione o di monitoraggio delle politiche, oppure l'erogazione diretta di determinati servizi sul territorio»²⁹.

Sotto un altro profilo, l'idea del costituzionalismo che Habermas espone (la c.d. "concezione repubblicana") porta a ritenere il rapporto pubblici poteri-società come un "tutto politico" in cui il governo (in senso a-tecnico), per mezzo delle elezioni, non viene solo "autorizzato" ad esercitare un mandato, viene anche «vincolato in termini di programma ad affermare determinate politiche. Più "commissione" che non organo statale, l'esecutivo è parte di una comunità politica che amministra se stessa e non il vertice di un potere separato dello stato»³⁰. E nel quadro di questo protagonismo diretto e mediato della collettività amministrata, il potere amministrativo resta condizionato da una volontà popolare la cui «formazione democratica [...] non controlla solo in seconda battuta l'esercizio del potere, ma [...] riesce anche, in certa misura, a programmarlo»³¹. Non pare che l'opinione del filosofo tedesco sulla democrazia e sulla sovranità si discosti dal modello costituzionale che si sviluppa nelle formazioni sociali secondo nuovi presupposti comunicativi mai compiutamente sperimentati nelle democrazie occidentali, per via della marginalizzazione originaria del metodo democratico.

2.b) Partiti politici e processi deliberativi

A fronte del declino dei partiti di massa, che sembra avviarsi verso una tragica discesa senza ritorno, fattasi strada ormai nel senso comune un'im-

la politica. *Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008, p. 80.

²⁹ *Ibid.*, p. 89.

³⁰ *Ibid.*, p. 245.

³¹ *Ibid.*, p. 246.

magine “truce” della politica, si prospetta un dualismo un po’ distorto fra questa, diventata proprietà esclusiva dei partiti, e la c.d. società civile. Da un lato la prima, percepita come pratica affaristica che privilegia interessi di gruppi economici e finanziari globalizzati, dall’altra, la società civile che si presenta come luogo sano della trasparenza³². I partiti politici – che nel corrente senso comune, come si diceva, appartengono alla prima delle categorie enunciate –, nelle idee contemporanee (o post-moderne) del rapporto fra società e politica, non sono ignorati o messi da parte. Essi compongono il tessuto connettivo della società civile come forme associative peculiari aventi, come sempre, finalità politiche generali. Se è vero, infatti, che «la società civile può essere interpretata come quel regno delle associazioni intermedie, al di fuori della presa diretta degli imperativi sistemici del potere e dell’economia capitalistica, retto dal principio dell’adesione volontaria da parte dei propri membri»³³, è davvero difficile pensare che i partiti politici possano collocarsi all’esterno di questo tessuto. Semmai, si tratterebbe di capire quali siano i danni derivanti dalla degenerazione che ha visto questi organismi associativi estraniarsene progressivamente, e se esistono condizioni, possibilità oggettive e soggettive perché si abbia una ricomposizione di questa frattura. La società civile appare, in sostanza, «come una dimensione intersoggettiva regolata da principi di eguaglianza e di inclusione, sia in virtù dell’infinita varietà di pubblici e associazioni che la strutturano (e che sono a loro volta tutelati nella loro autonomia nei diritti fondamentali come quelli di assemblea, comunicazione e associazione), che della sua logica discorsiva interna»³⁴. Ne consegue che essa resta, come nelle intenzioni dei costituenti, il terreno privilegiato per l’esercizio di quel pluralismo che costituisce l’ossatura e l’essenza della sovranità popolare. Il terreno sul quale essa si esercita, infatti, è proprio quello «di coltura per individui capaci di realizzare un compiuto e integro processo di socializzazione attraverso forme libere e cooperative di partecipazione civica, di formazione ed espressione della volontà e di condivisione di spazi, idee e interessi»³⁵. Se i partiti politici se ne estraniano al finale di un processo degenerativo, non per questo si deve ritenere che tale distacco non possa subire processi inversi di ricomposizione, ovvero, in una visione per certi versi più verosimile, non possa dar vita a percorsi di “reinvenzione” della forma “partito” e di affermazione di soggetti politici nuovi.

³² M. PROSPERO, *Il partito politico teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012, p. 61 ss.

³³ Così D. ZOLA, *Le prospettive*, cit., p. 80.

³⁴ *Ibid.*, p. 81.

³⁵ *Ivi.*

In questo quadro, il pensiero di Habermas sulle possibili modalità di composizione dei conflitti fuori dai partiti politici, ma anche l'opera di altri filosofi, sociologi e politologi che studiano i percorsi inclusivi, discorsivi e deliberativistici³⁶, sono erroneamente rappresentati come appartenenti a «una tranquilla tendenza alla conversazione»³⁷. Habermas anteporrebbe una specie di “pacificazione” universale in un «proliferare di movimenti, reti, associazioni operanti nella logica di un dibattito continuo di un pubblico informato capace di integrazione»³⁸. Tali interpretazioni mostrerebbero rarefatte immagini di una postmodernità urbana che si attiva (in prevalenza) su tematiche come la legalità, la giustizia, ma sarebbe incapace di aprire una nuova «*agorà* dialogica in cui i singoli discutono in maniera disinteressata sulla base di solidi argomenti e forniscono robuste verifiche fattuali alle loro asserzioni»³⁹. Ma a questi commenti, sembrano sfuggire considerazioni che riteniamo molto centrali proprio in considerazione della corretta analisi della frantumazione del sistema partitico che nell'opera di Michele Prospero, citata in nota, per certi versi, è svolta in maniera ineccepibile.

Le esperienze di democrazia partecipativa, deliberativa e dialogica sviluppatasi in Europa occidentale con maggiore intensità dopo il crollo del muro di Berlino, e studiate in un proliferare di ricerche interdisciplinari di grande rilievo, non hanno creato un'“*agorà* dialogica” e non hanno aperto “l'immenso spazio libero dei cittadini” in “alternanza” al sistema dei partiti e della democrazia costituzionale perché questo obiettivo in dette esperienze forse non c'è. Da un approfondimento delle teorie e delle pratiche delibera-

³⁶ Per qualche indicazione bibliografica si vedano: E. KRIPPENDORFF, *La politica parte dalle persone*, in E. ZOLA. (a cura di), *Dopo la politica*, cit., p. 47 ss. Per questo A., premesso che la politica sia l'arte di governare se stessi mettendo al centro l'individuo, ciò che conta sono le buone pratiche e le azioni dal basso di minoranza, delle quali il mondo politico non si occupa. Le iniziative di pochi, quelle inclusive, partecipative e sussidiarie – afferma il politologo tedesco – incidono nel profondo e «anche la cosiddetta “politica” deve in qualche modo tenerne conto, oppure cambiare» (*Ibid.*, p. 54). Sull'argomento, *amplius*, G. ARMOND-S. VERBA, *The Civic Culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963; R.D. PUTNAM, *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000; M. EDWARDS, *Civil Society*, Polity Press, Cambridge, 2004; J. HABERMAS, *Etica del discorso*, Laterza, Roma-Bari, 1985; ID., *Sovranità popolare come procedura. Un concetto normativo di sfera pubblica*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Edizioni di Comunità, Milano, 2001, pp. 81-103.

³⁷ M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit., p. 62.

³⁸ *Ibid.*, p. 63.

³⁹ *Ibid.*, p. 64.

tivistiche, semmai, emerge una conferma dei principi che sono alla base del pluralismo costituzionale e di quel ruolo mediatore dei partiti che Prospero vorrebbe in qualche modo recuperare. Ma, se mai fosse ancora possibile con questi partiti della post-modernità – ferma restando la prospettiva dello Stato dei partiti teorizzata da Kelsen⁴⁰ e da altri esponenti del pensiero costituzionalista contemporaneo come Leibholz⁴¹ –, non di “recupero” bisognerebbe parlare, bensì di “reinvenzione” non tanto del ruolo dei partiti quanto del loro essere. Va messo in campo, in altri termini, «l’allargamento dello spazio pubblico della politica con la legittimazione di una pluralità di attori politici che – con pari dignità – contribuiscono alla costruzione del bene comune e dell’interesse generale»⁴². Una pluralità che certo non esclude i partiti politici, ma include, sotto il profilo organizzativo, movimenti, associazioni, gruppi spontanei, comitati cittadini; sotto il profilo delle pratiche deliberative, tavoli tematici, *focus groups*, dibattiti pubblici, percorsi importantissimi come i bilanci partecipativi, sondaggi deliberativi, ecc., in grado di rendere la persona umana protagonista della politica. Quando Habermas afferma che nella concezione repubblicana – perfettamente riconducibile, ad avviso di chi scrive, ai principi fondamentali della nostra Costituzione – la politica è intesa come «prassi dell’autodeterminazione civica» e come tale deve avere come modello non già il mercato, bensì il dialogo⁴³, fa trasparire l’aderenza delle sue riflessioni con l’essenza del pluralismo costituzionale che coniuga e declina principi di eguaglianza sostanziale e di realizzazione della persona umana; di libertà e di ruolo attivo della persona mediante la partecipazione politica. La pratica dialogica, d’altra parte, (se i principi di eguaglianza-libertà-dignità umana hanno un senso) costituisce forse il più elementare metodo di valorizzazione della persona che possa esistere. La riflessione habermasiana, come si vede, non sembra collocarsi in alternativa al sistema dei partiti dei quali, anzi, sembra voler auspicare persino un rinnovamento.

In altre parole, quel metodo incentrato al dialogo e alla collaborazione sociale che vedono protagoniste la ragione, la dialettica e la persuasione poiché il dibattito consiste nello «scambio in buona fede delle opinioni, inclusi i resoconti dei partecipanti sulla propria personale visione dei rispet-

⁴⁰ V. *supra*, par. 2a.

⁴¹ V. *supra*, cap. II, nota n. 82.

⁴² Così G. MARCON, *Dai partiti alla politica diffusa*, in D. ZOLA, *Dopo la politica*, cit., p. 166.

⁴³ J. HABERMAS, *Tre modelli di democrazia*, in L. CEPPE (a cura di), *Jürgen Habermas*, cit., p. 240.

tivi interessi vitali»⁴⁴, sarebbe auspicabile anche per il sistema partitico. Non è casuale l'osservazione di Habermas secondo cui anche i partiti politici «che lottano per posizioni statali di potere devono affidarsi allo stile discorsivo e alla logica interna dei discorsi politici»⁴⁵. Chi sa che questa non sia la giusta strada? Forse quella necessaria perché l'attuale sistema dei partiti non si confermi, come nelle premonizioni di grandi studiosi, il principale nemico della democrazia. Di Leibholz alcune affermazioni, infatti, se viste nella cornice dell'odierna metamorfosi dei partiti, destano particolare interesse. In un'opera certo non recentissima ma uscita in un periodo in cui si avvia il declino del ruolo storico dei partiti egli afferma che «senza il tramite di queste organizzazioni, il popolo vagherebbe qua e là impotente e politicamente disordinato, come una massa amorfa, e non sarebbe più in grado di esercitare un influsso sulle vicende statali, e di realizzare se stesso, dunque, come unità che agisce nella sfera politica»⁴⁶. Quella di Leibholz è premonizione! Ancor più profetico l'Autore si manifesta in un passo successivo della stessa opera, in cui afferma che i partiti, da strumenti indispensabili e portatori di una nuova forma di democrazia, potrebbero diventare i suoi potenziali distruttori. L'Autore ritiene con molta oculatezza che questo potrebbe avvenire nel caso «i partiti perdessero il loro autentico carattere politico e diventassero “*factions*” puramente egoistiche; come si verificò, ad esempio, per la “*Wirtschaftspartei*” al tempo della Costituzione di Weimar»⁴⁷.

Molti anni dopo, Pier Luigi Zampetti sottolineerà l'occasione persa dai partiti, ad interessarsi seriamente alla novella dello Stato partecipativo. I partiti, infatti, nello Stato meramente rappresentativo, secondo il filosofo, «sono i *riduttori* del suffragio universale in suffragio ristretto, dando appunto origine così alla partitocrazia; nello Stato partecipativo i partiti sono i *trasformatori* della volontà popolare (di cui il suffragio è solo un momento) in volontà dello Stato»⁴⁸. Proiettando queste riflessioni nei tempi che corrono e sommando vari addendi di un'operazione piuttosto logica, quelli che compaiono sulla scena della politica, che si chiamino o meno “partiti”, non mostrando al loro interno alcun carattere somigliante al “metodo democratico” coniugato con i contenuti che ad esso costituzionalismo e teoria

⁴⁴ *Ibid.*, p. 240.

⁴⁵ *Ivi.*

⁴⁶ G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, S. FORTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1989, p. 387.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 393.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 213.

deliberativistica possono dare, rappresentano, al momento, i principali nemici dello Stato partecipativo.

3. *Metodo democratico e sovranità popolare nei processi deliberativi e partecipativi*

3.a) *Il legame fra pratiche deliberative, diritti e metodo democratico*

Di fronte all’allontanamento delle prospettive costituzionaliste ispirate alla coniugazione “libertà-eguaglianza”, prevalentemente per via della degenerazione dei partiti politici, le buone pratiche inclusive e deliberative si profilano come realtà, come si diceva, che indicano nuove vie della democrazia partecipativa e del metodo democratico. In altri termini, i processi di *policy-making* che si richiamano alla discussione, all’inclusione, al dialogo, alla ricerca dell’accordo fra gli interessi particolaristici altro non sono che declinazioni nuove del metodo democratico indicato nell’art. 49 Cost. Rappresentano applicazioni viventi di quel metodo che si ispira ai diritti fondamentali della persona e della sua dignità. Tali processi si avvalgono di tecniche di comunicazione organiche al metodo democratico in attuazione dei diritti che il sistema dei partiti non ha saputo garantire né dentro né fuori di essi. In essi decisiva appare la forza della migliore e più convincente argomentazione⁴⁹. Vi si riscopre il dialogo socratico che si basa sull’ascolto reciproco e sull’invio di messaggi rispettosi della personalità altrui. Vi si ravvisa un orientamento già presente nell’opera di Julius Fröbel nel 1847 che compare «[a]ncor prima che John Stuart Mill, nel saggio *On liberty* (1859), unisse eguaglianza e libertà nel concetto di una sfera pubblica discorsiva»⁵⁰. Il Fröbel immagina la formazione della volontà generale non come “costrizione” (seppur della maggioranza) sui singoli, bensì come risultante di un processo discorsivo che presuppone il confronto e la decisione collegiale basata su un principio di maggioranza rispettoso delle diversità di pensiero e di opinione⁵¹. Ma si tratta di un progetto che presuppone grandi scelte, come la scolarità obbligatoria per tutti, e forti predisposizioni come un buon livello culturale della popolazione, la libertà di opinione e di manifestazione del pensiero. Tutte condizioni che all’epoca di

⁴⁹ J. HABERMAS, *Teoria dell’agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1997.

⁵⁰ J. HABERMAS, *Kelsen*, cit., p. 85.

⁵¹ J. FRÖBEL, *System der sozialen Politik*, par. II, Mannheim, 1847, ristampa: Scientia edit., Aalen, 1975.

Fröbel non esistevano. Esse si profileranno, in futuro, solo con il costituzionalismo contemporaneo.

Nonostante che di metodo democratico in senso proprio, come si vede, si parli da due secoli, la letteratura contemporanea non manca di sviluppare progetti e indicare pratiche deliberativistiche di grande incisività. Fishkin, pone in essere una tecnica basata su un sondaggio (il sondaggio deliberativo)⁵² mettendo in azione un campione casuale ma rappresentativo di cittadini che si informa, discute, approfondisce, conosce e interpreta un determinato problema della collettività di appartenenza, poi delibera come delibererebbero tutti gli appartenenti a quella collettività se avessero lavorato come quel campione. È evidente che si tratta di una tecnica che valorizza la conoscenza, l'approfondimento, l'arricchimento culturale del gruppo. Non può sfuggire che tali processi sono condizioni indispensabili per la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese.

In realtà, quando facciamo riferimenti al pensiero umanistico dei post-moderni (o post-democratici), a un'etica pubblica inclusiva, deliberativa e partecipativa mediante sperimentate pratiche, a modalità e procedimenti di *governance* urbana nella città contemporanea, alla programmazione "con" il territorio⁵³, ai bilanci partecipativi⁵⁴ ed altri procedimenti deliberativi, certamente conosciuti da pochi, parliamo di fenomeni che, pur senza l'ausilio dei partiti politici che nella maggior parte dei casi ne restano fuori per scelta (ma senza escluderli), si muovono esattamente nel recinto del modello costituzionale kelseniano del quale questa nutrita schiera di studiosi dell'inclusione, del dialogo e della partecipazione indicano modalità di sviluppo e tecniche di implementazione, teorizzando e praticando strumenti attuativi di quel metodo democratico rimasto per decenni nel dimenticatoio del sistema dei partiti. La svolta necessaria, pertanto, si trova nel passaggio dalla "monarchia" dei partiti trasformati in monopolizzatori della politica – al capolinea di un cammino degenerativo catastrofico – alla politica diffusa, passando per il principio cardine del costituzionalismo: la «"Repubblica dei cittadini", dove le diverse forme della politica hanno pari dignità»⁵⁵ dove trova spazio il principio di sussidiarietà orizzontale e si affrancano «le

⁵² J.S. FISHKIN, *Citizen and Experts, Democratizing Policy Deliberation*, in *Reframing Discursive Politics and Deliberation Practices*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁵³ Per tutti, R. SEGATORI, *Governance e politicità*, in ID. (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*, vol. II, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, p. 5 ss.

⁵⁴ Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, Ediesse, Roma, 2009.

⁵⁵ G. MARCON, *Dai partiti*, cit., p. 171.

pratiche della democrazia partecipativa e deliberativa, le sperimentazioni dei sorteggi nella selezione dei candidati e altro ancora»⁵⁶.

In questo quadro, particolare interesse riveste il profilo soggettivo della politica e del mondo dei partiti. L'applicabilità dei vari modelli di democrazia, infatti, dipende dalle condizioni soggettive che si presentano nella dialettica sociale in un determinato periodo storico. La disponibilità dei vari attori (associazioni, comitati cittadini, gruppi di volontariato, ma anche istituzioni e partiti politici per i loro tipici ruoli), infatti, rappresenta un elemento decisivo perché tali esperienze possano prendere forma. Il problema fondamentale è quello di “facilitare” la riappropriazione della politica da parte dei cittadini in una situazione in cui pochissime cose depongono a favore di questa prospettiva, in una concezione generalizzata di rinuncia alla sovranità, che dilaga a favore di una rappresentanza sempre più “finta”, ma le prospettive deliberativistiche mirano alla vivificazione della dialettica fra politica e società in una prospettiva già nota all'utopia dello Stato pluralista⁵⁷.

Nondimeno, l'atteggiarsi della politica tradizionale nei confronti dei fenomeni deliberativi, secondo Luigi Bobbio⁵⁸, può assumere almeno tre caratteri differenti: il politico 1) potrebbe porsi in *competizione* poiché avverte che il processo partecipativo lo renderebbe meno attendibile agli occhi della pubblica opinione. In questo caso potrebbe tentare di delegittimarlo mediante attacchi e denigrazioni; 2) potrebbe fare orecchie da mercante e cercare di ignorarlo, oppure mostrarlo come una fastidiosa realtà, ma rite-

⁵⁶ *Ivi*.

⁵⁷ Sull'argomento si veda J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2013, *passim*. Tutto ciò che in termini di proposte, indicazioni, impulsi e orientamenti si verifica nel tessuto della società civile avviene in uno spazio «essenziale di generazione di ragioni e volontà, la cui legittimità deve però essere oggetto di un'effettiva deliberazione pubblica all'interno dei contesti, linguaggi e processi istituzionali specifici – come quelli che caratterizzano appunto i livelli politici, giuridici e costituzionali dello stato democratico di diritto – in grado di assicurare condizioni procedurali esigenti e adatti alla complessità sociale e sistemica delle democrazie moderne» (così D. ZOLA, *Le prospettive*, cit., p. 82).

La partitocrazia, secondo Giovanni Sartori, diventa ingranaggio dello Stato, allontanandosi immancabilmente dalla società civile. Ne deriva una crisi di legittimità delle forme tradizionali di rappresentanza in cui la democrazia deliberativa trovano un fertile *humus*. Non basta la partecipazione elettorale che appare, nella visione di Sartori, come una parte della democrazia. Essa necessariamente presuppone «una partecipazione attiva, generalizzata (al limite, di tutti), che sostituisce il cittadino che “prende parte” in prima persona al rappresentante che ne fa le veci» (G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 214).

⁵⁸ Cfr. L. BOBBIO, *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 2002, 64, pp. 101-141.

nerlo tuttavia un esercizio “di scuola” che però, di fronte alla *vera politica* resterebbe sostanzialmente ininfluenza. Tuttalpiù, una perdita di tempo che finisce per intralciare le vere attività della politica; 3) non solo non si sente *espropriato* della politica, ma, anzi, è capace di mettersi in discussione e ridefinisce il proprio ruolo trasformandosi da *proprietario* della politica in *facilitatore* del ruolo attivo dei cittadini. Questo terzo atteggiarsi possibile, peraltro auspicato dal Bobbio, sembrerebbe quello migliore ma con tutta evidenza richiederebbe una grande disponibilità culturale dei politici che s'intravede, al momento, solo in talune realtà di eccellenza.

Abbiamo esaminato con una certa attenzione il fenomeno della democrazia “celata” fra le righe del diritto positivo⁵⁹. In esso vi è stato un ruolo decisivo dei partiti e delle istituzioni, ma vari strumenti di partecipazione popolare sono stati creati, nell'ordine, dalla legge e dagli statuti comunali in uno slancio innovativo che però non ha trasformato, nella grande maggioranza dei casi, né i partiti nella loro vita interna, né le istituzioni locali (generalmente comuni e province hanno continuato a funzionare in base al tradizionale sistema della sola rappresentanza politica). Parallelamente, tuttavia, si mette in movimento una dialettica sociale (pur se poco percepita) che incrementa l'associazionismo diffuso e il volontariato. Nascono comitati di quartiere, associazioni *no profit* che operano nel sociale, e si sviluppano in molte parti della realtà complessiva delle autonomie locali, pratiche ed esperienze di democrazia partecipativa, discorsiva, inclusiva.

Nell'ultimo decennio dello scorso secolo il sistema dei partiti sembrerebbe aver voluto “regalare” alla società civile strumenti per buone pratiche di democrazia partecipativa cui essi, però, sono rimasti totalmente estranei. Né queste pratiche, infatti, hanno scalfito minimamente i loro modi oligarchici di funzionamento interno che ne hanno segnato il destino, né nel governo delle città i partiti ne hanno favorito la crescita. I nuovi strumenti di partecipazione popolare generati dalla legislazione e dalle fonti di autonomia, in altri termini, restano orfani appena nati dei soggetti istituzionali che li hanno voluti e – fatte salve eccezioni pur relevantissime – si implementano, in parte, solo grazie all'attivismo del fenomeno parallelo di carattere associativo. Da un lato, dunque, si incontrano strumenti previsti dal diritto sostanzialmente inattivi, dall'altro, si profilano in modo crescente fenomeni partecipativi non espressamente previsti dalle norme giuridiche, che per certi versi si rivelano più utili dei primi.

In questo le teorie deliberativistiche e dialogiche pongono al centro non i partiti, bensì la persona umana, i suoi diritti e i suoi doveri, come il costi-

⁵⁹ V. *supra*, par. 1b.

tuzionalismo d'altronde vorrebbe l'uomo quale elemento propulsore della nuova costruzione repubblicana. Questa non è una similitudine da poco poiché per il giurista sarebbe agevole parlare di costituzione “inattuale” qualora questa tensione fondante fosse mutata. Qualora cioè, i rapporti fondamentali che determinano la forma di Stato (quelli fra l'uomo e i pubblici poteri) avessero una prospettiva nuova rispetto a quella delineatasi sulle macerie dello Stato liberale. L'attualità dei principi costituzionali, pertanto, non deve essere confusa con la loro attuazione. Essi possono proporsi e riproporsi in varie forme, possono essere veicolati da altri strumenti non direttamente previsti dal diritto positivo. L'attuazione di un'utopia è la sua fine nel punto stesso in cui si manifestano nuove utopie. È attuale ciò che oggi è possibile pur se appartenente ancora al futuro.

L'opera e il pensiero di quanti si attivano nel sociale muovono dalla persuasione che la crisi del sistema rappresentativo – inteso tradizionalmente in senso aggregativo (volto cioè all'“aggregazione” di svariati interessi spesso fortemente confliggenti fra loro) – conduca alle degenerazioni politiche dell'era contemporanea per via della mancanza di metodi e modalità dialogici e discorsivi⁶⁰. Essi, pur se non orientati propriamente alla “conciliazione” degli interessi, puntano a un'attenta disamina consapevole ed informata delle problematiche di gruppo. «Per scongiurare la degenerazione di questa deriva anti-politica e con essa delle spinte autoritarie, populiste, tecnocratiche ed elitarie che la sostanziano, è necessario ripensare radicalmente la teoria e la prassi democratiche»⁶¹.

⁶⁰ Sulle tecniche e modalità del metodo “deliberativo”, la letteratura si è sviluppata in modo particolare a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, generando un copioso dibattito del quale è particolarmente difficile dare conto compiutamente. Ci limiteremo qui a segnalare per tutti: S. BENHABIB, *Toward a Deliberative*, cit.; B. MANIN, *On legitimacy and Political Deliberation*, in *Political Theory*, 1987, 15, 3, pp. 338-368; J. BOHMAN-W.REHG (a cura di), *Deliberative democracy*, cit.; S. MACEDO (a cura di), *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999; J.S. FISHKIN-P. LASLETT (a cura di), *Debating deliberative democracy*, in *Philosophy, politics & society*, 2002, 10, 2, pp. 129-152.

In Italia I riferimenti bibliografici sarebbero ugualmente moltissimi, ma si vedano p. tutti: L. BOBBIO, *Come smaltire i rifiuti*, cit.; ID., *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 3, pp. 5-29; G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University press, Roma, 2004; L. CURINI, *Note sulla democrazia deliberativa*, in *Quaderni di scienza politica*, 2004, 3, pp. 521-552; L. PELUZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005; D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”*, in *Rass. it. di sociologia*, 2005, 2, pp. 307-344.

⁶¹ Così D. ZOLA, *Le prospettive*, cit., p. 73.

3.b) *Il procedimento deliberativo come declinazione della sovranità popolare*

La deliberazione non è una recente invenzione dei fautori dei procedimenti discorsivi e partecipativi. Né il sostantivo può essere confuso con quello con cui i giuristi indicano l'atto volitivo dei pubblici poteri (deliberazione intesa come atto conclusivo dell'agire pubblicistico)⁶². L'espressione è poco comprensibile perché in italiano il verbo *deliberare*, a differenza del termine anglo-latino *to deliberate*, ha assunto il significato di *decidere*. Indica, cioè, non un processo mediante il quale si giunge a una decisione, ma il solo atto conclusivo. Ad esempio, usando termini propri del diritto amministrativo, la deliberazione è l'atto, il provvedimento. Quando si parla di democrazia deliberativa, invece, il verbo «*deliberare* va inteso non nel senso di *decisione*, ma del *dialogo* o la *discussione* che precede la decisione»⁶³.

Nel concetto di democrazia deliberativa è presente l'antico significato aristotelico riferito al "proponimento" che si accompagna alla riflessione e al ragionamento. Mi propongo qualcosa perché la pongo a preferenza di altre, questo presuppone che io ciò che mi propongo lo abbia deliberato (lat. *deliberare*, esprimere una volontà dopo opportuna e approfondita riflessione)⁶⁴. Il concetto aristotelico può facilmente ritrovarsi nella consapevole

⁶² Per "deliberazione" Fishkin intende «una consapevole attività di riflessione, argomentazione e ponderazione delle questioni di pubblico interesse» ([J.S. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa*, cit., p. 34]). Secondo lo scienziato statunitense, perché si abbia una compiuta e valida deliberazione, devono realizzarsi almeno quattro condizioni: la prima è la completezza degli argomenti; la seconda è la precisione delle informazioni in merito al tema trattato; la terza riguarda la soggettività delle persone: quelle coinvolte devono essere consapevoli e corrette; la quarta riguarda il pluralismo delle opinioni che deve essere garantito per rispecchiare la molteplicità dei punti di vista. La realizzazione di queste quattro condizioni, aggiunge Fishkin, è possibile solo con il dibattito e il confronto. «Ed è il corpo elettorale che deve prendervi parte. Il concetto di democrazia deliberativa è indissolubilmente legato, formalmente e informalmente, a quello di processo decisionale» (*Ibid.*, p. 34).

⁶³ R. MORGAN, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005, p. 8.

⁶⁴ Aristotele parla del proponimento come "volontario", ma, aggiunge, non sarà per caso che il proponimento sia «ciò che abbiamo prima deliberato? Infatti il proponimento si accompagna sempre con la riflessione e col ragionamento» [ARISTOTELE, *L'etica nicomachea*, trad. M. PIRRONE, la Nuova Italia, Firenze, 1950, parte II, a (1111 b 4-1112 a 17), p. 74]. Allora la deliberazione viene prima del proponimento. Se nell'etica aristotelica la deliberazione è fatta di ragionamenti e di riflessioni, essa appare, verosimilmente, come un me-

attività di riflessione, argomentazione e ponderazione delle questioni di pubblico interesse che realizza integralmente l’eguaglianza sostanziale fra i partecipanti. Il processo deliberativo, in altre parole, costituisce un importante strumento che sostanzia la declinazione della sovranità nella partecipazione popolare, e rimuove gli ostacoli di carattere sociale che impediscono l’effettiva eguaglianza fra le persone che in questo modo realizzano la propria personalità⁶⁵. L’idea deliberativa, pertanto, appare come un metodo che valorizza la persona e rappresenta un valore intrinsecamente democratico. Lo è oggi come lo era nell’antica Grecia dove l’essere cittadino attivo significava realizzare l’essenza degli esseri umani. In particolare, la cittadinanza attiva (l’uomo che oggi nello Stato pluralista si trova in una posizione di pretesa dei diritti nei confronti dei pubblici poteri), realizza la partecipazione quotidiana e attraverso questa l’eguaglianza sostanziale poiché tutti i partecipanti hanno lo stesso diritto di parola. E l’isegoria (*isos*, che vuol dire “uguale” più ἰσότης, che vuol dire parlare in assemblea) è certo un cardine della democrazia greca, ma lo è oggi più che mai nel quadro generale dei diritti costituzionali della personalità. Se non ci fosse, non sarebbe possibile la realizzazione umana nelle formazioni sociali che sono la culla della democrazia costituzionale.

L’etica deliberativa del cittadino attivo, partecipe e presente nella politica, appartiene alla tradizione della democrazia cui i costruttori del costituzionalismo del Ventesimo secolo s’ispirano in una posizione di rivoluzionaria discontinuità con lo Stato liberale. Per essi non deve ripugnare la presenza della persona nella politica – come già Tucidide insegnava – quasi che questa debba essere riservata a specialisti: «[r]iuniamo nelle nostre stesse persone le cure familiari e le politiche, e, pur rivolti ognuno a una diversa attività privata, riveliamo tutt’altro che scarse capacità nelle pubbliche mansioni: noi soli giudichiamo non un tranquillo, ma un inutile cittadino chi di esse non si occupi affatto. E noi direttamente o decidiamo almeno di una proposta, o meditiamo debitamente sulle questioni politiche, e non stimiamo che i discorsi infirmino l’azione, cui deriva piuttosto del

tutto di costruzione del proponimento. Infatti è possibile deliberare su ciò che può deliberare un uomo di senno, non uno sciocco; né è possibile deliberare sulle cose eterne, così come nessuno delibera «sull’ordine del mondo o sulla incommensurabilità della diagonale e del lato» (*ivi*, p. 76). In altri termini, ciò che ci proponiamo è il frutto della deliberazione. È una “appetizione deliberata”. Infatti, conclude Aristotele, «dalla deliberazione che segue al nostro giudizio nasce l’appetito conforme alla deliberazione» (*ivi*, p. 77).

⁶⁵ Luigi Bobbio definisce, notoriamente, le arene deliberative «come un superamento o, più spesso un completamento della democrazia rappresentativa» (L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 2, pp. 5-29).

danno se la discussione non l'illumina, prima che l'impresa voluta s'inizi [...]. Agli altri invece l'ignoranza dà vigore, la conoscenza infonde trepitazione»⁶⁶.

L'idea deliberativa è presente nella cultura politica e sociale delle transizioni come chiave di volta del protagonismo della persona. È presente in Marsilio che reputa non buone le leggi fatte da pochi⁶⁷; la si rinviene in Rousseau che distingue la volontà di tutti da quella generale mostrando come la mancata informazione e la carenza di una buona deliberazione potrebbe far deviare l'interesse generale⁶⁸. Essa si rinviene nel costituzionalismo contemporaneo, nel nucleo fondante dei diritti che circondano la persona umana, nella coniugazione intrinseca fra il principio di eguaglianza sostanziale e quello della dignità dell'uomo. Nello Stato pluralista, in cui il popolo è sovrano ma non legislatore, il diritto di partecipazione, nella sua inscindibile connessione all'eguaglianza e alla dignità umana (art. 3, 2° comma, Cost.), rappresenta il principale strumento della sovranità, e presuppone il processo deliberativo⁶⁹. Esso è dinamicamente preposto all'esame, alla critica, all'approfondimento, al dibattito e all'informazione. E alla fine del processo deliberativo, per il cittadino partecipante, «la consapevolezza di sé e la visione dei propri interessi [...] si trasforma: ci si vede come cittadini liberi ed eguali e si concepiscono gli interessi comuni come quelli cui è dovuta la protezione istituzionale. [...], la pratica della discussione deliberativa produce lateralmente una nuova motivazione nei confronti della deliberazione stessa»⁷⁰.

⁶⁶ TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, trad. it. P. Sgroi, Ispi, Milano, 1942, p. 199.

⁶⁷ Marsilio ritiene che le leggi siano meglio valutate da una pluralità di persone, non da oligarchie o piccoli gruppi di legislatori. Questi potrebbero, per malizia o ignoranza, privilegiare i propri interessi [si veda MARSILIO DA PADOVA, *Defensor pacis* (1324), in G. GAROFANO (a cura di), *Minerva italica*, Roma, 1978, p. 47 ss.].

⁶⁸ La volontà di tutti, dice Rousseau, è differente dalla volontà generale. «[Q]uesta non guarda che all'interesse comune; l'altra è relativa all'interesse privato e non è che la somma di volontà particolari: ma levate da queste stesse volontà i più e i meno che si neutralizzano, resta, per somma delle differenze, la volontà generale» (J.J. ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, trad. N. Ruspanini, Le Monnier, Firenze 1950, p. 31).

⁶⁹ In questo senso, una delle più incisive definizioni della democrazia deliberativa è offerta da Fishkin secondo cui per essa «si intende ogni istituzione in grado di realizzare al massimo livello due valori complementari dell'uguaglianza politica e della deliberazione. Quando parlo di uguaglianza politica, mi riferisco al raggiungimento di una volontà popolare in cui si esprimono con pari valore i punti di vista di tutti i membri del corpo sociale. Vuol dire garantire ad ogni cittadino la possibilità di assumere un ruolo decisivo nel processo decisionale» [J.S. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 34].

⁷⁰ G. PELLEGRINO, *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa*, cit., p. 137.

Ma la pratica deliberativa, in virtù della dialettica convivenza di diverse opinioni come presupposto della dignità umana, non sarebbe tale se preferenze e convinzioni nei deliberanti fossero già precostituite e stabilizzate. Queste, infatti, si formano grazie alle pratiche deliberative e alle rispettive procedure. La persona, in altri termini, matura la sua preferenza sulle cose comuni e collettive in solitudine, ma dal confronto, dalla pratica discorsiva tale preferenza può subire modifiche, integrazioni, rettifiche. Sarebbe un po' il riproporre “l'uso pubblico della ragione” che Kant aveva prefigurato come massima espressione d'illuminismo *tra gli uomini*⁷¹. Le convinzioni illuministiche ritengono possibile che l'uomo possa pensare con la propria testa nonostante tutto ciò che lo circonda lo condurrebbe, invece, all'irragionevolezza. Nell'uso “privato” della ragione, infatti, l'ufficiale deve obbedire senza discutere e il cittadino non può rifiutarsi di pagare le tasse. Nell'uso “pubblico” della ragione, invece, quello stesso ufficiale potrà liberamente valutare l'opportunità e l'utilità degli ordini ricevuti. E il cittadino potrà protestare per l'iniquità di determinate tasse imposte ingiustamente. Uso “pubblico” della ragione è l'attività critica, riflessiva e dialogica dell'uomo attivo, propositivo e sociale. Quello stesso uomo attivo messo al centro dalla Costituzione pluralista, che è sovrano perché partecipa con “metodo democratico” all'organizzazione economica politica e sociale del Paese.

3.c) *Il gioco degli interessi nelle pratiche deliberative*

Nel campo delle pratiche deliberative sembrerebbe possibile il verificarsi di un contrasto fra i cittadini intervenuti come persone che rispondono a sé stesse, con altri che rispondono a centri di potere politico, economico o finanziario (aderenti a partiti politici, operatori del mondo finanziario e dell'impresa privata, appartenenti a categorie professionali, ecc.). I due tipi di partecipanti sono tendenzialmente animati da due orientamenti diversi: per i primi è più marcato quello che tende al perseguimento degli interessi collettivi (cioè della maggioranza dei cittadini), per i secondi è più marcato l'orientamento alla tutela degli interessi particolari che riguardano la realtà “parziale” che essi rappresentano. Per meglio comprendere tale possibile (e inevitabile) contrasto, esso deve essere letto alla luce dei principi fondamentali della Costituzione. Questa pone al centro dell'intero sistema dei diritti, da un lato, la persona umana e, dall'altro, gli interessi della collettività (“utilità sociale”, “interesse pubblico”), sia come carattere fondante la

⁷¹ Cfr. I. KANT, *Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo?* (1784), in ID., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1965, pp. 141-149.

forma di Stato (l'uomo nuovo di fronte ai pubblici poteri), sia come limite posto alla proprietà e all'impresa privata in favore dei pubblici interessi. Le pratiche deliberative operano in consonanza con tali principi fondamentali: i metodi garantiscono la sfera individuale dei partecipanti poiché tutti sono messi sullo stesso piano d'importanza e vivono la massima possibilità individuale di esprimere la propria personalità; nel merito, gli interessi che finiscono per prevalere nel dibattito democratico, inclusivo e dialogico non possono essere quelli particolari se non in un recinto più o meno ampio che non confligga con quelli generali. La condizione di parità fra partecipanti pretesa nei processi deliberativi e dialogici (sondaggi deliberativi, dibattiti pubblici, giurie popolari, comitati di cittadini, bilanci partecipativi, forum, ecc.), in altri termini, il metodo democratico e le tecniche dialogiche che all'interno si praticano, costituiscono la più ampia garanzia del primato degli interessi generali su quelli particolari.

Sotto altri profili, i partecipanti a un'arena deliberativa possono dividersi essi stessi, anche fra più di una posizione individuale, ad esempio sul piano del prestigio sociale, delle risorse economiche, di quelle organizzative in genere, della capacità di stringere alleanze e del potere di ricatto. Nella ricorrenza di tali circostanze, il cittadino comune è in una posizione di debolezza rispetto ad altri partecipanti che agiscono in funzione di rappresentanza di organizzazioni come associazioni, partiti, industrie. Insomma un partecipante potrebbe essere portatore di interessi collettivi ma anche di interessi di carattere privato. Un operaio di un'impresa inquinante, ad esempio, è un libero cittadino che ha interesse alla salubrità dell'ambiente in cui vive con la sua famiglia. Siede, però, in un'area deliberativa insieme al suo datore di lavoro (subendone così l'influenza di interessi) cui si vorrebbero imporre misure di prevenzione interne ed esterne all'azienda. È chiaro che quel lavoratore è combattuto fra due interessi diversi: da un lato il suo diritto alla salute insieme alla sua famiglia, dall'altro, la minaccia di chiusura dell'azienda ove i costi di risanamento dovessero essere giudicati eccessivi dal suo datore di lavoro.

Il peso delle organizzazioni che stanno dietro al partecipante è tutt'altro che irrilevante e costituisce un elemento di criticità. Si pone, in altri termini, un problema di *fedeltà*. Il cittadino che si trova nell'arena deliberativa, nella migliore delle ipotesi, è titolare degli interessi comuni, ma può trovarsi anche nella posizione di dovere un differente tipo di *fedeltà*: quella per l'organizzazione di cui egli è rappresentante (*de iure* o *de facto*). In questa ipotesi, ove il processo deliberativo sia condotto in maniera corretta, il soggetto si trova nella titolarità di due tipi di fedeltà differenti e difficilmente conciliabili: quella verso il processo deliberativo, e quella rispetto all'organizzazione rappresentata cui dovrà rispondere.

Abbiamo avuto modo, sin qui, di fissare almeno qualche concetto: la partecipazione è il fenomeno che conduce alla decisione assunta dal soggetto istituzionale preposto, non in solitudine. Alla decisione ha concorso (partecipato) una pluralità di persone proprio per volontà del soggetto decidente (si pensi a un atto deliberativo del Consiglio comunale che approva una variante di Piano Regolatore Generale previa acquisizione del parere anche non vincolante di un comitato di quartiere cittadino). In questo modo la funzione decidente è condivisa, allargata, partecipata da altri attori rispetto a quello che la legge individua come soggetto dotato della pubblica potestà. Nel caso dell’operaio combattuto fra due “fedeltà”, la funzione decidente interviene a conciliazione della *querelle* che deve volgersi a favore dell’interesse della collettività a salvaguardia di due beni comuni: la salubrità dell’ambiente e la conservazione dei posti di lavoro, in virtù di principi fondamentali della Costituzione. La volontà dell’organo istituzionale che decide è anche condizionata dalle risultanze del procedimento deliberativo che, proprio perché condotto con metodo democratico non potrebbe condurre alla prevalenza di interessi particolari.

3.d) *Caratteri e tecnica del sondaggio deliberativo (deliberative polling)*

Le pratiche deliberative, discorsive e inclusive non sono riconducibili a una categoria unica di esperienze. Se, da un lato, è lecito pensare che esse, nel loro complesso, consentano la realizzazione di valori democratici tipici del costituzionalismo contemporaneo come il consenso e la partecipazione popolare – solo il cittadino attivo e informato partecipa veramente alle decisioni, esprime il proprio consenso su di esse⁷² ed è, dunque, sovrano –, dall’altro, è necessario distinguere varie categorie di pratiche deliberative sulla base delle rispettive caratteristiche procedurali, pur consapevoli che tutte presentano vari profili problematici. Ad esempio, Federico Toth approfondisce il profilo attuativo delle c.d. arene deliberative, puntualizzando che esse possano essere ritenute propriamente “deliberative” solamente valutandole *ex post*. Bisogna, cioè, verificare che si sia svolta un’effettiva discussione su un bene comune e che il metodo dialogico abbia modificato, in tutto o in parte, date le premesse cognitive, le preferenze dei partecipanti. Molto critica sarebbe la conclusione se le arene deliberative non avessero conseguito questo risultato: pur potendole ritenere democratiche ed inclusive, esse non sarebbero da ritenersi propriamente “deliberative”⁷³.

⁷² Così G. PELLEGRINO, *Le radici*, cit., p. 146.

⁷³ Cfr. F. TOTH, *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un*

L'idea del sondaggio deliberativo (*deliberative polling*) muove dalla convinzione che i cittadini disinformati o dotati di scarsa informazione sulle questioni di carattere pubblico e sugli interessi comuni, non sarebbero in grado di assumere corrette decisioni. I pericoli della disinformazione, infatti, sono tali che i risultati di particolari pratiche di democrazia diretta (come i *referendum*) potrebbero finire per «dare valore e risalto a orientamenti superficiali e irrazionali, piuttosto che a un'opinione pubblica competente»⁷⁴. Si tratta di un pericolo presente in ogni consultazione di massa, specie nell'epoca dell'informazione fornita da colossi mediatici nelle mani dei potentati economici e finanziari che puntano al controllo della conoscenza e delle coscienze.

In questa cornice un po' orwelliana, James S. Fishkin non propone certamente un'ennesima e inutile tipologia di sondaggio di opinione⁷⁵, bensì,

ospedale, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza della Politica, a Genova 18-20 settembre 2002, in *www.sisp.it.*, pp. 15-16). Potrebbe accadere, in altri termini, che nel dibattito sulle diverse soluzioni di un problema riguardante il bene comune di una collettività che si svolge in un gruppo (un comitato di quartiere, ad esempio), la scelta avvenga in base a ragioni “passionali” e/o “irrazionali” o addirittura di gruppi organizzati all'interno del percorso deliberativo. Per quanto il gruppo possa avere una composizione inclusiva e democratica, il processo non può ritenersi propriamente deliberativo. Rischi di influenze esterne, specie se i deliberanti sono comitati legati a vari livelli territoriali, possono essere sempre presenti con vari tipi di pressioni. Non da ultimo una pressione non espressa come, per esempio, il c.d. “conformismo di appartenenza” che si verifica allorché fra i partecipanti esista una pur minima comunanza di adesione partitica. In questi casi, possono prevalere logiche esterne e far perdere il processo deliberativo nelle classiche pratiche di partito (di maggioranza o di opposizione).

⁷⁴ J.S. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 30.

⁷⁵ È noto che la pratica dei sondaggi demoscopici sia funzionale a vari orientamenti politici o ad interessi lontani dai cittadini. In un famoso articolo e poi anche in altra occasione Mannheim ha offerto un quadro piuttosto impietoso di tale “funzionalità”. Egli afferma, infatti, che la gente spesso non è «sufficientemente informata su certe tematiche e talvolta non è informata del tutto. Esiste quindi un problema: le persone rispondono anche su ciò che non conoscono; ed il problema si fa ancora più evidente nei periodi a ridosso delle elezioni. Chi vota consapevolmente sui programmi? Nessuno. [...] Oggi circa il 15% della popolazione italiana dichiara di votare sulle base di impressioni acquisite dalla tv durante le ultime settimane che precedono il voto, si tratta quindi di impressioni che dipendono più dalla capacità di chi comunica che non dalle proposte che sono obiettivamente difficili da valutare» (R. MANNHEIMER, *Lo stimolo vero è la tv*, in *Corriere della Sera*, 15 giugno 2003). E ancora, «Uno dei limiti dei sondaggi è costituito dalla scarsa informazione di chi risponde. Vengono posti infatti quesiti sui temi più diversi, che l'intervistato spesso ignora totalmente o sui quali ha una conoscenza generica e approssimativa. Di conseguenza le risposte sono spesso improvvisate o basate sul “sentito dire”. Per la verità un problema ana-

riferendosi ai tre fattori necessari perché si possa ottenere l’orientamento generale dei cittadini senza ricorrere alla consultazione diretta della massa (uguaglianza politica, responsabilità della deliberazione e partecipazione), «una tecnica attraverso la quale è possibile arrivare a una conciliazione e integrazione di questi tre elementi»⁷⁶. La proposta è così riassunta dallo stesso Autore: «Prendiamo un campione casuale dell’elettorato e facciamo incontrare tutte queste persone in un unico luogo. Facciamole immergere nelle questioni, fornendo loro materiale informativo accuratamente bilanciato, favorendo una discussione intensa in piccoli gruppi e dando loro l’opportunità di interrogare esperti e rappresentanti politici di vari orientamenti. Alla fine di parecchi giorni d’intenso dibattito, esaminiamo in dettaglio le opinioni dei partecipanti. Il sondaggio risultante offre una rappresentazione del giudizio informato del pubblico, il punto di vista a cui giungerebbe l’intera collettività se fosse stata sottoposta a quell’esperienza»⁷⁷. E aggiunge, «Se prendiamo un microcosmo dell’intera nazione e lo sottoponiamo ad una determinata esperienza, e se il microcosmo (comportandosi nel modo in cui ameremmo si comportassero i cittadini ideali nel deliberare seriamente tra loro) giungesse allora a conclusioni diverse sui temi oggetto della discussione, potremmo dedurre semplicemente che, se, in qualche modo, l’intero paese fosse sottoposto alla medesima esperienza vissuta nel microcosmo, allora, in via ipotetica, l’intero paese giungerebbe a conclusioni analoghe»⁷⁸.

Il punto nodale è proprio qui: se tutti i cittadini avessero il grado di informazione e di consapevolezza su un problema collettivo cui giunge un ristretto numero di cittadini – casualmente selezionato, ma rappresentativo del tessuto sociale – la consultazione di massa giungerebbe alle determinazioni cui giunge quel campione. L’informazione oggettiva e lontana da interessi particolari, non manipolata e esatta; sottoposta alla riflessione di gruppo e al processo deliberativo, non può che giungere a una conclusione cui tutti arriverebbero antepoendo, aggiungiamo noi, l’interesse collettivo su quello particolare di pochi privilegiati.

Individuato un campione casuale di elettori, questo si riunisce per un tempo prestabilito (uno o più *week and*, una settimana per tutti i giorni, a

logo si pone spesso anche in occasione delle elezioni “vere”, ove si finisce di frequente con lo scegliere sulla base di mere impressioni, senza avere la possibilità o la voglia di approfondire realmente le diverse proposte sottoposte agli elettori» (*ibid.*).

⁷⁶ J.S. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 31.

⁷⁷ J.S. FISHKIN, *The voice of the People: Public opinion and Democracy*, trad. it., *La nostra voce: opinione pubblica e democrazia*, Marsilio, Venezia, 2003, p. 130.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 136.

giorni alterni etc.) e discute su una questione di pubblico interesse (una variante al PRG, un progetto strategico, la gestione di una riserva naturale etc.) dopo aver ricevuto tutte le informazioni di carattere tecnico e giuridico che ineriscono a detta questione. Vero è che si tratta di campioni di popolazione, ma devono avere due caratteristiche. Da un lato, la rappresentatività del tessuto sociale: deve rappresentarne i vari strati (la casalinga lo studente, il pensionato, l'imprenditore, l'insegnante, l'operaio ecc.), dall'altro, la casualità della scelta. Nel periodo di discussione (che avviene per gruppi di lavoro organizzati e seguiti da facilitatori esperti, che favoriscono il massimo della trasparenza e dell'imparzialità dei lavori), questi cittadini possono consultare tecnici, esperti, politici e altri portatori di interessi sulla base di regole prestabilite. Normalmente, dette operazioni si svolgono sotto l'osservazione costante di *network* radio-televisivi, che garantiscono il massimo della trasparenza poiché tutti possano seguirle. Al termine del processo, il gruppo definisce un orientamento in merito alla questione di pubblico interesse sottoposta al suo esame. Verosimilmente, dato il carattere di rappresentatività del campione, detto orientamento dovrebbe coincidere con quello dell'intera collettività rappresentata poiché se tutti i cittadini di una collettività fossero messi nelle condizioni del campione rappresentativo, non v'è ragione alcuna di pensare che l'intera collettività non si orienterebbe nello stesso senso.

Il circolo vizioso della cattiva informazione, molto spesso, finisce per influenzare anche i rappresentanti politici che, ormai impegnati in altro, spesso finiscono per cavalcare demagogicamente un distorto senso comune di massa formatosi con le informazioni tendenziose dei media o dettato semplicemente dall'ignoranza di *leaders* politici improvvisati. La c.d. "ignoranza razionale" si rivela nel disinteresse di grandi masse di cittadini alla riflessione su questioni di pubblico interesse e il conferire peso specifico ai responsi referendari in queste condizioni significa, in realtà, scivolare in un populismo che spesso fa molto comodo per la conservazione dei privilegi e la marginalizzazione della democrazia costituzionale. Dal momento che le pratiche dei sondaggi deliberativi, invece, hanno dimostrato che i cittadini ben informati possono rivelarsi capaci e competenti, bisognerebbe creare un'istituzione (un garante della partecipazione popolare, un istituto di rilevazione dell'effettiva opinione pubblica o altro), come suggerisce Fishkin, «che dica ai politici cosa il pubblico penserebbe se davvero pensasse e se avesse a disposizione informazioni corrette in merito alle varie questioni»⁷⁹. I pubblici poteri, in altri termini, dovrebbero farsi carico di diffondere infor-

⁷⁹ J.S. FISHKIN, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 33.

mazioni corrette mediante tecniche e modi della deliberazione che potrebbero ricalcare la proposta di Fishkin, peraltro, ampiamente sperimentata⁸⁰.

Il procedimento di *deliberative polling* prevede alcuni momenti distinti: 1. il campionamento; 2. il primo sondaggio; 3. le istruzioni sui temi; 4. la sessione deliberativa; 5. la revisione dei giudizi; 6. la copertura mediatica. Il primo consiste di un semplice campionamento come tanti se ne fanno di solito nel sondaggio demoscopico. S'individua così un'unità di analisi e si costituisce un campione rappresentativo secondo classiche procedure di tipo statistico. I campioni sono costruiti casualmente su basi territoriali, di genere, generazionali, di reddito e altro. Questa “origine” statistica, distingue il procedimento dalle libere e casuali riunioni di cittadini. Qui, infatti, vi è una campionatura di carattere statistico preliminare che si basa sul principio del campionamento rappresentativo. Gli incontri avvengono, pertanto, in piccoli gruppi rispetto alla popolazione complessiva, ma rappresentativi del tessuto sociale di appartenenza⁸¹. Il secondo momento, dunque, quello del primo sondaggio, si svolge in maniera classica attraverso la

⁸⁰ Si tratta, come è noto, di un marchio registrato i cui introiti sono destinati al *Center for Deliberative Polling*, creato nel 1996 alla University of Texas perché si promuovesse questa procedura di democrazia partecipativa sperimentata già in varie parti del mondo, affrontando una discreta varietà di tematiche: il rapporto fra Regno Unito e l'Unione Europea (1995); monarchia e istituzioni in Gran Bretagna (1996); le elezioni politiche in Gran Bretagna (1997); le energie rinnovabili in Texas (1998); il *referendum* sulla Costituzione in Australia (1999); l'euro in Danimarca (2000); gli aborigeni in Australia (2001); la ripartizione delle entrate tra città e circoscrizioni e vari altri temi locali a New Haven in Connecticut (2002); la criminalità in Bulgaria (2002); il bilancio dell'amministrazione a Wenling in Cina (2005); le elezioni presidenziali USA (2004); la scelta del candidato sindaco alle amministrative 2006 a Marosi, area metropolitana di Atene ad opera del Pasok (partito socialista greco), ed altri.

⁸¹ I sondaggi che si realizzano hanno consentito incontri fra gruppi. Le persone contattate, nel sondaggio deliberativo greco del 2006 citato nella nota precedente, «sono scelte in maniera scrupolosa – attraverso delle interviste ripetute, fino a 32 colloqui con gli stessi soggetti – soltanto una parte, circa 250 persone. In occasione del cosiddetto *Pbs Deliberative day* organizzato da Fishkin il 16 ottobre 2004, a soli 15 giorni dalle elezioni presidenziali USA – Bush vs. Kerry – sono stati riuniti quasi 2000 americani per discutere di alcuni temi chiave della campagna elettorale. In genere, però, i campioni del sondaggio deliberativo sono circa 200-400, come ad esempio, nel caso dell'*Australia Deliberates* (1999) che ha riunito a Camberra un campione di 347 elettori, o ancora, nel caso del sondaggio svolto a Wenling in Cina (2005) ristretto a sole 235 persone» (L. CORCHIA, *Il sondaggio deliberativo di James S. Fishkin*, in *Il Trimestrale del Laboratorio. The Lab's Quarterly*, Laboratorio di Ricerca Sociale, Dipartimento di Scienze Sociali, Università di Pisa, 2007, n. 1, gennaio-marzo, p. 7).

somministrazione di un questionario⁸². Successivamente si avvia il terzo momento che è quello dell'informazione. Qui si verifica, diciamo così, l'acquisizione di elementi di informazione e di conoscenza. Dopo il primo rilevamento sul campione i deliberanti sono invitati in una sede prestabilita e riservata in cui tutti si ritrovano e vi restano per un tempo sufficiente (che di solito è di qualche giorno). Qui sono invitati a conoscere, approfondire e interloquire fra loro sulle questioni poste alla loro attenzione. Ad essi è fornito sufficiente materiale informativo ed istruttivo su quelle questioni (cartaceo, sonoro, fotografico, informatico, ecc.) che contiene varie soluzioni alternative di risoluzione dei problemi sottoposti al gruppo. Le alternative sono argomentate e illustrate nei particolari, ma anche in maniera semplice e facilmente comprensibile, così da mettere in condizione tutti i partecipanti di poter discutere nel merito delle soluzioni offerte, in maniera franca e libera. Questa è la fase in cui si realizza una serie di premesse necessarie che possono accostare facilmente il procedimento *in itinere* al metodo democratico di cui trattiamo in questa ricerca. In questa fase, infatti, pur se ristretta in una dimensione di campionatura certamente piccola che ne denota, ovviamente, il carattere della sperimentazione, il *deliberative polling* assolve alle premesse indispensabili della sovranità popolare. Questa si esprime attraverso il ruolo attivo e propositivo dei cittadini che si rende possibile per via della buona, corretta e approfondita conoscenza della questione su cui sviluppare una deliberazione. Qui si coniugano rispetto e valorizzazione della persona umana che può compiutamente informarsi e acquisire conoscenza; libertà ed eguaglianza dei deliberanti che, nonostante la loro variegata appartenenza sociale (rappresentativa, come si è detto), sono messi tutti in una condizione di assoluta e completa parità. Possono essere, in queste condizioni, anche incoraggiati a liberarsi del bagaglio di interessi personalistici e di *appartenenza* che li orientano quotidianamente nella vita reale. In queste condizioni, a conclusione di questa fase, si apre quella c.d. *deliberativa* nella quale le condizioni sopra descritte si sviluppano conseguentemente. I deliberanti, infatti, si suddividono in piccoli

⁸² «Ad esempio, in occasione del sondaggio deliberativo sul crimine svolto in Gran Bretagna nel 1994 al campione selezionato fu richiesto di esprimersi con un sì o un no sulle seguenti affermazioni: 1. Sono d'accordo che: a. "Mandare più delinquenti in prigione è un modo efficace di combattere il crimine"; b. "Le regole che si applicano in tribunale dovrebbero essere meno favorevoli all'imputato"; c. "I sospettati dovrebbero avere il diritto di rimanere in silenzio alle domande degli inquirenti"; 2. Non sono d'accordo sul fatto che: a. "La polizia dovrebbe talvolta poter "forzare le regole" per ottenere una prova incriminante" (fortemente in disaccordo); b. "Un ragazzo di 16 anni che compie per la prima volta una rapina dovrebbe essere mandato in una prigione normale" (fortemente contro)» (*Ibid.*, p. 8).

tavoli di 15-30 persone a cui sono assegnati casualmente; ad ogni tavolo è assegnato un moderatore e un *reporter*. La necessità che il tavolo sia formato da poche persone è legata alla possibilità oggettiva che poche persone, fra loro, parlano meglio e di più intavolando una dialettica informata e consapevole che nella vita quotidiana solitamente non si verifica. Importantissimo è il ruolo dei moderatori che sono soggetti neutrali. Si osserva, infatti, che nell’idea di Fishkin il ruolo svolto dai moderatori nel favorire il libero confronto su argomenti diversi rappresenta «una funzione di garanzia che richiede competenze specifiche. Nei gruppi ristretti i moderatori sono perlopiù sconosciuti al grande pubblico, mentre nelle sessioni plenarie, ci si affida a personalità televisive di spicco che promettano neutralità»⁸³.

I deliberanti, riuniti nei tavoli, in questa fase, possono ascoltare tecnici, esperti, politici e farsi così un’idea più completa delle questioni sulle quali dovranno assumere una o più decisioni. La compresenza e la logistica hanno anch’esse primaria importanza nella determinazione delle migliori condizioni per il processo deliberativo⁸⁴.

Nella fase della revisione dei giudizi, come indica la stessa definizione, si pone a confronto il responso dell’iniziale sondaggio di opinione che ha dato vita al percorso deliberativo, con un secondo questionario che sarà distribuito a conclusione della precedente fase. Ora i deliberanti sono ben informati e conoscono la questione su cui dovranno pronunciarsi a chiusura dell’esperimento. A questo punto del percorso, si verifica la discordanza (spesso molto netta) fra le risposte date dai partecipanti all’avvio del percorso, e quelle date dopo la fase appena conclusa. Fishkin osserva che i risultati destano notevole interesse poiché i partecipanti alla sperimentazione «sono stati in grado di vincere gli impulsi dell’ignoranza razionale, che normalmente hanno la meglio sulla massa del pubblico. Invece di un unico voto

⁸³ Così L. CORCHIA, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 9.

⁸⁴ «Secondo Fishkin sarebbe preferibile che i partecipanti al sondaggio deliberativo fossero trasportati e ospitati per almeno un weekend in un’unica sede. Ma la compresenza può essere assicurata a distanza anche attraverso l’uso delle videoconferenze o mezzi simili. Ad esempio, in occasione del suddetto *Pbs Deliberative day* i quasi 2000 partecipanti erano dislocati in 17 comunità (Albuquerque, NM; Baton Rouge, LA; Boise, ID; Charlottesville, VA; Cleveland, OH; Detroit, MI; Houston, TX; Kansas City, MO; Lexington, KY; Lincoln, NE; Miami, FL; New Haven, CT; Pittsburgh, PA; Rochester, NY; San Diego, CA; Seattle, WA; and St. Louis, MO) ciascuna coperta dalla locale stazione della Pbs. L’uso delle telecomunicazioni consente oggi di realizzare il sondaggio deliberativo anche tra persone che si trovano in luoghi diversi e di prolungare la durata per diverse settimane, concedendo alle persone coinvolte di incontrarsi in *forum* permanenti organizzati *on-line*» (*Ibid.*, pp. 9-10).

perso tra milioni di altri, essi [...] dispongono di un voto tra le poche centinaia di voti del campione esaminato nel corso del fine settimana, e una voce su più o meno quindici altre nei gruppi ristretti di discussione. Il fine settimana è costruito in modo tale da rendere credibile la pretesa che la loro voce conti qualcosa. Superando l'apatia, la mancanza di relazioni, la disattenzione e l'iniziale mancanza di informazioni, i partecipanti, qualunque sia la loro origine sociale, deliberando, cambiano. Dalla conoscenza del loro grado di istruzione, dalla conoscenza delle loro disponibilità economiche non si può estrapolare il cambiamento che avverrà in loro durante la deliberazione. Sappiamo invece che a far loro cambiare atteggiamento sarà il fatto di informarsi sui temi oggetto della discussione»⁸⁵.

In altri termini, Fishkin dimostra che quando i cittadini hanno la possibilità di approfondire e studiare le questioni relative a una decisione da assumere, le loro opinioni cambiano rispetto a quelle che avevano prima del percorso deliberativo. Le precedenti opinioni, insomma, non erano errate, ma si basavano su un'informazione superficiale quando non addirittura inesistente. Inoltre, i deliberanti hanno avuto anche modo di confrontarsi, di discutere in presenza di facilitatori che hanno assicurato lo svilupparsi di un dialogo corretto e costruttivo.

Infine, la copertura mediatica del processo deliberativo da parte dei giornali e delle televisioni costituisce un importante momento di diffusione di questo processo di maturazione dell'opinione pubblica. La diretta televisiva delle sessioni discorsive, ad esempio, potrebbe determinare un coinvolgimento molto ampio dell'opinione pubblica. Questa, in un primo momento attratta dalla curiosità, passa all'interesse per la sperimentazione osservando l'impegno del campione rappresentativo.

Naturalmente, al processo deliberativo descritto, possono essere rivolte decine di critiche e di osservazioni molte delle quali non sono certamente campate in aria. Ad esempio, va tenuto conto che si tratta di un processo che richiede un investimento finanziario di riguardo. I deliberanti, infatti, siano essi cittadini che esperti, facilitatori ed altri soggetti coinvolti, devono percepire una retribuzione. Non è pensabile che si lavori gratis, fatti salvi i casi in cui il *deliberative polling* sia applicabile nel volontariato (casi molto sporadici). Viaggi per arrivare alla sede, soggiorno in una struttura alberghiera, vitto alloggio dei deliberanti per l'intero periodo dell'esperimento, materiali e strumenti operativi come stampa e riproduzione materiali audiovisivi ecc. sono tutte voci di spesa che, insieme ad altre, fanno salire di molto il preventivo di un percorso deliberativo come questo. Ma anche il

⁸⁵ J.S. FISHKIN, *The voice of the People*, cit., p. 164.

reperimento di eventuali sponsor innesca inevitabilmente il pericolo della manipolazione dei risultati, incrinando notevolmente la loro veridicità⁸⁶. Ma cosa accadrebbe se un Governo si assumesse i costi del *deliberative polling* per applicarlo correttamente all'intera popolazione? Ovvero se in Italia fosse una Regione ad assumere tale onere per migliorare il grado di consapevolezza della popolazione? Non vi sarebbe alcun dubbio, infatti, secondo Fishkin che il sondaggio deliberativo rappresenti uno strumento efficace contro la deriva populistica che puntualmente arriva quando dilaga la disinformazione, la cattiva informazione e il predominio dei gruppi egemonici dell'informazione asserviti a interessi particolari e speculativi. Ci si chiede, giustamente, se «questi esperimenti di partecipazione devono colmare il disamore dei cittadini per la politica migliorando le loro capacità di giudizio, sul versante istituzionale, possiamo contare su pubbliche amministrazioni pronte a promuovere la partecipazione consapevole?»⁸⁷. La risposta a tale quesito non può essere data oggi: la degenerazione del sistema dei partiti è tale che la generalità delle amministrazioni nelle loro mani non potrebbe dichiararsi disponibile per quel salto. Ma chi sa? C'è chi afferma che non ci siano più alternative al rinnovamento del sistema dei partiti.

3.e) *Organizzazione e modalità dei bilanci partecipativi*

Altri strumenti volti alla vita attiva dei cittadini si sono fatti strada e si applicano in molte amministrazioni locali. Sul bilancio partecipativo, in particolare, la letteratura è molto vasta⁸⁸. Ci limitiamo qui a rammentare che, ad esempio, in Spagna, all'inizio del secolo corrente, si apre l'esperienza dei bilanci partecipativi in alcuni comuni nei pressi di Madrid (Getafe, Leganés), nei Paesi Baschi, in alcuni comuni della Catalogna, dell'Andalusia e di Castilla-La Mancha. Anche con queste esperienze si porta avanti il

⁸⁶ Cfr. C. OCONE, *Di cosa parliamo quando parliamo di democrazia*, in *Caffè Europa*, 185, 28 giugno 2002.

⁸⁷ L. CORCHIA, *Il sondaggio deliberativo*, cit., p. 18.

⁸⁸ Ai fini della presente ricerca, v. per tutti, Y. SINTOMER-G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi*, cit., *passim*. Si vedano in particolare: G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, p. 551 ss.; ID., *Il Sud come Nord di speranza: esperienze di Bilancio Partecipativo nei paesi periferici*, in P. SULLO (a cura di), *La democrazia possibile. Il cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al vecchio continente*, Intra moenia, Carta, Roma-Napoli, 2002; ID., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003.

tentativo di coniugare democrazia rappresentativa e partecipazione popolare.

L'esperienza che sembra essere diventata il punto di riferimento empirico più importante (non solo per l'America Latina dove tale strumento partecipativo è nato) è il c.d. *Bilancio Partecipativo (Orçamento Participativo, O.P.)* di Porto Alegre. Tale esperienza, per certi versi, quasi simbolicamente (ma contraddittoriamente) indica la strada della trasformazione in atto, al confine fra rappresentanza e ruolo diretto dei cittadini. E sembrerebbe presentarsi anche come elemento rinnovatore della rappresentanza stessa. In altri termini, da un lato, l'esperienza di Porto Alegre sembra segnare la fine della sola rappresentanza come pratica tipica della democrazia dei moderni, dall'altro, sembra volerla rilanciare completandola con il controllo popolare. È una situazione contraddittoria: la rappresentanza non nasce con lo Stato liberale per completare la democrazia degli antichi. Nasce per sostituirla. La prospettiva del ritorno a un ruolo attivo e di controllo da parte dei cittadini (che oggi non sono più quelli della città-stato che intende Dahl⁸⁹, né quelli dell'epoca liberale), pur se come mero "completamento", può rilanciare la rappresentanza? Vedremo più avanti.

Il bilancio partecipativo dell'esperienza portoalegrense, è «al contempo, un percorso decisionale di grande significato politico e di alto valore tecnico [...] un processo attraverso il quale la popolazione interviene annualmente in maniera diretta in varie fasi del percorso decisionale sull'utilizzo delle risorse dell'Amministrazione comunale che dovranno essere inserite nei Bilanci Previsionali [...] è, quindi, un'arena deliberativa che ha il suo centro nell'importante ruolo di controllo e proposta svolto dai cittadini sull'andamento del processo di discussione e deliberazione sui diversi documenti di bilancio»⁹⁰.

La definizione sopra riportata presuppone un principio cardine: il ruolo essenzialmente *persuasivo, propositivo* e di *controllo (sui generis)* della partecipazione nei confronti delle istituzioni locali. Essa non pensa nemmeno di sostituirsi ai pubblici poteri, ma vuole completarne la precipua funzione decisoria. Nondimeno, tale ruolo non potrebbe esercitarsi in mancanza di un elemento essenziale e insostituibile: la disponibilità della politica a "lasciarsi partecipare" dal popolo, a ripensare se stessa, a diventare intrisa di società. Questa quadratura del cerchio sembra realizzarsi non già nel vecchio continente che tre secoli fa diede avvio alle rivoluzioni della libertà, ma nel sud del mondo. Quasi che da qui possano venire lezioni di democrazia, come in un simbolico "ritorno delle caravelle colombiane".

⁸⁹ R.A. DAHL, *La democrazia*, cit., p. 326 ss.

⁹⁰ G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre*, cit., pp. 115-116.

Non esiste in realtà un unico modello di bilancio partecipativo. Sulla base di sperimentazioni e progetti realizzati è possibile individuare differenti percorsi di definizione e attuazione di questo strumento. Ad esempio, l'Amministrazione può, attraverso momenti di confronto, raccogliere le necessità e le proposte dei cittadini e su queste decidere l'impiego delle risorse finanziarie inserite nel bilancio preventivo in modo tale da rispondere ai bisogni e ai suggerimenti emersi; oppure è possibile prevedere una partecipazione più diretta dei cittadini che attraverso momenti e strumenti adeguati sono chiamati a scegliere come investire una quota delle risorse economiche dell'Ente.

A Porto Alegre, nella sua famosa esperienza di *Bilancio Partecipativo* (*Orçamento Participativo*, O.P.) si è proceduto in modo particolarmente incisivo. Qui gli strumenti comunali della programmazione oggetto del processo partecipativo sono il Piano pluriennale, la Legge delle Diretrici di Bilancio (LDO), la Legge Annuale di Bilancio e il Piano Annuale degli Investimenti. In Italia tali strumenti potrebbero essere assimilati alla Relazione previsionale e programmatica come documento politico, il Piano delle opere pubbliche, i Piani Esecutivi di Gestione e altri. Il Piano annuale degli Investimenti è il documento sul quale s'incentra maggiormente il processo partecipativo portoalegrense, determinando «un percorso di progettazione che inverte parzialmente l'onere della stesura di tale piano»⁹¹. I cittadini intervengono solitamente in tre fasi: la prima, che inizia a primavera per un tempo più o meno breve a seconda dell'ampiezza del territorio comunale (da uno a tre mesi), è caratterizzata dallo svolgimento di assemblee aperte a tutti, che Giovanni Allegretti definisce di democrazia *diretta*; la seconda (in estate), si articola in attività più specialistiche (tavoli di lavoro) nelle quali vanno in scena rappresentanze elette dalle assemblee della prima fase; nella terza fase (autunno-inverno), in base agli elementi raccolti nella seconda, i rappresentanti eletti nella prima ridiscutono la scala delle priorità e, congiuntamente agli organi istituzionali del Comune, scrivono la Proposta Generale del Bilancio e la Bozza del Piano degli Investimenti.

Si tratta, come è evidente, di un percorso lungo e complesso e i politici, solitamente, hanno abbastanza fretta nel decidere le cose pubbliche, ma la democrazia è lenta e costosa. Come dargli torto? Nell'esperienza portoalegrense, però, la partecipazione è spalmata in cicli annuali fisiologici che conducono all'approvazione dei bilanci preventivi *dopo* che il processo si è concluso. Si tratta di *cicli vitali* come quelli naturali, che in Italia ignoriamo poiché l'elaborazione dei documenti di bilancio è rilasciata solitamente ai

⁹¹ *Ibid.*, p. 116.

funzionari dei settori amministrativi di riferimento, che li preparano in fretta nelle ultime settimane dell'anno finanziario, come fossero meri documenti contabili.

Ma veniamo a qualche dettaglio in più⁹². A marzo si svolgono le riunioni c.d. "preparatorie". Sono assemblee plenarie aperte a tutti i cittadini, nelle quali si ridiscute il rendiconto ed il Piano degli Investimenti approvato nel ciclo di discussioni dell'anno precedente. Si badi: non si porta in assemblea nessuna proposta preconfezionata per l'anno finanziario che si deve aprire. Questo è un aspetto fondamentale per la democrazia: in Italia, spesso strumentalmente i politici si lamentano che, pur convocando le assemblee pubbliche per la discussione degli schemi di bilancio, queste vanno deserte. Nessuno si chiede: perché i cittadini dovrebbero andare a sentire l'illustrazione di schemi di bilancio già preconfezionati e decisi? Nell'esperienza in esame, invece, prima di ogni assemblea (solitamente per un mese prima), sia il Comune che le associazioni (come si vede, istituzioni e società civile) svolgono una massiccia e capillare opera d'informazione e pubblicizzazione, usando tutti gli strumenti mediatici, diremmo, "porta a porta". Si tratta di una necessaria e delicata fase preliminare volta ad assicurare il massimo della partecipazione possibile alle assemblee plenarie (in Italia, invece, forse dovremmo faticare moltissimo a convincere i cittadini che non ci sono trucchi). In questa fase gli organi istituzionali del Comune assistono i lavori, intervenendo con chiarimenti ed elementi notiziali e-o tecnici su tutte le questioni che emergono dal dibattito. È da rimarcare il ruolo istituzionale (previsto e disciplinato dal regolamento dell'OP) in cui gli organi del Comune si mettono al servizio del dibattito popolare per facilitarlo. Non vi è una sola occasione assembleare: i cittadini, in questa fase, possono riunirsi anche spontaneamente in singoli quartieri, caseggiati, ecc., per decidere in tutta autonomia sulle modalità di partecipazione in questa e nelle fasi successive del processo. Nell'ambito di questa prima fase (da metà marzo a metà aprile), si svolge il c.d. "Turno Unico" (TU). I cittadini, in sedici assemblee regionali (le estensioni "regionali", possono essere assimilate alle nostre circoscrizioni, ai nostri quartieri o municipi) ed in sei assemblee tematiche, votano le priorità degli interventi di sviluppo che successivamente indicano al Comune. Nelle stesse assemblee, sono eletti dei rappresentanti (due titolari e due supplenti) al Consiglio del Bilancio Partecipato (COP). In tutto, trentadue consiglieri titolari e dodici tematici. Simbolicamente tali assemblee si svolgono nelle sedi istituzionali del Comune (Giunta o Consiglio). Nel TU sono anche previsti interventi dei

⁹² *Ibid.*, p. 115 ss.

cittadini tramite internet, che si avvalgono di tecniche di registrazione e di votazione per via telematica. Nel mese di luglio si svolge l'Assemblea Municipale che conclude la prima fase della partecipazione, nella quale viene consegnato al Sindaco il piano delle priorità e delle opere, votato dai cittadini. È insieme un momento di festa e di democrazia, in cui si incontrano cittadini e istituzioni. Società e politica.

Giunti a questo punto sembra necessaria una prima riflessione prima di andare avanti. L'autenticità della partecipazione è attestata inequivocabilmente dall'inesistenza di ogni proposta preordinata dai pubblici poteri, da portare all'*approvazione* dei cittadini. Come da noi spesso accade, quando demagogicamente, ad opera di politici non dotati di sufficiente preparazione e-o sensibilità politica, si svolgono goffe e false “prove” di partecipazione. L'apporto tecnico e informativo svolto dagli organi istituzionali durante la fase delle assemblee, che si articola in momenti assembleari e tematici, mette in condizione anche i cittadini più sprovvisti di avere idee più chiare su ciò che è proponibile e ciò che non lo è, rendendo questi momenti d'incontro palestre delle idee. Le priorità di sviluppo del territorio e quelle che sono definite opere “gerarchizzate”, per indicare la graduatoria delle opere pubbliche da realizzare, non sono il frutto della valutazione degli interessi svolta nel chiuso delle stanze degli uffici comunali. Questi organi, come si vede, non ancora intervengono affatto se non in via meramente *facilitatoria*. Dette priorità sono conseguenti all'intervento diretto, articolato, avveduto e organizzato dei cittadini.

Con la seconda fase dell'OP, si passa al lavoro dei rappresentanti eletti dalle assemblee nella prima e si capisce meglio il ruolo del COP. L'apertura di questa fase coincide con un'altra festa (la “giornata della democrazia”) durante la quale i quarantotto membri del COP sono pubblicamente presentati. Questa fase è caratterizzata dalla “negoziazione” che s'instaura con l'Amministrazione comunale. I rappresentanti portano l'onere di ben rappresentare le istanze che nella fase di “mobilitazione” (il Turno Unico) si sono delineate. Essi si sottopongono a corsi di formazione per l'acquisizione di necessari strumenti tecnico-specialistici che rendano intellegibili linguaggi e tecniche per la redazione del bilancio. Il Gabinetto di Pianificazione e Finanza (GAPLAN), che potrebbe essere assimilato a un settore finanza e contabilità di un nostro comune, elabora le domande provenienti dalle assemblee della prima fase, verificandone i profili tecnici, legali e finanziari. Si elabora così la prima matrice del bilancio. A fine agosto «il GAPLAN mette insieme e tenta di rendere compatibili le priorità espresse dalle Assemblee cittadine con le proposte di bilancio elaborate dai singoli organismi comunali, ed elabora una nuova Griglia di Bilancio, stavolta ad “uso ester-

no”, che fungerà da base alla proposta di gestione per l’anno successivo»⁹³.

Un’altra considerazione per chi conosce modi e procedure di approvazione dei bilanci preventivi nei nostri comuni, sarebbe la seguente: da noi, l’elaborazione degli schemi di bilancio da parte dei settori finanziari è generalmente affare d’ufficio. Anche nell’elaborazione dei PEG (Piani Esecutivi di Gestione), che, a rigore, dovrebbe necessariamente coinvolgere i responsabili dei servizi e degli uffici che poi ne risponderanno, solitamente vengono elaborati a tavolino dai responsabili dei settori finanziari, sulla base delle sole indicazioni (e non sempre) provenienti dagli assessori. A Porto Alegre, invece, il GAPLAN, tenta di conciliare le istanze provenienti dalla volontà popolare, che ha dunque un primario ruolo propositivo, arricchito e completato dai rappresentanti eletti (si badi: è la rappresentanza eletta che completa la democrazia, non già la democrazia che completa la rappresentanza), con le esigenze che pone l’Amministrazione.

La terza fase si apre con la deliberazione del COP sulla griglia approntata dal GAPLAN. È interessante notare che questa deliberazione costituisce un atto di controllo svolto da un organismo rappresentativo delle assemblee popolari, sul merito di una proposta di bilancio di un organismo tecnico-amministrativo. Insomma, sarebbe come se la proposta di bilancio di un nostro comune, approntata dal settore finanziario dello stesso, prima di essere consegnata al Sindaco sia sottoposta per un controllo di merito al vaglio di un organismo eletto dal popolo in assemblee plenarie. Il termine del 30 settembre per la consegna del bilancio preventivo da parte del Sindaco e degli assessori al Consiglio comunale per l’approvazione è inderogabile. Entro quella data, il GAPLAN deve aver revisionato la griglia di bilancio osservata dal COP. Il Consiglio decide entro il 30 novembre in una seduta in cui si incontrano rappresentanti del popolo e rappresentanti eletti sottoposti, come si vede, a un controllo popolare continuo e costante. Questo bilancio, come già sappiamo, sarà oggetto delle prime assemblee di OP che avranno luogo, come in un ciclo naturale, da marzo in poi.

L’atto conclusivo dell’interazione fra amministrazione comunale e rappresentanti dei cittadini eletti nelle assemblee, è l’approvazione del Piano degli Investimenti (PI). Si tratta del dettaglio del bilancio che comprende gli investimenti ordinati per priorità ed è definito congiuntamente dal GAPLAN, il COP, il CRC (è questo il Coordinamento delle Relazioni con la Comunità: organismo che stabilisce costanti e duraturi rapporti con l’associazionismo diffuso, il volontariato e altre organizzazioni di cittadini) e gli assessori del Comune. Nelle riunioni che precedono tale approvazione, vengono valutate

⁹³ G. ALLEGRETTI, *L’insegnamento di Porto Alegre*, cit., p. 127.

attentamente le istanze che provengono dalle assemblee e qui si gioca il grado di rappresentatività degli eletti nel COP. Essi, infatti, si trovano in una posizione di costante sottoposizione a monitoraggio da parte dei cittadini dal momento che «[o]gni seduta viene verbalizzata [...] come scelta di trasparenza per tutti i cittadini, che hanno il diritto-dovere di controllare i propri rappresentanti e possono sfiduciarli qualora nel loro mandato non agiscano in base agli interessi di chi li ha eletti ma sulla spinta di motivazioni personali e-o da riesumati meccanismi clientelari»⁹⁴.

Ultime considerazioni: intervento diretto dei cittadini e rappresentanza non sono mondi antitetici e neanche confondibili. Nella democrazia propriamente intesa però, il primo prevale sulla seconda; nella democrazia liberale, la seconda prevale sul primo fino ad annullarlo. I rappresentanti che perdono ogni legame con gli elettori subito dopo essere stati eletti, entrando in un contesto istituzionale i cui unici riferimenti sono gli organi di potere, cessano di essere rappresentanti degli elettori contestualmente all'elezione. La possibilità di revoca del mandato, invece, consentirebbe di conservare un rapporto fra popolo e rappresentanti evitando altresì che la sovranità si trasferisca sostanzialmente dal popolo agli organi rappresentativi⁹⁵.

4. Considerazioni di sintesi

Non ci sembra necessario illustrare altri strumenti della democrazia deliberativa e partecipativa sui quali gli studi sono copiosi⁹⁶. Ci limiteremo

⁹⁴ *Ibid.*, p. 130.

⁹⁵ In verità una prospettiva di questo genere in Italia per parte della dottrina non sarebbe da escludere. Si sostiene, infatti, che «[l]a rimozione dell'eletto ovvero la revoca del mandato è esercizio della funzione di controllo politico da parte dell'elettore ed in quanto tale è una concretizzazione della sovranità popolare» [così M.E. DE FRANCISCIS, *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall*, in www.innovazionediritto.unin.it, 6/2007, p. 2; C. S. VIGILANTI, *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del m5s)*, in www.quadernicostituzionali.it, 2014].

⁹⁶ Ai fini di questo studio, sui vari strumenti della partecipazione ci limitiamo a segnalare per un approfondimento: A. AGOSTINELLI-C. MARTINI-C. SERNI, *Via lamarmora, Follonica. Manuale di partecipazione per progettare insieme ai cittadini*, Alinea, Firenze 2008, p. 16 ss.; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari, 2009, p. 133 ss.; G. GRECO-A. OROFINO-D. GRECO, *L'esperienza di cittadinanza attiva*, in M. LA BELLA-P. SANTORO (a cura di), *Questioni e forme della cittadinanza*, Angeli, Milano, 2011, p. 161 ss.

a citare per sommi capi le giurie dei cittadini⁹⁷. Le Giurie berlinesi negli anni 2002-2003 che puntano al coinvolgimento dei cittadini nella destinazione di fondi del bilancio comunale⁹⁸. Le conferenze deliberative (*consensus conferences*) che si istituiscono anche a campione casuale stratificato di cittadini in numero variabile ma ristretto (dalle dieci alle venticinque persone)⁹⁹. Oppure l'esperienza del *débat public* in Francia. Questa, per via

⁹⁷ Si tratta di gruppi scelti a campione simili a quelli del sondaggio deliberativo, ma con varie differenze. Il *nomen* (*Jury*) è mutuato dal processo penale di tipo anglosassone: è sottoposto al gruppo un determinato capo d'accusa inteso in senso atecnico (una questione controversa). Se si pensa alla vita di un comune, ad esempio, tale *capo di accusa* potrebbe essere una determinata scelta di merito che la maggioranza sia in procinto di adottare o che abbia già adottato; che abbia avuto una forte opposizione dell'opinione pubblica o altro. Ascoltati i "testimoni" (esperti, portatori di interessi, politici, etc.) a favore e contro, la giuria delibera, anche qui, un orientamento che deriva dall'attività pseudo-giudiziaria incentrata, come si vede, a una discussione di merito simile a quella del sondaggio deliberativo, ma su basi diverse. Similmente al sondaggio, anche questa pratica richiede il coinvolgimento di facilitatori ed esperti. Su tali esperienze, prevalentemente nel mondo anglosassone, v. T. WAKEFORD, *Citizen Juries: A radical alternative for social research*, in www.soc.surrey.ac.uk.

⁹⁸ Le giurie civiche berlinesi, i cui partecipanti per metà sono estratti a sorte secondo criteri che ne garantiscono la più ampia rappresentatività sociale, svolgono a Berlino per tutto il 2002, conclusasi nel dicembre 2003 un interessantissima sperimentazione. Nel quadro di una riforma generale dei quartieri, si formano consigli di cittadini chiamati ad esprimersi sull'utilizzo dei fondi di bilancio destinati ad un programma di riqualificazione urbana. Una parte di questi fondi (circa 500.000 euro) sono conferiti a consigli di cittadini denominati *giurie civiche*, per poterne disporre direttamente in ognuno dei diciassette quartieri prescelti. Le persone, per ogni quartiere, sono invitate a un periodo di partecipazione. L'impegno richiesto è notevole. L'esperienza s'ispira alla nuova concezione dello Stato *stimolatore* (*aktivierender Staat*) di un coinvolgimento innovativo dei cittadini singoli o associati, nei processi decisionali della programmazione locale (A. ROCKE-Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Dem. e dir.*, 2006, 3). La particolarità dell'esperienza berlinese, rispetto a molte altre, risiede nel metodo dell'estrazione a sorte di una parte dei partecipanti. Questa si attiva secondo una visione molto ponderata del sorteggio, evidenziandone vari pregi quali, ad esempio, la possibilità di coinvolgimento di comuni cittadini che poi vengono sufficientemente informati sotto vari punti di vista, per opera degli animatori della partecipazione. Si può evitare così che intervengano professionisti della politica e della partecipazione (chi partecipa sempre); si può evitare la corruzione; si può favorire la rappresentatività dei cittadini da un punto di vista sociologico, con riguardo ad alcuni criteri guida come l'età, la scolarizzazione, il livello sociale e altro.

⁹⁹ Sull'argomento v. Y. SINTOMER, *Il potere al popolo*, cit., p. 167. Il gruppo lavora durante incontri di preparazione solitamente nei *week end* (sempre avvalendosi di informazioni preliminari che possano metterlo in condizione di immergersi nei dettagli tecnico-

di un'affinità di sistema che risale all'epoca liberale ed ha innervato l'intera esperienza amministrativa italiana sino alle prime grandi riforme nello scorcio del Ventesimo secolo, potrebbe persino essere ritenuta adottabile nei nostri ordinamenti a completamento di una legislazione che contiene già forti indirizzi d'innovazione, ma anche altrettanto forti elementi di contraddizione¹⁰⁰.

A chiusura di questa piccola rassegna sembra opportuno sottolineare, anche se un po' a margine, che uno strumento appartenuto tipicamente alla democrazia degli antichi come la c.d. *scelta casuale* (il sorteggio), abbia abbandonato la scena del gioco democratico proprio in coincidenza con l'avvento della democrazia dei moderni. Non ci dilungheremo su questo strumento, rinviando all'opera di Sintomer che ne parla diffusamente ripercorrendone le origini che si perdono nella democrazia greca¹⁰¹. È teorizzato da Aristotele, è presente nella Roma repubblicana, poi si evolve in epoche medievali e rinascimentali per eclissarsi proprio con l'avvento del liberalismo e della rappresentanza dei “migliori”. Ci preme, invece, rilevare che la pratica del sorteggio o della scelta casuale rispunta in varie procedure deliberative. Abbiamo visto che è presente nella scelta dei campioni casuali del sondaggio deliberativo, ma si ritrova anche nelle *consensus conferences* e nelle *giurie cittadine*. Non si può escludere che, mutando l'ordine tradizionale del primato della rappresentanza sulla democrazia – si badi, in attuazione del primato della persona presente nel costituzionalismo contemporaneo –, in qualsiasi altro processo deliberativo la pratica del sorteggio possa trovare applicazione.

Come abbiamo più volte avuto modo di affermare in questa ricerca, nella quasi totalità dei processi inclusivi, deliberativi e partecipativi che si sviluppano nel mondo ormai da qualche decennio, siano presenti linee che li legano e li congiungono con l'inattuato sistema costituzionale dei diritti e del metodo democratico che inverano come noto, l'eguaglianza sostanziale e l'esercizio della sovranità popolare. Tale metodo, affinché possa essere il

giuridici dei problemi ad esso sottoposti). Il lavoro si conclude con una conferenza finale che dura alcuni giorni: nei primi due il gruppo risponde a domande dei cittadini (a gruppi denominati solitamente *panel*), negli ultimi due il gruppo prepara il documento finale che è una “raccomandazione” sul merito della questione sottoposta alla conferenza. Tale documento è presentato a un pubblico più ampio, alla presenza di esperti e portatori di interessi; il gruppo può apportare delle modifiche prima della trasmissione agli organi decisionali.

¹⁰⁰ Su tale esperienza cfr. Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public»*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 2006, 3, p. 101.

¹⁰¹ Y. SINTOMER, *Il potere al popolo*, cit., p. 47 ss.

principale strumento della democrazia costituzionale e della partecipazione, dovrebbe privilegiare il profilo della corretta e ampia informazione dei cittadini nei processi decisionali. Nessuna formazione sociale, sia essa un campione casuale, un'assemblea di cittadini in un dibattito pubblico, un'assemblea di iscritti a un partito o altro, potrebbe essere in grado di realizzare i diritti fondamentali dell'uomo (personalità, dignità, libertà, eguaglianza, partecipazione ecc.), né di metterlo nelle condizioni oggettive di sviluppare e concludere un processo deliberativo in mancanza di sufficiente e corretta informazione sull'oggetto. Ebbene, tutti gli strumenti deliberativi, fra quelli qui illustrati e altri che si attuano quotidianamente ormai da tempo in varie parti del mondo occidentale, secondo un'inevitabile varietà di forme, si pongono anzitutto il problema di attuare questo elementare principio della democrazia.

Per fare riferimento anche ad altri strumenti deliberativi si potrebbe pensare, ad esempio, a situazioni specifiche in cui da un pubblico dibattito dovesse esprimersi un parere popolare su una variante al Piano Regolatore Generale in un comune. Questa finalità diventerebbe impossibile in mancanza di una serie indefinibile di informazioni di carattere tecnico (tipologia del progetto, impatto ambientale, materiali utilizzati, tecniche di edificazione, *standard* urbanistici, ecc.), di merito (perché la variante, quali interessi sono coinvolti in positivo o in negativo, quali alternative sarebbero possibili, ecc.) e politiche (cosa dicono le forze politiche del Consiglio comunale, quali alternative propongono, perché alcune sarebbero contrarie, ecc.). La mancanza delle informazioni o la loro carenza negherebbe alle persone coinvolte uno dei più elementari diritti: quello alla dignità umana che deriva, come sappiamo, dal binomio libertà-eguaglianza¹⁰². Non è libero di decidere chi non è informato e non è eguale chi si vorrebbe che decida mancando delle informazioni che sono possedute da altri. Pretendere che cittadini disinformati assumano valide deliberazioni vuol dire, infine, ledere la loro capacità intellettuale, dunque, la loro dignità personale.

Restando nell'esempio della variante di PRG sopra adottato, emergono, da un lato, l'effettività del diritto di partecipazione popolare a una scelta che sarà decisa in un secondo momento e in via definitiva dal Consiglio comunale e, dall'altro, la completezza del sistema democratico tipico del pluralismo. Non può esservi confusione alcuna fra organi che decidono (nella

¹⁰² Sui legami fra metodo democratico e tecniche deliberative, v. S. DELL'AVANZATO, *Verso una comune cultura politica*, Franco Angeli, Milano, 2010; A. FERRARA, *Democrazia e società complesse: l'approccio deliberativo*, in S. MAFFETTONE-S. VECA (a cura di), *Manuale di filosofia politica: annuali di etica pubblica*, Donzelli, Roma, 1996, pp. 27-46.

specie, il Consiglio comunale) e quanti esprimono un parere preventivo (nella specie, il campione rappresentativo del sondaggio, un dibattito pubblico, una giuria dei cittadini, ecc.) che, in ipotesi, potrebbe anche restare disatteso dall’organo decidente.

Le esperienze derivanti dalle teorie deliberativistiche e colloquiali, non indicano strategie nuove o progetti di cambiamento della forma di Stato. Tracciano la strada che doveva essere percorsa dal sistema dei partiti del Novecento. Il dibattito, la persuasione, il rispetto delle opinioni altrui e della persona umana, la valorizzazione e il rispetto delle minoranze, l’informazione e il ruolo attivo dei cittadini, sono principi fondanti il costituzionalismo del Ventesimo secolo. Di questo costituiscono la nervatura essenziale. L’esperienza empirica è lì semplicemente a dimostrare che è possibile, e il pensiero degli studiosi contemporanei cerca semplicemente il recupero di un costituzionalismo di cui siamo orfani.

Fatte le considerazioni che precedono, ci poniamo una domanda quasi automatica. Il fenomeno della democrazia deliberativa e partecipativa si è sviluppato, per quanto in maniera apparentemente marginale, fuori dai partiti ed è generalmente ritenuto dalla politica “ufficiale”, come un fenomeno positivo ma “collaterale”, che può persino essere utilizzato nelle campagne elettorali come una mera operazione di *marketing* elettorale. Ma se i principi della sovranità popolare e della democrazia costituzionale possono vivere in queste esperienze, cosa potrebbe accadere se in un ipotetico slancio di rinnovamento e di ripensamento della propria vita interna, del proprio ruolo nel costituzionalismo – tanto ipotetico quanto improbabile ma non impossibile, semmai utopistico – i partiti si decidessero a rimettersi in gioco e adottassero al loro interno e nelle loro relazioni esterne quel metodo democratico *ex art. 49 Cost.*?

Messa così la domanda non avrebbe molto senso pratico poiché disegna uno scenario davvero impossibile. I partiti, in Italia e nel vecchio continente sono tanti e pensare che, come per incanto, tutti potrebbero avviarsi verso un processo di rinnovamento globale di questo genere è impensabile. Ma l’ipotesi che forme associative di carattere partitico (non sappiamo quali, quanti e quando), di fronte allo svilupparsi di pratiche deliberative e partecipative che riportano i cittadini alla politica e all’impegno attivo, potrebbero avviare processi di riflessione interni volti alla trasformazione del fenomeno partitico in direzione del percorso che doveva avviarsi all’indomani dell’entrata in vigore della Costituzione, non è impossibile. I partiti di domani potrebbero essere completamente diversi da quelli di ieri e di oggi, specie se al loro interno si decidesse di privilegiare il ruolo del sovrano sulle oligarchie. Il ruolo attivo dei cittadini, infatti, laddove s’incrociasse con la disponibilità

di una nuova cultura politica, trasformerebbe le città per renderle a misura d'uomo, ma anche i partiti da ciò resterebbero positivamente stravolti poiché subirebbero una metamorfosi profonda sia nell'organizzazione che nelle finalità. Il partito politico diventerebbe il promotore, il facilitatore, l'istruttore e il garante della sovranità popolare.

CAPITOLO QUARTO

INCERTE PROSPETTIVE PER IL POPOLO SOVRANO

SOMMARIO: 1. Le condizioni trans-nazionali contro la democrazia. – 1.a) Figure inquietanti nel contesto globale. – 1.b) L'Europa dei tecnocrati. – 1.c) Il tecnicismo europeo all'opera nel caso emblematico della Grecia. – 1.d) Su cosa riflettere. – 2. I partiti di oggi e la loro corsa per la spartizione dei consensi di un elettorato sempre più esiguo, e per una rappresentanza sempre più finta. – 2.a) Del difendere gli "evanescenti ectoplasmi" dei partiti del Novecento anziché propugnarne la metamorfosi. – 2.b) Lo scenario oscuro dell'attuale mondo dei partiti e qualche squarcio di luce. – 2.c) L'"attuazione" dell'art. 49 Cost. fra norme ambigue e proposte inefficaci, in un Parlamento di nominati.

1. Le condizioni trans-nazionali contro la democrazia

1.a) Figure inquietanti nel contesto globale

Gli scenari descritti nei capitoli che precedono si riferiscono alle problematiche relative alla democrazia e al costituzionalismo che presuppongono il classico assetto occidentale vestfaliano dello Stato-nazione. Ma essi non possono prescindere dal contesto trans-nazionale ove risiede, almeno in gran parte, uno dei motivi di crisi dell'impianto complessivo del costituzionalismo stesso. Non è questa la sede adatta per un esame ben articolato ed esaustivo sul tema della globalizzazione, ma per alcuni profili particolari preme qui svolgere un succinto esame per quanto siano attinenti alle finalità della nostra indagine.

Per iniziare vorremmo riferirci da una nota e attenta ricostruzione di Antonio Baldassarre (un po' datata ma per certi versi molto attuale) nella quale è rappresentata una globalizzazione che modifica profondamente il «rapporto fra il livello mondiale e l'ambito statale, postulando, addirittura, un rovesciamento del modello giuridico e politico dell'era pre-globale»¹ fonda-

¹ Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 121. È noto che un assetto monistico globale sia una prospettiva prefigurata già in tempi meno recenti, anche dalla dottrina costituzionalista nel vecchio Continente. Kelsen, secondo una bella ricostruzione (D. ZOLO, *I signori della pace*, Carocci, Roma, 1998, p. 21 ss.), svi-

to, quest'ultimo, sullo Stato-collettività come luogo della cosa pubblica e della politica istituzionalizzata. Lo svilupparsi di relazioni globali di carattere finanziario ed economico, pur se in misura fortemente diversificato, infatti, lascia intravedere molto in lontananza l'ipotesi (più o meno utopistica o illusoria) di un sistema di tipo "monistico" globale rispetto al quale i singoli stati potrebbero apparire come «articolazioni di autogoverno e di amministrazione locale»². Invero, l'ipotesi in argomento deve essere vista alla luce di una realtà che ancora oggi, dopo tredici anni dall'uscita del volume di Baldassarre, non vede che lo svilupparsi di soggetti politici transnazionali *sui generis* (i governanti degli stati più potenti: G7, G8, G10, G22, ecc., l'aggregazione dei paesi più poveri, la WTO, poi organismi finanziari come il Fondo Monetario Internazionale ed altri) che non presentano caratteri tali da far pensare all'esistenza o alla prossima nascita di istituzioni politiche internazionali su base democratica. Questo, ancor più, in presenza di un processo vertiginoso di globalizzazione delle relazioni sociali, economiche e finanziarie (sviluppatosi negli ultimi decenni ad una velocità inattesa) che danno vita a fenomeni spesso ingovernati e ingovernabili³. Si ve-

luppando il concetto neokantiano dell'unitarietà della conoscenza che si riflette anche sul "dover essere" (dunque sul diritto), ritiene che l'ordinamento internazionale dovrà avere il primato sugli ordinamenti statali. Esso è caratterizzato dall'originarietà, dall'esclusività e dalla universalità per cui l'idea della sovranità vestfaliana tradizionale dovrebbe essere rimossa in una prospettiva futura e utopistica. Più tardi Habermas, riprendendo e radicalizzando l'idea kantiana dell'ordinamento giuridico globale per l'unità dei popoli e per l'abolizione della guerra, propone il progetto "cosmopolita" dello Stato dei popoli [cfr. J. HABERMAS, *Vergangenheit als Zukunft*, Pendo Verlag, Zürich, 1990 (trad. it. *Dopo l'Utopia*, Marsilio, Venezia, 1992, p. 21 ss.)] vedendo una riforma delle Nazioni Unite in questa prospettiva. Ma questa costruzione teorica è vista dal filosofo tedesco in un futuro indefinibile in cui le grandi potenze avranno cambiato le loro politiche aggressive sulla spinta di cambiamenti interni vincenti in cui dovranno prevalere forze repubblicane e pacifiste. In questo quadro la tutela internazionale dei diritti umani rappresenta una piattaforma di verifica anche del primato dei diritti negli Stati-nazione. Pur auspicando un "super-stato" che imponga la tutela internazionale dei diritti umani, Habermas, secondo il Zolo, si mostra sorprendentemente "interventista e repressivo". Egli suggerisce, infatti, «l'organizzazione di una polizia internazionale, invoca energiche azioni militari, auspica l'istituzione di nuovi Tribunali penali internazionali, sollecita l'assistenza armata di quelli esistenti, propone la limitazione coercitiva della sovranità degli Stati e così via. Per questo aspetto il cosmopolitismo habermasiano sembra [...] retroagire antinomicamente sulle premesse generali della teoria "discorsiva" del diritto elaborata in *Faktizität und Geltung*» (così D. ZOLO, *I signori della pace*, cit., p. 61).

² A. BALDASSARRE, *Globalizzazione*, cit., p. 121.

³ Revelli parla di un "disordine nuovo" dello spazio globale, «refrattario a ogni tentativo di ordinamento lungo un qualsiasi *continuum*, tanto più se tracciato sulla spazialità liscia e

rifica, in altri termini, una velocizzazione della migrazione delle relazioni giuridiche-istituzionali dell'occidente capitalistico, dove sono in vigore costituzioni pluraliste, verso una sfera globale priva del controllo d'ogni autorità pubblica e democratica. Paradossalmente si potrebbe affermare, dice il Baldassarre, che «mentre a livello globale esiste *un'economia senza politica*, al contrario, al livello statale-locale si prospetta l'esistenza di *una politica senza economia*»⁴.

In questa cornice problematica, si evidenzia la tendenza alla globalizzazione dell'economia reale. La finanza, favorita dalle innovazioni vertiginose nella comunicazione, è già interamente globalizzata e si è liberata da ogni controllo. Sempre più difficilmente gli Stati, ad esempio, riescono a controllare i movimenti illegittimi del riciclaggio. L'economia reale si sviluppa, pur se molto più lentamente della finanza, nella globalizzazione delle imprese che si presenta in due tipiche forme organizzative: l'impresa multinazionale e quella globale⁵. Le attività mondiali, dunque, in parte si sono già spostate (la finanza) e in parte tendenzialmente si spostano in uno spazio dove non esistono regole pubbliche che si impongono come negli Stati-nazione. A ben guardare, questa inquietante fuga delle attività mondiali dallo stato di diritto e dei diritti ricalca, in un certo senso, l'eterna battaglia fra liberalismo e democrazia. Si ripropone cioè, sotto altre vesti, lo Stato proprietario (questa volta senza Stato) in una zona franca in cui i pubblici poteri (oggi in occidente ispirati da un "fastidioso" costituzionalismo, certo inattuato, ma pluralista e sociale) non ci sono. Sembrano dissolversi le idee della *polis* e della *civitas* che costituiscono l'unico terreno dove si sviluppano le culture della democrazia degli antichi, ma anche quelle delle più recenti forme di stato occidentali⁶.

uniforme del vecchio mondo segmentato dalla distanza e strutturato per "sfere pubbliche" nazionali» (così M. REVELLI, *Post-sinistra. Cosa resta della politica in un mondo globalizzato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 28).

⁴ *Ivi*, p. 124.

⁵ L'impresa multinazionale è quella che ha sedi in varie nazioni del mondo (come la Fiat) e commercializza i rispettivi prodotti sul piano globale. L'impresa globale, invece, differisce dalla precedente perché gli elementi della sua organizzazione produttiva sono sparsi in varie nazioni e fra loro si collegano attraverso la rete. Questa ne garantisce la configurazione globale (cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione*, cit., p. 126). Dicken prefigura, in una ricerca del 1998, la costruzione di un'unica economia globale (cfr. P. DICKEN, *Global Shift*, Paul Chapman, London, 1998). Sull'argomento si veda la lucida analisi di D. HELD, *Global Covenant. The social democratic alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004, trad. it., C. SANDRELLI, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 48 ss.

⁶ La globalizzazione, si è detto, «mette in questione il modo in cui l'uomo occidentale, a

Le considerazioni che precedono, tuttavia, fanno ritenere che nella globalizzazione del futuro, in mancanza di un *demos* e di una *civitas* dei livelli globali, bisognerebbe rinunciare a una o più fonti di legittimazione popolare⁷. L'unica che si nota, in questa cornice preoccupante, è quella proveniente dai mercati e dagli apparati tecnocratici di massimizzazione dei profitti di una schiera invisibile di *manovratori* dei destini del mondo⁸. In

partire dall'antichità classica fino all'evo moderno, ha delineato l'idea stessa della società politica: l'idea di *polis* o di *civitas*» (A. BALDASSARRE, *Globalizzazione*, cit., p. 130). Ma in una visuale di più ampio respiro già dagli ultimi anni dello scorso secolo non sfuggiva alla dottrina la necessità di una valutazione "realistica" dei processi di globalizzazione che avrebbe dovuto «consigliare un atteggiamento molto più prudente circa le prospettive di una effettiva realizzazione del progetto cosmopolitico [...]. E dunque potrebbe essere rischiosa un'interpretazione che inferisca dai processi di globalizzazione [...] uno smantellamento del sistema vestfaliano degli Stati sovrani» (così D. ZOLO, *I signori della pace*, cit., p. 65).

⁷ Certo non è trascurabile il ruolo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per la diffusione della democrazia (cfr. R. DICKMANN, *Le Nazioni Unite, la democrazia e il multiculturalismo. Appunti per una "Carta universale" dei principi della democrazia parlamentare*, in www.federalismi.it, 2 dicembre 2009) ma esso è ancora carente. Un percorso a sé e quello che tenta di "globalizzare" il concetto di democrazia nella Dichiarazione Universale sulla Democrazia, adottata dal Consiglio interparlamentare della UIP a Il Cairo il 16 settembre 1997 (reperibile in www.ipu.org). Si tratta, infatti di un documento che si riferisce a una «dimensione fondamentalmente estranea all'ONU, anche se contigua al concerto intergovernativo che vi si svolge quotidianamente» (così R. DICKMANN, *Le Nazioni Unite*, cit., p. 5).

⁸ In un intervento del 2013, in occasione dell'uscita del suo volume S. GEORGE, *Come vincere la guerra di classe*, trad. S. Valenti, Feltrinelli, Milano, 2013, la nota economista studiosa della globalizzazione, messa di fronte alla domanda se l'*establishment* economico e finanziario mondiale non avesse "sensi di colpa" per quanto va accadendo nel mondo negli ultimi 6-7 anni, risponde con una punta di sarcasmo: «[a]ssolutamente no. È uno dei paradossi di quest'epoca, i neoliberisti hanno capito il significato del concetto di egemonia culturale di Antonio Gramsci e l'hanno applicato benissimo». Aggiunge poi nella stessa intervista: «[i] lavoratori hanno pagato e stanno pagando costi della crisi provocata da altri [...] le ricchezze accumulate in poche mani ammontanti a 45 trilioni di dollari è posseduta da 200 mila persone. Trovo immorale tutto ciò. Ma è ancora più immorale l'ideologia che consente loro di accumulare queste smisurate ricchezze e di manipolare le persone facendo loro credere che tutto ciò sia giusto e che le ricette per combattere la povertà sono quelle della Banca mondiale e del Fondo monetario» (cfr. P. LAMBRUSCHI, *Marx sconfitto dai super ricchi*, intervista a Susan George, in www.avvenire.it, 12 settembre 2013). Sulla democrazia e i diritti, molto realisticamente la George, nella stessa intervista, espone il rischio che «il 99% di chi non detiene nulla venga convinto dal restante 1% dell'inutilità della politica». Rivolta all'Unione europea, infine, aggiunge che ormai l'85% delle leggi che Italia e Francia adottano «recepiscono le direttive della Commissione europea, un organismo non eletto democraticamente e influenzato dalle lobby».

altre parole, i mercati decidono e si impongono sulle politiche che restano allocate nei livelli statali-locali. L'anti-politica della globalizzazione s'impone sui sistemi democratici occidentali anche se irrealizzati, secondo la nostra opinione, ma la cui realizzazione ormai sembrerebbe inutile (o dannosa)⁹. E implica in quei sistemi che ne restano vittime, uno "spossessamento" della politica che presenta due effetti: da un lato, la c.d. «*de-politicizzazione della politica*» che tende a ridurre gli Stati-nazione a meri gestori amministrativi e d'immagine di strategie decise sul piano globale dai liberi potentati economici e finanziari; dall'altro – profilo particolarmente significativo per la presente ricerca –, la «*de-politicizzazione della società civile*» che fonda il fenomeno dell'allontanamento sostanziale dei cittadini dalla politica (vista sempre di più come "proprietà" di soggetti sempre più lontani dai cittadini come i partiti politici). Si prospetta, così, già ormai ampiamente affermato, un «declino della partecipazione dei cittadini persino rispetto agli atti politici più elementari (elezioni), con la conseguenza della graduale atrofia degli strumenti istituzionali di attivazione dell'impegno civile e del consenso, a cominciare dai partiti politici»¹⁰.

Proprio in riferimento a questi ultimi, in diverse parti del presente lavoro non sempre siamo riusciti a spiegarci le ragioni di un arroccamento dei partiti all'interno di forme organizzative di carattere oligarchico, perpetuate e degradate ulteriormente nei decenni successivi al secondo dopoguerra. L'allontanamento dell'interesse dei cittadini per la sovranità popolare fondata sulla partecipazione e sull'elezione dei rappresentanti in una forma di governo parlamentare (andata via via offuscandosi) costituisce, di tutto questo, la più logica conseguenza, ma il quadro globale appena descritto aiuta nello scrutinio perché in una congiuntura in cui i governi non hanno

⁹ Efficaci e preoccupanti, in questo senso, risultano essere le parole del Baldassarre secondo cui la politica, «intesa come sintesi generale o interpretazione complessiva delle differenti istanze provenienti dalla società civile, viene totalmente rimossa [...], essa risulta emarginata entro settori o aspetti assolutamente secondari in ordine al proseguimento del benessere comune, poiché, rispetto ad ogni singolo Stato, le priorità politiche fondamentali sono già date e l'agenda nei suoi termini essenziali è già fissata dalle esigenze della competizione mondiale» (A. BALDASSARRE, *Globalizzazione*, cit., p. 137). Ancora, «i cittadini hanno la sensazione che le decisioni più importanti dalle quali dipende il loro destino siano emigrate dalle istituzioni che essi controllano, perché la democrazia si ferma ai confini degli Stati. Al di là dei confini dominano i rapporti di forza tra gli Stati. Ne consegue una crisi di consenso verso le istituzioni politiche e di legittimità dei poteri costituiti» (L. LEVI, *Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo*, in www.thefederalist.eu, anno LI, 1/2009, p. 17).

¹⁰ A. BALDASSARRE, *Globalizzazione*, cit., p. 137.

più agende strategiche autonome e indipendenti dagli imperativi tecnocratici dell'economia e della finanza globalizzate, i programmi politici dei partiti sottoposti agli elettori tendono ad equipararsi causando l'offuscamento del pluralismo politico che costituisce uno degli elementi fondamentali del costituzionalismo¹¹. Anzi, allorché la politica volesse attivare strumenti di democrazia previsti negli ordinamenti interni – come nel caso del *referendum* greco del 5 luglio 2015 – nella situazione come quella europea dei giorni che corrono, potrebbero verificarsi reazioni scandalistiche da parte delle tecnocrazie e degli Stati ad esse asserviti poiché gli obiettivi trans-nazionali fissati dai mercati tendono ad imporsi sulle politiche nazionali prescindendo da esse e dai propri ordinamenti costituzionali. Si tratta di un autentico pericolo: ove detti ordinamenti volessero rivendicare l'autonomia in un ruolo democratico tradizionale, infatti, si avrebbe la possibilità che altri Stati a essi si accodino determinando una situazione di pericolo per gli equilibri trans-nazionali basati sulle logiche della globalizzazione capitalistica. Ma la congiuntura globale sopra indicata scoraggia ogni possibile rivendicazione del ruolo democratico dei partiti disegnato dal costituzionalismo pluralista, e la fiducia dei cittadini su una compagine di politici (al governo o all'opposizione in ogni livello istituzionale) preoccupati solamente di capire «*come* raggiungere l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica e di riduzione del debito statale, con quali *mezzi* e quali *tempi*»¹².

Una seppur breve riflessione, certo non esaustiva e solo finalizzata ad una ricostruzione di massima, andrebbe fatta sulla presunta *democraticità* del mercato globale. I caratteri della globalizzazione sono molteplici: essi coinvolgono la finanza, l'economia reale e le comunicazioni. Ebbene, si pongono quesiti inevitabili: globalizzazione-democrazia-sovranià popolare

¹¹ Soggiunge Baldassarre: «se attualmente l'agenda dei governi non contempla più la scelta degli obiettivi da perseguire e se tutta la libertà di scelta consiste nella ricerca dei mezzi più idonei per raggiungere gli obiettivi dati, a che servono i politici? E perché dividersi in destra o sinistra se le scelte da fare sono eminentemente tecniche?» (*ibid.*, p. 139).

Recentemente Marco Revelli ha riproposto l'esame della questione relativa all'evanescenza della distinzione fra destra e sinistra, in un'interessante rassegna della letteratura che maggiormente l'ha esaminata. In M. REVELLI, *Post-sinistra*, cit., infatti, si fa riferimento all'opera che maggiormente, alla fine dello scorso secolo, aveva puntato il dito sulla piaga dell'"obsolescenza" della distinzione fra i concetti di destra e di sinistra. Si tratta di C. LASCH, *The true and only Heaven. Progress and its critics*, W.W. Norton & Company, New York e London, 1991, trad. it. C. OLIVA, *Il paradiso in terra. Il progresso e la sua critica*, Feltrinelli, Milano, 1992, p. 17 ss. Qui si apre il primo capitolo significativamente intitolato *L'obsolescenza dei concetti di destra e sinistra*.

¹² *Ivi*.

costituiscono, nel quadro globale, un politico che presenta caratteri di intrinseca organicità? Tenuto conto, in altri termini, che di democrazia e sovranità popolare è possibile parlare solo in presenza di un popolo posto nelle condizioni oggettive di poter esercitare la sua sovranità, esiste o potrà esistere un domani un *demos* globale, in grado di legittimare istituzioni democratiche-rappresentative, dunque, potrebbe sostenersi l'utopia di una sovranità popolare globalizzata? La risposta a queste domande, pur in una prospettiva di lunga gittata, è crudelmente negativa! Il mercato globalizzato non ha leggi né popolo, meglio, ha soggetti dotati di caratteristiche peculiari: fa parte della globalizzazione economica chi è titolare di aziende multinazionali o globali, chi ne è dipendente; chi vi profitta e chi ci lavora. I loro rapporti interni sono disciplinati alternativamente a seconda delle normative statali delle molteplici dislocazioni delle varie strutture aziendali; la circolazione del denaro non ha regole poiché circola su *internet*. Il ciber-spazio globale è una dimensione comunicativa che non risponde a regole giuridiche poste da autorità trans-nazionali di alcun tipo. Non esiste una "cittadinanza" globale assimilabile in qualche modo a quella che abilita ai diritti politici e civili in ogni Stato-nazione. Essa, semmai, è riservata a chi in questo spazio globale ricopre un ruolo attivo nel mercato (titolari delle multinazionali, delle centrali finanziarie). In altre parole, così come il liberismo economico negli stati borghesi degli ultimi due secoli escludeva i non proprietari, allo stesso modo la globalizzazione esclude «gli emarginati, i poveri, i senza casa, le persone che vivono di carità e, in genere, coloro che non hanno potere d'acquisto e non vantano titoli sufficienti per accedere nella "cittadinanza" costituita dal mercato»¹³.

Il trittico globalizzazione-democrazia-sovrani ta popolare richiede un "popolo" del mondo in grado di esercitare la sua sovranit . Ma non siamo in grado di stabilire oggi se, in un domani non si sa bene quanto ravvicinato, sia ipotizzabile la nascita di nuove aree comunicative globali capaci di delineare uno o pi  ambiti spazio-tempo che rendano possibile il confronto

¹³ *Ibid.*, p. 174. Sulla similitudine fra i caratteri della societ  censitaria e la globalizzazione v. *ibid.*, p. 180 ss. Con riferimento alle disegualianze causate dalla globalizzazione, v. D. HELD, *Governare la globalizzazione*, cit., p. 61 ss. Qui si riportano dati del 2001 secondo i quali le disparit  di disponibilit  economiche fra paesi ricchi e quelli poveri   enorme. 900 milioni di persone risiedono nel mondo occidentale. Esse sono complessivamente titolari dell'86% della spesa mondiale per i consumi, del 79% del reddito mondiale, del 58% del consumo mondiale di energia e del 74% di tutte le linee telefoniche. In confronto, 1 miliardo e 200 milioni di persone pi  povere sono titolari dell'1,3% delle spese per consumi, del 4% del consumo globale di energia, del 5% del consumo globale di pesce e carne e dell'1,5% delle linee telefoniche.

democratico fra miliardi di cittadini del mondo. Marco Revelli fa riferimento al concetto di “spazio sociale”, collegandosi a una dottrina che della questione si è già da tempo occupata¹⁴. Il tempo è elemento decisivo perché le persone interagiscano fra di loro: la circolazione delle idee, delle proposte, delle critiche, in altri termini, la dialettica sociale, in qualunque forma essa possa presentarsi, necessita di tempi ragionevoli di svolgimento.

Tempo e spazio hanno rilievo decisivo nell'effettività della democrazia. Nell'opera appena citata, ad esempio, l'Autore riporta l'esempio fatto da Julius Thomas Fraser, in una sua opera¹⁵, di un immigrato norvegese a Filadelfia alla fine del Settecento la cui lettera ai familiari rimasti in patria impiega quaranta giorni per arrivare ed altrettanti ne servono per ottenere risposta. Si distingue, in questo caso, l'“ora” della Norvegia quaranta giorni dopo il suo “presente” a Filadelfia nel momento della spedizione. Per l'immigrato norvegese a Filadelfia esiste una “bolla di ignoranza-impotenza” di ottanta giorni (sempre che la risposta norvegese venga spedita il giorno successivo alla ricezione). Con riferimento a delle comunità, la c.d. “bolla di ignoranza-impotenza” costituisce lo scarto nel tempo fra informazione e azione democratica. Essa rileva anche per la variabile tecnologica per il rapporto stesso che lega velocità di comunicazione e ampiezza del presente sociale. Dice Revelli: «l'insieme dei mezzi tecnici disponibili epoca per epoca per realizzare il trasferimento di cose e persone è destinato a determinare, in via diretta, l'estensione e la densità dello “spazio sociale”»¹⁶. In altre parole, l'ipotesi di uno “spazio sociale” planetario adatto al configurarsi di un novello *demos* invisibile in quanto – senza incontrarsi materialmente (*in absentia*) se non in spazi geografici locali ristretti – capace di un colloquio istantaneo e diretto fra individui appartenenti al mondo, sembra proiettato in un futuro talmente surreale che sembrerebbe difficile anche collocare nella categoria delle utopie. Nessuno “spazio sociale” potrebbe essere valido presupposto di democrazia se non fosse “percorribile” egualmente e liberamente da ogni cittadino del mondo, e quello planetario, solo a tentare di immaginarlo, rimanda a future epoche o ere da noi lontanissime. Per comprenderlo meglio basterebbe riflettere su alcune considerazioni (giustissime) dello stesso Revelli. Il sociologo, richiamandosi all'opera di Zygmunt Bauman, vede una novella situazione globale in cui esiste una frattura abissale fra «“nuovi dominanti” [...] e “nuovi dominati”, tra chi

¹⁴ M. REVELLI, *Post-sinistra*, cit., p. 29 ss.

¹⁵ J.T. FRASER, *Il tempo: una presenza sconosciuta*, Feltrinelli, Milano, 1991.

¹⁶ M. REVELLI, *Post-sinistra*, cit., pp. 30-31.

appartiene oramai al mondo che ha “abolito la distanza” e riesce, appunto, a comandare *in absentia* e chi, invece, irrimediabilmente inchiodato alla determinatezza della propria localizzazione, al luogo della propria vita materiale, ne deve subire l’azione»¹⁷. Questa distinzione non sarebbe semplicemente fra ordini di *status*, bensì fra “tipi umani”. Dunque, saremmo di fronte non semplicemente a differenze di classe e diseguaglianze sociali ed economiche comunemente intese, che pure restano, ma a distinzioni genetiche fra tipi umani. Insomma, mondi diversi «fisicamente coabitanti nello stesso mondo – nello stesso Stato, persino nella stessa città, o quartiere –, ma socialmente divisi da distanze incomparabili»¹⁸. Una nuova diseguaglianza fra cibernetici e persone “inchiodate alla terra”. I primi che hanno abbattuto le distanze e lo spazio, i secondi che invece sono ancora legati al luogo fisico. Ma si tratta di una nuova diseguaglianza che allontana ancor più l’ipotesi della formazione di uno “spazio sociale” planetario tale da poter far pensare, in un futuro anche remoto alla formazione di una democrazia planetaria legata ai principi del costituzionalismo contemporaneo.

Esistono, tuttavia, molti studi umanistici dedicati alle prospettive di “regolazione della globalizzazione” economica e politica. Essi sono riferiti ad una fitta rete di organismi e relazioni internazionali che ruotano attorno all’Organizzazione delle Nazioni Unite. David Held, facendo riferimento ad una ricca letteratura, afferma che «gli attori principali dell’ordine internazionale non sono più soltanto i governi degli Stati e i ministri degli Esteri, ma le agenzie amministrative, i tribunali e le assemblee legislative. [...] Queste reti assumono molte forme e svolgono molte funzioni diverse, annunciando “una nuova era di cooperazione trans-governativa con finalità regolatorie”»¹⁹. Ma nel quadro complessivo dei c.d. *attori dell’ordine internazionale*, sulla base delle riflessioni sopra evidenziate, sull’assenza di un *demos* e di un potere politico democraticamente legittimato di livello globale, bisognerebbe effettuare almeno una distinzione. Held fa riferimento a un dettagliato elenco delle organizzazioni internazionali intergovernative, suddiviso in quattro categorie di organizzazioni²⁰: economica, sociale, ambientale e della sicurezza. Per quanto nella ricostruzione di Held esse rica-

¹⁷ *Ibid.*, p. 46.

¹⁸ *Ibid.*, p.47.

¹⁹ D. HELD, *Governare la globalizzazione*, cit., p. 105. Nel volume appena citato, si dedicano intere parti all’approfondimento della c.d. *governance* globale, intesa dall’Autore come sistema *multistratificato, multidimensionale e multi-attore* (*ibid.*, p. 110 ss.).

²⁰ *Ibid.*, p. 113, tab. 4.1.

dano nella nuova *governance* globale, non possono sfuggire le differenze sostanziali fra organizzazioni che si collocano nella cerchia di quelle che rappresentano i nuovi apparati tecnocratici della globalizzazione capitalistica dediti alla stabilità dei prezzi, alla più ampia libertà dei mercati dalla politica – principi da più parti definiti “indifendibili”, ma ancora sulla cima dell’onda nelle congiunture economico-politiche trans-nazionali²¹ –, da quelle che hanno altre finalità come le questioni dell’ambiente, delle diseguaglianze, del ruolo attivo dei popoli e dello sviluppo sostenibile. Questa distinzione, infatti, porta a riscoprire un ruolo centrale degli Stati-nazione all’interno dei quali l’eventualità della prevalenza delle forze politiche che affiancano la globalizzazione “sostenibile” potrebbe incrinare lo strapotere dei mercati finanziari e degli organismi che puntano a consolidare e incrementare gli obiettivi sin qui raggiunti dalla globalizzazione capitalistica. Essa, infatti, ha colpito maggiormente i popoli più poveri e sono, dice Joseph Stiglitz, le persone più umili ad aver risentito maggiormente degli effetti negativi della globalizzazione e sarebbe giunto il momento, aggiunge, di «allentare la pressione fiscale su queste categorie e aumentare le imposte per coloro che finora hanno ricevuto i vantaggi maggiori»²².

In altri termini, gli appelli che da quaranta anni a questa parte si indirizzano agli Stati e ai sistemi autonomistici locali perché la globalizzazione sia indirizzata verso i più deboli, i popoli e le collettività locali non sono lanciati all’indirizzo sbagliato. Non sono mancati e non mancano occasioni di levatura mondiale in cui le organizzazioni non governative, i rappresentanti della società civile, delle città sostenibili, dei popoli della terra fanno sentire la loro voce a favore di questo orientamento²³. E se gli Stati si

²¹ Stiglitz reputa, ad esempio, «indifendibile la tesi secondo cui tutto si metterebbe a posto se solo lasciassimo i mercati liberi di agire. E non si può neppure chiedere ai lavoratori di avere fede e pazientare perché alla fine la globalizzazione li farà stare meglio tutti quanti, anche se adesso devono accettare salari più bassi e una maggiore precarietà del posto di lavoro» (J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, Torino, 2006, p. 315).

²² *Ivi*, p. 317.

²³ Sarebbe impossibile elencare tutte queste occasioni globali, ma sembra opportuno far riferimento al percorso tracciato alla Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente e lo sviluppo (UNCED) tenutasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Qui il tema dell’integrazione dell’ambiente nelle politiche di sviluppo, dopo la Carta Mondiale per la Natura adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite dieci anni prima, è solo il punto di partenza per la coniugazione globale di materie che per la prima volta si ritengono fra loro strettamente collegati: lo sviluppo, l’ambiente, la democrazia, la giustizia sociale e la pace. Per maggiori approfondimenti sia consentito un rinvio a C. DI MARCO, *Democrazia autonomie locali*, cit., p. 152 ss. sulla prima conferenza di “verifica” svoltasi dieci anni dopo

concentrassero sull'equità per fare in modo che si abbia condivisione dei frutti della crescita, anche in assenza di un potere autoritativo mondiale il quadro della globalizzazione potrebbe cambiare²⁴. Essi dovrebbero combattere la corruzione, l'evasione fiscale dei magnati dell'industria e porre forti tassazioni progressive sui grossi guadagni; riqualificare la forza lavoro, scoraggiare la corruzione e proteggere la democrazia, il ruolo attivo e vigile dei cittadini al contrario di quanti, invece, pretendono che «la politica monetaria non venga pù gestita attraverso processi politici democratici per affidarla invece agli “esperti”»²⁵. Il deficit di democrazia, soprattutto a livello degli Stati-nazione, è responsabile di un generalizzato abbassamento della guardia contro i guasti giganteschi della globalizzazione. Talvolta, dice Stiglitz, «la globalizzazione ha ostacolato le democrazie nazionali che ten-

(Rio + 10) a Johannesburg, v. W. SACHS (a cura di), *The Jo'burg-Memo. Il Memorandum di Johannesburg per il Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile*, Edit. Missionaria It., Bologna 2002 in cui sono trattate con una certa profondità tutte le questioni che riguardano la globalizzazione capitalistica e le possibili alternative: la sussistenza, la biodiversità, il ruolo delle donne, la sussistenza nelle aree urbane, la necessità di alleggerire la pressione sugli ecosistemi e sulle comunità, il rispetto dei diritti delle comunità, mercati e beni comuni, il commercio equo, la negoziazione di una Convenzione sulla responsabilità delle Imprese, la creazione di un'organizzazione mondiale dell'ambiente, l'agenzia internazionale per le energie rinnovabili e tanto altro. L'appuntamento di vent'anni dopo si tiene ancora a Rio dal 20 al 22 giugno 2012 e gli impegni che ne derivano sono ancora indirizzati alla sostenibilità dello sviluppo: riconoscimento del concetto di *Green Economy* quale elemento trainante verso lo sradicamento della povertà, adozione di un quadro decennale di programmi sulla promozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, rafforzamento delle funzioni del Programma Ambiente delle Nazioni Unite (UNEP) accompagnato dall'universalizzazione della *membership* del Consiglio di Amministrazione, avvio di un cammino verso il rafforzamento della *governance* mondiale attraverso l'istituzione di un *forum* politico di alto livello per la *governance* dello sviluppo sostenibile, avvio di un processo intergovernativo per la definizione di nuovi obiettivi di Sviluppo Sostenibile (cfr. UNITED NATIONS, *The future We Want*, in www.un.org-en-sustainablefuture). Più di recente si vedano: V. SHIVA, *Il bene comune della terra*, Feltrinelli, Milano, 2015; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Università Bocconi Editore, Milano, 2015.

²⁴ Stiglitz cita il caso del programma della Banca mondiale avente una disponibilità di 25 000 dollari come sovvenzione per le comunità che ne fanno richiesta e possono spenderle come meglio credono. Il premio Nobel sostiene che la «validità di questi programmi è incontestabile: nessuno meglio della gente del posto sa quali sono i cambiamenti che possono migliorare la qualità della vita [...]. Partecipando direttamente all'elaborazione e all'esecuzione di un progetto, se ne sentono responsabili, vogliono vederlo riuscire e si impegnano al fine di ottenere i finanziamenti necessari per portarlo avanti» (J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione*, cit., p. 56).

²⁵ *Ivi*, p. 59.

tavano di intervenire sull'economia di mercato con dei correttivi»²⁶, a dimostrazione ulteriore che democrazia e globalizzazione capitalistica si trovano su piani completamente differenti, ma anche che il principale terreno di difesa della democrazia ancor oggi resta quello dello Stato-nazione.

1.b) *L'Europa dei tecnocrati*

In parallelo ai fenomeni della globalizzazione sopra brevemente illustrati in un approccio limitato alle finalità della presente ricerca, l'esperienza dell'Unione Europea, per quanto le relative premesse abbiano avuto in passato contenuti di grande rilevanza democratica, costituisce, al momento, uno dei principali pericoli per il costituzionalismo occidentale del Ventesimo secolo. Non ci dilungheremo, anche qui, nell'esame del fenomeno europeista in tutta la sua complessità, ma non si può non cogliere il fatto che i legami trans-nazionali intessuti nel secondo dopoguerra per la costruzione dell'Europa unita, pur muovendo dallo spirito unitario e solidale che anima la ricostruzione degli stati del vecchio continente nel secondo dopoguerra, mostrano ben presto una costruzione deforme diversa da quella sognata.

Per quanto la stagione dei trattati si sia sviluppata inizialmente, negli anni cinquanta dello scorso secolo, sulla traccia di uno slancio politico di grande rilievo storico partito dieci anni prima con il Manifesto di Ventotene che prefigurava il modello sociale europeo²⁷, oggi si registrano segnali che negano quelle premesse. La Germania, ad esempio, pur non avendo posto nella propria Costituzione del 1949 (*Grundgesetz*) alcun riferimento alla materia della *stabilità dei prezzi* (che diventerà uno dei principi più importanti del neo-liberismo europeo nei decenni successivi), nel 1957 istituisce la *Bundesbank* sottraendola a ogni controllo politico e destinandola ai pagamenti interni e internazionali e alla circolazione della moneta, al sostegno della politica economica del Governo. In Germania il perseguimento di stabilità monetaria ed economica fondate su una politica di mercato ispirata al compromesso fra lo Stato, le forze sociali e l'impresa, in seguito, genera

²⁶ *Ivi*, p. 318.

²⁷ Sull'argomento cfr. G. BUCCI, *BCE versus Costituzione italiana*, in www.marx21.it, 23 giugno 2012, pp. 1-2. Ove si afferma che «[u]na parte rilevante dei problemi del nostro Paese nasce [...] dal ripudio del progetto federalista delineato nel “Manifesto di Ventotene” e dalla decisione di aderire all'Europa di Maastricht e dei patti di stabilità. Una decisione che ha sortito l'effetto di ripristinare un credito liberale, dato per morto e sepolto, munendolo di un potere sovranazionale che – proprio in virtù della sua natura “tecnica” – esercita un forte condizionamento politico sulle nostre opzioni possibili».

un modello di congiuntura fra economia di mercato e stato sociale, grazie ad una politica oculata che pone il marco in risalto come moneta simbolo di tale novella²⁸.

Ma le cose cambiano con l'articolazione internazionale degli anni '70 dello scorso secolo che conduce successivamente il sistema tedesco a un ripensamento dell'esempio, proprio per mano della *Bundesbank*²⁹. Su pressione dei portatori di interessi economico-finanziari privatistici e speculativi curati dal gruppo dirigente di *Bundesbank*, la stabilità dei prezzi diventa obiettivo capitale. Il modello da imitare sul piano europeo è quello della stabilità tedesca, ma finalizzata al perseguimento di finalità non ricalcabili meccanicisticamente da quello nazionale a quello trans-nazionale, e la Banca Centrale Europea s'insedia a Francoforte con il vessillo del modello tedesco assumendo la stabilità come *Grundnorm* imposta con il Trattato di Maastricht agli stati membri³⁰. Mercato libero, stabilità dei prezzi e della moneta, equilibri di bilancio (notoriamente parametri di natura tecnica) finiscono per dominare e aprono insanabili fratture fra gli stessi, i valori e gli assetti strutturali disegnati nelle costituzioni pluraliste europee del secondo dopoguerra. Il costituzionalismo del Ventesimo secolo registra una

²⁸ Cfr. L. CASETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 161 ss. Sull'argomento, v. anche G. BUCCI, *BCE versus Costituzione italiana*, cit., p. 4 ss.

²⁹ Sono note le "cinque raccomandazioni" del gruppo dirigente della *Bundesbank* al Governo federale tedesco del 6 settembre 1990. Con esse, in preparazione della conferenza intergovernativa sull'Unione monetaria europea, si indicava una svolta radicale in favore della primarietà assoluta delle decisioni "tecnocratiche" sovranazionali al fine di evitare il formarsi di *deficit* di bilancio incompatibili con la stabilità; far convergere i tassi di interesse sul mercato dei capitali; ricondurre le banche centrali ai principi dell'autonomia e dell'indipendenza ecc..(cfr. I.D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht. Cronache dall'Europa di fine secolo*, La Meridiana, Molfetta, 1998, p. 114 ss; ID., *Tra due secoli. Tappe e approdi dell'Unione europea; 1989-2011*, La Meridiana, Molfetta, p. 19 ss.)

³⁰ La Germania rinuncerà al modello dello stato sociale che lo aveva distinto eleggendo la stabilità dei prezzi a *totem* esclusivo delle politiche neo-liberiste volte a non intralciare il mercato globalizzato. La revisione dell'art. 88 del *Grundgesetz*, infatti, ossequia incondizionatamente il principio di indipendenza della BCE e se la precedente versione dello stesso articolo sosteneva genericamente che «il Bund istituisce una banca valutaria di emissione, come Banca federale», il testo revisionato aggiunge molto significativamente, che «[l]e sue funzioni e competenze possono essere trasferite, nel quadro dell'Unione europea, alla Banca centrale europea, che è indipendente ed è vincolata dallo scopo della sicurezza della stabilità dei prezzi». L'obbligo primario diventa la stabilità dei prezzi anche per la Repubblica federale tedesca (cfr. A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 291 ss.).

grave battuta d'arresto quando nuovi soggetti della tecnocrazia monetaria, della stabilità e della libera concorrenza si impongono – questo è degno di nota poiché è nostra convinzione che gli Stati abbiano ed avranno un gran peso sugli orientamenti europeisti e sulla globalizzazione – grazie all'esercizio della volontà politica dei governi. Questi scelgono la centralità della politica economica-monetaria come imposto dalla BCE.

Il Trattato di Maastricht, infatti, impone agli stati membri l'unificazione della politica monetaria e (di conseguenza) regole comuni molto impattanti sulle dimensioni del disavanzo e del debito pubblico di ciascuno. BCE e politica monetaria comune costituiscono, da quel momento, guide irresistibili per gli stati membri dell'occidente democratico e costituzionale che si trovano progressivamente costretti entro vincoli tecnici che incidono sulle dimensioni politiche del disavanzo e del debito pubblico. Si tratta, in altri termini, di una costrizione che si riflette inevitabilmente sulle dimensioni e sulle entità qualitative della democrazia e della sovranità popolare all'interno degli stati di democrazia costituzionale nati nel secondo dopoguerra. L'attrazione al livello continentale della politica monetaria e dell'intera politica economica degli stati, punta alla costituzione di un sistema europeo diretto alla subordinazione delle politiche sociali degli stati membri, alla costruzione di un'economia al passo con il mercato globale, cui tutti i principi sociali devono essere sacrificati³¹.

I parametri imposti agli Stati limitano pesantemente la loro sovranità e la capacità di scelta sulle politiche sociali specie dopo l'introduzione ad Amsterdam nel 1997 del c.d. *Patto di stabilità e crescita*. Questo, come è stato detto, non lascia spazi interpretativi sulle modalità e i criteri di accertamento dei disavanzi pubblici degli stati membri, sanzionando e orientando (anche da un punto di vista contenutistico) le loro scelte politiche

³¹ Cfr. F. RUSSO, *L'Unione europea come fuga dalla democrazia?*, in *www.constituzionalismo.it*, fasc. 3/2001. Particolarmente significative sono le disposizioni di cui al testo consolidato del Trattato sul Funzionamento dell'unione Europea (GUCE, C 326-47 del 26 ottobre 2012) contenente norme che suggellano l'orientamento di cui si è detto. L'art. 2, 3° comma, ad esempio, stabilisce che «[g]li Stati membri coordinano le loro politiche economiche e occupazionali secondo le modalità previste dal presente trattato, la definizione delle quali è di competenza dell'Unione»; poi l'art. 5 stabilisce che «[g]li Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione. A tal fine il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima per dette politiche»; ancor più, l'art. 119 dichiara che l'azione degli stati membri debba prevedere «l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza».

interne³². Gli Stati stessi si impegnano – anche qui è bene rimarcare il loro ruolo decisivo pur se apparentemente precipitati in un vortice dal quale sembrerebbe impossibile sottrarsi – a revocare gradualmente, nei propri ordinamenti interni, le innovazioni sociali degli ultimi quarant’anni sul lavoro, le pensioni, la sanità, la previdenza, il decentramento istituzionale e sulla democrazia³³. Sul versante dei diritti dei lavoratori, ad esempio, si fa strada l’idea che i paesi debitori dovrebbero attivare politiche di forti risparmi sulla spesa pubblica e sui salari liberalizzando ulteriormente i mercati per ridurre prezzi e costi di produzione. Questa è vista come una strada per ridurre e far sparire il *deficit* verso l’estero. Ma la liberalizzazione del mercato del lavoro e la sua flessibilità non sono parse giuste soluzioni, anzi, come è stato detto, «[l]a precarietà [...] non aumenta l’occupazione, ma può essere funzionale al tentativo di rimettere in equilibrio l’Unione attraverso l’*austerità* e la compressione salariale a carico dei paesi debitori verso l’estero»³⁴.

³² V., in questo senso, G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, p. 371 ss.

³³ Il famoso *Euro Plus Pact*, approvato dai capi di stato e di governo dell’eurozona riuniti a Bruxelles l’undici marzo 2011 [cfr. *Conclusioni dei capi di stato o di governo della zona euro dell’11 marzo 2011*, Bruxelles, 11 marzo 2011 (OR.en), in www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/it/ec/119817.pdf], contiene impegni importantissimi come ad esempio l’aiuto alle banche in stato di crisi dichiarato a seguito di *stress test* (cfr. *Conclusioni dei capi di stato o di governo*, cit. punto n. 6 che così recita: «[t]utti gli Stati membri assicureranno l’introduzione di piani concreti, conformi alle regole dell’UE sugli aiuti di Stato, nei confronti delle banche che mostrino vulnerabilità negli stress test che saranno completati entro l’estate»). Particolarmente, l’allegato I al documento contiene l’indicazione piuttosto dettagliata degli impegni concreti (sotto controllo dei capi di stato e di governo). *Amplius*, v. R. DICKMANN, *Le regole di governance economica europea e il pareggio di bilancio nella Costituzione*, in www.federalismi.it, fasc. 4/2012.

Con riferimento specifico al “salvataggio” delle banche, vi era già stato il precedente massiccio intervento globale del 2008-2009 con cui «le banche centrali di tutto il pianeta riducono drasticamente i tassi d’interesse, rendendoli in molti casi negativi in termini reali (cioè inferiori al tasso di inflazione), e comprando grandi quantità di obbligazioni bancarie ormai prive di valore (i famosi “titoli tossici”) per eliminare un po’ di zavorra dai bilanci delle banche e riportarle a galla» (così F. GIACCHÉ, *Titanic Europa. La crisi che non ci hanno raccontato*, Aliberti, Roma, 2012, p. 41). È forse evidente che l’operazione colossale di salvataggio altro effetto non ha avuto che “pubblicizzare” il debito privato con conseguente diminuzione di quest’ultimo e notevole incremento del debito pubblico che scopre così in gran parte le sue origini.

³⁴ E. BRANCACCIO-M. PASSARELLA, *L’austerità è di destra*, Il Saggiatore, Milano, 2012, p. 71.

Non molto tempo dopo, Il Trattato *on stability coordination and governance in economic and monetary union* (Trattato di Bruxelles), siglato il 2 marzo 2012, autorizzato alla ratifica in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, rappresenterà il più incisivo intervento normativo finalizzato al contenimento della spesa pubblica e a un maggior controllo della disciplina del bilancio statale. Gli obiettivi a cui mira tale intervento normativo sono, sulla falsariga degli interventi che lo hanno preceduto, essenzialmente due: la stabilità finanziaria dei paesi sottoscrittori e la crescita economica dell'eurozona. I mezzi previsti nel Trattato del 2012 per raggiungere gli obiettivi fissati sono: un maggiore rispetto dei parametri fissati nel 1992 con il Trattato di Maastricht; il rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio e l'inserimento della c.d. *golden rule*: la regola del pareggio di bilancio, quale vincolo da inserire nelle Carte costituzionali o come fonte super-legislativa³⁵. Oltre ad aprire la strada a forti contrasti fra stati³⁶, il *fiscal compact* perpetua la disparità fra gli Stati e quelli più forti finiscono per "controllare" quelli più deboli.

In questo contesto, la programmazione economica e finanziaria degli Stati nazionali si trasferisce in un ambito trans-nazionale non di carattere politico-rappresentativo, bensì di natura tecnica. Essi devono assicurare il perseguimento di questi obiettivi attraverso riforme strutturali interne lontane dai principi delle costituzioni sociali e pluraliste³⁷. Come è noto (la dottrina ha esaminato attentamente questa scelta), l'Italia si è adeguata supinamente, modificando la Costituzione con un procedimento inusitato: la revisione costituzionale che introduce il pareggio di bilancio in Costituzione

³⁵ Sull'argomento cfr. G. SCACCIA, *L'equilibrio di bilancio fra costituzione e vincoli europei*, in www.osservatoriosullefonti.it, fasc. 2/2013, p. 6 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in www.federalismi.it, fasc. 23/2012.

³⁶ A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in Atti del convegno internazionale di studi *Costituzionalismo, Costituzione e interpretazione costituzionale*, in www.dirittifondamentali.it, p. 13 ss.

³⁷ Fra il 2011 e il 2012 sono stati introdotti «un meccanismo di formulazione *ex ante* delle politiche economiche nazionali, una sorveglianza macro economica su squilibri di competitività e crescita, una versione più stringente del Patto di Stabilità» (così A. BARBA, *Avanzi di bilancio e deficit di democrazia nel nuovo patto fiscale dell'UE*, in *Studi economici*, Angeli, Milano, fasc. 106, p. 113). I tre ambiti di intervento sopra evidenziati dovevano essere recepiti negli ordinamenti costituzionali degli stati membri entro il 2012 dentro un contesto in cui politica monetaria e fiscale «sono entrambe (e non più solo la politica monetaria) interamente e formalmente sottratte al controllo delle istituzioni elettive nazionali» (*ivi*).

è stata approvata in seconda lettura con la maggioranza qualificata escludendo così il popolo da questa scelta³⁸.

1.c) *Il tecnicismo europeo all'opera nel caso emblematico della Grecia*

I fatti greci, nei mesi primaverili ed estivi 2015, occupano le prime pagine dei giornali del mondo intero. E la questione greca rappresenta, ci sembra, proprio l'emblema del punto di rottura fra tecnicismo europeo filoglobalista e il binomio sovranità-democrazia, tipico delle forme di stato pluraliste del modello sociale europeo. Tale rottura incide fortemente sulla democrazia interna degli Stati europei e di riflesso sulla sovranità popolare.

Ci piacerebbe prendere le mosse da una citazione di Francesco Bilancia, non brevissima ma dovuta per la sua incisività, risalente alle elezioni greche del febbraio 2015. Riferendosi a uno dei contenuti salienti della campagna elettorale di Tsipras incentrato sulla denuncia del fallimento delle politiche di *austerità*, Bilancia afferma che proprio dalla "dottrina" denunciata scaturiscono «i tagli indiscriminati e crescenti alla spesa pubblica, in particolare della spesa sociale. Di qui i tagli a salute, trasporti, assistenza e le riforme pensionistiche. Ed ancora [...] la riduzione dei salari e dei diritti dei lavoratori, con la conseguente flessibilizzazione del mercato del lavoro. È un tipo di approccio che [...] [p]rescinde dalla sorte delle persone. L'inesorabile economico si traduce in ideologia, poi in fede, e perde di vista il dato umano di cui il diritto, la democrazia, le Costituzioni non possono invece non occuparsi. Per questa dimensione parallela, infatti, conta anche la singola persona, il suo destino, i suoi diritti. Avere i conti in ordine e milioni di disoccupati, di senza tetto, di cittadini al di sotto della soglia di povertà, privi di assistenza sanitaria e di prospettive future non serve, non soddisfa, non è accettabile. Attenzione, non è accettabile neanche come fase transitoria, come dato provvisorio»³⁹. La citazione che precede scopre la vera grande posta in gioco e i termini essenziali di una battaglia che nei contenuti riflette quella esistente sul piano globale. Da un lato un tecnicismo privo di legittimazione democratica che detta leggi finanziarie ed economiche agli

³⁸ Riportiamo solo alcuni degli interventi più incisivi: G. FERRARA, *L'estinzione della democrazia*, in *Il Manifesto*, 9 marzo 2012; ID., *Revisione art. 81 Cost. Appello ai parlamentari per permettere il referendum confermativo*, in www.riforme.info-democraziacostituzionale.it; S. GAMBINO-W. NOCITO, *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in www.astrid.eu; M. LUCIANI, *Pareggio di bilancio: sei motivi per non toccare la Costituzione*, in *L'Unità*, 29 settembre 2011.

³⁹ Cfr. F. BILANCIA, *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità. Un ritorno in Europa della distrezionalità politica?*, in www.eticaeconomia.it, 2 febbraio 2015, pp. 3-4.

Stati sino a tentare in ogni modo di imporre scelte di merito ai parlamenti nazionali, dall'altro, la pretesa che dette scelte di merito abbiano contenuti che, nell'epoca dei diritti, neghino i diritti e con essi l'intero costituzionalismo. E il posto della sovranità del popolo esercitata attraverso i due emisferi classici (diritto di voto e partecipazione popolare) si restringe sino a sparire, grazie alle leggi elettorali sempre più antidemocratiche e la negazione sostanziale – che passa anche attraverso l'assimilazione nei partiti della “fede” nell'*Austerity* – del diritto di partecipazione dei cittadini all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Il caso della Grecia di tutto questo rappresenta l'emblema. Ma andiamo per ordine.

Da un lato, il Governo greco, per poter accedere all'ultima *tranche* degli aiuti della BCE, nelle trattative che precedono il referendum del 5 luglio 2015, punta al reperimento dei fondi per il pagamento delle rate in scadenza a favore dei creditori mediante una politica fiscale progressiva che vorrebbe gravare sui redditi più alti e tassando aggiuntivamente i proventi degli operatori del gioco d'azzardo, dall'altro, la c.d. *Troika*⁴⁰ pretende una riforma complessiva del sistema pensionistico fin dall'1 luglio 2015, un aumento dell'Iva anche per i ristoranti e la cancellazione dell'imposta una tantum del 12% sui profitti societari superiori ai 500 mila euro perché questa, secondo i tecnocrati di Bruxelles, scoraggerebbe gli investimenti. Come si vede non sono sul campo semplici valori numerici, bensì scelte politiche e – sia pure sul piano giornalistico – si aleggia l'ipotesi di oscure manovre per defenestrare il Governo greco evidentemente troppo “indipendente”⁴¹.

⁴⁰ Notoriamente, nel linguaggio giornalistico, la triade formata dalla BCE, il FMI e la Commissione europea.

⁴¹ Sugli aspetti trattati nel testo vi sono stati moltissimi commenti, come si può immaginare, prevalentemente di natura giornalistica, alcuni dei quali particolarmente significativi. Ad esempio, «dalla presenza a Bruxelles negli ultimi giorni dei tre leader dell'opposizione: l'ex premier Antonis Samaras, il nuovo leader del Pasok Fofi Gennimata e Stavros Theodorakis, segretario di To Potami si è dato corpo al sospetto che l'obiettivo dei leader dell'Ue non sia quello di un accordo ma piuttosto di portare il paese sull'orlo del baratro, costringendo il governo a indire nuove elezioni in cui l'opposizione si presenterebbe sotto un'unica bandiera pro-Europa. Se veramente siamo di fronte al tentativo dell'*establishment* europeo di imporre un golpe soft nel paese – e ormai è una possibilità che non si può escludere –, quali opzioni rimangono al governo? Insistere nel tentativo di giungere a un “compromesso onorevole” che ormai appare impossibile sarebbe controproducente» (così T. FAZI, *Un «golpe strisciante» contro il governo di Tsipras*, in *Il Manifesto*, 26 giugno 2015). Si aggiunge: «[è] possibile che Alexis Tsipras faccia la fine di George Papandreu? L'ex presidente del Consiglio del Pasok, eletto nel 2009 con il 43% dei voti a presidente del Consiglio ellenico è stato sostanzialmente rimosso nell'autunno del 2011 dalla poltrona di premier (e sostituito da un governo di unità nazionale) grazie al pressing di Angela Merkel e

In particolare, come si è detto recentemente da parte di autorevole dottrina⁴², le conseguenze economiche derivanti dalle imposizioni europee alla Grecia almeno negli ultimi cinque anni, sono state disastrose: vi è stata una conseguente diminuzione del PIL del 25%⁴³. Afferma Stiglitz alla vigilia del referendum: «[n]on mi viene in mente nessuna depressione economica, mai, che sia stata così deliberata e abbia avuto conseguenze così catastrofiche: il tasso di disoccupazione giovanile in Grecia, per esempio, ora supera il 60%. È sorprendente che la troika abbia rifiutato di assumersi la responsabilità [...]. Ma è ancora più sorprendente che i leader europei non abbiano ancora capito la lezione. La troika sta ancora chiedendo che la Grecia realizzi un avanzo primario di bilancio (al netto degli interessi) del 3,5% del PIL entro il 2018. Gli economisti di tutto il mondo hanno condannato un tale obiettivo come punitivo, perché puntare a questo si tradurrà inevitabilmente in una recessione ancora più profonda. Infatti, anche se il debito greco fosse ristrutturato al di là dell'immaginabile, se al referendum che si terrà questa fine settimana gli elettori si impegnano a realizzare l'obiettivo della troika, il paese rimarrà in depressione»⁴⁴.

Nicolas Sarkozy al termine del drammatico G20 di Cannes dove era stato messo sul banco degli imputati per aver convocato un referendum in cui chiedere ai suoi concittadini se volevano o no rimanere nell'euro. [...] Dando corpo al sospetto che l'obiettivo dei leader della Ue, dopo cinque estenuanti mesi di negoziati con Syriza, non sia quello di un accordo ma piuttosto quello di portare il paese sull'orlo del baratro e costringerlo a un nuovo cambio di governo. Portandolo alle elezioni dove magari l'opposizione attuale potrebbe presentarsi sotto un'unica bandiera pro-Europa» (E. LIVINI, *Tsipras, il sospetto di una manovra per sostituirlo*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2015).

⁴² J. STIGLITZ, *L'attacco dell'Europa alla democrazia greca*, in *www.vocidall'estero.it*, 29 giugno 2015.

⁴³ Per una breve ricostruzione del percorso di austerità imposto alla Grecia negli ultimi 5 anni, cfr. G.A. LEONIDI, *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *www.federalismi.it*, 14/2015, p. 5 ss. Nella ricerca citata si parte dal famoso accordo Papandreu del 2010. Un piano che prevede riforme strutturali mirate alla riduzione della spesa pubblica del 3%; il passaggio dell'IVA dal 21 al 23%; aumento del 10% delle tasse su alcool e carburante; tagli ai salari dei dipendenti pubblici e l'eliminazione della tredicesima e quattordicesima mensilità; congelamento delle pensioni e licenziamenti massicci. Si tratta di riforme che non tardano a «rivelarsi fallimentari e fortemente antisociali, in primo luogo perché scisse del tutto dal circuito democratico-istituzionale» (*ivi*, p. 7). Ma il dissesto delle finanze statali porta ad un secondo accordo sulle macerie del primo e questo ha l'effetto di acuire ancor più le tensioni sociali e politiche all'interno del Paese fino all'espulsione di quarantatré deputati dei principali partiti che si oppongono (PASOK e Néa Dimocrateia). Il terzo memorandum sancisce la capitolazione del Parlamento greco (il *Vouli Ton Ellinon*).

⁴⁴ J. STIGLITZ, *L'attacco dell'Europa*, cit. Di forte significato è anche un articolo di Bar-

L'opposizione al *referendum* consultivo da parte della c.d. *Troika* è un aspetto molto significativo. In effetti ha un sapore esclusivamente politico: nelle scelte economica-finanziaria imposte unilateralmente non possono avere voce in capitolo i malcapitati destinatari degli effetti disastrosi già dimostrati nel fallimento dell'*Austerity*. L'esperienza, in questo senso, per la tecnocrazia europea è nettamente negativa: nella maggioranza dei paesi membri, infatti, i governi «non hanno chiesto l'approvazione dei popoli per consegnare la loro sovranità monetaria alla BCE. Quando la Svezia lo ha fatto, gli svedesi hanno detto di no. Essi hanno capito che avrebbero avuto un aumento della disoccupazione se la politica monetaria del paese fosse stata affidata ad una banca centrale che è risolutamente concentrata sull'inflazione»⁴⁵. L'opposizione al *referendum* greco, pertanto, è opposizione politica al Governo Tsipras e da ciò discende la possibilità (per niente vaga) che tutte le forze siano state messe in campo per osteggiare e abbattere questo Governo greco così scomodo⁴⁶. Un governo che suscita un «fastidio

bara Spinelli pubblicato a fine giugno 2015 in cui si torna sulle cifre del ricatto greco in maniera piuttosto chiara. Dice la Spinelli: «chiediamo ai tre creditori della Grecia (Commissione, Banca centrale europea, Fondo Monetario internazionale) se fanno quello che fanno, quando applicano alla Grecia un'ennesima terapia dell'austerità e giudicano irricevibile ogni controproposta proveniente da Atene. Se sanno che la Grecia già dal 2009 è sottoposta a un accanimento terapeutico che ha ridotto i suoi salari del 37%, le pensioni in molti casi del 48%, il numero degli impiegati statali del 30%, la spesa per i consumi del 33%, il reddito complessivo del 27%, mentre la disoccupazione è salita al 27% e il debito pubblico al 180% del Pil» (B. SPINELLI, *Così si salva la democrazia*, in *La Repubblica*, 30 giugno 2015). E chiosa, «Chiediamo infine che il negoziato sia tolto una volta per tutte dalle mani dei tecnocrati che l'hanno fin qui condotto, per essere restituito ai politici eletti e ai capi di Stato o di governo. Costoro hanno voluto il trasferimento di poteri a una ristretta cerchia di apprendisti contabili che nulla sanno della storia europea e degli abissi che essa ha conosciuto. È ora che si riprendano quei poteri, e che ne rispondano personalmente» (*ivi*).

⁴⁵ J. STIGLITZ, *L'attacco dell'Europa*, cit.

⁴⁶ Sulla natura emblematica della crisi greca e sulla natura politica della opposizione della c.d. *Troika* e dei governi ad essa aggregati, Gianni Ferrara parte dall'interrogativo su chi danneggi e chi avvantaggi la politica di *Austerity* ed afferma che «[i]l caso Grecia è esemplare. Obbedendo al programma che le dettò la troika 5 anni fa, la Grecia ha ridotto di un quarto, 106 miliardi, la spesa pubblica e del venti per cento i salari. La vastità del disastro determinato da queste misure non ha precedenti. E indigna, ed è doveroso indignarsi, leggendo che l'enormità del debito greco è dovuta al salvataggio delle banche tedesche e francesi. Operazione, questa dell'attribuzione di un debito, comunque operata, a soggetti diversi dai beneficiari, oltre che palesemente criminosa, dimostra a quale livello di ignobiltà si giunge invocando l'etica (protestante?) delle relazioni umane, l'intangibilità delle regole e della loro efficacia, e quale concezione si abbia per la "coesione economica, sociale ... e

atavico che è parte integrante del modo in cui il processo di integrazione europea si è venuto condensando in questi decenni»⁴⁷. Questo atteggiamento sarebbe inconcepibile se provenisse da uno Stato diverso da quello greco, si pensi quanto possa essere ancora più ripugnante ora che proviene da un organismo privo di qualsiasi legittimazione democratica come la c.d. *Troika*. I fatti sono questi: di fronte a una proposta del FMI avente i caratteri di un *ultimatum*, il Governo greco risponde con una proposta di *referendum* previsto dall'ordinamento costituzionale nel proprio Paese⁴⁸. Si grida allo scandalo, ma un organismo tecnico come l'Eurogruppo non è abilitato ad approvare o respingere le azioni che uno Stato membro decide di compiere in Patria. In realtà, come si diceva, indicando il *referendum* la Grecia pone «la questione dell'Europa e del suo futuro. Che prima o poi ciò sarebbe successo era nei fatti. L'Ue in questi decenni ha provato ad arginare gli "eccessi democratici" del costituzionalismo del novecento tentando di smantellarne le forme e le sue conquiste più significative. E di tale insanabile rottura finanche la cd. costituzione europea (travolta dal voto referendario in Olanda e Francia nel 2005) ne portava impresse, nel suo corpo normativo, tutti i traumi»⁴⁹. I risultati del *referendum* hanno posto sul tappeto aspetti persino un po' raccapriccianti sul rapporto fra tecnicismo e democrazia. Volti sfatti di una socialdemocrazia tedesca trasfigurata⁵⁰ e di un Governo italiano servile e privo di visioni, di fronte a un popolo desto e fiero che usa gli strumenti della propria democrazia per indicare al mondo la via della partecipazione popolare.

Certo è che il *referendum*, come bene si è evidenziato in dottrina, abbia

per la solidarietà tra stati". È la Grecia che mette in crisi l'Unione europea o chi ne rinnega operativamente i fondamenti morali ed ideali?» (G. FERRARA, *La creditocrazia non ferma la lotta di classe*, in *Il Manifesto*, 5 luglio 2015).

Ma valutazioni consimili arrivano anche dagli economisti ed esperti di varie estrazioni in dichiarazioni rilasciate "a caldo" proprio nei giorni più acuti della crisi greca. Si vedano ad es., solo per citarne alcuni, M. PASCUTTI, *Grecia, Zingales: "Atene quasi forzata ad uscire dall'euro per creare un precedente"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 3 luglio 2015; F. MARCELLI, *Grecia: "no contro il terrorismo psicologico della finanza dominante"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 3 luglio 2015; M. MIGLIETTA, *Grecia, il premio Nobel Stiglitz: "La Troika ha una responsabilità criminale"*, in www.euronews.com, 10 luglio 2015; M. PASCUTTI, *Grecia, Sapelli: "Germania vuole uccidere la Grecia mossa da fanatismo ideologico"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 13 luglio 2015.

⁴⁷ Cfr. C. DE FIORES, *C'è un deficit di democrazia*, in *Il Manifesto*, 9 luglio 2015.

⁴⁸ Cfr. D. DELIOLANES, *Bruxelles dichiara guerra*, in *Il Manifesto*, 28 giugno 2015.

⁴⁹ Così C. FIORES, *C'è un deficit.*, cit.

⁵⁰ Cfr. M. REVELLI, *Il tracollo del socialismo europeo*, in *Il Manifesto*, 7 luglio 2015.

presentato vari caratteri di discutibilità⁵¹, ma nessuno può contestare che in sé l'evento referendario, nel pieno di una trattativa a senso unico priva di ogni carattere di democraticità e soprattutto di equità, abbia anche riportato «al centro del dibattito europeo la questione democratica, di cui l'Europa e le sue istituzioni hanno un grande bisogno, come già era accaduto, del resto, con la vittoria di Tsipras alle elezioni di gennaio di quest'anno»⁵². Chi sa che, dopo questo *referendum* – dice Luciano Gallino in una recente intervista⁵³ – un numero sempre crescente di persone vorrà nel futuro farsi sentire sull'Euro e sulle politiche europee. O sui caratteri della stessa Unione Europea.

1.d) *Su cosa riflettere*

Nelle condizioni trans-nazionali, siano esse ascrivibili al livello globale o a quello europeo, pur essendo presenti forme e organizzazioni differenti fra loro, si rileva il comune denominatore delle istanze neo-liberiste (libero mercato, stabilità dei prezzi e della moneta unica, massimo profitto, pareggio di bilancio, marginalizzazione degli Stati-nazione), lontane dalla politica e dalla democrazia.

L'aspirazione alla prevalenza delle strutture globali sulle sovranità particolari degli Stati-nazione, teorizzate da Kelsen e Habermas sulla traccia del pensiero di Kant, però, aggiungiamo, immaginate in una prospettiva vittoriosa del pluralismo e della sovranità popolare, come si è visto, non può essere oggi confusa con la prospettiva scellerata di una globalizzazione

⁵¹ Giustamente si è osservato che si è sottoposto al voto un quesito «che potremmo definire “ballerino”, nel senso che il *referendum* ha riguardato un accordo, posto dai creditori internazionali e basato su due diversi documenti, datati 25 giugno 2015 [...] che nel frattempo erano già stati modificati e che al momento del voto risultavano con un contenuto diverso. Inoltre, ci sono stati problemi di traduzione dall'inglese al greco, con potenziali, insanabili, contraddizioni nei due testi» [così G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, luglio 2015].

⁵² *Ivi*, p. 7.

⁵³ Cfr. R. CICCARELLI, *Gallino: «Tsipras ha respinto un colpo di stato della Troika»*, intervista a Luciano Gallino in www.nuovatlantide.org, 10 luglio 2015. Prosegue Gallino nella stessa intervista: «[i]n Europa la democrazia viene considerata ormai un intoppo per le decisioni del mercato. Del resto nei trattati fondativi dell'Unione i riferimenti alla democrazia sono nulli. Con la Grecia hanno proprio esagerato. Se anche i primi ministri, per non parlare dei funzionari della Bce o di importanti esponenti dei socialisti hanno interferito apertamente con il governo greco, dimostrando che per loro la democrazia è una seccatura per la libera circolazione dei capitali. La socialdemocrazia è scomparsa totalmente».

inumana. Così lontana da quella che potrebbe affermarsi in un mondo in cui nelle dimensioni degli Stati-nazione siano almeno in gran parte realizzati i principi fondamentali della democrazia costituzionale⁵⁴.

L'attuale tendenza al "superamento" della struttura vestfaliana della democrazia occidentale non è accompagnata l'emersione di strutture democratiche trans-nazionali che, sulla traccia del costituzionalismo dei diritti e della sovranità popolare, possa far emergere una vera democrazia globale o europea. Essa è bandita. Si assiste, in un cieco affidarsi al "credo" del neoliberalismo globale, al tentativo di archiviare i diritti e la sovranità popolare. Nondimeno, il ruolo degli Stati-nazione continua ad essere centrale. Si confermano, in realtà, «le analisi di coloro che vedono nella globalizzazione non tanto il contesto in cui lo Stato-nazione si estingue, quanto piuttosto, e più realisticamente, un articolato e variegato "processo in seguito al quale gli Stati nazionali e la loro sovranità vengono condizionati e connessi trasversalmente da attori transnazionali, dalle loro *chance* di potere, dai loro orientamenti, identità e reti". Un processo, cioè, all'interno del quale la spazialità nazionale non si dissolve, ma cessa di essere l'unica dimensione (o comunque la più importante dell'"agire pubblico"»⁵⁵. Il problema, semmai, sarebbe quello di fare in modo che quella "spazialità nazionale" torni ad essere la più importante al fine di capovolgere l'indirizzo dell'"agire pubblico" odierno.

Le considerazioni che precedono, paradossalmente, ci sembrano incoraggianti. Non siamo di fronte alla fine della democrazia, ma a un nuovo campo di battaglia dove ogni risultato è ancora possibile e nel quale si potrebbero aprire prospettive nuove per una globalizzazione sostenibile, umana, democratica e pluralista. Vero è che si assiste, nella maggior parte degli Stati

⁵⁴ A questo proposito, invece, c'è chi parla apertamente di "inverno dei diritti" nelle c.d. "democrazie" occidentali. In una recente intervista, Stefano Rodotà pone in evidenza la disumanizzazione degli eventi nazionali ed internazionali più recenti come l'umiliazione dei lavoratori sottoposti ai "controlli a distanza"; il respingimento di milioni di migranti disperati dal mondo capitalistico. Mai le politiche sono state così disumane, ai «diritti sociali si oppone l'inesorabile logica economica. Si respingono le proposte sul reddito minimo [...]. Si minacciano barricate contro la civile legge sulle unioni tra persone dello stesso sesso [...]. L'esistenza libera e dignitosa, di cui parla l'articolo 36 della Costituzione, si trasforma in vita disperata, in esistenza precaria, in sfruttamento che sconfinava nella schiavitù. [...] Forse stiamo per certificare la fine del costituzionalismo nato nel secondo dopoguerra [...]. Oggi stanno nascendo "controcostituzioni", dominate dal primato della finanza, alla quale tutto deve essere subordinato» (cfr. S. RODOTÀ, *L'inverno dei diritti e le "contro-costituzioni"*, intervista rilasciata a *La Repubblica*, 1 luglio 2015).

⁵⁵ Così M. REVELLI, *Post-sinistra*, cit., pp. 51-52.

capitalistici occidentali, a un preoccupante processo di svuotamento delle forme di stato e di governo. Si trasfigurano gli strumenti minimi della sovranità popolare – come ad esempio in Italia lo stravolgimento del sistema elettorale, dell'accettazione servile degli orientamenti tecnocratici della c.d. *Troika* tradotti in scelte politiche scellerate come l'inserimento del pareggio di bilancio in Costituzione, la legislazione contro i diritti dei lavoratori e altro –, ma questo è dovuto alla prevalenza negli Stati-nazione di orientamenti politici favorevoli al percorso di globalizzazione e di europeizzazione in atto. Nessuno può affermare che domani non potrebbero cambiare i rapporti di forza anche sulla traccia di esemplari eventi politici che lasciano il segno come il *referendum* greco del 5 luglio 2015. E non potrebbero primeggiare orientamenti politici nuovi derivanti da una riflessione profonda sull'essenza della democrazia, dello sviluppo sostenibile e del ruolo attivo dei popoli. Bisogna riflettere dunque sulla necessità che i governi si ispirino a una globalizzazione che riparta dai diritti, dalla democrazia costituzionale, dalla dignità dell'uomo, dalla sua presenza attiva nelle scelte politiche di chi governa⁵⁶. Ma, evidentemente, questa possibilità necessita di un cambiamento profondo della classe politica occidentale. E la questione torna al punto di partenza: le classi politiche negli Stati-nazione dell'occidente capitalistico. L'insieme delle forze che governano e di quelle che non governano ma vorrebbero governare; quella variopinta schiera di eletti che, in una posizione di maggioranza o di minoranza negli organi elettivi costituiscono l'ossatura del sistema della rappresentanza. Bisogna riflettere sul fatto, purtroppo incontestabile, che logiche appartenenti alla globalizzazione capitalistica sono diventate patrimonio cultural-programmatico della maggior parte dei governi occidentali, dunque, dei rispettivi partiti che li compongono.

In questa ricerca, dei partiti e della classe politica ci siamo già occupati nei capitoli che precedono e constatiamo che fatalmente l'innalzamento culturale della classe politica rappresenta, da un lato, la premessa di un effettivo cambio di rotta nell'attuale crisi del costituzionalismo negli ambiti territoriali degli Stati-nazione dell'occidente (conseguentemente negli sce-

⁵⁶ A tal proposito, in un breve articolo, Gaetano Azzariti pone il dito proprio nel centro del problema. Sono gli Stati che devono «cambiare i Trattati e gli accordi che definiscono le politiche economiche e sociali tra Stati. Vuol dire riscoprire un'Europa politica e sociale, prendere sul serio quel che è pur scritto nel preambolo della Carta dei diritti dell'Unione europea (“L'Unione pone la persona al centro della sua azione”), ma che è stato travolto dal dominio arrogante e disumano delle politiche del mercato» (G. AZZARITI, *Un No che ci carica di responsabilità*, in *Il manifesto*, 8 luglio 2015).

nari trans-nazionali), dall'altro, che quel cambio di rotta non può avvenire in assenza di soggetti politici nuovi adatti al rilancio del costituzionalismo. Che prendano in mano un'eredità "rinunciata" (dai partiti del Novecento) all'avvio della storia repubblicana, "rifiutata" negli anni della partecipazione e delle lotte sociali, "dimenticata" in quelli della degenerazione della corruzione e del neo-liberismo globalizzato.

2. I partiti di oggi e la loro corsa per la spartizione dei consensi di un elettorato sempre più esiguo, e per una rappresentanza sempre più finta

2.a) Del difendere gli "evanescenti ectoplasmi" dei partiti del Novecento anziché propugnarne la metamorfosi

Non è il razionalismo delle esperienze di democrazia partecipativa a tentare il soppiantamento dei partiti politici⁵⁷. Nessuno può essere "soddisfatto" dell'allontanamento di masse enormi di persone dai partiti del Novecento che oggi, con una certa enfasi, non si esita a definire degli "evanescenti ectoplasmi"⁵⁸, semmai, bisognerà prenderne atto e capire se il pluralismo dei partiti di modello kelseniano sia definitivamente tramontato oppure possa conoscere una nuova stagione. Dalle notizie che rimbalzano sui giornali nei giorni in cui scriviamo, che riguardano l'emorragia di adesioni al principale partito della sinistra, nonostante qualche iperbolica valutazione assolutamente discutibile sulla sua salute⁵⁹, emerge una situa-

⁵⁷ Appare poco credibile e ingenerosa l'immagine offerta di un post-modernismo che esulterebbe al crollo delle «macchine di partito sorte per dare volto pubblico alle fratture costitutive della società» a favore di «fughe utopiche verso l'agorà elettronica o nella riconciliata democrazia deliberativa dove la ragione soppianta i partiti» (così M. PROSPERO, *Il partito politico teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012, p. 73).

⁵⁸ Tale definizione è data da Massimo Villone in un recente articolo: M. VILLONE, *Il Senato nella foresta*, in *Il Manifesto*, 12 agosto 2015.

⁵⁹ Un partito – si è detto – che in questo momento gode in Italia del maggiore consenso. E – si aggiunge – se si deve guardare la cosa dal punto di vista dei militanti, ci sarebbe «poco da essere contenti. In realtà, a una più attenta lettura, l'emorragia di iscritti non sembra così evidente e irreversibile. Lo scorso anno, nel medesimo periodo (quello pregressuale, per intenderci), i tesserati erano 150.000. Quest'anno sarebbero 100.000 (l'uso del condizionale è più che necessario, dal momento che i dati mancano di ufficialità) e i conti, a esser giusti, si fanno a fine anno» (così A. SERRA, *Tessere e piramidi. Il PD e la crisi della militanza*, in www.huffingtonpost.it-alessandra-serra-tessere-pd-crisi-militanza, 3 ottobre

zione non nuova che testimonia ancor più la forte perdita di consensi, nel suo complesso, del sistema dei partiti. Che il PD sia il partito del 40% e dunque quello che al momento gode di maggiori consensi, è un dato di fatto, ma esso, privo di valutazioni più approfondite, potrebbe far apparire, nel rapporto fra elettori ed eletti (in questo caso, al Parlamento Europeo poiché al momento, l'ultima consultazione elettorale di livello nazionale sono le europee del 2014), una realtà molto diversa. Vero è che il PD nelle europee del 2014 ottiene il 40% dei consensi staccando di circa 20 punti il Movimento 5 stelle⁶⁰, ma è anche vero che per affluenza alle urne l'Italia si posiziona al quarto posto con il 58,7%. Continua a occupare le prime posizioni nella graduatoria ma, diversamente dalle altre nazioni vicine, il *trend* mostra una forte involuzione. Per la prima volta, infatti, in un'elezione nazionale i votanti sono scesi sotto la soglia del 60%. Nel confronto con il 2009 il calo è stato di ben 7,7 punti percentuali, più significativo di quello registrato nel 2009 rispetto al 2004 (-5,4 punti percentuali). Solo Lettonia, Cipro e Repubblica Ceca hanno fatto peggio. Se l'arretramento di lungo periodo può dipendere in qualche modo dal valore di partenza della partecipazione particolarmente elevato, la *performance* negativa, rispetto al 2009, segnala la persistenza di una grave crisi di legittimità del voto, anche in un'elezione in cui l'offerta partitica favorisce una scelta più ampia.

I dati appena riferiti, da un lato, sono solitamente ignorati dalla propaganda di partito perché scomodi: in assenza di un *quorum* minimo per la

2014. A quasi un anno da questa intervista non si può dire che la tendenza alla riduzione degli iscritti al PD si sia invertita. Da altri punti di vista, invece, la deriva del PD emerge chiaramente, sempre nei giorni in cui scriviamo, proprio dalla trasformazione netta emersa dalla *convention* del PD alla Stazione della Leopolda dal 24 al 26 ottobre 2014, di un partito prima definito "della Nazione" dal suo segretario, poi, in concomitanza con la manifestazione sindacale e operaia più imponente dal 2003 in poi svoltasi a Roma sabato 25 ottobre 2014, completamente trasformato, in un batter d'occhio, in nulla! Il Partito non esiste più. Per il suo segretario «non conta nulla che la stragrande maggioranza di quelli che sfilavano in piazza fossero elettori e persino militanti del suo partito, poiché questo non esiste più e la Leopolda ha bollinato la sua sparizione. Il *tent party* (il partito tenda), [...] o come preferirei il *catch all party* (partito pigliatutto) [...] è un non partito: tende ad assorbire la totalità non a rappresentare una parte in un indistinto che favorisce, anzi si basa, sul leaderismo e la non partecipazione, sulle cordate e sulle nicchie di piccoli poteri funzionali alla tenuta del quadro, su un sistema autoreferenziale insensibile ai movimenti sociali portatori di proposte» (così A. GIANNI, *Speranza contro arroganza*, in *Il Manifesto*, 27 ottobre 2014).

⁶⁰ Gli altri risultati sono i seguenti: Movimento 5 stelle secondo con il 21.15% dei consensi (17 seggi), Forza Italia al terzo posto con il 16,81% (13 seggi). Dietro Lega Nord (6,2%, 5 seggi), Nuovo centrodestra-Udc (4,4%, 3 seggi), lista Altra Europa con *Tsipras* (4% e 3 seggi). Un seggio per il SVP (*Sudtiroler Volkspartei*).

validità della consultazione elettorale, infatti, sembra che vada bene così! Dall'altro lato, i dati testimoniano cocciutamente che gli elettori che validamente esprimono il loro voto in una consultazione elettorale di livello nazionale sono scesi al di sotto del 60% e quel 40% cui è arrivato il principale partito, semmai, tenuto conto anche che il dato si riferisce all'affluenza, non ai voti validamente espressi, deve essere calcolato con approssimazione in difetto sul 58,7% . Tale discesa, peraltro, dice chiaramente che le novità partitiche nell'offerta (in particolare il Movimento 5 stelle) non assorbe il non voto⁶¹.

Le teorie partecipative e deliberativistiche prendono atto di una patologia cronica che esiste a prescindere da ogni altra considerazione sui risultati delle elezioni. Di tale patologia abbiamo tentato di mettere in luce le origini e i caratteri. Dette teorie indicano la cura senza alcuna pretesa di revocare in dubbio il costituzionalismo pluralista dei partiti per sostituirvi, come si è detto, «[i]ngenua metafore orizzontali e candide suggestioni partecipazionistiche»⁶². Mal si comprende, peraltro, questa sorta di “astio” che si esprime nei confronti delle «istanze di inclusione dei “cittadini comuni” nelle arene decisionali (con bilanci partecipati e urbanistica condivisa)»⁶³ che

⁶¹ Il 23 novembre 2014 si sono tenute le elezioni in due regioni: L'Emilia Romagna e la Calabria. In entrambe si è avuta la “vittoria” del PD persino schiacciante, ma l'affluenza alle urne, in Emilia Romagna è arrivata, nella prima, al 37%, nella seconda al 44%. Anche qui bisognerà decurtare le percentuali riferite dei voti nulli e delle schede bianche che le abbasseranno ulteriormente, ma è stupefacente come le prime dichiarazioni del Presidente del Consiglio, uscite sui *social-networks*, se priva di smentite, suonino così: «[n]egli ultimi 8 mesi abbiamo avuto 5 elezioni regionali e il PD ha vinto 5 a zero. Oggi una persona normale dovrebbe esserne felice»; «[v]ittoria netta, bravissimi Bonaccini e Oliverio. Massimo rispetto per chi vuole chiacchierare. Noi nel frattempo cambiamo l'Italia»; «[l]a non grande affluenza è un elemento che deve preoccupare ma che è secondario» (cfr. www.ilfattoquotidiano.it-2014-11-24-regionali). Che ci sia qualcuno che dice di aver vinto è davvero stupefacente, che sia lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri è addirittura inquietante. Solo alcuni mesi dopo, il 31 maggio 2015, si sono tenute le elezioni amministrative che hanno coinvolto 742 comuni e 7 regioni (Veneto, Liguria, Umbria, Campania, Toscana, Marche e Puglia). Solo a guardare i dati regionali c'è da restare perplessi, infatti, in Liguria ha votato il 50,7% degli elettori, in calo di più di dieci punti rispetto alle precedenti regionali; in Umbria ha votato il 55,4% degli aventi diritto, in calo di dieci punti; in Campania ha votato il 51,9% in calo di quasi 12 punti; in Veneto ha votato il 57,2% contro il 66,5% della volta precedente; in Toscana ha votato il 48,2% degli elettori, in diminuzione di circa undici punti; in Puglia ha votato il 50% degli elettori, in diminuzione di più di 13 punti; nelle Marche è andato a votare il 49,8% degli elettori, in calo di quasi tredici punti. Nel Comune di Venezia ha votato il 59,8% dei cittadini in calo di quasi 10 punti.

⁶² Cfr. M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit., p. 73.

⁶³ *Ibid.*, p. 75.

avrebbero fatto registrare un irrilevante grado di incisione nella vita delle comunità. E riesce difficile comprendere come non si veda nelle esperienze in argomento, slanci orientativi anche per gli stessi partiti politici per una rigenerazione auspicabile. Se non si vuole dubitare che i partiti politici continuino «a garantire una ossatura nazionale alla competizione con piattaforme programmatiche alternative»⁶⁴, non si può non dubitare che queste ultime nei partiti di oggi, siano “alternative”: le differenze, in realtà, come abbiamo tentato di mostrare, sono diventate molto evanescenti. E si dubita fortemente che oggi a prevalere sulla scena partitica siano ancora i programmi⁶⁵. Né sembra vero che l’organizzazione di partito nazionale e locale costituisca tutt’ora la struttura organizzativa privilegiata per la partecipazione popolare all’organizzazione economica, politica e sociale del Paese. Sin dalla rinuncia al metodo democratico interno, gradualmente la deriva della forma partito italiana ha generato organismi oligarchici, così rimasti per decenni fino a trasformarsi in soggetti politici corrotti e personali.

Il metodo democratico, tralasciato alla Costituente e ignorato nella vita dei partiti, oggi riemerge in centinaia di esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa che non pretendono di sostituirsi alla democrazia dei partiti. Esse si limitano a indicare la strada del metodo democratico anche ai partiti politici, per quanto questo possa servire a una loro positiva “metamorfosi” che francamente, al momento attuale, non vediamo in alcuno dei loro orizzonti. I bilanci partecipativi e le strade dell’urbanistica partecipata nel Comune di Grottammare (e in altre realtà), per portare un esempio, pur costituendo una consistente innovazione dal punto di vista della partecipazione popolare⁶⁶ sulle decisioni amministrative dell’istituzione locale, non

⁶⁴ *Ibid.*, p. 98.

⁶⁵ Nella prospettiva della c.d. “democrazia del pubblico”, dice Revelli, non si votano i programmi, ma le persone. Apparentemente come nella tradizione anglosassone antecedente alla “democrazia dei partiti”, ma con la variante che questa nuova personalizzazione della scelta elettorale non è il frutto di rapporti personali e immediati, bensì filtrati mediante un «processo artificiale di costruzione dell’immagine nella quale il mezzo televisivo in particolare gioca un ruolo predominante» (M. REVELLI, *Finale*, cit., p. 108). E aggiunge che per i partiti politici di oggi formalizzare obiettivi di governo veri e propri è impossibile per via dell’assenza, al loro interno, di una tipica “operatività strategica” che «ai tempi di Max Weber appariva l’essenza dell’agire strumentale ma che risulta pura chimera nell’universo post-weberiano attuale, dominato da forme di razionalità limitate se non dall’occasionalismo puro» (*Ibid.*, p. 109).

⁶⁶ Si veda p. tutti, G. ALLEGRETTI, *Potenzialità e limiti del Bilancio Partecipativo: alcune riflessioni*, Arezzo, 30 Dicembre 2008, www.comune.arezze.it; Comune di Grottammare, Come funziona il processo partecipativo, www.comune.grottammare.ap.it.

solo non mettono minimamente in discussione il sistema della rappresentanza e il ruolo dei partiti politici, ma sono favorite e implementate grazie alle nuove visioni di coalizioni politiche (formate da partiti politici) che hanno avuto la capacità e il coraggio di rimettere in discussione il metodo della loro esistenza. Si tratta di coalizioni partitiche che riscuotono da decenni la fiducia degli elettori, circondate da una nuova credibilità. La democrazia partecipativa – è questa la nostra convinzione –, quando si attua veramente, trasforma la città ma anche i partiti che la governano.

Si condivide che tocchi «ai partiti costruire ancoraggi o organizzare risposte cognitive per scongiurare il trionfo di un pubblico irrelato e pigro» poiché problema cruciale è «quello della formazione dell'opinione e quindi dei modi e dei luoghi della strutturazione di un punto di vista». Ed è anche vero che se «i partiti defluiscono nella loro presenza attiva, l'opinione è gestita e modulata da altri poteri»⁶⁷, ma essi dovrebbero intraprendere un faticoso cammino di reinvenzione di vecchie tradizioni formative interne per proporle in un modo completamente nuovo per un *target*, anch'esso, completamente trasformato e appiattito inevitabilmente sulla logica della delega della sovranità. In assenza, oltretutto, di un'effettiva conoscenza dei principi costituzionali che sono alla base del metodo democratico da parte degli stessi quadri intermedi che, in un'ipotesi del genere, dovrebbero farsi portatori del rinnovamento interno.

In uno sforzo ciclopico di grande lungimiranza i partiti dovrebbero mettere a frutto pratiche e modalità della democrazia partecipativa, partendo dal presupposto che non di un “ritorno” dovrà trattarsi. Si auspicano il «ritorno alla funzione dei partiti quali principali costruttori della classe politica»⁶⁸; il “ritrovamento” di autonomia politica perché il partito non resti un mero ricercatore di candidature; la “ricostruzione” del partito politico che fu; la «riconquista di centralità del partito [...] connessa al risveglio delle iscrizioni come indice di radicamento sociale e al recupero di un profilo organizzativo come momento di una partecipazione strutturata e di una formazione culturale durevole»⁶⁹; il “rilancio” dell'organizzazione «complessa di un partito-società radicato nei lavori, nei luoghi del sapere»⁷⁰; il partito

⁶⁷ M. PROSPERO, *Il partito politico*, cit., p. 108.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 173.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 178.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 205. Peraltro, sembrerebbe che tale “rilancio” debba passare attraverso un «leader d'innovazione» che deve avvalersi di una «rete ampia di leader di mantenimento» (*ivi*), quasi che l'esperienza di un partito nuovo debba cominciare dai *leaders*.

«che faccia ritorno a politiche strutturate»⁷¹, ma non sembrano essere questi i migliori auspici per il Ventunesimo secolo. Un partito nuovo non deve rilanciare, ricostruire, ritornare, ritrovare, bensì misurarsi con il futuro e “inventare” modi, forme e strategie che non assomiglino affatto a quelli del passato.

2.b) *Lo scenario oscuro dell'attuale mondo dei partiti e qualche squarcio di luce*

Nel secondo capitolo del presente lavoro abbiamo tentato una prima ricostruzione dell'attuale scenario del sistema dei partiti e non intendiamo tornarci su nelle ultime battute di questo lavoro. Necessita, però, nella consapevolezza che la dialettica politica e sociale trova ancora e per intero il livello statale-nazionale come principale campo di battaglia per l'affermarsi delle tendenze politiche nazionali e trans-nazionali, un esame impietoso della scena in cui danzano i partiti politici del post-Novecento e cercare di coglierne, se possibile, squarci di luce o barlumi di speranze o, semplicemente le intrinseche contraddizioni.

Sulla scena compare una moltitudine di partiti politici e soggetti sociali che possono essere suddivisi, in una prima grossolana approssimazione, in due aree che vorremo evitare di qualificare, come generalmente si fa, di “destra” o di “sinistra”. Tali qualifiche non hanno più lo stesso senso di una ventina d'anni fa e oggi potrebbero trarci in inganno⁷². Avremmo intenzione, forse in maniera un po' pretenziosa di definirle “costituzionalista” (per indicare quella formata da forze politiche e sociali che vorrebbero la difesa e l'attuazione del costituzionalismo del Ventesimo secolo) e “preter-costituzionalista” (per indicare quella formata da forze politiche che vorrebbero l'“aggiornamento” della Costituzione insieme a una pleora di riforme “ad ogni costo”). Si tratta di una suddivisione di comodo per semplificare un po' i ragionamenti, ma non ha nulla di manicheo. Tra le forze della “sinistra” al Governo, infatti, almeno secondo una parte molto consistente della dottrina costituzionalistica, abbiamo tendenze decisamente regressive (o “preter-costituzionaliste” ma questa espressione, con tutta evidenza, è un eufemismo)⁷³.

⁷¹ *Ivi.*

⁷² Facciamo di nuovo rinvio all'opera M. REVELLI, *Post-sinistra*, cit., *passim*.

⁷³ In ordine di tempo, fra i più prestigiosi costituzionalisti intervenuti, da ultimo, sono stati: S. TRUZZI, *Riforme, Alessandro Pace: “Dalla Boschi solo sofismi. Il Senato rimanga elettivo”*, intervista ad Alessandro Pace, in *Il Fatto quotidiano*, 13 agosto 2015; M. VILLO-

Nella seconda area sono presenti forze politiche che attualmente sono al governo e altre che si collocano all'opposizione. In essa sono compresi partiti politici orientati e schierati a favore delle logiche dell'*Austerità* che si esibiscono in varie *performances*, intenti a dimostrare che ognuno è possessore di una formula magica per raggiungere le finalità fissate dall'Europa dei tecnocrati e dai mercati globali. Altri si schierano apertamente contro la moneta unica, ad esempio, ma spesso sono animati da molta demagogia per la captazione dei consensi. Si tratta di un'area variegata: vi sono gli eredi di una parte della vecchia Democrazia Cristiana, dei vecchi partiti della destra storica, di una parte consistente del Partito Democratico, di quello che resta del partito di Forza Italia, dei resti della Lega Nord. In quest'area si trovano i partiti che governano il Paese – escludendone per il momento alcuni che però potrebbero da un momento all'altro comparire nella stanza dei bottoni – in un Parlamento di “minoranza”. Eletto, cioè, secondo un sistema antidemocratico e con il voto della percentuale più bassa degli aventi diritto nella storia della Repubblica⁷⁴. Quest'area non la si deve

NE, *Il Senato nella foresta*, cit.; L. CARLASSARE, *Danno democratico*, in www.libertaejustitia.it, e *Patria indipendente* (ANPI), 17 agosto 2015.

⁷⁴ Sul sistema elettorale italiano sono stati scritti fiumi di inchiostro, in particolare dall'entrata in vigore della legge 21 dicembre 2005, n. 270 (il c.d. *Porcellum*). Sarebbe impossibile un'elencazione di tutti i contributi. Di seguito si riportano alcune delle opere ritenute più significative ai fini della presente ricerca. D. NOCILLA, *Legge elettorale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2014; A. CAPUANO, *Difetto di democrazia: analisi del sistema elettorale italiano*, Gangemi, Roma, 2010; B. CARAVITA DI TORITTO, *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in www.federalismi.it, 29 marzo 2007; G. AZZARITI, *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in www.costituzionalismo.it, 5 settembre 2007; 19 dicembre 2007; L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, 23 aprile 2008. In quest'ultimo saggio l'Autrice è molto netta nella descrizione di un “figurantismo”, in quel momento berlusconiano, che si ripropone tal quale negli anni che corrono. Afferma, infatti, che «[a]lla faccia instabile e rissosa del Parlamento uscito dal maggioritario se n'è accompagnata un'altra, apparentemente contraddittoria, non meno pericolosa per la democrazia: il consenso costante e acritico dei parlamentari ai provvedimenti proposti dalla loro guida, particolarmente vistoso nel quinquennio del centro-destra il cui perno è un partito “monarchico” (secondo la definizione datane in questi giorni da Berlusconi) con un solo e non discutibile capo che lo ha fondato e lo dirige» (*ibid.*, p.4). *Amplius*, G.M. SALERNO, *La riforma elettorale: una necessità per una democrazia responsabile ed efficiente*, in www.federalismi.it (edit.), 10 ottobre 2012; N. MACCABIANI, *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 17 luglio 2012; B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1-2014*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2014; F. BILANCIA, “*Ri-porcellum*” e *giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 24 gennaio 2014; C. DE FIORES, *La riforma della legge elettorale*, in www.costituzionalismo.it, 18 maggio 2015; M.

ritenere come un “monoblocco”. Ha le sue contraddizioni. All’interno vi sono partiti dilaniati e orfani di tradizioni gloriose e storicamente di grande valore. Facevamo cenno alla vecchia Democrazia Cristiana, al Partito Democratico che a sua volta proviene dal Partito Comunista di Togliatti e Berlinguer.

Ma vi sono anche gli eredi del fascismo squadrista che qualche volta si incontrano con gli esponenti della Lega Nord in comuni *performances* a sfondo razzista e xenofobo quando si tratta, ultimamente, del dramma biblico di milioni di profughi in fuga dalla miseria, dalla fame, dalla violenza e dalle guerre. È questa l’area politica da cui provengono gli attacchi più duri al sistema dei diritti, delle libertà costituzionali, della democrazia, dello sviluppo sostenibile. Fra i partiti di governo e quelli di opposizione appartenenti a quest’area, si registrano pure contraddizioni, ma hanno in prevalenza il sapore dei giochi di potere e delle schermaglie fra protagonisti dello stesso gioco. Da qui il più duro attacco alla rigidità della Costituzione che con un accordo interno fra gruppi ha reso possibile la revisione costituzionale in assenza del popolo nel 2012 per l’introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione⁷⁵; la negazione e lo svuotamento del responso referendario sull’acqua bene comune; l’attacco ai diritti dei lavoratori e la cancellazione dell’art. 18 del loro Statuto; l’appiattimento sulle politiche di *Austerità* dettate dall’Europa della c.d. *Troika*. In breve, da qui l’inizio

VOLPI, *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in www.costituzionalismo.it, 5 giugno 2015; M. VILLONE, *La legge 52-2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in www.costituzionalismo.it, 22 giugno 2015.

Con riferimento alle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013 (XVII legislatura), i dati sono i seguenti: la coalizione di centro-sinistra guidata da Bersani arriva al 29,55% e conquista alla Camera 345 seggi e al Senato 123 seggi; quella di centro-destra guidata da Berlusconi, arriva al 29,18% e conquista alla Camera 124 seggi e al Senato 117 seggi; il Movimento 5 stelle arriva al 25,56% e conquista alla Camera 108 seggi e al Senato 54 seggi. Il dato che ci interessa maggiormente è questo: l’affluenza al voto è stata del 75,19%. La percentuale scende del 5% rispetto alle elezioni politiche del 2008. Per la prima volta la percentuale dei cittadini che si recano alle urne scende al di sotto dell’80%. A questo dato bisogna aggiungere quello relativo alle schede bianche e quelle nulle. Alla Camera, infatti, le schede bianche raggiungono la percentuale dell’1,12% e le schede nulle del 2,47%. Alla percentuale del 75,19%, dunque deve essere decurtata la percentuale di elettori del 3,59% che, fra Camera e Senato hanno annullato o lasciato la scheda in bianco. Il “non voto” dunque, che misura il grado di sfiducia dei cittadini nell’attuale sistema dei partiti, nelle politiche del 2013 si è attestato al 71,6%. Solo un anno dopo, alle Europee del 2014, la percentuale del “non voto” aumenta ulteriormente facendo regredire per la prima volta quella dei voti validi sotto al 60% (cfr. *supra*, nota n. 60).

⁷⁵ Sull’argomento, v. p. tutti, F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in www.rivistaaic.it, 2/2012.

dell'epoca delle "contro-costituzioni" e dell'"inverno dei diritti" di cui parla Rodotà.

I partiti che si collocano in quest'area hanno tutti in comune i caratteri classici del partitismo del Novecento: leaderismo e oligarchismo. Nella loro vita interna sono privi del metodo democratico e spesso ognuno ha un "padrone" che decide sostanzialmente tutto, sia nei rapporti interni, sia in quelli esterni. Di tali organizzazioni esistono "cordate" di aderenti composte da notabili locali aventi come unica aspirazione quella di arrivare al governo locale ed iniziare il percorso personale di carriera. Questa conviene! Intorno a quest'area, infatti, circola il mondo degli affari, della finanza e della speculazione che rappresenta il "carburante" della macchina di potere. Il "committente". Tali caratteri, in alcuni sono molto accentuati (quelli appartenenti alla destra tradizionale e a quella "nuova" di origine berlusconiana).

Il PD si colloca in quest'area non tanto per la sua struttura e la sua tradizione organizzativa – proveniente da un leaderismo e da un oligarchismo antichi ispirati al "centralismo democratico" di origine "ottobrino" – anzi, è un partito che utilizza il metodo delle c.d. "primarie" per la scelta di vari soggetti che correranno successivamente per le elezioni "vere" o per incarichi di direzione del Partito. Non è il solo. Anche la Lega Nord per l'elezione dell'attuale segretario ha utilizzato primarie definite "interne" e "chiuse"⁷⁶. Ma, da un lato, questo metodo dovrebbe essere reso più credibile poiché spesso nasconde scelte già decise ai vertici⁷⁷, dall'altro, la grande vittoria di Matteo Renzi alle primarie del 2013 non si ottiene su un chiaro programma politico, bensì su rivendicazioni di "rinnovamento" a tutto tondo, di un "ricambismo" proclamato, anziché riempito di contenuti innovativi. In realtà questi ultimi si manifestano nei progetti di riforme che po-

⁷⁶ Il metodo delle elezioni "primarie" costituisce un'interessante materia di studio che presenta molteplici profili problematici. Sull'argomento sia concesso qui un rinvio a L. FOTI, *Le primarie di partito. Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto*, in www.rivistaaic.it, febbraio 2014. In questo approfondimento sono riportate una buona analisi del fenomeno e una ricca bibliografia di riferimento.

⁷⁷ Le elezioni primarie del Partito Democratico per scegliere il Segretario nazionale e i membri dell'Assemblea nazionale del partito, si svolgono domenica 8 dicembre 2013. Si tratta di una consultazione che, da un punto di vista del metodo, presenta indubbiamente un notevole interesse, ma a questo appuntamento, a distanza di quattro anni alle primarie del PD del 2009, si recano a votare quasi trecentomila cittadini in meno (primarie del PD 2009, affluenza di n. 3.102.709 elettori; primarie del PD 2013, affluenza di 2.814.881 elettori).

Recentemente, in occasione delle primarie per le regionali in Liguria del gennaio 2015, sui cui risultati Sergio Cofferati annuncia la sua uscita dal partito (ma non dal Parlamento europeo), si fa rinvio a G. MAESTRI, *primarie: maneggiare con "metodo democratico"*, in www.confrontocostituzionali.eu, 22 gennaio 2015.

tremmo definire “a tutti i costi” poste sul tavolo dopo l’avvicendamento con Letta alla guida del Governo. Forse desterà fascino il *leader* forte, come ci è sembrato rilevare anche in parte nella letteratura scientifica⁷⁸, ma, da un lato, questo ci fa tanto ronzare nella testa il ricordo assordante della visione “decisionista” schmittiana o michelsiana della politica, ben esaminati anche da Revelli (ce ne siamo già occupati⁷⁹, dall’altro, metodi e politiche che caratterizzano questo Governo ci hanno convinto a collocare il PD – che non riteniamo, come nessuno d’altronde, un “monoblocco” privo di contraddizioni interne – nella prima area di questa breve rassegna. Il “renzismo”, infatti, ha dato la più decisiva spinta verso una svolta neo-liberista del Governo italiano degli ultimi decenni. Vero è che il dibattito sul Governo Renzi è molto ampio e non trova in dottrina un orientamento univoco, ma sulle sue politiche è alto il livello di ostilità da parte dei territori e della collettività, come ad esempio sul mercato del lavoro⁸⁰. Non sono certo

⁷⁸ Cfr., ad es., M. MORCELLINI, *Che succede nel PD. Una lettura di antropologia politica*, in www.federalismi.it, 15 ottobre 2014. In questa brevissima opera mancano accenni ai contenuti politici delle scelte neo-liberiste intraprese dal Governo Renzi. E si insiste su una vittoria (per noi inesistente), quella del 40,8% delle europee del 2014 sulla quale ci siamo già espressi (v. *supra*, nota n. 60).

⁷⁹ V. *supra*, cap. II, par. 3c.

⁸⁰ Tutte le decisioni politiche di questo Governo, in continuità con quelle della XIII e XIV legislatura in materia, si sono collocate nella traccia dell’abbattimento delle tutele che hanno un costo come negli impegni assunti a livello Ue (Si vedano: Consigli europei di Lussemburgo, 20 novembre 1997; Cardiff, 15 giugno 1998; Colonia, 04 giugno 1999). Ma la legislazione nazionale in materia di mercato del lavoro ha un rilievo costituzionale. Sulla c.d. *JOBS Act (The Jumpstart Our Business Startups Act)* riguardante il finanziamento delle piccole imprese, attenta dottrina si è espresso in maniera molto critica facendo anche emergere l’immagine artefatta di una ricerca «di parole d’ordine o di slogan che ha caratterizzato e continua a caratterizzare la strategia di comunicazione dell’attuale Presidente del Consiglio» (cfr., F. ANGELINI, *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. “Jobs Act”*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2015, par. 2. In questo lavoro l’Autrice riporta ampia letteratura cui è fatto rinvio per ulteriori approfondimenti). Ma oltre gli *slogans* ci sono le scelte politiche e una di quelle che maggiormente rilevano è la completa liberalizzazione (“acasualità”) del contratto a termine come misura di flessibilità. Accentuare la flessibilità del rapporto di lavoro, tuttavia, non ha portato risultati positivi sull’occupazione ed ha abbassato la produttività media. Con questo provvedimento, nelle sue due fasi, il Governo ha inteso portare a termine un percorso avviato dai primi anni novanta dello scorso secolo: «quello di diminuire le tutele riconducibili alle discipline del diritto del lavoro e rendere più omogeneo e competitivo, a livello europeo, il mercato dell’occupazione, neutralizzando le tutele riconducibili alle discipline del diritto del lavoro nazionale (*rectius*: costituzionale) e “consentire così all’Europa di affrontare la globalizzazione”» (*Ibid.*, par. 5). Un risultato di portata “epocale” è «lo smantellamento delle acquisizioni e della complessiva tradizione giuslavo-

trascurabili alcune prese di posizione molto nette provenienti da una parte significativa della dottrina, si fa riferimento al noto Manifesto in difesa del lavoro e dei diritti delle lavoratrici e dei lavoratori dell'Associazione Nazionale Giuristi Democratici del 21 settembre 2015⁸¹, in cui, fra le altre cose, si stigmatizza l'istituzionalizzazione del precariato, definendo «ridicolo, se non vergognoso» l'affermazione secondo cui il contratto a tutele crescenti rappresenterebbe la stabilizzazione dei contratti di lavoro.

L'ambiguità delle proposte di revisione costituzionale e la nuova legge elettorale che anche all'interno dello stesso partito di maggioranza hanno creato fratture enormi inducendo parti delle minoranze all'uscita⁸². Si po-

ristica italiana degli ultimi quart'anni realizzato pressoché in solitaria dal Governo» (*ivi*). Senza parlare dell'altra importante "innovazione" apportata dal c.d. decreto Poletti. Quella relativa alla sottrazione del rapporto di lavoro subordinato alla tutela giudiziaria (art. 18 dello Statuto dei lavoratori). Tale scelta è stata animata da una logica stranissima: l'esigenza di sottrarre decisioni di carattere economico, incidenti sulle attività dell'azienda al giudice consentendo tali decisioni a chi, invece, considera il lavoro non come un diritto-dovere, bensì come una semplice merce. Sui profili di costituzionalità del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, recante disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, v. S. GIUBBONI, *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2015.

⁸¹ Cfr. www.giuristidemocratici.it, 21 settembre 2015.

⁸² Per una succinta panoramica sui progetti di riforma, v. I. NICOTRA, *Governo Renzi direzione Italicum?*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2014. Nello scritto sono fornite valutazioni e orientamenti per una buona soluzione di riforma della legge elettorale. Si veda anche S. STAIANO, *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della corte, la legge del parlamento, la legge dei partiti*, in www.federalismi.it, 14 gennaio 2015. In un saggio (che riguarda la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, dunque una legge che il Governo Renzi ha trovato già in vigore, ma offre degli spunti di riflessione validi anche per le successive scelte legislative) in cui si commenta l'operato della Corte costituzionale, Gustavo Zagrebelsky divide i commentatori della sentenza in tre categorie: i "normalizzanti", i "razionalizzanti" e i "contrarianti" (G. ZAGREBELSKY, *Un anno di parlamento abusivo*, in *Giur. cost.*, 3/2014, par. 3). Una classificazione che riguarda, in particolare, i diversi punti di vista degli studiosi sull'ammissibilità della questione di costituzionalità, ma, nel merito della sentenza, nel saggio citato si evidenziano i due capisaldi del giudizio: «a) l'alterazione della proporzionalità attraverso premi di maggioranza è possibile in vista dell'obiettivo perseguito, che è la stabilità di governo e l'efficienza dei processi decisionali, ma non deve essere abnorme; b) all'elezione dei singoli parlamentari non deve mancare il sostegno della scelta personale da parte dei cittadini-elettori» (*ibid.*, par. 8). Sarebbe come dire, per il primo dei due capisaldi, che un'infima minoranza non può diventare maggioranza senza intaccare o negare il principio di rappresentatività. Zagrebelsky chiarisce che «la disciplina del premio di maggioranza determina un'eccessiva compressione della funzione rappresentativa delle Assemblee, nonché dell'uguale diritto di voto [...] tale da produrre un'alterazione profonda degli equilibri su cui si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale

trebbero aggiungere vari altri orientamenti governativi che hanno determinato tensioni e forti contrasti interni ed esterni al principale partito di Governo come la rinuncia al principio di riconoscimento e alla valorizzazione delle autonomie locali che si ravvisa nelle riforme “subdole” del sistema delle autonomie che hanno portato allo svuotamento dell’ente intermedio; la proposta governativa di revisione del Titolo V della Costituzione che modifica il riparto di competenze fra Stato e regioni tornando a uno stato-centrismo che sembrava superato. Lo Stato, infatti, diventerebbe unico decisore sulle sorti dell’ordinamento locale, dei beni culturali e paesaggistici, delle attività culturali, del turismo, dell’energia, del governo del territorio, delle infrastrutture strategiche. Solo per fare un esempio, sembrerebbe inevitabile ricondurre l’attenzione su una delle scelte più “insostenibili” sotto i vari punti di vista sopra elencati: la politica energetica che passa attraverso la trasformazione delle regioni adriatiche in zone petrolifere⁸³.

vigente» (*ivi*). Quanto al secondo caposaldo del giudizio costituzionale l’Autore sottolinea che la posizione della Corte si erge a difesa della “logica della rappresentanza” che dalle liste bloccate resterebbe “ferita” poiché ridotta a “investitura”. Il sistema delle liste bloccate, aggiunge l’Autore, è «il metodo di questa trasformazione e di questa riduzione: il partito si presenta all’elettorato con un “prendere o lasciare” di un “pacchetto” che l’elettore – per così dire – non può spacchettare. Il principio contenuto nella sentenza è chiaro: il diritto dell’elettore non può ridursi ad una adesione in blocco» (*ivi*). V. anche M. ARMANNI, *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 4/2014. Ma non sembra che i capisaldi della Corte abbiano sortito effetti positivi su un Parlamento “di minoranza” e la legge 6 maggio 2015, n. 52 (il c.d. *Italicum*) in dottrina è fortemente criticata (v. *supra*, nota n. 74).

Anche sui progetti di riforma costituzionale la dottrina non è univoca. Da un lato, v’è chi non vede contrasto fra l’attuale evoluzione delle riforme e la forma di governo parlamentare fissata nella Costituzione repubblicana («[c]i troviamo di fronte ad uno stato di fatto “incompatibile” con il modello di governo parlamentare codificato nel 1948, o siamo all’interno di una delle sue possibili varianti? Alla luce delle premesse fatte, e per tutti i motivi accennati, a me non sembra che tale evoluzione sia in contrasto con le “elastiche” norme costituzionali in materia di forma di governo», così T.F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 3/2015).

Particolare rilevanza, infine rivestono, per un approfondimento teorico sui temi della rigidità della Costituzione e sui “luoghi del mutamento costituzionale”, le riflessioni contenute in F. RIMOLI, *Democrazia, pluralismo, laicità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 3 ss.

⁸³ È noto che Il Governo Renzi nel cosiddetto Decreto “Sblocca Italia” (d.l. 12 settembre 2014, n. 133), recante «Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive», si fa esplicito riferimento all’applicazione concreta della Strategia Energetica Nazionale che riconosce carattere

Questo non vuol dire, come abbiamo già evidenziato, che il PD sia un granitico “monoblocco” inerte. Al contrario, per via della sua storia e delle sue radici, forse rappresenta il raggruppamento politico maggiormente sottoposto a contraddizioni interne. Questo spiega anche il suo progressivo indebolimento per via delle continue defezioni.

La prima area del panorama degli schieramenti politici sopra indicata è formata da una consistente varietà di partiti minori (fra cui ciò che resta dei partiti comunisti scomparsi dal Parlamento) che comprende Sinistra Ecologia e Libertà collocata nell’opposizione parlamentare. Quest’area affiancherebbe, pur se spesso in modo contraddittorio, la prospettiva della globalizzazione “buona”. In essa si trovano, da un lato, partiti e forme associative che si pongono problemi politici generali e concorrono alle consultazioni elettorali sia localmente che a livello nazionale (dunque partiti, anche se

strategico alle infrastrutture legate agli idrocarburi: gasificatori, gasdotti, stoccaggi di gas nel sottosuolo, attività di prospezione e sfruttamento di giacimenti di idrocarburi, superando così ogni altra norma di salvaguardia e di tutela paesaggistica e ambientale. La realizzazione di queste attività si avvale di procedure di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità e il titolo concessorio sarà unico. Un grande favore alle multinazionali che, una volta individuato un giacimento, potranno reclamare “un diritto acquisito” per lo sfruttamento del patrimonio dello Stato. Le procedure di Valutazione di Impatto Ambientale per le attività di ricerca, prospezione ed estrazione in terraferma saranno sottratte alle regioni e assegnate allo Stato, con conseguente accentramento dei poteri a discapito del diritto dei cittadini che abitano su territorio di far sentire la propria voce. Sull’argomento, si rinvia ad uno dei tanti e qualificati interventi di E. DI SALVATORE, *Trivellazioni vs. democrazia. Intervista ad Enzo Di Salvatore (no triv)*, in www.siderlandia.it, 10 giugno 2014.

Ma il movimento sprigionatosi contro queste prospettive tutt’altro che “sostenibili”, proveniente dall’opera congiunta di centinaia di associazioni, comitati, movimenti e personalità della cultura e delle scienze, è riuscito ad indurre la metà delle regioni italiane (dieci, per l’esattezza) a deliberare la richiesta di sei quesiti referendari contro questa politica energetica. Le delibere sono state adottate quasi all’unanimità, ma chi non dubita che si sarebbero avute in assenza di un movimento partecipativo così forte e spontaneo? Si può anche ritenere che tale movimento abbia avuto i caratteri del “bieco ambientalismo”, ma nessuno può mettere in dubbio che in gioco vi siano interessi divergenti su due diversi modi di intendere lo sviluppo fra loro inconciliabili. Da un lato il territorio bene comune, dall’altro la speculazione. Dice Di Salvatore nell’intervista sopra citata: «lo scorso autunno il Ministero dello sviluppo economico ha rilasciato un permesso di ricerca di idrocarburi denominato “Colle dei Nidi”. Detto permesso interessa un’area del territorio della provincia di Teramo nota per la produzione del Montepulciano d’Abruzzo (DOCG). Il permesso è stato impugnato dinanzi al TAR Lazio [...]. In questo caso è evidente quali sono gli interessi in gioco: da un lato, quello degli agricoltori; dall’altro, quello della Multinazionale che intende cercare idrocarburi e poi procedere alla loro estrazione. Il permesso di ricerca consente alla Multinazionale di chiedere l’occupazione d’urgenza dei fondi. E nel momento in cui verrà rilasciata la concessione, essa potrà chiedere l’appropriazione per pubblica utilità» (*ibid.*).

aventi denominazioni differenti, ad esempio moltissime liste civiche locali); dall'altro, il mondo delle associazioni e dei movimenti aventi finalità associative le più varie: ambientali, del volontariato, turistiche culturali di categoria e del mondo della cultura. In quest'area troviamo anche il complesso e articolato emisfero delle esperienze partecipative, inclusive e deliberative di cui abbiamo parlato più diffusamente in altra parte del presente lavoro⁸⁴.

Un esame specifico merita un *tertium genus*, rispetto alla sommaria bipartizione da noi proposta, costituito dal Movimento 5 stelle. Si tratta di una forza politica considerevole che è presente in Parlamento collocandosi all'opposizione ed ha una sua peculiare ragion d'essere. Non abbiamo ritenuto opportuno comprenderla all'interno del primo o del secondo raggruppamento poiché, trattandosi di una realtà partitica al suo interno fortemente eterogenea, a seconda dei suoi rapporti interni a volte si trova su posizioni che potrebbero appartenere a un'area, a volte su posizioni dell'altra.

Osservando questo scenario così complesso e variegato, dunque, potremmo tentare una considerazione "a freddo" che cercheremo di argomentare meglio. Se in conseguenza alle riflessioni sin qui svolte i problemi che si pongono sono fondamentalmente quelli del rinnovamento della politica, del rilancio del metodo democratico come propulsore del recupero dell'idea costituzionale della sovranità popolare, della crescita di una nuova classe politica, di un soggetto politico nuovo in grado di ricondurre la sovranità popolare – diventata illusione – nel novero delle utopie, per la soluzione di questi problemi nella seconda area, definita "preter-costituzionalista" non vi sono fautori né potenziali alleati. I raggruppamenti politici in essa presenti, infatti, sono quasi tutti occupati nella ricerca del consenso elettorale (sia nei territori che a livello nazionale) di una percentuale di voti diventata via via sempre più bassa a causa della crescente e (sembra) inarrestabile lontananza dei cittadini dalla politica di questi partiti. Questa ricerca è prevalentemente dettata dall'esigenza di conquistare il favore della "committenza" ed è abissale la distanza di queste organizzazioni dalla società civile. Qualche eccezione s'intravede all'interno del Partito Democratico che deve fronteggiare persistenti tensioni "progressiste" che si risolvono con continue defezioni, non con ripensamenti dell'attuale gruppo dirigente sulle politiche governative. Anzi, da questo punto di vista il "renzismo", come tutti sanno, è molto decisionista⁸⁵.

⁸⁴ V. *supra*, cap. III.

⁸⁵ Criticando fortemente il noto "emendamento Esposito", espediente furbesco per aggirare la *ratio* delle disposizioni costituzionali in materia di approvazione dei disegni di legge in materia elettorale, Azzariti non esita a denunciare lo «stravolgimento di ogni logica par-

Che nella seconda area non vi siano fautori e alleati del rinnovamento non comporta automaticamente che, invece, nell'area "costituzionalista" le cose vadano bene, ma prima di parlare di questo esaminiamo brevemente il fenomeno "*tertium genus*" del Movimento 5 stelle. La "non associazione" fondata da Beppe Grillo esordisce alle elezioni politiche del 2013 conseguendo risultati inattesi: alla Camera ottiene oltre 8 milioni e mezzo di voti (8.689.458) e una percentuale del 25,55; al Senato oltre i sette milioni (7.285.850), pari al 23,79%. È la prima competizione politica affrontata dalla "non associazione" e il risultato è da considerarsi eccezionale⁸⁶. È tanto nuova, quanto discutibile, la modalità scelta per le candidature. Essa è stata qualificata come «formula di "iper-democrazia" mirata a definire una rosa di candidati attraverso un'investitura *bottom-up* che elude ogni mediazione esplicita della dirigenza interna»⁸⁷, ma la denominazione ci sembra eccessivamente ottimistica. Notevole è il metodo volto ad eludere ogni mediazione ("esplicita", perché quelle "subdole", in un partito molto leaderista, rimangono nell'ombra), ma lo scarso grado di informatizzazione dei cittadini italiani porta a coinvolgere in qualsiasi iniziativa sul *web* una scarsa percentuale di elettori. Ne discende che sotto questo aspetto, parlare di "iper-democrazia" nel caso del Movimento 5 stelle (almeno per il momento) sembra almeno un po' fuori luogo. Tanto più che i risultati delle c.d. "parlamentarie", a fronte di quelli delle "primarie" del PD dello stesso anno (pur se queste ultime si svolgono per individuare il segretario nazionale e i membri dell'Assemblea nazionale del partito) sembrano abbastanza insignificanti, avendo, le prime, assommato circa 95.000 preferenze riconducibili a 32.000 votanti a livello nazionale. Le seconde, invece, per quanto possano essere criticate, sono il risultato di una mobilitazione di poco meno di tre milioni di cittadini.

Ma oltre queste considerazioni che riguardano la campagna elettorale del 2013, non abbiamo collocato il M5S né nell'area "costituzionalista" né in

lamentare [...] in nome del cambiamento, sotto la pressione di una politica concentrata sul risultato da conseguire ad ogni costo. Una politica miope e pericolosa. Miope perché, ridotto il Parlamento ad una sala da poker, dove vince il più abile e più spregiudicato tra i contendenti, non sarà facile garantire la stabilità del governo» (così G. AZZARITI, *Il canguro illegittimo*, in *Il Manifesto*, 25 gennaio 2015).

⁸⁶ Per una valutazione di questo risultato, v. N. GENGA, *MoVimento 5 stelle: primo partito e vincitore morale*, in www.federalismi.it, 6 marzo 2013. Amplius, G. MAESTRI, *Contrassegni a 5 stelle: evoluzioni, usi, elezioni, imitazioni*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013.

⁸⁷ Così N. GENGA, *Le liste del MoVimento 5 stelle: l'iperdemocrazia dei carneadi*, in www.federalismi.it, 6 febbraio 2013.

quella “preter-costituzionalista” per via della poca chiarezza della sua collocazione sia sulle questioni politiche nazionali che su quelle trans-nazionali. Questo movimento, infatti, a causa della sua composizione interna formata da aderenti di vari orientamenti politici, ideali, culturali e di valore (che, fatta salva una consistente componente facilmente accostabile ai circoli della tradizione di estrema destra, in sé è un fatto positivo perché la diversità è una ricchezza), dovendosi porre come punto di riferimento politico generale, deve tracciare linee politiche chiare, intellegibili e in competizione anche con riferimento alle grandi questioni della globalizzazione di cui abbiamo parlato⁸⁸. Alcune, nel tempo, chiare e intellegibili lo sono diventate (come la rivendicazione del reddito di cittadinanza), ma su molte altre questo movimento tende a seguire con molta disinvoltura correnti europee xenofobe e razziste rivelatesi anche recentemente sul dramma dell’esodo biblico dei migranti che se sopravvivono al mediterraneo dove in migliaia hanno già perso la vita, si spargono per tutto il vecchio continente. In questo senso, per quanto il M5S si possa ritenere un movimento di ribellione e di attacco (spesso goffo e scomposto) nei confronti dell’attuale sistema dei partiti (o di “casta”, come suol dirsi) resta in una posizione di ambiguità rispetto alle prospettive che emergono nella presente ricerca.

Dicevamo che nell’area c.d. “costituzionalista” le cose non vadano perfettamente in accordo. È comprensibile: se così fosse, infatti, si sarebbe da tempo ricostituita una forza politica definibile – secondo un linguaggio “politichese” – “di sinistra” unitaria, forte e combattiva, ma i problemi che si presentano in quest’area sono anch’essi molto profondi. In essa sono presenti vari raggruppamenti che risentono fortemente dei vecchi schemi organizzativi di carattere “leninista”, validi in altri tempi ma completamente lontani dai tempi che corrono. Essi sono partiti rimasti senza masse, che al momento sembrano attendere una “rinascita” elettorale per la ricollocazione istituzionale; spesso pronti alla riproposizione velleitaria di “cartelli elettorali” che si precostituiscono fra “generalisti” di un esercito ormai inesistente, destinati a fallimenti continui.

Vi sono però, in quest’area, le organizzazioni sindacali dei lavoratori che da tempo immemore conducono battaglie acerrime per la difesa dei diritti costituzionali dei lavoratori. Anch’esse, al loro interno, spesso assillate da forti contraddizioni relative al modo di rapportarsi ai governi che si succedono e a un capitalismo sempre più esigente. Si aggiungono varie forme associative spontanee che si dedicano alle tematiche ambientaliste e per la difesa dei beni comuni creando positivamente forti momenti aggregativi e di

⁸⁸ V. *supra*, parr. 1a, 1b, 1c, 1d.

mobilitazione che sono capaci di trascinare anche i “partiti senza masse” e, a macchia di leopardo, anche strati del M5S; un gran numero di forme associative municipali come comitati di quartiere e aggregazioni civiche attive ove si attuano le pratiche di democrazia partecipativa, inclusiva e colloquiale di cui ci siamo occupati⁸⁹. Infine, non per ordine d’importanza, un movimento di difesa del costituzionalismo formato anche da rappresentanti della cultura e del mondo delle scienze umanistiche che si coordinano e svolgono importantissime iniziative che si trovano a metà fra la cultura e la mobilitazione delle coscienze. Come si vede, un’area variegata che fatica a coordinarsi, spesso assillata da settarismo congeniti e da arroccamenti d’altri tempi, ma presente e suscettibile di grandi evoluzioni.

2.c) L’”attuazione” dell’art. 49 Cost. fra norme ambigue e proposte inefficaci, in un Parlamento di nominati

Piuttosto recentemente il legislatore statale “risolverà” l’importante questione del “metodo democratico” con la pretesa di “attuare” l’art. 49 Cost., ma in realtà con altri obiettivi. Nel d.l. n. 149/2013 come convertito con modifiche dalla legge n. 13/2014 che abroga numerosi articoli della precedente legge 6 luglio 2012, n. 96, in apertura del Capo II rubricato “Democrazia interna, trasparenza”, nell’art. 2, 1° comma si definiscono i partiti politici come delle «libere associazioni attraverso le quali i cittadini concorrono, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale»⁹⁰. Ma

⁸⁹ V. *supra*, cap. III.

⁹⁰ Di recente si tornano a focalizzare le tematiche relative alla deriva dei partiti e alla loro democrazia interna. Le Commissioni parlamentari hanno esaminato il problema della corruzione e del degrado interno dei partiti, fornendo valide indicazioni e “codici” etici che però “possono” essere recepiti sul piano della incandidabilità ed eventuale decadenza di rappresentanti già eletti e/o soggetti investiti di incarichi politici. Ma tale recepimento non sembra una garanzia vera e propria per l’attuazione del “metodo democratico” (sull’argomento, v. P. MARSOCCI, *L’etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in www.associazioneitaliana.deicostituzionalisti.it, 1/2012). Sotto altri profili, si è parlato di giustiziabilità della negazione del metodo democratico all’interno dei partiti (v. sul tema, M. GRECO, *La democrazia interna ai partiti politici in Italia*, in www.quadernicostituzionali.it, 22 marzo 2012), ma sembrerebbe vano il richiamo alla giustizia ordinaria. Per quanto vi sia un certo fiorire di sentenze di sicuro interesse, infatti, resta la sostanziale inefficacia del ricorso al giudice ordinario. I codici, in altre parole, ci sono da lungo tempo, ma la classe politica non ha mai cessato di degenerare.

Si torna a parlare di metodo democratico e di attuazione dell’art. 49 Cost. Si afferma che una legge applicativa che individui tale metodo con maggiore particolarità potrebbe meglio dettagliarne i contorni, ma francamente ci convince di più la soluzione suggerita da

nella definizione di “metodo democratico” il legislatore non si sbilancia affatto fermandosi ad affermare che la sua osservanza è assicurata anche con la disciplina legislativa dello stesso decreto. Non intendiamo, in questa sede, approfondire le questioni controverse che si pongono a seguito dell’entrata in vigore del d.l. n. 149/2013 come convertito. Ci limiteremo a qualche rinvio a un’attenta letteratura che ha già evidenziato tali questioni, ma non possiamo non rilevare ancora una volta, purtroppo, che la nostra classe politica ha l’ardire, da un lato, di porre il problema dell’attuazione dell’art. 49 Cost., ma di dimostrarsi, dall’altro, per via della sua incapacità di rimettersi seriamente in discussione, il principale ostacolo alla democrazia costituzionale come nelle tristi previsioni di Leibholz⁹¹. Dalla lettura del provvedimento emergono le sue vere finalità nel momento in cui si confrontano le premesse contenute nella relazione illustrativa del d.d.l. di conversione del d.l. n. 149/2013 con il rispettivo articolato. In tale relazione si legge, infatti, che «il filo conduttore dell’intervento normativo è “legare in modo strutturale il nuovo modello di finanziamento della politica a un sistema di regole che garantisca la democrazia interna dei partiti politici e la trasparenza del proprio funzionamento e dei propri bilanci”»⁹². In realtà nell’articolato del decreto e poi in quello della legge di conversione, oltre che introdurre nell’ordinamento positivo forti differenziazioni fra partiti, ci si limita quasi esclusivamente a porre regole che riguardano il finanziamento pubblico e privato di una determinata categoria di essi.

Sofferamoci su alcuni aspetti che per il presente contributo a noi sembrano particolarmente significativi. Il d.l. convertito nella legge n. 13/2014, nell’art. 1, 2° comma, mostra subito la ristrettezza della propria

Ruggeri il quale, più che a una disciplina legislativa penserebbe con favore a «iscrivere nella stessa Costituzione novellata un pugno di regole (o, meglio, di *principi*) al fine di restituire un minimo di democrazia interna ai partiti» (A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2010, p. 6). Questo riaccendersi dei fari su tali scottanti tematiche se, da un lato, farebbe apparire non proprio “riprovevole” l’idea di una normativa che imponga la democrazia interna ai partiti fa riemergere, dall’altro, l’impedimento principale a tale prospettiva che sembra essere ancora la stessa classe politica. Essa è incapace di mettersi in discussione e restringere, anche solo di un millimetro, gli spazi dell’auto-referenzialità conquistata. Per essa non è conveniente cambiare le cose. La politica resti nelle mani dei partiti e la rappresentanza, sempre più risicata per via dell’assottigliamento crescente dell’elettorato attivo, sia rappresentanza di chi c’è. Sull’argomento v. più di recente, A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *www.federalismi.it*, 24 dicembre 2014.

⁹¹ V. *supra*, par. III, par. 2b.

⁹² Servizio Studi, Camera dei deputati, in *Scheda di lettura* n. 118, d.l. n. 149/2013, A.C. 2096, p. 15.

normativa rispetto alla portata molto più ampia di quella che richiederebbe l'attuazione del metodo democratico interno ai partiti⁹³. La finalità che emerge è quella di fissare le modalità di accesso dei partiti politici alla contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e indiretta. A tale contribuzione i partiti possono accedere se godono della "scelta" dei cittadini e se rispettano i requisiti di trasparenza che la democraticità interna stabilisce. La norma lascerebbe sperare che si portino finalmente, anche se in via minimale, dei chiarimenti sull'essenza del metodo democratico perché possa funzionare da parametro positivo. In realtà, laddove nell'art. 3 si obbligano i partiti che vorrebbero avvalersi della contribuzione all'adozione di uno Statuto, ci si guarda bene dall'andare fino in fondo alla questione del metodo democratico. Come è stato recentemente evidenziato, infatti, l'organo preposto al controllo non può entrare nel merito delle scelte organizzative dello Statuto del partito⁹⁴. L'art. 3, infatti, stabilisce una serie piuttosto nutrita di "materie" da disciplinare, ad es. la cadenza delle assemblee generali e nazionali del partito; le procedure per l'adozione degli atti che impegnano il partito; diritti e doveri degli iscritti, le modalità della loro partecipazione alla vita interna; le modalità per promuovere la parità fra i sessi nella vita interna e esterna del partito; le modalità per la selezione di tutte le candidature e per le cariche interne ed altri contenuti certo non secondari. La singolarità della norma in esame, tuttavia, è nel fatto che per nessuna di queste materie obbligatorie sono fissati dei parametri positivi. Cioè, come a dire: "*facitis!*"

In altri termini, secondo l'art. 3 del decreto, lo statuto del partito deve contenere norme su tutte le materie elencate, ma quali siano nel merito i contenuti di queste norme è rilasciato alla libera interpretazione dei partiti

⁹³ L'art. 1, 2° comma del d.l. n. 149/2013 come convertito dalla legge n. 13/2014, così recita: «[i]l presente decreto disciplina le modalità per l'accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta fondate sulle scelte espresse dai cittadini in favore dei partiti politici che rispettano i requisiti di trasparenza e democraticità da essa stabiliti».

⁹⁴ Esaminando i profili che riguardano la combinazione fra disposizioni del procedimento elettorale in tema di simboli e sottoscrizioni, e il provvedimento legislativo in esame, Gabriele Maestri fa emergere un aspetto di grande importanza: la Commissione di controllo previsto dall'art. 4 del provvedimento, non potrebbe che compiere un controllo molto limitato, «dovendo questa controllare "la presenza nello statuto degli elementi indicati all'art. 3"; non pare invece che questa attività possa comportare un esame "nel merito" del "tasso di democraticità" delle singole previsioni dello statuto» (cfr. G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in *www.federalismi.it*, 15 luglio 2015, p. 12, nota n. 31).

stessi. Potrebbe accadere, ad esempio, che un partito stabilisca una cadenza annuale per il proprio congresso generale ed un altro una cadenza decennale; che in un partito le decisioni che lo impegnano politicamente all'esterno siano assunte da assemblee di base dei semplici iscritti secondo modalità inclusive, partecipative e dialogiche, in un altro partito dette decisioni siano assunte, invece, da una oligarchia di capi a livello nazionale o locale; che in un partito i diritti dei semplici iscritti siano limitati alla sola partecipazione formale a un'assemblea annuale, oppure ad acquisire semplicemente informazione sulle attività svolte dai rappresentanti istituzionali, o che tali diritti siano molto più ampi fino a raggiungere un ruolo attivo e di controllo sull'operato dei rappresentanti istituzionali e di coloro che ricoprono incarichi dirigenziali interni, ecc.

Si potrebbe eccepire che il secondo comma dell'articolo in discorso richiama espressamente la Costituzione⁹⁵ stabilendo che le materie elencate devono essere disciplinate «nel rispetto della Costituzione». Questa indicazione, indubbiamente, è abbastanza chiara. Vi si ravvisa l'obbligo per i partiti che adottano uno Statuto che la disciplina ad esso rimandata sia conforme ai principi costituzionali, a partire – aggiungiamo noi – da quelli che animano il metodo democratico interno dei quali abbiamo trattato più diffusamente in altra parte del presente contributo⁹⁶. Ma non sembra che l'organo di controllo preposto dalla legge stessa abbia il potere di sindacare la conformità a Costituzione di norme statutarie di un partito⁹⁷. Esso nasce per la garanzia della trasparenza nei rendiconti dei partiti e poi cambia leggermente denominazione nel d.l. in rassegna poiché ad esso il legislatore della conversione intende conferire il compito di garanzia degli statuti, limitatamente alle materie in essi disciplinate conformemente alle disposizioni dell'art. 3. Non certo per la conformità a Costituzione di norme

⁹⁵ Prima di elencare le materie da disciplinare con lo Statuto, l'art. 3, 2° comma recita: «Lo Statuto, nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, indica: ...».

⁹⁶ V. *supra*, cap. II, par. 2.

⁹⁷ L'art. 4 del d.l. n. 149/2013 come convertito, manda ad una Commissione il controllo sugli statuti dei partiti al fine di verificare che essi contengano la disciplina delle materie indicate nell'art. 3. Detta Commissione è la stessa prevista dall'art. 9, 3° comma della legge 6 luglio 2012, n. 96, recante «[n]orme in materia di riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici, nonché misure per garantire la trasparenza e i controlli dei rendiconti dei medesimi. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali», cui si estende anche la competenza per il controllo di cui si parla nel testo.

statutarie di un partito politico⁹⁸. La classe politica può dunque riprodurre se stessa senza alcun ostacolo. Il metodo democratico può restare un illustre sconosciuto. Nulla di nuovo sotto il sole! Il “metodo democratico”, nella migliore delle ipotesi, è ancora limitato alle relazioni fra partiti; è confuso alle questioni relative alla contribuzione pubblica e privata e a quelle legate alla presentazione delle liste elettorali. Non che a queste questioni il metodo democratico non abbia attinenza, ma “il cuore” del problema è altrove. È nella vita interna dei partiti che, secondo le disposizioni del d.l. n. 149/2013 come convertito di cui qui ci siamo brevemente occupati, può tranquillamente restare ancorata ai vigenti metodi oligarchici e leaderistici, restando lontana anni luce dalla *mission* cui i partiti sono chiamati dal costituzionalismo.

Non si può dire, tuttavia, che non vi siano anche qui orientamenti positivi che fanno sperare un po’ in future evoluzioni anche della legislazione, ma abbiamo più di una perplessità. Tali orientamenti provengono proprio da alcuni progetti di legge – non aventi, in verità, vita facile – che parlano una lingua un po’ diversa anche se forte resta la fatica a centrare, come dicevamo, “il cuore” del problema. Ad esempio, il progetto di legge di iniziativa parlamentare, fra i cui firmatari vi sono i deputati Fontanelli, Cuperlo, Fassina, Pollastrini e altri⁹⁹, si pone l’obiettivo espresso (nella relazione) di completare il quadro normativo disegnato dal d.l. n. 149/2013, come convertito, anche tenendo conto del regolamento CE n. 1141/2014.

Nella proposta di legge in esame, tuttavia, sembra più chiaro che non può aversi metodo democratico all’interno di un partito laddove siano calpestate la dignità umana, la libertà, l’eguaglianza, i diritti dell’uomo e delle minoranze¹⁰⁰. Ancor più sembra meglio chiarito, in questo progetto di legge, che

⁹⁸ Peraltro, l’art. 13/*bis*, 1° comma del d.l. in argomento che così recita: «[l]a tutela in giudizio nelle controversie concernenti l’applicazione delle disposizioni del presente decreto è rimessa alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di sanzioni amministrative ai sensi dell’art. 8, comma 8». *Quid iuris?* Ne discende, infatti, che se una norma statutaria sia ritenuta contraria a uno dei principi fondamentali della Costituzione che plasmano il metodo democratico (ad es. violazione dei principi di eguaglianza, libertà e di realizzazione della persona umana ecc. ..), a mente del citato articolo e delle norme costituzionali sulle competenze della Corte costituzionale, né il giudice amministrativo potrebbe conoscere una controversia riguardante la violazione di principi costituzionali, né la Corte trattandosi di norma di natura privatistica adottata con atto pubblico.

⁹⁹ A.C. 3004, presentato il 31 marzo 2015, avente in *inscriptio* «Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell’articolo 49 della Costituzione, e delega al Governo per l’emanazione di un testo unico per il riordino delle disposizioni riguardanti i partiti politici».

¹⁰⁰ L’art. 1, 2° comma della proposta A.C. 3004 così recita: «[a]i sensi di quanto dispo-

non può esservi metodo democratico all'interno di un partito se manca una disciplina statutaria che garantisca ad ogni iscritto il diritto alla piena e completa informazione sull'organizzazione e l'attività del partito; se mancano idonee procedure per garantire la partecipazione attiva degli iscritti sulla determinazione delle politiche e delle scelte programmatiche¹⁰¹.

Di tenore parzialmente diverso è la proposta di legge che porta il nome dell'On. Orellana, A.S. 1933¹⁰². Anche in questa proposta, per quanto risulterebbero imposte le primarie per le elezioni politiche, europee, regionali e locali (con il limite – un po' strano – dei 15.000 abitanti)¹⁰³, non si va molto

sto dal comma 1, i partiti politici sono tenuti a: *a*) rispettare, in particolare nel loro programma e nella loro attività, i valori della Costituzione, con specifico riguardo al metodo democratico, alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo stato di diritto e ai diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze».

¹⁰¹ L'art. 3, 1° comma, nel sostituire il 2° comma del d.l. n. 149/2013 come convertito, per le parti che qui interessano, stabilisce che «[l]o statuto, nel rispetto della Costituzione e dell'ordinamento dell'Unione europea, indica: [...] *f*) i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia e, in particolare, le modalità e gli strumenti con cui si assicura a ogni iscritto il diritto a una piena e completa informazione sull'organizzazione e sull'attività del partito politico, le procedure e le modalità di partecipazione attraverso cui gli iscritti esercitano il proprio diritto a concorrere alla determinazione della linea politica e delle scelte programmatiche del partito; *g*) le garanzie per rendere effettivo il pluralismo interno e il riconoscimento formale di minoranze [...]; *h*) le modalità per promuovere, attraverso azioni positive, l'obiettivo della parità tra i sessi negli organi collegiali e per le cariche elettive, in attuazione dell'art. 51 della Costituzione».

¹⁰² A.S. 1933 consegnato alla Presidenza del Senato il 21 maggio 2015, recante «[d]isposizioni concernenti i partiti politici, per la piena attuazione dell'articolo 49 della Costituzione».

¹⁰³ Nel modificare il d.l. n. 149/2013, il progetto di legge, all'art. 4 integra la precedente disciplina aggiungendo, fra gli altri, l'art. 5-ter che così recita: «[e]ntro sessanta giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle candidature alle elezioni amministrative nei comuni con più di 15.000 abitanti, nonché alle elezioni regionali, alle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e alle elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, il legale rappresentante del partito politico, ovvero i legali rappresentanti di più partiti tra loro coalizzati, provvede all'indizione, tramite l'ufficio elettorale competente, di elezioni interne per la selezione dei propri candidati, pubblicando il relativo regolamento nel sito internet ufficiale del partito o dei partiti tra loro coalizzati». Si aggiunge che il regolamento «può prevedere ulteriori limitazioni nei confronti di soggetti che risultano condannati per reati di corruzione, concussione o appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o comunque contro la pubblica amministrazione, anche mediante l'integrale recepimento del codice di autoregolamentazione approvato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere», ma è una facoltà. Curiosamente non risulta come un passaggio obbligato per la presentazione alle primarie.

oltre la disciplina del d.l. n. 149/2013 come convertito. In realtà, in queste e altre proposte di legge, che hanno la finalità dichiarata di attuare l'art. 49 della Costituzione, mancano incisive scelte che vadano realmente in questa direzione. Dalle considerazioni che abbiamo evidenziato durante lo svolgimento di questo nostro contributo, il metodo democratico cui dovrebbero ispirarsi i partiti politici per assolvere l'alto compito di realizzazione della sovranità del popolo attraverso l'effettiva partecipazione dei cittadini, se è vero quanto abbiamo sostenuto sulla sua essenza, deve permeare l'intera vita interna dei partiti. E mancano fondamentali elementi sia nelle norme in vigore che nelle proposte di riforma delle stesse. La legge deve stabilire dei principi e porre dei vincoli all'autonomia statutaria dei partiti. Ad esempio, quando nella proposta A.C. 3004 si stabilisce che «i partiti politici sono tenuti a: a) rispettare, in particolare nel loro programma e nella loro attività, i valori della Costituzione, con specifico riguardo al metodo democratico, alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo stato di diritto e ai diritti dell'uomo, compresi i diritti delle persone appartenenti alle minoranze», rispetto alla normativa in vigore certo si fa un passo in avanti poiché risulta più chiara l'essenza del metodo democratico che deve essere osservato all'interno dei partiti, ma nello stesso tempo si aprono delle questioni importantissime. Chi controlla che le norme statutarie di un partito rispettino e attuino i principi di costituzionalità sopra indicati? In particolare, che al suo interno i semplici iscritti siano rispettati nella loro dignità umana, nella loro libertà ed eguaglianza, che la loro partecipazione sia assicurata in tutti i momenti decisionali e che dunque siano banditi leaderismo e oligarchismo che sono il contrario del metodo democratico? La valutazione in argomento richiederebbe il confronto con parametri costituzionali dunque torna alla mente una delle proposte che in questo senso fu avanzata da Costantino Mortati in sede di discussione costituente: sia la Corte costituzionale. Ma il nostro ordinamento lo esclude e non resta che disciplinare in via di dettaglio, con legge, i contenuti del metodo democratico interno ai partiti, almeno specificando vincoli penetranti per l'autonomia statutaria.

Volendo specificare meglio, si potrebbe suggerire, ad esempio, che se la norma vigente relativa al contenuto degli statuti stabilisce che essi debbano indicare «la cadenza delle assemblee congressuali nazionali e generali»¹⁰⁴, bisognerebbe aggiungere, per lo meno, un criterio vincolante come il seguente: «affinché sia garantita una verifica almeno annuale sulle politiche del partito alla presenza e secondo le determinazioni democratiche e parte-

¹⁰⁴ Art. 3, 2° comma, lett. b), d.l. n. 149/2013, convertito dalla legge n. 13/2014.

cipative dell'intera base degli iscritti". Parimente, se la stessa fonte sopra richiamata stabilisce che lo statuto del partito debba indicare «i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito»¹⁰⁵, mai si potrebbe uscire dall'ambiguità se non si aggiungessero, ad esempio, dei criteri vincolanti per lo statuto che suonino più o meno così: “garantendo che tutti gli iscritti partecipino costantemente all'assunzione delle decisioni del partito, sia interne che esterne, mediante costante e corretta informazione, periodiche assemblee degli iscritti da svolgersi secondo le modalità della democrazia partecipativa e criteri inclusivi e dialogici”. Allo stesso modo, se la legge in scrutinio dichiara che lo statuto di un partito debba indicare «le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma»¹⁰⁶, non si può fare a meno di vincolare gli statuti al metodo democratico stabilendo, ad esempio, che «tali modalità devono garantire che ogni candidatura sia il frutto del dibattito e della scelta consapevole di tutti gli iscritti al partito, che vanno coinvolti direttamente mediante un numero sufficiente di incontri, *focus groups*, assemblee di base, consultazioni primarie svolti con i criteri tipici della democrazia partecipativa».

Dicevamo sopra che abbiamo più di una perplessità. Ebbene, a noi pare che i tentativi di disciplinare l'attuazione dell'art. 49 Cost., sia nella normativa vigente, sia nelle proposte di modifica attualmente in discussione in Parlamento, continuino a girare attorno al cuore del problema che con tutta evidenza si vuole evitare per non porre in discussione un'autoreferenzialità della quale nessuno dei partiti presenti in questo Parlamento vuol fare a meno. Si coniugano demagogia e opportunismi tipici che si rivelano persino in aspetti più squisitamente operativi come ad esempio il tentativo di evitare la raccolta delle adesioni per la presentazione delle liste elettorali. Argomento sul quale non entreremo facendo rinvio alle lucide valutazioni di chi recentemente ha evidenziato «lo scarso potenziale rappresentativo di questi soggetti collettivi [...], [la] loro ridottissima capacità di essere presenti sul territorio anche solo come “gruppi politici organizzati”»¹⁰⁷. Sottolineando,

¹⁰⁵ *Ibid.*, lett. d).

¹⁰⁶ *Ibid.*, lett. l).

¹⁰⁷ Così G. MAESTRI, *Modifiche al procedimento elettorale*, cit., p. 29.

peraltro, che «[r]ispetto a quando si sono approvate [...] le prime norme di esenzione dalla raccolta di firme, i soggetti cui si riferisce l'art. 49 Cost. hanno mutato pelle: la vocazione è sempre il concorso a determinare la politica nazionale, ma è lecito domandarsi quanto ci sia di “democratico” nel loro modo [...] se ogni occasione è buona per non dimostrare un minimo collegamento con la base popolare»¹⁰⁸.

¹⁰⁸ *Ivi.*

NOTE RIEPILOGATIVE E ALCUNE RIFLESSIONI

SOMMARIO: 1. Un riepilogo breve. – 2. Dagli “squarci di luce” a nuove prospettive del costituzionalismo.

1. *Un riepilogo breve*

Abbiamo svolto un percorso molto complesso e pieno di nodi non risolti. Ci proponevamo di comprendere come mai il pilastro della sovranità popolare, colonna portante del costituzionalismo contemporaneo si mostrasse, ai giorni nostri, incrinato e logoro, quasi fosse preso da un invecchiamento fisiologico, ma ci siamo avveduti che se così fosse, il fenomeno sarebbe comprensibile perché ogni cosa nasce, si sviluppa e decade fino a spirare. Ci è sembrato, dall’esame complesso che abbiamo tentato di svolgere, invece, che per questo fondamento del costituzionalismo le cose non siano andate esattamente in questo modo. La sovranità popolare non rischia di morire di vecchiaia: forse non ha avuto neanche la possibilità di diventare adulta se mai sia passata per l’adolescenza.

Nel passaggio dalla democrazia c.d. “degli antichi” a quella dei moderni, quando cioè la legge diventa il frutto dell’agire pubblicistico di un Parlamento di rappresentanti, la sovranità, passando dallo scettro dell’assolutismo allo Stato-persona, non è “popolare”, ma lo diventa nelle elaborazioni teoriche illuministiche nelle quali assume subito le sembianze dell’utopia rivoluzionaria¹. Essa prende forma giuridica, come è noto, nella Francia rivoluzionaria con l’atto costituzionale del 24 giugno 1793: il popolo da suddito diventa legislatore, ma questo “irrompere” del popolo (elettore e legislatore) sul proscenio delle rivoluzioni – come accadrà purtroppo quasi sempre in futuro – dura pochissimo poiché sempre è stato possibile arginare questa “invasione impertinente” della plebe nelle stanze dei bottoni del

¹ V. *supra*, cap. I, par. 1.

potere. La sovranità popolare, dunque, per un periodo di breve durata, transita nella Costituzione formale e plasma una struttura statale in cui il popolo è sovrano poiché elettore universale e legislatore². La restaurazione, come si sa, lo ricaccia nel baratro della sudditanza e l'utopia costituzionale torna fra le illusioni. La sovranità del popolo, infatti, è utopia fin tanto che le previsioni costituzionali la dichiarano, promettendo così una realtà nuova da costruire; diventa illusione allorché esce dalle costituzioni formali, ovvero, la sua realizzazione diventa impossibile. Ma le rivoluzioni non sono chetate. Queste, forse, non lo saranno mai e il popolo sovrano torna a manifestarsi, a fasi alterne, dall'illusione all'utopia costituzionale come nella Costituzione della Repubblica romana del 1849, la *Comune* di Parigi del 1871, fino ai *soviet* del 1918³.

Saranno proprio le rivoluzioni proletarie, vittoriosa nell'Unione sovietica e "minacciose" nei principali Paesi del vecchio Continente, allorché la detonazione arriva rumorosa sul mondo capitalistico, a segnare il passo di una dispersione micidiale che porterà al fascismo, al nazismo e all'olocausto, ma anche all'avvio di una riflessione teorica molto profonda nel mondo della cultura e della politica, che lascia intravedere una terza via fra socialismo e capitalismo, e riconduce alla sovranità popolare. Una riflessione che aveva avuto i suoi prodromi, come detto, ma questa volta non concepisce più la sovranità del popolo come esercizio diretto del potere legislativo bensì, con il suffragio universale, si allaccia alla rappresentanza per trasformarla in uno dei pilastri della presenza partecipe del popolo e della sua sovranità⁴. Il popolo è sovrano in quanto elettore universale e diretto di propri rappresentanti che faranno le leggi ed eserciteranno i pubblici poteri in suo nome e per suo conto. Esso, però, mediante i partiti politici e la più ampia libertà di associazione, parteciperà attivamente e costantemente all'organizzazione economica politica e sociale dell'intero Paese. Si modella così un meccanismo complesso che prevede (particolarmente nella Costituzione italiana) almeno due modi differenti ma organici e coesenziali di esercizio della sovranità popolare che abbiamo definito "emisferi"⁵. Il nuovo costituzionalismo ha dalla sua parte l'appoggio di un ampio schieramento di coscienze, che coinvolge ampi strati di una borghesia "illuminata" e di un ceto medio in espansione, messi insieme alle frange più battagliere del movimento operaio, anche grazia all'esistenza di un nemico

² *Ivi.*

³ *Ivi.*

⁴ *Ibid.*, par. 3.

⁵ *Ivi.*

comune come l'autoritarismo lasciato alle spalle. Ma questo è pronto a rigenerarsi in una congiuntura politica post-bellica che – pur in presenza delle costituzioni pluraliste dei principali Paesi europei, dello sforzo pacificatore della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 10 dicembre 1948 – si apre con i blocchi contrapposti e, in Italia, con la legge truffa, la *conventio ad excludendum*, il Governo Tambroni e la strategia della tensione.

Sui partiti, peraltro, l'affidamento del nuovo costituzionalismo non è totale. Vero è che su di essi ruota l'intera costruzione della nuova democrazia e della sovranità del popolo; senza di essi tale progetto sarebbe fallimentare; in loro assenza sarebbero di ritorno populismo e autoritarismo come accade sempre, ma è proprio dai teorici del pluralismo dello Stato sociale e del *Parteienstaat* che proviene il grido di allarme⁶, partendo dalla consapevolezza che la realtà dei partiti vissuta sino a quel momento non presenta i caratteri d'idoneità per la realizzazione di un progetto così grande. Non avrebbe altro senso, infatti, evidenziare che nemico irriducibile della democrazia costituzionale – dunque, nemico della sovranità popolare dai due “emisferi” – potrebbe diventare proprio il sistema dei partiti⁷. Eppure le conoscenze umanistiche non mancano! L'esame attento degli studi evidenzia piuttosto unanimemente, potremmo dire sin dagli albori della costruzione teorica del nuovo costituzionalismo, il rischio che quei partiti politici nati dalla furia delle lotte di classe nello Stato borghese, potrebbero non essere idonei alla funzione insostituibile, centrale, necessaria che la costruzione dello Stato pluralista ad essi affida⁸. Essi, infatti, sono partiti oligarchici nei quali prevale sempre il ruolo dirigente e vigile di capi “indiscussi”. Situazione che si aggrava con l'entrata in scena delle categorie “professionali” del funzionariato di partito che creano una schiera impenetrabile di “custodi” della “linea”. Devono trasformarsi, tradurre i principi del nuovo costituzionalismo – che pone la persona in primo piano, al centro di ogni decisione e di ogni indirizzo politico – soprattutto al loro interno. Il rispetto della persona umana, delle sue idee, delle sue proposte; la sua realizzazione, in una parola, la sua sovranità devono diventare pratica comune nella loro vita interna.

I partiti, nella loro organizzazione, non raccolgono a sufficienza l'appello

⁶ Cfr., in particolare, *supra*, cap. II, par. 4b.

⁷ Cfr., *supra*, cap. III, par. 2b.

⁸ Si è tentata una rassegna, pur se minimale, per evidenziare come la cultura giuridica, sociologica e politologica, avesse da sempre posto in scrutinio il rischio della degenerazione del partito politico, epicentro del nuovo costituzionalismo. V. *supra*, cap. II, *passim*.

della cultura umanistica, ma i cittadini sono presenti! Essi si incamminano verso la costruzione della Repubblica pluralista e difendono la democrazia formando un Parlamento rappresentativo, si oppongono alla legge truffa e ai vari tentativi di restaurazione di destra. Poi proseguono nel loro impegno politico e sociale nelle lotte per l'attuazione dei principi costituzionali nel mondo del lavoro, della scuola e delle forme organizzative popolari dei quartieri e nelle fabbriche. Nondimeno, i partiti non attuano quel metodo democratico faticosamente introdotto nella Costituzione formale, facendo registrare già in sede costituente le prime avvisaglie di un atteggiamento riluttante alla novella costituzionale. Si avvia un processo di separazione fra classe politica e la società civile che non conoscerà, negli anni avvenire, alcuna soluzione di continuità.

I contesti internazionali radicalizzeranno questa separazione e i contrasti interni alla classe politica nazionale rispecchieranno in maniera crescente gli equilibri dei blocchi contrapposti e della preminenza degli interessi americani sul suolo europeo. Il metodo democratico scompare dall'attenzione della politica, ma non degli studiosi. Le scienze umanistiche restano legate alla ricerca del senso più profondo della democrazia costituzionale. I costituzionalisti si interrogano sulle riforme attuative dei principi costituzionali di valorizzazione del sistema delle autonomie, che contengono segnali di grande valore riferiti proprio allo strettissimo legame fra principio autonomista e principi di partecipazione popolare. Ma continua e si approfondisce la frattura fra il sistema dei partiti, da una parte, ed esperienze partecipative e di democrazia inclusiva, dall'altra, che si sviluppano in maniera autonoma, soprattutto, fuori dai partiti politici⁹. Con la XVI legislatura s'interrompe anche il processo riformatore attuativo dei principi autonomistici iniziato nei primi anni '90 dello scorso secolo. La deriva dei partiti diventa inesorabile e all'oligarchismo si aggiungono la corruzione e la degenerazione morale.

L'aurora della sovranità popolare sembra essere di nuovo comparsa sulla scena del potere politico, per essere offuscata poco dopo come per un destino inesorabile. Questa volta, è rimasta priva dell'unica condizione capace di lanciarla nel cielo della democrazia: i partiti. In grande maggioranza mai diventati democratici, rimasti in un primo momento organizzazioni oligarchiche governate da apparati di capi nazionali e territoriali, poi

⁹ Abbiamo esaminato il fenomeno della nascita e dello svilupparsi delle esperienze di democrazia partecipativa fuori dal sistema partitico, favorite, fra l'altro, da una legislazione statale che porta con sé importanti elementi di innovazione che restano però nell'anonimato generando il fenomeno che abbiamo definito della democrazia "celata" negli statuti degli enti locali (cfr. *supra*, cap. III, *passim*).

trasformatisi in comitati di affari economici e finanziari pieni di corruzione e di auto-referenzialità. È sfuggito l'elemento indispensabile senza il quale la sovranità del popolo non potrebbe che passare dall'utopia alle illusioni. Il costituzionalismo del Ventesimo secolo accusa il più alto grado di crisi mai registrato prima. Sembrerebbe un fallimento storico. Anche con riferimento a circostanze e situazioni trans-nazionali che lo negano e lo osteggiano come fosse un male da sconfiggere.

Ma il metodo democratico, si diceva, scompare dall'attenzione della politica non da quella delle scienze umanistiche, né dalle migliaia di realizzazioni di democrazia partecipativa, inclusiva e dialogica che, al contrario, danno prova della sua vitalità dimostrando, peraltro, almeno due cose: da un lato, il grande bisogno di partecipazione che vive nelle collettività dei cittadini e, dall'altro, che la partecipazione attiva, il rispetto e la realizzazione della personalità umana, l'eguaglianza e la libertà, quali modi di esercizio della sovranità popolare sono realizzabili¹⁰. La costruzione della Repubblica pluralista sembrerebbe ancora possibile anche perché dette sperimentazioni non si sviluppano contro i partiti. Non richiedono, in altri termini, l'assenza dei partiti. Ad essi indicano, invece, forme, modi, tecniche e criteri del metodo democratico sempre marginalizzati ma che potrebbero costituire l'unica strada per una metamorfosi auspicabile. Ma c'è bisogno dello sforzo ciclopico di una classe politica che nel suo complesso – abbiamo anche evidenziato eccezioni e qualche squarcio di luce¹¹ – ormai intende la politica come sua proprietà privata. Per essa la partecipazione non è l'essenza della sovranità del popolo, ma un semplice ed eventuale corollario della politica “vera”. Quella che si svolge fra le oligarchie dei partiti di potere e di sottopotere. Una classe politica che ancora oggi non sa (o non vuole) cogliere il senso più profondo del metodo democratico e dell'art. 49 della Costituzione. Questi ultimi, dopo essere stati per anni oggetto dello scrutinio più attento delle dottrine giuspubblicistica, politologica e filosofica, oggi sono visti come piccoli strumenti per la distribuzione delle contribuzioni pubbliche o private¹².

Nel quarto capitolo della nostra ricerca abbiamo esaminato, senza alcuna pretesa di essere esaurienti, anche le circostanze e le situazioni trans-nazionali che negano e osteggiano il costituzionalismo. Ci è sembrato di capire che generalmente il ruolo dei partiti che governano e, in parte, di quelli che non governano negli Stati-nazione è purtroppo ridotto a una lotta

¹⁰ Tali profili li abbiamo esaminati nel cap. III, parr. 3, 4.

¹¹ V. *supra*, cap. IV, par. 2b.

¹² Si vedano *supra*, cap. II, par. 5; cap. IV, parr. 2b, 2c.

interna fra forze che fanno a gara su chi è più capace di attuare in Patria le politiche tecnocratiche provenienti dalla globalizzazione capitalistica e dall'Europa dei capitali. E l'autonomia sovrana degli Stati-nazione sembrerebbe ormai annullata dalla preminenza di una globalizzazione soverchian-te. Tutto questo annullerebbe lo stesso fondamento della sovranità statale vestfaliana, ma ci sono parse prospettive irreali, fumose e prive di solide fondamenta. Il ruolo degli Stati-nazione continuerà, invece, a essere centrale per lunghissimo tempo anche in presenza di una globalizzazione capitali-stica che al momento sarà vincente – come afferma Susan George¹³ –, ma non tutto è perduto. In realtà, se negli Stati-nazione forze politiche nuove potessero prendere il sopravvento in una battaglia comune per lo sviluppo sostenibile e il costituzionalismo e la costruzione di un'Europa dei popoli, lo stesso quadro globale potrebbe subire delle mutazioni inattese.

2. Dagli “squarci di luce” a nuove prospettive del costituzionalismo

Nel capitolo IV abbiamo “ridotto”, per comodità d'indagine, lo schiera-mento politico protagonista dello scenario politico nazionale¹⁴ operando una ripartizione degli attori in due aree: quella “costituzionalista” e quella “pre-ter-costituzionalista”.

Sembra di capire, dall'esame proposto, che sia nell'intera area “costitu-zionalista” così variegata, sia nelle componenti “critiche” del Partito Demo-cratico – che ancora in esso strutturalmente si ritrovano per non aver scelto la strada della fuoriuscita¹⁵ –, sia nel M5S (qui in modo molto più

¹³ *Ibid.*, nota n. 8.

¹⁴ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 2b.

¹⁵ Recentemente, in un articolo molto incisivo, Rodotà critica fortemente il ritardo con cui settori del PD acquisiscono consapevolezza del ruolo di questo partito nella corrente tornata di riforme istituzionali in discussione (S. RODOTÀ, *Il risveglio tardivo della minoranza PD*, in *La Repubblica*, 25 agosto 2015). In gioco, si dice nell'articolo, c'è la forma di governo che non appare «accompagnata, come dovrebbe essere in democrazia, da un'ade-guata considerazione degli equilibri costituzionali complessivi» (*ivi*). Il disegno si riassume in uno schema tetro: «[i]l Presidente del Consiglio finisce d'essere un *primus inter pares* e acquista un potere di pieno controllo del Governo. Il Governo declassa il Parlamento a luogo di registrazione. La nuova combinazione Presidente del Consiglio-Governo-Parlamento consente al partito di governo, grazie al doppio effetto maggioritario della legge elettorale, di impadronirsi del controllo di organi di garanzia come la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale» (*ivi*). Di fronte a un disegno come questo, la minoranza del PD si concede anche il lusso di arrivare tardi nelle loro determinazioni dissociative, dopo aver

imprevedibile), si ravvisino le disponibilità culturali e ideali per la costruzione di un nuovo rapporto fra politica e società civile che prelude al rilancio del costituzionalismo. È difficile dire sind'ora in quali percentuali e con quali tempi possano svilupparsi dette disponibilità, ma sembra evidente che si tratti di un percorso molto faticoso per tutti i partiti politici appartenenti all'area "costituzionalista"¹⁶. Fra questi, infatti, pur collocandosi tutti in modo variamente critico sulla traccia della difesa del costituzionalismo, della democrazia partecipativa e della sovranità popolare, nonché su quella della globalizzazione dal volto umano, dello sviluppo sostenibile e del ripudio della guerra come mezzo per la risoluzione delle controversie internazionali, si risente ancora fortemente (in alcuni di più, in altri di meno) delle antiche tradizioni organizzative "pre-gramsciane". Per lo più, l'esigenza del rinnovamento della politica e del rilancio del costituzionalismo in questi partiti non è vista come una metamorfosi che deve attraversarli, bensì, per alcuni, come un mero rimettere insieme delle sigle intorno a piattaforme politiche più o meno nuove in vista delle prossime elezioni per "tornare a vincere". Per altri partiti dell'area in esame, non si va molto oltre l'intuito del nuovo. Questi sono consapevoli, in altri termini, che la distanza fra partiti (della "sinistra" tradizionale) e la società civile è diventata abissale e che solo un capovolgimento radicale di questo rapporto potrebbe essere utile per il ritorno di larghe masse alla partecipazione politica e alla cittadinanza attiva, ma per arrivarci non conoscono la strada e, come altri, vedono tutto in chiave elettorale. Si "vince" se si raggiungono i seggi della rappresentanza, non già se si portano i cittadini al protagonismo politico in qualsiasi momento della vita sociale economica e politica. Anch'essi sono eredi della tradizione oligarchica dei partiti del Novecento ed è difficile per essi pensare a un soggetto politico che a quella tradizione non assomigli. Che della "vittoria" abbia la percezione dei costituenti: il protagonismo delle persone, la loro partecipazione attiva e la loro solidarietà che sono la loro sovranità.

Nell'area del "costituzionalismo", in realtà, orientamenti politici e strutturali per la speranza in un futuro migliore provengono dal mondo associativo del volontariato e della società civile. È da questa parte che arrivano quegli orientamenti al "fare politica" della cittadinanza attiva. La politica

bollato come "intollerabile forzatura" le critiche di chi, a tempo debito, aveva fortemente criticato questo progetto autoritario.

¹⁶ Si fa riferimento all'estensione variegata dei partiti comunisti rimasti fuori dal Parlamento e dalla maggioranza delle organizzazioni rappresentative territoriali (quelli che abbiamo definito "senza masse") e dell'unico partito erede di questa tradizione (SEL) che è presente in Parlamento, in vari consessi rappresentativi regionali e molti locali.

non è più una riserva dei partiti. Di questi si fa a meno, ma non li si osteggia, anzi li si invita. I cittadini fanno politica con le battaglie ambientaliste e per la tutela dei beni comuni¹⁷; con le battaglie di civiltà e di progresso, locali e nazionali. Come è stato, ad esempio, con il referendum sull'acqua pubblica del 2011. Si "fa politica" nelle attività dei comitati cittadini per la partecipazione popolare, nei bilanci partecipativi e nei processi deliberativi, inclusivi e colloquiali che abbiamo illustrato in altra parte del presente volume¹⁸. E con questo non si è alla ricerca di un'alternativa ai partiti politici, bensì, se possibile, della loro metamorfosi¹⁹.

In un suo recente libro Stefano Rodotà pone al centro il tema della solidarietà come valore trainante che ritrova vita dopo un "lungo inverno" durante il quale essa ha trovato da vivere solo in determinati settori come quelli del volontariato, dell'assistenzialismo e dello Stato sociale²⁰. Ora si parla di neo-mutualismo, dignità delle persone, lotte per l'uguaglianza. La solidarietà è nelle logiche e nelle pratiche inclusive e deliberative che non si piegano al profitto. Costruisce legami sociali (e fraterni) tipici dell'universalismo. La solidarietà è indice oggettivo della democrazia: la mancanza dell'una è sintomo inconfondibile del *deficit* dell'altra. La solidarietà è il valore che nella seconda metà dell'Ottocento consente il formarsi delle Mutue di assistenza dei lavoratori privi di efficaci strumenti di previdenza sociale. Prima dei partiti. La solidarietà è un'esigenza inevitabile che restituisce all'uomo odierno la dimensione naturale del vivere sociale. È il valore che garantisce la dignità dell'uomo e la sua eguaglianza sostanziale. Essa permea l'intera costruzione dei fondamenti democratici della nostra Costituzione e si ritrova proprio in quella coniugazione ideale che sostanzia la sovranità del popolo.

Non sono incoraggianti, alla luce delle considerazioni che precedono, i tentativi piuttosto ripetitivi di ri-costruzione dal vertice di antiche alleanze rivelatesi perdenti. Il metodo democratico di cui sopra abbiam tentato di mostrare l'essenza²¹, deve riguardare la stessa costruzione della soggettività

¹⁷ Grande esempio di queste battaglie è la recente iniziativa per un referendum abrogativo dell'art. 35, 1° comma del Decreto Sviluppo che ha mobilitando intere regioni meridionali. L'obiettivo era quello di ottenere l'iniziativa di almeno cinque consigli regionali. V. *supra*, cap. IV, nota n. 82. Come è noto, si è ottenuto il coinvolgimento di dieci consigli e il giudizio di legittimità sui sei quesiti referendari in Cassazione.

¹⁸ V. *supra*, cap. III, parr. 3, 3a, 3b.

¹⁹ V. *supra*, parr. 2, 2a.

²⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

²¹ V. *supra*, cap. II, par. 2a.

politica rivoluzionaria del Ventunesimo secolo. In realtà, il problema immenso della frattura fra politica e società civile sfugge a quanti continuano a vedere i cambiamenti, come si dice, “a sinistra” secondo un’ottica non proprio lungimirante di spostamenti di pezzi della logora scacchiera degli spazi elettorali²². Sono approcci non più proponibili, della ricerca spasmodica dello spazio elettorale. Si afferma, infatti, che «[n]el campo della rappresentanza politica, in Italia, lo spazio per la sinistra è molto grande e [...] destinato ad aumentare»²³. Non sembra che gli ultimi “cartelli” elettorali definibili “di sinistra”, per quanto questa espressione sia ormai desueta, abbiano riscosso, nel recente passato, altro che sonore sconfitte da un corpo elettorale ormai per metà assente. Ed è miope continuare a pensare esclusivamente alla “rappresentanza” intesa come mera “spartizione” di quei pochi voti che restano nelle urne. E si aggiunge: «[l]a sinistra politica italiana è tutta testa e quasi priva di corpo. È una costellazione di dirigenti e di gruppi intellettuali senza popolo. Si tratta di un grande patrimonio che nessun Paese d’Europa, forse neppure la Francia, oggi può vantare, ma che rischia di esaurire la propria azione in un’opera di impotente testimonianza. [...] Ad essi spetta fare le mosse, prendere le iniziative che possono aggregare le forze, trovare il cammino dell’unità, capace di rovesciare l’attuale dispersione in un aggregato largo e potente»²⁴. Quasi che siano i “dirigenti” a doversi mobilitare e andare a conoscere le realtà sociali. La questione sarebbe, in questo caso, quella di “istruire” i dirigenti. In realtà, la conquista di una cultura della sovranità popolare (dunque della partecipazione attiva dei cittadini) è problema di tutti a partire dai cittadini stessi il cui senso comune spesso si allinea alla non-cultura della delega della sovranità e della finzione della rappresentanza, rassegnandosi all’apatia.

Ma innumerevoli sono i segnali che quella cultura mostrano come patrimonio dei cittadini che all’apatia non si rassegnano. Particolare peso abbiamo dato alle recenti parole di Giovanni Ferrara che riparte da un evento storico-costituzionale oggi dimenticato da vari settori della politica: il refe-

²² Un fattore politico definito “di rilievo” ad esempio, sembrerebbe essere «lo sviluppo di una formazione politica di una certa consistenza alla sinistra del Pd. Dichiaratamente di sinistra, con cultura di governo e informata a un riformismo forte» (F. MONACO, *Una separazione nel reciproco interesse*, in *Il Manifesto*, 4 agosto 2015). Una forza politica “copromossa” dall’attuale «minoranza Pd o parte di essa. [...] una separazione civile, senza anatemi. Come presa d’atto di una differenza politica e programmatica incompatibile dentro un medesimo partito. Persino nel reciproco interesse. Cioè operata in modo da non escludere, anzi dal prospettare future alleanze» (*ivi*).

²³ P. BEVILACQUA, *Cercare l’Unità, evitare il dissenso*, in *Il Manifesto*, 9 agosto 2015.

²⁴ *Ivi*.

rendum costituzionale del 2006 i cui risultati rappresentarono un vero e proprio momento costituente in cui gli elettori difesero la Costituzione. Per la prima volta «nella storia delle costituzioni e degli stati [dice il Ferrara] il popolo italiano volle riconfermare la Costituzione approvata 58 anni prima e, specificamente, la forma di governo che la qualificava, quella parlamentare»²⁵. L'immagine che ci offre l'insigne costituzionalista contribuisce a far ritenere che fra le due aree degli schieramenti da noi illustrata, quella "costituzionalista" è titolare di una grande potenzialità di rinnovamento perché in Italia si invertano le prospettive di riforma. Da quest'area possono venire anche esperienze inedite e rivoluzionarie come forme e modi di trasformazione radicale del fenomeno partitico. Questo potrebbe anche rigenerarsi nel metodo democratico così tanto marginalizzato e far tesoro di quelle esperienze che dall'associazionismo, dalle realtà di democrazia partecipativa inclusiva e dialogica, dai movimenti per la difesa dei beni comuni, rafforzano una nuova piattaforma di lancio della sovranità popolare.

²⁵ Cfr. G. FERRARA, *Riforme, le false ragioni degli "intoccabili"*, in *Il Manifesto*, 5 settembre 2015.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Consigli di quartiere (la partecipazione popolare all'amministrazione della cosa pubblica nell'esperienza di Bologna)*, Comune di Roma, 1973;
- AA.VV., *I consigli di quartiere: dal parere al potere*, Comune di Messina, 1985;
- AGNATI U., "Persona iuris vocabulum". Per un'interpretazione giuridica di "persona" nelle opere di Gaio, in *Riv. dir. romano*, IX/2009;
- AGOSTINELLI A.-MARTINI C.-SERNI C., *Via Lamarmora, Follonica. Manuale di partecipazione per progettare insieme ai cittadini*, Alinea, Firenze, 2008;
- ALLEGRETTI U., *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Riv. trim. dir.p.*, 1977, p. 197;
- ALLEGRETTI G., *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001;
- ALLEGRETTI G., *Il Sud come Nord di speranza: esperienze di Bilancio Partecipativo nei paesi periferici*, in P. SULLO (a cura di), *La democrazia possibile. Il cantiere del Nuovo Municipio e le nuove forme di partecipazione da Porto Alegre al vecchio continente*, Intra moenia, Carta, Roma-Napoli, 2002;
- ALLEGRETTI G., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003;
- ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. e dir.*, 3/2006;
- ALLEGRETTI G., *Potenzialità e limiti del Bilancio Partecipativo: alcune riflessioni*, Arezzo, 30 dicembre 2008, www.comune.arezzo.it;
- ALLEGRETTI U., *Quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it, 29 marzo 2011;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in DI MARCO C.-RICCI F.-SCIANNELLA L. (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Edit. Scientifica, Napoli, 2012;
- AMORTH A., *Potere politico e partecipazione*, in AA.VV., *Il problema del potere*, Giuffrè, Milano, 1986;
- ANGELINI F., *Il governo, il lavoro e la Costituzione nel c.d. "Jobs Act"*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1-2015;
- AQUARONE A.-D'ADDIO M.-NEGRI G. (a cura di), *Le Costituzioni italiane*, Edizioni di Comunità, Milano, 1958;

- ARENA G., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2011;
- ARENDT H., *Le origini del totalitarismo*, trad. A. Guadagnin, Edizioni di Comunità, Milano, 1967;
- ARISTOTELE, *Politica*, trad. V. Costanzi, Laterza, Bari, 1925;
- ARISTOTELE, *L'etica nicomachea*, trad. M. Pirrone, La Nuova Italia, Firenze, 1950;
- ARMANNO M., *Diritto di voto, rappresentanza ed evoluzione del sistema dei partiti politici. riflessioni a margine della recente giurisprudenza costituzionale*, in www.rivistaaic.it, 4/2014;
- ARMOND G.-VERBA S., *The Civic Culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963;
- ARNIM H. V., *Stoici antichi, tutti i frammenti*, Bompiani, Milano, 2002;
- ARRIA V.C., *Procedimento amministrativo: partecipazione del cittadino e semplificazione delle procedure*, in AA.VV., *La disciplina generale del procedimento amministrativo, Contributi alle iniziative legislative in corso*, Giuffrè, Milano, 1989;
- AZZARITI G., *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, Roma-Bari, 2005;
- AZZARITI G., *I rischi dell'“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in www.constituzionalismo.it, 5 settembre 2007;
- AZZARITI G., *Il liberalismo autoritario e la costruzione dello Stato unitario italiano. Vittorio Emanuele Orlando, un liberale al servizio dello Stato*, in *Dem. e dir.*, 1-2/2011;
- AZZARITI G., *La riforma elettorale*, in www.rivistaaic.it, 2 maggio 2014;
- AZZARITI G., *Il canguro illegittimo*, in *Il Manifesto*, 25 gennaio 2015;
- AZZARITI G., *Un No che ci carica di responsabilità*, in *Il manifesto*, 8 luglio 2015;
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002;
- BALZANI R.-MATTARELLI S.-OSTENC M., *Politica in periferia la Repubblica romana del 1849 fra modello francese e municipalità romagnola*, Longo, Ravenna, 1999;
- BASSO L., *La Comune di Parigi*, Comune di Bologna, 1972;
- BAUSOLA A., *Fra etica e politica*, Vita e pensiero, Milano, 1994;
- BEER H., *Modern british politics*, Faber, London, 1969;
- BENHABIB S., *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*, in ID., *Democracy and Difference. contesting the Boundaries the political*, Princeton University Press, Princeton, 1996;
- BERTA G., *Oligarchie, il mondo nelle mani di pochi*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- BERTI G., *Riflessioni sui partiti politici*, in L. F. PIZZOLATO (a cura di), *I partiti oggi: agonia o metamorfosi?*, Morcelliana, Brescia, 1990;
- BETTINELLI E., *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV., *Studi preliminari per gli Statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 1991;
- BETTINELLI E. (a cura di), *Partiti politici, senza sistema dei partiti*, in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lo Stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994;
- BETTINI R., *La partecipazione amministrativa, modelli italiani di partecipazione del cittadino alla pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1973;

- BILANCIA F., *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012;
- BILANCIA F., *"Ri-porcellum" e giudicato costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 24 gennaio 2014;
- BIN R., *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in *Le regioni*, 4/2013;
- BISCOTTINI G., *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1960;
- BOBBIO L., *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 2002;
- BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2002, 3;
- BOHMAN J.-REHG W. (a cura di), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics* Mit Press, Cambridge, 1997;
- BOSETTI G., *Tutti insieme per ragionare appassionatamente*, in *La Repubblica*, 19 luglio 2003;
- BOSETTI G.-MAFFETTONE S. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University press, Roma, 2004;
- BOZZINI-DE PEPPU U., *La partecipazione diretta delle masse al governo della cosa pubblica*, Cremonese, Roma, 1935;
- BRUNELLI G.-CAZZETTA G. (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, materiali dall'incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013;
- BUFFARINI D.-PERULLI G., *Il cittadino e il potere locale: amministrare un Comune: Sindaco, consigli, consigli di quartiere, bilanci, delibere, controlli, territorio, servizi sociali, lavori pubblici*, Marsilio, Venezia, 1977;
- BUTLER D.-STOKES D., *Political change in Britain*, Macmillan, London, 1974;
- CABET E., *Voyage en Icarie*, in H. DESROCHE (a cura di), Slatkine Reprints, Paris-Genève, 1979;
- CAJELLI R.-MOR G.-ZUCCHETTI A.-FERRARI E.: *I consigli circoscrizionali*, Giuffrè, Milano, 1976;
- CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla Costituzione e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950;
- CALISE M., *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari, 1998;
- CAMPOLIETI G., *Il Re Bomba*, Mondadori, Milano, 2001;
- CAPUANO A., *Difetto di democrazia: analisi del sistema elettorale italiano*, Gangemi, Roma, 2010;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, in www.federalismi.it, 29 marzo 2007;
- CARAVITA DI TORITTO B., *La riforma elettorale alla luce della sent. 1-2014*, in www.federalismi.it, 17 gennaio 2014;
- CARLASSARE L. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel I centenario della sua fondazione (1903-2003)*, Cedam, Padova, 2004;

- CARLASSARE L., *Sovranità popolare e stato di diritto*, in www.costituzionalismo.it, 1/2006;
- CARLASSARE L., *Maggioritario*, in www.costituzionalismo.it, 23 aprile 2008;
- CARLASSARE L., *Danno democratico*, in www.libertaegiustizia.it, e *Patria indipendente* (ANPI), 17 agosto 2015;
- CERMEL M., *la democrazia nei partiti*, Cedam, Padova, voll. I-II, 1998-2003;
- CERRONE F., *L'attesa dell'attuazione costituzionale e la crisi della politica*, in G. BRUNETTI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuata"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, materiali dall'incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013;
- CHOURY M., *Les origines de la Commune: Paris libre*, Éditions sociales, Paris, 1973;
- CICCARELLI R., *Gallino: «Tsipras ha respinto un colpo di stato della Troika»*, intervista a Luciano Gallino in www.nuovatlantide.org, 10 luglio 2015;
- COHEN J., *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in J. BOHMAN-W. REHG (a cura di), *Deliberative democracy. Essays on Reason and Politics*, Mit Press, Cambridge, 1997;
- COMPARATO V.I., *Utopia*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- CONDORELLI M., *Stato e Chiesa nella rivoluzione siciliana del 1848*, Bonanno, Catania, 1965;
- CONSTANT B., *Principi di politica*, trad. U. Cerroni, Editori riuniti, Roma, 1970;
- CORTESE E., *Sovranità (storia)(ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1985;
- COSTA P., *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005;
- CRISAFULLI V., *Profili costituzionali di una rivoluzione mancata*, in *Il 1848, Raccolta di saggi e testimonianze*, Quaderno di «Rinascita», Roma, 1948;
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue norme di principio*, Giuffrè, Milano, 1952;
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Rass. Giuliana di dir. e giurispr.*, 1955;
- CRISAFULLI V., *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, ora anche in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985;
- CROCIONI P., *I consigli di quartiere nell'esperienza di Bologna*, Edizioni della Lega per le autonomie e i poteri locali, Roma, 1966;
- CROSETTI A.-FRACCHIA F. (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2002;
- CURATO F., *La rivoluzione siciliana del 1848-49*, Vallardi, Milano, 1940;
- CURINI L., *Note sulla democrazia deliberativa*, in *Quaderni di scienza politica*, 2004;
- DAHL R.A., *A Preface to Democratic Theory*, The University of Chicago Press, London, 1956;
- DAHL R.A., *La democrazia e i suoi critici*, Editori riuniti, Roma, 1990;
- DAHRENDORF R., *Dopo la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003;
- DE FIORES C., *C'è un deficit di democrazia*, in *Il Manifesto*, 9 luglio 2015;

- DE FIORES C., *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in www.costituzionalismo.it, 4 novembre 2004;
- DE FIORES C., *La riforma della legge elettorale*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015;
- DE FRANCISCIS M.E., *Potere di revoca del mandato da parte del corpo elettorale in caso di disapprovazione dell'operato degli amministratori: il Recall*, in www.innovazionediritto.unina.it, 6/2007;
- DE MONTESQUIEU L., *De l'esprit des lois*, trad. it. *Lo spirito delle leggi*, B.B. Serra, Rizzoli, Milano, 1967;
- DE ROBERTO A., *La partecipazione del privato nel procedimento*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1994;
- DELIOLANES D., *Bruxelles dichiara guerra*, in *Il Manifesto*, 28 giugno 2015;
- DELL'AVANZATO S., *Verso una comune cultura politica*, Franco Angeli, Milano, 2010;
- DELLA PORTA D., *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento "per la globalizzazione dal basso"*, in *Rass. it. di Sociologia*, 2005;
- DI CIACCIA F., *La condizione urbana. Storia dell'Unione inquilini*, Feltrinelli, Milano, 1974;
- DI MARCO C., *Controlli e partecipazione popolare nel sistema delle autonomie locali*, in www.federalismi.it, n. 20/2008;
- DI MARCO C., *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009;
- DI MARCO C., *Il riordino delle province nel quadro dei principi autonomisti della Costituzione inattuata*, in C. DI MARCO-L.G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri dello Stato*, Edit. Scient., Napoli, 2014;
- DI SALVATORE E., *Trivellazioni vs. democrazia. Intervista ad Enzo Di Salvatore (no triv)*, in www.siderlandia.it, 10 giugno 2014;
- DICKEN P., *Global Shift*, Paul Chapman, London, 1998;
- DICKMANN R., *Le Nazioni Unite, la democrazia e il multiculturalismo. Appunti per una "Carta universale" dei principi della democrazia parlamentare*, in www.federalismi.it, 2 dicembre 2009;
- DUVERGER, V.M., *Les partis politiques*, Colin, Paris, 1951;
- DUVERGER, V.M., *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, John Wiley, New York, 1959;
- EDWARDS M., *Civil Society*, Polity Press, Cambridge, 2004;
- ELSTER J. (a cura di), *Deliberative democracy*, University Press, Cambridge, 1998;
- ENGELS F., *L'evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza*, Editori riuniti, Roma, 1971;
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;
- FABBRI L., *La Repubblica romana del 1849*, Casa ed. Sociale, Milano, 1949;
- FABRIZI F.-SALERNO G.M. (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Jovene, Napoli, 2014;

- FAZI T., *Un «golpe strisciante» contro il governo di Tsipras*, in *Il Manifesto*, 26 giugno 2015;
- FERRAJOLI L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007;
- FERRARA A., *Democrazia e società complesse: l'approccio deliberativo*, in S. MAFFETTONE-S. VECA (a cura di), *Manuale di filosofia politica: annuali di etica pubblica*, Donzelli, Roma, 1996;
- FERRARA G., *La sovranità popolare e le sue forme*, in *www.costituzionalismo.it*, 1/2006;
- FERRARA G., *I presupposti della democrazia*, in *www.costituzionalismo.it*, 23 febbraio 2010;
- FERRARA G., *L'idolatria della governabilità*, in *www.costituzionalismo.it*, 4 marzo 2014;
- FERRARA G., *La creditocrazia non ferma la lotta di classe*, in *Il Manifesto*, 5 luglio 2015;
- FERRI G.D., *Studi sui partiti politici*, ed. Ateneo, Roma, 1950;
- FIORAVANTI M., *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1990;
- FISHKIN J.S., *Citizen and Experts, Democratizing Policy Deliberation*, in *Reframing Discursive Politics and Deliberation Practices*, Oxford University Press, Oxford, 2003;
- FISHKIN J.S., *The voice of the People: Public opinion and Democracy*, trad. it. *La nostra voce: opinione pubblica e democrazia*, Marsilio, Venezia, 2003;
- FISHKIN J.S., *Il sondaggio deliberativo, perché e come funziona*, in G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University press, Roma, 2004;
- FISHKIN J.S.-LASLETT P. (a cura di), *Debating deliberative democracy*, in *Philosophy, politics & society*, 2002;
- FONTANA G., *Riforme costituzionali (in nome) del popolo sovrano*, in G. BRUNETTI-G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla costituzione "inattuata" alla costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, materiali dall'incontro di studio, Ferrara 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013;
- FOTI L., *Le primarie di partito. Le esperienze di Pd e Lega Nord a confronto*, in *www.rivistaaic.it*, febbraio 2014;
- FRÖBEL J., *System der sozialen Politik*, par. II, Mannheim, 1847, ristampa: Scientia edit. Aalen, 1975;
- GALETTA D.U., *Il procedimento amministrativo in Germania, fra previsioni in tema di partecipazione dei soggetti coinvolti e misure di accelerazione della sequenza procedimentale*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione, modelli europei a confronto*, Giuffrè, Milano, 2000-2001 (seconda parte);
- GALLI C., *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino, 2014;

- GALLI C., *La legge elettorale e oltre*, in www.costituzionalismo.it, 13 febbraio 2014;
- GALLO N., *I partiti e la vita politica*, in *Nuova Antologia*, 16 ottobre 1901;
- GANCI M.-SCAGLIONE GUCCIONE R. (a cura di), *Atti del Convegno di Studi "150° Anniversario della Rivoluzione del 1848 in Sicilia"*, Palermo 25-26-27 marzo 1998, in *Archivio Storico Siciliano*, Serie IV, vol. XXV, Palermo, 1999;
- GENGA N., *Le liste del MoVimento 5 stelle: l'iperdemocrazia dei carneadi*, in www.federalismi.it, 6 febbraio 2013;
- GENGA N., *MoVimento 5 stelle: primo partito e vincitore morale*, in www.federalismi.it, 6 marzo 2013;
- GEORGE S., *Come vincere la guerra di classe*, trad. S. Valenti, Feltrinelli, Milano, 2013;
- GIANNETTI D., *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. PASQUINO (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- GIANNI A., *Speranza contro arroganza*, in *Il Manifesto*, 27 ottobre 2014;
- GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi*, Feltrinelli, Milano, 1989;
- GIUBBONI S., *Profili costituzionali del contratto di lavoro a tutele crescenti*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015;
- GIUPPONI T.F., *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in www.rivistaaic.it, 3/2015;
- GORI L., *L'attuazione dell'art. 49 Cost.: un difficile "esercizio". Problemi di metodo e di contenuto*, in *Spazio filosofico*, 2013;
- GRAMSCI A., *Il Partito e la rivoluzione*, in *L'ordine nuovo*, 27 dicembre 1919;
- GRAMSCI A., *Primo: rinnovare il partito*, in *L'Ordine nuovo*, 24-31 gennaio 1920;
- GRAMSCI A., *Il Partito politico*, in *Q. XXX*, anche in ID., *Note sul Machiavelli*, Editori riuniti, Roma, 1974;
- GRAMSCI A., *Q. XXIV*, in ID., *Note sul Machiavelli*, Editori riuniti, Roma, 1974;
- GRAMSCI A., *Stato e partiti*, in *Q. VII*, anche in ID., *Passato e presente*, Editori riuniti, Roma, 1974;
- GRASSO G., *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in www.rivistaaic.it, luglio 2015;
- GREBLO E., *Democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- GRECO G.-OROFINO A.-GRECO D., *L'esperienza di cittadinanza attiva*, in M. LA BELLA-P. SANTORO (a cura di), *Questioni e forme della cittadinanza*, Angeli, Milano, 2011;
- GRECO M., *La democrazia interna ai partiti politici in Italia*, in www.quadernicostituzionali.it, 22 marzo 2012;
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici, i modelli storici di riferimento*, Cedam, Padova, 1997;
- GRUPPI L. (a cura di), *Il compromesso storico*, Editori riuniti, Roma, 1977;
- GUARINO G., *La stabilità del governo e la garanzia della minoranza in Francia*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946, ora in *Dalla Costituzione alla Unione Europea*, vol. I, Jovene, Napoli, 1994;

- HABERMAS J., *Legitimation crisis*, Heinemann, London, 1976, trad. it. *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Roma-Bari, 1979;
- HABERMAS J., *Etica del discorso*, Laterza, Roma-Bari, 1985;
- HABERMAS J., *Vergangenheit als Zukunft*, Pendo Verlag, Zürich, 1990, trad. it. *Dopo l'Utopia*, Marsilio, Venezia, 1992;
- HABERMAS J., *Teoria dell'agire comunicativo*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- HABERMAS J., *Inclusione: coinvolgere o assimilare? Sul rapporto di nazione, stato di diritto e democrazia*, in L. CEPPA (a cura di), *Jürgen Habermas. L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998;
- HABERMAS J., *Tre modelli di democrazia*, in L. CEPPA (a cura di), *Jürgen Habermas. L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998;
- HABERMAS J., *Sovranità popolare come procedura. Un concetto normativo di sfera pubblica*, in ID., *Morale, diritto, politica*, Edizioni di Comunità, Milano, 2001;
- HABERMAS J., *La nuova oscurità. Crisi dello stato sociale ed esaurimento delle utopie*, in D. ZOLA (a cura di), *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008;
- HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2013;
- HAYEK F.A., *The constitution of liberty*, Routledge and Kegan Paul, London, 1960, trad. it. *La società libera*, Valecchi, Firenze, 1969;
- HAYEK F.A., *Law, legislation and liberty*, 3 voll., Routledge and Kegan Paul, London, 1982, trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano, 1986;
- HELD D., *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1987, trad. it. *Modelli di democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1989;
- HELD D., *Global Covenant. The social democratic alternative to the Washington Consensus*, Polity Press, Cambridge, 2004, trad. it. C. SANDRELLI, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- KANT I., *Risposta alla domanda: che cos'è l'Illuminismo? (1784)*, in ID., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Utet, Torino, 1965;
- KANT J., *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, trad. it. G. Solarin, Utet, Torino, 1965;
- KANT J., *Die Metaphysik der Sitten*, in *Akademie Textausgabe*, de Gruyter, Berlin, 1968;
- KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 1929, trad. it. G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1994;
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, a cura di A. Carrino, Torino, 2004;
- KIRCHHEIMER O., *The transformation of the west european party*, in J. LA PALOMBARA-M. WEINER (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966;
- KRIPPENDORFF E., *La politica parte dalle persone*, in E. ZOLA (a cura di), *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008;

- LAMBRUSCHI P., *Marx sconfitto dai super ricchi*, intervista a Susan George, in *www.avvenire.it*, 12 settembre 2013;
- LANCHESTER F., *Momenti e figure nel diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Giuffrè, Milano, 1994;
- LANCHESTER F., *Dal Porcellum all'Italicum: nuovi collegamenti e nuovi orari, ma su vecchi binari*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2014;
- LA PALOMBARA J.- WEINER M. (a cura di), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966;
- LA TORRE M., *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Giappichelli, Torino, 2004;
- LAVAGNA C., *Costituzione e socialismo*, Il Mulino, Bologna, 1977;
- LEIBHOLZ G., *La rappresentazione nella democrazia*, a cura di S. FORTI, Giuffrè, Milano, 1989;
- LENIN V., *Un passo avanti due passi indietro*, in ID., *Opere scelte*, Ediz. lingue estere, Mosca, 1946;
- LEONIDI G. A., *La sfida di Atene all'Europa dell'austerità: il referendum del 5 luglio 2015*, in *www.federalismi.it*, 14/2015;
- LIPPOLIS V., *La riforma elettorale*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2013;
- LIPPOLIS V., *Le riforme istituzionali: trent'anni di sterili tentativi parlamentari e di modifiche della legislazione elettorale. Dall'articolo di Bettino Craxi su l'Avanti del 28 settembre 1979 al discorso programmatico di Matteo Renzi il 24 febbraio 2014*, in *www.federalismi.it*, 26 febbraio 2014;
- LIPSEN S.M., *L'uomo e la politica*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963;
- LISANTI N., *Dallo stato borghese al governo della classe operaia: gli avvenimenti, le idee e le interpretazioni della Comune di Parigi del 1871*, Paravia, Torino, 1979;
- LIVINI E., *Tsipras, il sospetto di una manovra per sostituirlo*, in *La Repubblica*, 25 giugno 2015;
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Tre costituzionalisti nella cattedra di Padova*, *www.rivistaaic.it*, 2003;
- LUCIONI C., *Cittadinanza e diritti politici. Studio storico-comparatistico sui confini della comunità politica*, Aracne, Roma, 2008;
- LUPO S., *Partito e antipartito. Una storia politica della prima Repubblica (1946-78)*, Donzelli, Roma, 2004;
- LUXEMBURG R., *La rivoluzione russa*, in ID., *Scritti politici*, Editori riuniti, Roma, 1970;
- MACCABIANI N., *La legge n. 270 del 2005: tra proposte di referendum abrogativo e dibattito politico-parlamentare*, in *www.rivistaaic.it*, 17 luglio 2012;
- MACEDO S. (a cura di), *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, Oxford University Press, Oxford, 1999;
- MACPHERSON C.B., *The life and Time of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, trad. it. *La vita e I tempi della democrazia liberale*, Il Saggiatore, Milano, 1980;
- MADDALENA P., *la disciplina costituzionale della proprietà contro la crisi finan-*

- ziaria (contributo alla teoria dei beni comuni), in C. DI MARCO-F. RICCI (a cura di), *La partecipazione (im)possibile? La democrazia e i suoi percorsi evolutivi*, Giappichelli, Torino, 2015;
- MAESTRI G., *Contrassegni a 5 stelle: evoluzioni, usi, elezioni, imitazioni*, in www.federalismi.it, 23 gennaio 2013;
- MAESTRI G., *Modifiche al procedimento elettorale preparatorio in tema di simboli e sottoscrizioni: spunti problematici de iure condito et condendo*, in www.federalismi.it, 15 luglio 2015;
- MAESTRI G., *Primarie: maneggiare con “metodo democratico”*, in www.confronticostituzionali.eu, 22 gennaio 2015;
- MANGIA A., *Legge elettorale, abrogazione, annullamento*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2013;
- MANNHEIMER R., *Lo stimolo vero è la tv*, in *Corriere della Sera*, 15 giugno 2003;
- MANSILLON Y., *L'esperienza del «débat public»*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa*, in *Dem. e dir.*, 3/2006;
- MARCELLI F., *Grecia: “no” contro i terrorismo psicologico della finanza dominante*, in www.ilfattoquotidiano.it, 3 luglio 2015;
- MARCON G., *Dai partiti alla politica diffusa*, in D. ZOLA, *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008;
- MARCUSE H., *One-Dimensional Man*, Beacon Press, Boston, 1964, trad. it. *L'uomo a una dimensione*, Einaudi, Torino, 1967;
- MARSILIO DA PADOVA, *Defensor pacis* (1324), in G. GAROFANO (a cura di), *Minerva italica*, Roma, 1978;
- MARSOCCI P., *L'etica politica nella disciplina interna dei partiti*, in www.rivistaaic.it, 1/2012;
- MARX K., *La guerra civile in Francia*, testo pubblicato per la prima volta in Inghilterra il 13 giugno 1871, ora anche in K. MARX-F. ENGELS, *Opere scelte*, L. GRUPPI (a cura di), Editori riuniti, Roma, 1971;
- MARX K., *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*, Ediz. Lotta comunista, Milano, rist. 2014;
- MATTEUCCI N., *Un compromesso storico, perché?*, Il Mulino, Bologna, 1974;
- MAZZINI G., *Ricordo della Repubblica romana del 1849*, Tip. Umbra, Perugia, 1890;
- MAZZUCA G., *La storia della Repubblica Romana del 1849*, Libro aperto, Ravenna, 2007;
- MELONI G., *La partecipazione dei cittadini all'amministrazione*, in G. MARONGIU-G.C. DE MARTIN, *Democrazia e amministrazione: in ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992;
- MICHELIS R., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Werner Klinkhardt, Leipzig, 1911. Tradotta in italiano con il titolo *La sociologia del partito politico nella democrazia moderna: studi sulle tendenze oligarchiche degli aggregati politici*, trad. A. Polledro, Utet, Torino, 2012;

- MICHELS R., *Les partis politiques*, Flammarion, Paris 1914;
- MIGLIETTA M., *Grecia, il premio Nobel Stiglitz: "Troika ha una responsabilità criminale"*, in www.euronews.com, 10 luglio 2015;
- MONSAGRATI G., *Roma senza il Papa. La Repubblica Romana del 1849*, Laterza, Roma-Bari, 2014;
- MORALES G., *I consigli di quartiere: decentramento e partecipazione democratica: le esperienze concrete, le posizioni politico-culturali a confronto*, Ediz. delle autonomie, Roma, 1980;
- MORCELLINI M., *Che succede nel PD. Una lettura di antropologia politica*, in www.federalismi.it, 15 ottobre 2014;
- MORE T., *Utopia, o la miglior forma di Repubblica*, a cura di T. Fiore, Laterza, Roma-Bari, 1997;
- MORGAN R., *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005;
- MOSTACCI E., *Perseverare autem italicum: rappresentanza e sistema politico all'indomani della legge 52/2015*, in www.rivistaaiic.it, 4/2015;
- NAMIER J.B., *The structure of politics at the accession of George III (1929)*, Mac-Millan and Co., London-New York, 1968;
- NEGRI A., *La forma di Stato: per la critica dell'economia politica della Costituzione*, Feltrinelli, Milano, 1977;
- NICOTRA I., *Governo Renzi direzione Italicum?*, in www.federalismi.it, 26 febbraio 2014;
- NOCILLA D., *Popolo (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXIV, Milano, 1985;
- NOCILLA D., *Legge elettorale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2014;
- NOZICK R., *Anarchy, state and utopia*, Basic books, New York, 1974, trad. it. *Anarchia, stato e utopia*, Le Monnier, Firenze, 1981;
- OCONE C., *Di cosa parliamo quando parliamo di democrazia*, in *Caffè Europa*, 185, 28 giugno 2002;
- PASCIUTTI M., *Grecia, Zingales: "Atene quasi forzata ad uscire dall'euro per creare un precedente"*, in www.ilfattoquotidiano.it, 3 luglio 2015;
- PASQUINO G., *Art. 49*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1992;
- PATEMAN C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970;
- PATRICK J.B., *La partecipazione privata nella nuova gestione pubblica nel Regno Unito: tra efficienza e partecipazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione, modelli europei a confronto*, Giuffrè, Milano, 2000-2001 (seconda parte);
- PELLEGRINO G., *Le radici storiche e teoriche della democrazia deliberativa*, in G. BOSETTI-S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University press, Roma, 2004;
- PELUZZONI L. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005;

- PETTA P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Savelli, Roma, 1975;
- PICCIONE D., *Presidenzialismo e democrazia partecipativa nella Costituzione bolivariana del Venezuela*, in *Dir. pubbl. compar. ed europeo*, 2005;
- PIERSON C., *Marxist theory and Democratic Politics*, Polity Press, Cambridge, 1986;
- PISTOSO G., *La comune di Parigi*, Mondadori, Milano, 1978;
- PIZZETTI F., *Burocrazia, classe politica e partecipazione popolare negli scritti di Franco Levi*, Utet, Torino, 1981;
- PIZZETTI F., *Città metropolitane e nuove province. La riforma e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 206/2014;
- PIZZETTI F., *La riforma degli enti territoriali, città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Giuffrè, Milano, 2015;
- PIZZETTI F., *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province*, in *www.rivistaaic.it*3/2015, 10 luglio 2015;
- PIZZORUSSO A., *Teoria della rappresentanza e della governabilità nel quadro delle democrazie europee e nell'intersezione con l'Europa*, in *www.astrid-online.it*;
- POGGI A., *È ancora attuale il dibattito sul "metodo" democratico interno ai partiti?*, in *www.federalismi.it*, 24 dicembre 2014;
- POTOTSCHNIG U., *Decentramento e partecipazione nella riforma del comune*, in *Nuova rass.*, 1971;
- POULANTZAS N., *L'État, la pouvoir, le socialisme*, Seuil, Paris, 1977, trad. it. *Il potere nella società contemporanea*, Editori riuniti, Roma, 1979;
- PREDIERI A., *I partiti politici in Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Barbera, Firenze, 1950;
- PROSPERO M., *Il partito politico teorie e modelli*, Carocci, Roma, 2012;
- PUTNAM R.D., *Bowling alone: The collapse and revival of American Community*, Simon & Schuster, New York, 2000;
- RANELLETTI O., *Scritti giuridici scelti*, vol. I, Jovene, Napoli, 1992;
- RANIOLO F., *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- RESCIGNO G.U., *Democrazia borghese e democrazia proletaria*, in *Nuovo impegno*, 1/1977;
- RESCIGNO G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulle parole e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997;
- RESCIGNO G.U., *La democrazia costituzionale di Luigi Ferrajoli*, in *www.costituzionalismo.it*, 14 settembre 2008;
- RESCIGNO G.U., in *Corso di diritto pubblico*, XIII ed., Zanichelli, Bologna, 2009;
- RESCIGNO G.U., *L'ultima lezione. Come ho pensato di poter conciliare la politica rivoluzionaria e la scientificità della professione di giurista*, in *www.costituzionalismo.it*, 3 maggio 2011;
- RESCIGNO G.U., *Sovranità popolare (ad vocem)*, in *www.treccani.it*;
- REVELLI M., *Finale di partito*, Einaudi, Torino, 2013;

- REVELLI M., *Post-sinistra. Cosa resta della politica in un mondo globalizzato*, Laterza, Roma-Bari, 2014;
- REVELLI M., *Il tracollo del socialismo europeo*, in *Il Manifesto*, 7 luglio 2015;
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982;
- RIMOLI F., *Democrazia, pluralismo, laicità*, Edit. Scientifica, Napoli, 2013;
- RIZZA G., *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982;
- RIZZONE S., *La Costituzione siciliana del 1848*, Poidomani Editore, Modica, 1963;
- RIZZONI G., *Art. 49*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. Cost.*, Utet, Torino, 2006;
- ROCKE A.-SINTOMER Y., *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Dem. e dir.*, 3/2006;
- RODANO F., *Questione democristiana e compromesso storico*, Editori riuniti, Roma, 1977;
- RODELLA D., *Trasparenza e partecipazione – Difesa interessi diffusi e partecipazione*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1994;
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2013;
- RODOTÀ S., *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, Napoli, 2013;
- RODOTÀ S., *L'inverno dei diritti e le "contro-costituzioni"*, intervista rilasciata a *La Repubblica*, 1 luglio 2015;
- ROMANO S.A., *Il decentramento comunale per quartieri, analisi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975;
- ROTELLI E., *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Pol. dir.*, 1977;
- ROUSSEAU J.J., *Il Contratto sociale*, trad. N. Ruspantini, Le Monnier, Firenze, 1950;
- ROUSSEAU J.J., *Du Contrat social*, I, I. Ed. M. Halbwachs, Paris, 1943, trad. it. *Il Contratto sociale*, in P. ALATRI (a cura di), *Scritti politici*, Utet, Torino, 1970;
- RUGGERI A., *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2010;
- SAITTA A., *Costituenti e Costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Giuffrè, Milano, 1975;
- SALERNO G.M., *La riforma elettorale: una necessità per una democrazia responsabile ed efficiente*, in *www.federalismi.it* (edit.), 10 ottobre 2012;
- SANDULLI M.A., *Presentazione. Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione: un difficile temperamento fra accelerazione e garanzie*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione, modelli europei a confronto*, Giuffrè, Milano, 2000-2001 (seconda parte);
- SARTORI G., *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- SARTORI G., *Democrazia cosa è?*, Rizzoli, Milano, 2007;

- SARTORI G., *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2008;
- SAVIGNANO A., *Partecipazione politica (ad vocem)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982;
- SCHIERA P., *Dalla Costituzione alla politica: la decisione in Carl Schmitt*, in G. D'URSO (a cura di), *La politica oltre lo Stato: Carl Schmitt*, Arsenale, Venezia, 1981;
- SCHMITT C., *Positionen und Begriffe: im Kampf mit Weimar-Genf-Versailles 1923-1939*, Duncker & Humblot, Hamburg, 1940;
- SCHMITT C., *Teologia politica: quattro capitoli sulla dottrina della sovranità (1922)*, in ID., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972;
- SCHMITT C., *Il custode della Costituzione (1929)*, a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981;
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione (1928)*, trad. A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984;
- SCHMITT V.C., *Dottrina della Costituzione (1928)*, trad. A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1994;
- SCHUMPETER, J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, trad. E. Zuffi, Etas, Milano, 2001;
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti*, Il Mulino, Bologna, 1991;
- SEGATORI R., *Governance e politicità*, in ID. (a cura di), *Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007;
- SERRA A., *Tessere e piramidi. Il PD e la crisi della militanza*, in www.huffingtonpost.it/alessandra-serra-tessere-pd-crisi-militanza, 3 ottobre 2014;
- SEVERINI M., *La Repubblica romana del 1849*, Marsilio, Venezia, 2011;
- SILVESTRI G., *Lo Stato senza principe*, Giappichelli, Torino, 2005;
- SINTOMER Y., *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari, 2009;
- SINTOMER Y.-ALLEGRETTI G., *I bilanci partecipativi in Europa*, Ediesse, Roma, 2009;
- SPINELLI B., *Così si salva la democrazia*, in *La Repubblica*, 30 giugno 2015;
- STAIANO S., *Per un nuovo sistema elettorale: la legge della corte, la legge del parlamento, la legge dei partiti*, in www.federalismi.it, 14 gennaio 2015;
- STIGLITZ J., *L'attacco dell'Europa alla democrazia greca*, in www.vocidall'estero.it, 29 giugno 2015;
- TOGLIATTI P., *Che cosa è il "partito nuovo"*, in *Rinascita*, a. I, p. 4, ottobre-novembre-dicembre 1944;
- TOGLIATTI P., *Rinnovare e rafforzare il partito*, relazione al VIII Congresso del PCI, 8 dicembre 1956;
- TOGLIATTI P., *Il nostro partito*, in *Stato operaio*, a. II, 1-2, gennaio febbraio 1928, anche in ID., *Il Partito*, Editori Riuniti, Roma, 972;
- TONDI DELLE MURA V., *La fiducia e l'Italicum: da "primato della politica" al "primato di meccanismi elettorali"*, in www.rivistaaic.it, maggio 2015;

- TOTH F., *Arene deliberative e comitati cittadini. Tre casi di localizzazione di un ospedale*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza della Politica, Genova 18-20 settembre 2002, in www.sisp.it, pp. 15-16;
- TREBESCHI C., *Passato, presente e futuro nei consigli comunali di zona, di quartiere e circoscrizionali*, in Atti del XXII convegno di Scienza dell'Amministrazione – Varenna, Giuffrè, Milano, 1976;
- TRIEPEL H., *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Staatsrecht und Politik, Berlino, 1927;
- TRIMARCHI F., *la partecipazione del cittadino all'esercizio della funzione amministrativa: tendenze attuali*, in *Amministrare*, 1970;
- TRUZZI S., *Riforme, Alessandro Pace: "Dalla Boschi solo sofismi. Il Senato rimanga elettivo"*, intervista ad Alessandro Pace, in *Il Fatto quotidiano*, 13 agosto 2015;
- TUCIDIDE, *La guerra del Peloponneso*, trad. it. P. Sgroi, Ispi, Milano, 1942;
- VICO G.B., *Principj di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni*, a cura di M. Veneziani, Olschki, Firenze, 1997;
- VICO G., *Opere 2: il diritto universale*, Pt 2, in F. NICOLINI (a cura di), *De Constantia iurisprudentis liber 2*, Laterza, Bari, 1936;
- VIGILANTI C. S., *Prove tecniche di recall: la revoca del mandato "intramovimento" (il caso, non riuscito, del m5s)*, in www.quadernicostituzionali.it, 2014;
- VILLONE M., *Una scommessa pericolosa*, in www.costituzionalismo.it, 31 gennaio 2014;
- VILLONE M., *Il Senato nella foresta*, in *Il Manifesto*, 12 agosto 2015;
- VILLONE M., *La legge 52-2015 (Italicum): da pochi voti a molti seggi*, in www.costituzionalismo.it, 22 giugno 2015;
- VIRGA P., *Il Partito nell'ordinamento giuridico*, Giuffrè, Milano, 1948;
- VIROLI M., *La libertà dei servi*, Laterza, Roma-Bari, 2010;
- VOLPI M., *Italicum: un sistema anomalo e antidemocratico*, in www.costituzionalismo.it, 5 giugno 2015;
- WAKEFORD T., *Citizen Juries: A radical alternative for social research*, in www.soc.surrey.ac.uk;
- ZAGREBELSKY G., *Un anno di parlamento abusivo*, in *Giur. cost.*, 3/2014;
- ZAMPETTI P.L. (a cura di), *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, Atti del I Congresso nazionale di dottrina dello Stato, La Nuova Europa, Milano, 1967;
- ZAMPETTI P.L., *Regime rappresentativo e regime democratico*, in *Il Politico. Riv. it. di Scienze Politiche*, 1967, 32;
- ZAMPETTI P.L. (a cura di), *Crisi e trasformazione delle istituzioni*, Atti del II Congresso nazionale di dottrina dello stato, Perugia, 9-11 febbraio 1968, Il Saggiatore, Milano, 1969;
- ZAMPETTI P.L., *Democrazia e potere dei partiti. Il nuovo regime politico*, Rizzoli, Milano, 1969;
- ZAMPETTI P.L. (a cura di), *Società civile e partecipazione politica*, Atti del III

- Congresso nazionale di dottrina dello Stato, Roma, 20-21 giugno 1970, Giuffrè, Milano, 1970;
- ZAMPETTI P.L., *La partecipazione popolare al potere. Una nuova alternativa al capitalismo e al socialismo*, Mursia, Milano, 1976;
- ZAMPETTI P.L., *La teoria della partecipazione politica come base di una nuova filosofia*, in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche*, Università degli Studi di Genova, 6-7, 1978-1979;
- ZAMPETTI P.L., *Il manifesto della partecipazione*, Dino, Roma, 1982;
- ZAMPETTI P.L., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti: la rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983;
- ZAMPETTI P.L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, in ID., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Giuffrè, Milano, 1993;
- ZAMPETTI P.L., *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, ECIG, Genova, 1995;
- ZAMPETTI P.L., *Partecipazione e democrazia completa. La nuova vera via*. Rubettino, Soveria Mannelli, 2002;
- ZOLA E., *Le prospettive della democrazia deliberativa*, in ID. (a cura di), *Dopo la politica. Democrazia, società civile e crisi dei partiti*, Edizioni dell'asino, Roma, 2008;
- ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994;
- ZOLO D., *I signori della pace*, Carocci, Roma, 1998.

Caposaldo storico del costituzionalismo contemporaneo, la sovranità del popolo oggi appare come un vano sintagma che se introdotto nella dialettica politica quotidiana vi figurerebbe come un inutile esercizio teorico. Le *performances* dei partiti, o almeno dei più, tuttavia, sono intrise di “utili” espressioni come *democrazia e partecipazione dei cittadini*. Anche questi sono slogan privi di effettività, ma se ne abusa. Questo avviene in un quadro deformato da leggi elettorali antidemocratiche, dal distacco degli elettori dal voto e dall’imporsi della globalizzazione capitalistica. Eppure nel costituzionalismo del Ventesimo secolo, buone leggi elettorali, partecipazione popolare e partiti democratici rappresentarono la diramazione vertebrale della sovranità del popolo. Siamo andati alla ricerca della distinzione fra inattuazione e inattualità per tentare di spiegare ai giovani che oggi sovranità del popolo, democrazia e partecipazione popolare sono termini che possono avere ancora un senso.

Carlo Di Marco è Professore aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico, presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università di Teramo dove insegna anche Legislazione ambientale dei beni culturali e del turismo. Sugli argomenti del presente volume è autore della monografia *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009. È curatore e co-autore in C. DI MARCO-F. RICCI-L.G. SCIANNELLA (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; C. DI MARCO-F. RICCI (a cura di), *La partecipazione (im)possibile? La democrazia e i suoi percorsi evolutivi*, Giappichelli, 2015 (in questa collana). È autore di vari saggi e articoli diritto costituzionale su riviste di livello nazionale e internazionale.

