



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,  
PARTECIPAZIONE

## Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell’assetto costituzionale italiano

di PAOLA MARSOCCI

**EFFETTIVITÀ E “SINCERITÀ”  
DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE  
SPUNTI SUI CAMBIAMENTI DELL’ASSETTO  
COSTITUZIONALE ITALIANO**

di *Paola Marsocci*

*Professoressa associata di Diritto costituzionale  
Sapienza – Università di Roma*

**ABSTRACT**

**ITA**

Il contributo prende le mosse da alcuni approcci ricostruttivi della nozione di partecipazione e ne evidenzia la differenziata propensione ad analizzare – anche nella prospettiva del metodo giuridico – non solo il diritto vigente, ma le azioni di singoli e gruppi sociali. Nel suo significato più ampio, che viene messo in risalto, la partecipazione è il modo di agire consapevolmente mirato a dare corpo alla democrazia come modello di convivenza prescritto dalla Costituzione. Emerge così che la partecipazione è principio che concorre a definire la forma di Stato (la realizza attraverso la libera espressione della persona nel contesto sociale) ed è azione che concorre a qualificare la forma di governo (ossia è modalità di espressione del sistema di poteri nella nostra democrazia, attraverso gli istituti della rappresentanza, gli strumenti istituzionali di partecipazione popolare e le “famiglie” di pratiche della democrazia partecipativa). Si esamina poi come il tema della partecipazione (in particolare, iniziativa, referendum e il nuovo istituto delle “consultazioni”) è stato affrontato nel DDL di revisione costituzionale in itinere, per arrivare a analizzare quanto sia determinante lo spazio che proprio il coinvolgimento popolare ha avuto e avrà su una riforma che sarà significativa anche per interpretare i principi della nostra forma di Stato.

EN

The essay analyzes the concept of popular participation not only watching at its constitutional foundations and the current legislation, but also practices of individuals and social groups. As a principle it contributes on defining the form of State and as action it qualifies the form of government (through representation mechanisms, institutional instruments of popular participation and “families” of practices of participatory democracy). Following, the issues of participation (in particular, the legislative initiative, referendum and new institution of "popular consultations") as dealt with in the project of Italian constitutional revision are also investigated. The concluding remarks highlight how popular involvement could be important in the ongoing reform and which impact constitutional reform will have on Italian system and on the interpretation of its constitutional principles.

**EFFETTIVITÀ E “SINCERITÀ”  
DELLA PARTECIPAZIONE POPOLARE  
SPUNTI SUI CAMBIAMENTI DELL’ASSETTO  
COSTITUZIONALE ITALIANO**

di Paola Marsocci

**SOMMARIO:** 1. *La Partecipazione alla sfera pubblica; 2. La partecipazione popolare al potere, ovvero alla sfera politica, come una delle forme di partecipazione alla sfera pubblica; 3. Proposta, controllo, azione; 4. La questione della partecipazione popolare nel DDL di revisione costituzionale Renzi-Boschi: iniziativa, referendum, “consultazioni”; 5. La questione della partecipazione al percorso di revisione costituzionale. Alcune considerazioni conclusive.*

## **1. La partecipazione alla sfera pubblica**

L’attuale rinnovato tentativo di portare a compimento un’ampia revisione costituzionale sollecita una riflessione sull’impatto che essa avrebbe non solo sui caratteri della forma di governo, ma sui principi strutturali del modo di essere della convivenza democratica, così come prescritti dalla Costituzione ossia sottratti alle contingenti e mutevoli intenzioni riformatrici delle maggioranze parlamentari. Proprio per questa ragione, è importante che tale patrimonio di principi sia interpretato, nel contesto dei mutamenti delle democrazie pluraliste, perseguendo instancabilmente l’obiettivo della loro effettività<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La partecipazione, oggetto delle presenti riflessioni, è emblematicamente il frutto di un processo che, come insegnato da C. MORTATI, *Principi fondamentali (art. 1-12)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 26, è radicato nelle norme costituzionali (specie negli artt. 1, 2, 3, 5, 17, 18, 21, 48, 50, 75, 138) allo scopo di portare ad una trasformazione sostanziale del rapporto tra Stato e comunità nella gestione del Paese. Sul nesso tra «concetto e realizzazioni» della democrazia, cfr. L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005, 4 ss. Sempre L. CARLASSARE, in *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, Milano 2012, § 4, ricordando che l’entrata in vigore della Costituzione italiana introduce una novità tale da rivoluzionare i rapporti sociali precedentemente consolidati, ponendo «al centro del sistema non più l’“individuo” astrattamente considerato, ma la “persona” nella

In tale ottica, la riflessione sulla partecipazione popolare appare quanto mai opportuna, in particolare nel confronto con i riflessi che su rappresentanza e governabilità (oggetto di altri contributi presenti in questo fascicolo della Rivista) avrebbe il nuovo assetto costituzionale, coinvolgendo le forme nelle quali, insomma, è declinato oggi il principio che «La sovranità appartiene al popolo» (art. 1 Cost.).

In questo lavoro, si intende prendere le mosse da alcuni approcci ricostruttivi della nozione di partecipazione, in quanto essi riflettono la differenziata propensione ad analizzare – anche nella prospettiva del metodo giuridico – non solo il diritto vigente, ma le azioni o “pratiche” partecipative di singoli e gruppi sociali. Si tratterà poi di esaminare come il tema della partecipazione popolare sia stato affrontato nella discussione parlamentare sul DDL di revisione costituzionale *in itinere* e di considerare quanto sia determinante lo spazio che proprio il coinvolgimento popolare ha avuto e avrà nella riforma. (Ri)Partire insomma dal quadro teorico – seppure delineato sinteticamente – per supportare l’analisi dell’attualità, tralasciando, nell’economia del contributo, la ricostruzione critica della storia e dei motivi dei precedenti tentativi di cambiamento del nostro assetto costituzionale.

Alla nozione di partecipazione, prevalentemente, la dottrina associa una «concezione estensiva» ed una «restrittiva»<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda la prima, «è intesa in senso davvero assai ampio, e cioè come generica partecipazione alla “vita” delle istituzioni e come apertura alla “consultazione” della società civile»<sup>3</sup>. Facendo riferimento in particolare alla definizione di Giuseppe Ugo Rescigno, essa ricomprende «tutte quelle numerose forme e modi attraverso cui i cittadini, singolarmente o a gruppi, direttamente o indirettamente, prendono parte a processi decisionali dei pubblici poteri»<sup>4</sup>. Per la

---

concretezza della sua vita, della sua situazione sociale, delle sue relazioni, nelle sue difficoltà, debolezze, limitazioni, in un mondo dominato da diseguaglianze», sottolinea come sia comprensibile che ci si debba confrontare con continui tentativi di neutralizzare la portata di quella che è «una visione non mitica, ma realistica della società».

<sup>2</sup> Riprendo le valutazioni espresse da M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall’ISSIRFA, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Roma, 4 luglio 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna 2005, 328. Così anche nella definizione di A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in

seconda ci si può riferire all’opinione di Massimo Luciani, in base alla quale essa, invece, «coincide con la compartecipazione ai processi decisionali pubblici ovvero con l’assunzione di responsabilità decisionali pubbliche» e fa riferimento agli istituti della partecipazione *stricto sensu*<sup>5</sup> (vari tipi referendum, iniziativa legislativa popolare, petizione).

Partendo dalla lettura del testo della Costituzione è comunque possibile osservare che, la prima volta che si incontra la parola partecipazione, questa rimanda ad un significato che, a mio avviso, è ancora più generale ed è prescritto tra i principi fondamentali: la partecipazione come apertura al sociale, meglio, come promozione dell’attivismo individuale nel sociale, indipendentemente dalla qualità del rapporto tra gli istituti al suo servizio e gli istituti al servizio del principio di rappresentanza. Mettere in evidenza anche questa possibile interpretazione, permette di anticipare una prima osservazione critica sul modo, forse prevalente in dottrina, di analizzare la partecipazione soprattutto come valida risposta – in termini di ausilio – alla crisi della democrazia rappresentativa<sup>6</sup>.

---

*Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*, Giuffrè, Milano 1982, 518, le «manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee».

<sup>5</sup> M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, con riferimento alle esperienze regionali, osserva «le definizioni più rigorose di “partecipazione popolare” sono senz’altro da preferire, come quelle che, per un verso, rendono meno probabile l’equivoco sulla portata delle garanzie statutarie e, per l’altro, pongono in luce i termini propriamente istituzionali della questione, collegando operativamente il fine (la crescita democratica della comunità regionale) con i mezzi». Cfr., anche ID., *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005; M. VILLONE, *Gli istituti di democrazia diretta nella recente legislazione regionale*, in AA.VV., *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*, supplemento al n. 4-5/1989 di *Democrazia e Diritto*.

<sup>6</sup> Sui limiti e rischi delle ricostruzioni teoriche della nozioni di democrazia “partecipativa” come realtà alternativa alla democrazia rappresentativa cfr. F. BILANCIA, *Conclusioni*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: Il federalismo come metodo di governo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova 2011, 367 ss. La preferenza per un modello di integrazione e complementarietà è stata di recente riaffermata da A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Diritto pubbl.*

A questa terza concezione vorrei quindi riferirmi, nella prima parte del ragionamento, parlando di *partecipazione alla sfera pubblica* (o *partecipazione alla Res publica*). Quest'ultima si avvicina alle riflessioni di Norberto Bobbio sul valore anche "pedagogico" di democrazia. La democrazia sostanziale (meno ingannevole e insincera) è concetto a lungo sottolineato da questo autore in quanto fondato sulla partecipazione "diretta", e non soltanto mediata dai partiti, del "nuovo cittadino" repubblicano. L'idea di fondo che la politica debba «disseminarsi nei luoghi decisivi del tessuto sociale»<sup>7</sup> sembra riaffiorare anche nel dibattito attuale e, per certi aspetti, si tratta di un richiamo allo spirito della prima fase della interpretazione e della attuazione costituzionale, tornando ad essere sollecitati il senso di responsabilità individuale e l'intelligenza critica collettiva, l'attivismo civico e la visione, appunto, partecipativa della democrazia. In questo stesso senso, è già stato analizzato e definito come "prezioso" il «patrimonio della partecipazione per un sistema democratico meno asfittico. Esso garantirebbe un surplus di dinamicità che nasce dalla capacità di utilizzare i soggetti e le individualità che operano entro la società civile anche per la gestione

---

*europo. Rassegna on line*, 2015, 6, a parere del quale «oggi, proprio la crisi dei partiti e della rappresentanza, attraverso i suoi meccanismi classici, richiedono un ragionamento intorno al ruolo della comunità all'interno dello Stato, ma non subordinata allo Stato, quale frutto e garante della statualità stessa...Una sorta di processo continuo di formazione della sovranità dal basso e proprio per questo armonico – ed espansivo – della sovranità popolare stessa».

<sup>7</sup> Cfr. la recente ricostruzione di E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, in particolare quella relativa alla prima fase del pensiero dell'A., laddove egli intendeva contribuire ad affermare «un nuovo ideale di una democrazia come «costruzione dello stato dal basso per opera del popolo costruttore», che egli definisce, appunto, «democrazia diretta», ma «non nel senso astratto e puramente ideologico del Rousseau, che voleva l'eliminazione di ogni forma di rappresentanza, ma nell'unico senso in cui si può parlare, rimanendo sul terreno delle possibilità concrete, di democrazia diretta, vale a dire nel senso di una collaborazione effettiva di tutti i cittadini attivi alla cosa pubblica attraverso il massimo decentramento, mediante la molteplicità degli istituti rappresentativi, per opera della vivificazione dello stato, cioè della volontà generale proponente e deliberante, in ogni piccolo centro abitato, in ogni officina, ovunque si lavora e si costruisce»; cfr. anche le considerazioni di quello stesso A., riportate da V. MARCENÒ, *Bobbio "al di là di Kelsen". Il superamento dell'etica dell'indifferenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015. Sul punto dell'uguaglianza politica, come inclusività ed equipollenza, anche M. BOVERO, *Autocrazia elettiva*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2015.

della cosa pubblica, per il governo politico della società, per il conseguimento degli obiettivi sociali che la nostra Costituzione impone»<sup>8</sup>.

È possibile, e a mio avviso è necessario ancora oggi, interpretare in tal modo quanto scritto nell'art. 3, secondo comma. In quella disposizione, la parola partecipazione compare appunto per la prima volta ed è aggettivata come “effettiva”, permettendo al pensiero di andare subito alla concretezza delle relazioni sociali; inoltre essa è posta immediatamente dopo il riferimento al “pieno sviluppo della persona umana”, consentendo di ragionare sul nesso ineliminabile tra individuo e comunità; è poi connessa alla solidarietà (prescritta come principio nel secondo comma dell'art. 2), perché – anche in questo caso – sono indicati quegli stessi tre ambiti, “politico, economico, sociale”, in cui una persona si muove nello Stato comunità<sup>9</sup>. È necessario, però, anche continuare a sottolineare che l'art. 3 tiene insieme partecipazione e lavoro: il lavoro è la qualità che accomuna inevitabilmente i cittadini e non solo nella loro “condizione umana”, proprio in quanto espressione di agire partecipativo<sup>10</sup>.

In questo suo significato, che prima ho definito ancora più generale, partecipazione è allora il modo di agire consapevole di individui e gruppi che intendono dare corpo alla democrazia come modello di convivenza prescritto dalla Costituzione. Ciò è utile per

---

<sup>8</sup> G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009, 1.

<sup>9</sup> Condivisibile pienamente è la posizione di chi ritiene, come U. ALLEGRETTI, *Note sull'esperienze e il senso costituzionale dei “movimenti”*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino 2005, 57, che le formazioni sociali (in specie i movimenti) non siano solo espressione della messa in pratica di libertà costituzionali, «ma elemento che concorre a qualificare con un suo specifico ruolo l'ordinamento complessivo».

<sup>10</sup> G. FERRARA, *I diritti del lavoro e la costituzione economica italiana ed in Europa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2005, 2, «Se è vero che la connotazione che identifica la condizione umana è il lavoro, è vero anche che è il lavoro che la qualifica. È vero anche che riconoscere dignità alla condizione umana equivale a riconoscere dignità alla condizione umana di lavoratrice e di lavoratore. Che è poi quella che coglie della condizione umana non soltanto il tratto che la accomuna, ma che la accomuna in quanto collega l'una condizione all'altra e tutte nella produzione della ricchezza sociale, e può riscattare, perché massimamente umana e provvista di tutta la dignità che perché tale deve esserle riconosciuta, anche il prodotto del lavoro umano, riscattarlo dalla forma di merce, in quanto e per quanto intriso di dignità sociale, di quella stessa socialità che è incorporata nella ricchezza prodotta». Cfr. anche ID, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in G. CASADIO (a cura di), *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Ediesse, Roma 2006, 109 ss.

realizzare le pretese costituzionali di esercizio e tutela (almeno) dei diritti presenti in quel testo<sup>11</sup>, e non solo le forme prescritte per la vita delle istituzioni democratiche. Il “corpo” ossia la “forma” è quella che si va determinando storicamente, non esistendo un unico e specifico modello di democrazia, ma esempi di democrazia, modelli di culture praticate che si può ambire a rafforzare, difendere o anche diffondere, purché nel dialogo pacifico tra popoli<sup>12</sup>.

Dunque, nell’ordinamento costituzionale vigente la democrazia si esprime e si afferma valorialmente come attiva partecipazione in senso solidaristico ed inclusivo<sup>13</sup>, mai coercibile, benché ovviamente un comportamento inattivo semmai è sanzionabile, laddove siano previsti obblighi specifici (per tutti valgono gli esempi dell’imposizione fiscale o dell’obbligo scolastico). Ma si esprime anche nel senso del *proficuo utilitarismo* di chi è consapevole che i margini di progresso individuale sono decisamente più ridotti, se non intervengono miglioramenti collettivi e generalizzati; questo, ovviamente, a meno che non si appartenga a quei circoli di privilegiati, davvero numericamente sempre più ristretti. Come si vede, la partecipazione attiva alla *Res publica* è, in questo senso, anche connessa al principio della redistribuzione della ricchezza.

Anche di fronte alle apparenti conclusioni – non esaltanti – dei cicli storici della nostra esperienza politica e civile, quelle iscritte nella Carta, continuano quindi ad essere “promesse da mantenere” e non “promesse non mantenute”. Non possiamo continuare a riporre ottimistica fiducia nella capacità dei partiti politici di autoriformarsi, *dovendo* – pur nelle loro rinnovate forme – continuare ad essere mediatori virtuosi degli equilibri democratici sia istituzionali sia sociali, e non accordare la stessa fiducia nella capacità degli individui e dei gruppi sociali di fare la loro parte anche con altre leve, di farsi *demos* (o *civitas*) giudizioso ed affidabile, e non massa strumentalizzabile (il Kantiano uso pubblico della propria ragione

---

<sup>11</sup> G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa*, cit., I, parla di «virtualità concrete possedute dal paradigma della partecipazione».

<sup>12</sup> In questa prospettiva, sulle radici globali della democrazia A. SEN, *La democrazia degli altri*, Mondadori, Milano 2004. Un’ampia ricostruzione anche in L. CANFORA, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Laterza, Roma-Bari 2006.

<sup>13</sup> Mai coercibile, benché ovviamente un comportamento inattivo semmai è sanzionabile, laddove siano previsti obblighi specifici, per tutti valgono gli esempi dell’imposizione fiscale o dell’obbligo scolastico.

continua a essere antidoto formidabile a molti mali). È necessario insomma ribadire, più realisticamente, che la partecipazione nei sistemi che ambiscono a mantenersi democratici deve essere studiato come fenomeno che ha *questo* livello di complessità – anche e soprattutto nell’era digitale – e che esso non deve essere “compresso”, ma gestito, tenendo fermo il nesso di complementarità tra politica e diritto (costituzionale).

Vorrei continuare, brevemente, a mettere in luce la parola così come essa compare nel testo della Costituzione. Dopo i «Principi fondamentali», troviamo solo il verbo partecipare, non più il sostantivo partecipazione. Certamente, l’azione del prendere parte ha diverse implicazioni di significato, ma, quando quel lemma è usato ha sempre un *surplus* di valore semantico: implica consapevolezza e responsabilità e, dunque, incisività dell’azione. Non è mai (giuridicamente) indifferente, insomma, quello che i soggetti coinvolti fanno ai fini della effettività delle procedure entro le quali la loro presenza è inserita. Benché presente nella seconda parte della Costituzione, sono però minime le “tracce” linguistiche della partecipazione nelle disposizioni costituzionali relative ai referendum, alla petizione, all’iniziativa legislativa popolare (la parola è presente solo nel primo caso); in questa parte della Carta, l’uso di questo verbo indica sempre la possibilità per soggetti istituzionali o per cittadini-elettori di avere un ruolo specifico entro procedure connesse all’assolvimento di funzioni o competenze pubbliche: partecipare al referendum (art. 75, comma 3 e 4), partecipare all’elezione del PdR (art. 83, comma 2), partecipare (la Corte dei Conti) al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, comma 2), partecipare alla funzione giurisdizionale ed all’amministrazione della giustizia (art. 102, comma 3 e 108, comma 2), partecipare (le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano) alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari (art. 117, comma 5) e compartecipare (gli enti territoriali e locali) al gettito di tributi erariali (119 comma 2)<sup>14</sup>.

Da queste prime considerazioni emerge che la partecipazione è *principio* che concorre a definire la forma di Stato (la rende vitale e

---

<sup>14</sup> Nel DDL di revisione costituzionale *in itinere* il verbo partecipare è declinato più volte e, nelle disposizioni modificate, compare anche negli articoli 55, comma 3; 64, comma 6; 70 comma 1, 71 comma 4.

reale, attraverso la libera espressione della persona nel contesto sociale) ed è *azione* che concorre a qualificare la forma di governo (ossia è modalità di espressione del sistema di poteri nella nostra democrazia, attraverso gli istituti della rappresentanza, gli strumenti istituzionali di partecipazione popolare e le “famiglie” di pratiche della democrazia partecipativa).

## **2. La Partecipazione popolare al potere, ovvero alla sfera politica, come una delle forme di partecipazione alla sfera pubblica**

Nella sua essenziale definizione la democrazia è il contesto in cui il popolo partecipa al governo dello Stato (*polis*); resta così auspicabilmente praticabile la proposta di utilizzare proprio la categoria «partecipazione» come categoria unificante dei due – in realtà non contrapposti – modi di qualificare la democrazia, rappresentativa e partecipativa<sup>15</sup>.

Prendere parte richiede che ci siano vie e opportunità concrete di influire sui processi decisionali, che ci siano spinte a percorrerle (*motu proprio* o su iniziativa di altri) e ci siano i veicoli adeguati a garantire effettive possibilità di realizzare i propri obiettivi. È opportuno dunque proseguire il ragionamento dalla considerazione che dalla partecipazione alla sfera pubblica sia possibile distinguere, non certo separare, la partecipazione alla sfera propriamente politica, al “governo” della cosa pubblica inteso nella sua accezione più ampia.

Questa tiene insieme il voto e il concorso tramite i partiti alla determinazione della politica nazionale con gli istituti appena richiamati del referendum, della petizione, della iniziativa legislativa popolare, ma anche con gli istituti e le pratiche di partecipazione democratica *tout court*<sup>16</sup>; tali istituti sono accomunati dal fatto di permettere al cittadino elettore (e anche a chi abbia un legame stabile

---

<sup>15</sup> M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Atti del convegno *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. CARLASSARE, Cedam, Padova 2004, 181 ss.

<sup>16</sup> Nella nota accezione di U. ALLEGRETTI. Cfr. anche AA. VV. (a cura di A. VALASTRO), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli 2010; cfr. anche AA. VV. (a cura di G. C. DE MARTIN - D. BOLOGNINO), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova 2010.

con il territorio e la sua comunità, come nel caso dei referendum consultivi o propositivi in alcune esperienze regionali e nelle pratiche della democrazia partecipativa) di esercitare una quota di potere (funzione) pubblico o meglio di compartecipare al suo esercizio. Infatti, anche quegli tra gli strumenti appena citati che non sono direttamente connessi alla rappresentanza politica sono compatibili con il parlamentarismo, come argomentato dalla maggior parte della dottrina che anzi ne segnala il ruolo di *integrazione* nell’equilibrio costituzionale<sup>17</sup>. La stessa democrazia rappresentativa si rivitalizza se si riafferma e rilancia una lettura del modello costituzionale che ponga alla base del circuito della rappresentanza proprio i corpi sociali, partiti e altre formazioni politiche, chiamati a svolgere un ruolo “privilegiato” nell’essere strumenti effettivi di realizzazione per il singolo del principio di solidarietà politica, rispetto al quale a mio avviso il principio di partecipazione è imprescindibilmente connesso.

Mettere al centro delle riflessioni il concetto di partecipazione permette, inoltre, di valorizzare il “potere” dei cittadini di usare strumenti di condizionamento e di indirizzo delle politiche pubbliche e al tempo stesso di disvelare la finzione giuridica del «popolo sovrano» (art. 1), popolo che comunque deve almeno condividere con le istituzioni rappresentative l’esercizio di tale sovranità. È sempre Rescigno ad affermare che, in un contesto pluralistico: «gli strumenti di democrazia diretta e di democrazia rappresentativa diventano momenti, sia pure importanti e significativi, della partecipazione e acquistano dunque le caratteristiche di momenti e di strumenti attraverso cui il popolo viene invitato ed ha la possibilità di partecipare a processi decisionali di altri»<sup>18</sup>.

In sintesi, qualificare la democrazia come “politicamente” partecipativa riuscirebbe a spiegare meglio il modello democratico vigente e permetterebbe di evidenziare non solo la compatibilità, ma l’equilibrio tra modalità espressive di DR e di DP.

Tuttavia, mi interessa qui sottolineare, come sopra accennato, che nella «concezione restrittiva», la partecipazione istituzionale che ha un impatto sui procedimenti decisionali politici è descritta, in particolare da Luciani, con queste caratteristiche: «a) si articola in istituti e

---

<sup>17</sup> Cfr. più recentemente M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi* Franco Angeli, Milano 2012, spec. 70 s.

<sup>18</sup> G.U RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 329.

procedimenti formalizzati e tipizzati dal diritto (in genere dalla Costituzione o tutt'al più dalla legge); b) si dirige all'attivazione, completamento o definizione dei procedimenti decisionali pubblici, in particolare quelli politici; c) si struttura attraverso l'attribuzione di diritti politici; d) può essere praticata da tutti i cittadini, a prescindere dal loro inserimento in qualsivoglia gruppo sociale e genere in base alla sola condizione di essere titolari dei comuni diritti politici»<sup>19</sup>. In questa ottica, resta allora distinta e forse distante l'altra concezione – quella «estensiva»<sup>20</sup> – per la quale la democrazia qualificata come partecipativa si dimostra valida, se riferita a tutte quelle circostanze in cui l'intervento dal basso di gruppi organizzati o di singoli individui non riguardi decisioni *strettamente* politiche, ma amministrative sia a livello centrale sia a livello territoriale e locale. Quest'ultima, secondo la nota definizione di Allegretti, non esprime una forma surrettizia di democrazia diretta, ma dà spazio a «dispositivi di intervento diretto dei cittadini – espressione che comprende anche gli stranieri coinvolti da un legame specifico col nostro paese – nelle attività decisionali delle istituzioni pubbliche. Intervento che, sulla base di un riconoscimento reciproco tra cittadini e istituzioni, legittima i singoli cittadini in quanto tali, eventualmente anche riuniti in forma associativa, ad agire nell'ambito di procedure pubbliche articolate, con la capacità di esprimersi per via di argomentazioni (dunque con quello che si denomina processo “deliberativo”) e con l'obiettivo di rendere loro possibile un'influenza effettiva sulle decisioni finali»<sup>21</sup>.

Voglio sottolineare che, anche se in tale contesto si fa esplicito riferimento alla compartecipazione alla sola funzione esecutiva-amministrativa<sup>22</sup>, da quest'ultima definizione emerge una sorta di *attrito* tra partecipazione e rappresentanza politica. Non compensazione virtuosa ma competizione, confermata poi dalla realtà degli ultimi anni, laddove la spinta (storica) alla partecipazione nella gestione delle cose pubbliche ed alla determinazione delle politiche pubbliche è considerata come uno degli effetti della crisi della

<sup>19</sup> M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*. Art. 75, cit., 40.

<sup>20</sup> Così qualificata dallo stesso LUCIANI, *ibidem*.

<sup>21</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano 2011, 299 ss

<sup>22</sup> Sul punto le osservazioni di M. CARRER, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2014.

rappresentanza e del più generale fenomeni del *deficit* democratico, della disaffezione e dell’allentamento dei cittadini dalla politica “tradizionalmente” mediata. In questa prospettiva, la partecipazione non offre equilibrio – funzionale anche in funzione di controllo o di proposta – alla rappresentanza ma vi si contrappone, anche allo scopo di bypassare i parlamenti come mediatori tradizionali<sup>23</sup>.

Si parla infatti, in termini non strettamente giuridici, di “attività politica non convenzionale” per descrivere la tendenza crescente che porta i cittadini a mobilitarsi al di fuori dei canali tradizionali della vita politica, partecipando alle attività di protesta, ma anche a quelle tese a costruire alternative politiche e sociali; nei recenti sviluppi delle analisi politologica e sociologica si sottolinea appunto che, più che ad iscriversi ed a partecipare alla vita interna dei partiti e ad andare a votare, molti preferiscono attivarsi direttamente nell’organizzazione di comitati, collettivi, associazioni e, più in generale, nell’universo dei c.d. movimenti sociali<sup>24</sup>.

Dunque, a me sembra che nella prima concezione, quella restrittiva, la partecipazione “istituzionale” abbia funzione integrativa del principio di rappresentanza politica, anche quando l’obiettivo è quello di contrastare una decisione (si pensi al referendum abrogativo o a quello – se correttamente inteso – oppositivo, interno alla procedura di revisione costituzionale); mentre nella seconda, quella estensiva, anche quando essa si presenta in forma collaborativa e non antagonista (come nel caso della partecipazione al procedimento amministrativo, nella forme obbligatorie di concertazione ed in quelle di consultazione pubblica disciplinate dall’ordinamento) la partecipazione sia in *contrasto* con la rappresentanza politica, la quale ha in sé sempre qualcosa (le procedure) che servono da filtro e qualcuno (i partiti o le altre formazioni politiche che concorrono alla composizione delle

---

<sup>23</sup> Ha osserva, tra gli altri, M. LUCIANI, *Revista catalana de dret públic*, n. 37, 2008, 166 s., che «un sistema rappresentativo nel quale i meccanismi di responsabilità e di responsabilità funzionano e i partiti sono saldamente presenti e legittimati nella società civile, il referendum e l’iniziativa popolare possono essere assorbiti facilmente, mentre in un sistema frammentato e con partiti deboli, assistito da un flebile consenso per le istituzioni rappresentative, l’evocazione della partecipazione popolare può alterare tanto profondamente il giuoco politico da destabilizzare la forma di governo»; analogamente, ID., *Governo (forme di)*, *Enc. dir.* Annali III, Giuffrè, Milano 2010, 563.

<sup>24</sup> Cfr. P. NORRIS, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, New York 2002; M. COTTA, D. DELLA PORTA, L. MORLINO, *Fondamenti di scienza politica*, Bologna, il Mulino 2004.

assemblee rappresentative) che servono da mediatori<sup>25</sup>. Inoltre, nella DP la comunicazione tra partecipante sociale e decisore è diretta ed i gruppi che la attivano o che sono invitati dalle istituzioni a farlo sono (autoriconosciuti) portatori di specifici interessi, seppur magari ampiamente condivisi.

La partecipazione politica nella concezione restrittiva è, insomma, dentro il sistema rappresentativo come “normale” espressione della sovranità popolare; la partecipazione *tout court* alle decisioni pubbliche (sia al momento della loro deliberazione, sia al momento della loro realizzazione), anche se necessariamente intercetta le azioni dei soggetti istituzionali legittimati ad assumerle, tuttavia crea un nesso, una comunicazione diretta, attraverso forme ulteriori e differenziate da quelle di cui si avvale il circuito formale della rappresentanza politica<sup>26</sup>.

Questo non comporta, ed anticipo una conclusione, che per entrambe non ci sia spazio nella trasformazione della sfera politica a cui stiamo assistendo. Però non credo neanche nell’automatismo della interrelazione virtuosa tra DR e DP. Non oggi, almeno.

### 3. Proposta, controllo, azione

Come prima accennato, chi analizza il diritto anche nella prospettiva della politica del diritto ritiene da tempo che a spingere verso la teoria e la pratica di tale attività politica non convenzionale siano state le modificate condizioni della democrazia rappresentativa che si sono presentate, con più evidenza, ad un certo punto della nostra storia repubblicana<sup>27</sup>. In particolare, la trasformazione della forma partito e del sistema dei partiti, al tempo stesso causa ed effetto delle trasformazioni dei sistemi elettorali<sup>28</sup>. In buona sostanza, il

---

<sup>25</sup> Sul rapporto tra sovranità popolare e comunità intermedie (partiti innanzitutto), G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. di diritto pubblico*, 2, 1965, spec 278.

<sup>26</sup> Si pensi alle tante questioni connesse all’applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale.

<sup>27</sup> A. BURGIO, *Fascino e illusioni della democrazia diretta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.

<sup>28</sup> Anche se, ovviamente, non solo alle cause interne occorre guardare; ulteriori considerazioni in P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, ES, Napoli 2012, spec. 139 ss.

modello ha retto per più di trent'anni, dimostrando l'efficacia anche degli anticorpi interni alla stretta logica della DR. Si è trattato di partiti strutturati, capaci di raccogliere e portare a sintesi molte istanze dei gruppi sociali, ma anche “idealmente” connessi alle altre organizzazioni determinanti per la politica generale, come i sindacati; di un sistema elettorale proporzionale e dunque includente per definizione<sup>29</sup>; di un sistema delle *élite* culturali molto più accentrato e chiuso, dunque stabile, forte e influente (scuola, Università, grandi gruppi industriali nazionali) e, non da ultimo, di un tessuto sociale più omogeneo, anche economicamente.

Gli spazi concessi all'intervento diretto di singoli e formazioni sociali non strutturate politicamente sono stati per molto tempo residuali e/o confinati nella irrilevanza giuridica. Oggi non è affatto così.

Prendiamo il caso del referendum abrogativo (senza pretesa di rivedere nulla di nuovo, ma di rimarcare alcune cose ai fini del presente ragionamento), che è elemento inserito nel novero degli strumenti partecipativi istituzionali, direttamente previsti dalla Costituzione anche al fine di caratterizzare – contribuendo a realizzarla nella sua pienezza – la forma politica rappresentativa: nella storia della sua attuazione esso ha sempre mantenuto la forza di attivare un dialogo tra rappresentanti e rappresentati. Il referendum *ex art. 75* ha però anche, più di altri istituti, messo a nudo la capacità manipolatoria delle forze politico-partitiche rispetto ai suoi effetti sia politici sia giuridici. Anzi, di recente, è stato un istituto che più di altri ha fatto da cartina di tornasole per saggiare il tasso di “antipolitica”, di sfiducia, di disinteresse e disincanto del corpo elettorale che, chiamato in causa direttamente ed investito dalla Costituzione del potere di incidere con effetto diretto ed immediato sulla funzione legislativa, ha constatato più volte la distanza tra forma (prescritta) e realtà; si è visto smaccatamente tradito ed ha visto traditi la lettera e lo spirito della Costituzione (principi della cer-

---

<sup>29</sup> Ribadisce A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, 16 che «Il punto di svolta del dibattito si ha quando la polemica antipartitocratica (largamente e giustamente fondata) diventa sfiducia nello stesso strumento del partito come strumento in sé e per sé capace di trovare il punto di equilibrio tra la propria visione del mondo e il bene comune». Sulla questione cfr., G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa* in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, Napoli 2009, V, 1777 ss.

tezza del diritto, fiducia, responsabilità e responsività). Anche la legittimazione della Corte è stata messa sotto stress per le tante questioni connesse ai quesiti che si sono avvalsi della tecnica del ritaglio manipolativo. Queste circostanze hanno “dinamizzato” (come molti autori dicono) il circuito democrazia/rappresentanza, ma nel senso di spingerlo verso il “fuori” della rappresentanza, e di invogliare verso l’uso di altri strumenti della democrazia partecipativa (*hearings*, *Dèbat public*, consultazioni pubbliche telematiche e non).

Esempi come questo fanno emergere come il dialogo tra DR e DP metta in competizione le due forme, spesso peraltro con un effetto di imitazione reciproca al ribasso.

La seconda tende oggi a “rieditare” dinamiche e tecniche della rappresentanza, prima tra tutte la richiesta di proceduralizzazione, con l’inserimento di garanzie minime e l’attenzione all’efficienza ed all’efficacia, nonché al controllo *ex post* delle pratiche. A loro volta, i tentativi di rivitalizzare la DR si nutrono di inneschi di meccanismi sperimentati nelle pratiche della DP; si pensi al sorteggio, al ricorso agli esperti (“saggi” o facilitatori, tecnici e autorità di gestione indipendenti), al potenziamento delle attività informali, al depotenziamento del momento assembleare di discussione e deliberazione, alle proposte di sostituire il divieto di mandato imperativo con il mandato diretto o con l’istituto del *recall*<sup>30</sup>.

Inoltre, valutando diacronicamente le esperienze di coinvolgimento attivo dei gruppi sociali nei processi decisionali pubblici, l’ordinamento giuridico italiano sembra aver risposto alla domanda di partecipazione riproducendo, in una certa fase del percorso storico dell’attuazione costituzionale, i classici meccanismi della democrazia rappresentativa pur in ambiti nuovi o rinnovati (si pensi a quanto accaduto negli anni ‘70, con la istituzione di organi collegiali con poteri consultivi ma anche deliberativi nelle scuole, nelle Università, nei consigli circoscrizionali delle città ecc.<sup>31</sup>); oggi, all’esatto opposto, esso sembra limitarsi a mettere a disposizione spazi, non selettivi, di amplificazione delle istanze sociali (i contemporanei portali *web* istituzionali).

---

<sup>30</sup> Su quest’ultimo istituto, alcuni spunti critici in L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, cit., 198.

<sup>31</sup> Cfr. V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in AA. VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano 1988, 79 ss.

Si può anche dire che gli antidoti alle derive non auspicabili della DR si trovano in alcuni modelli di DP, ma a mio avviso è più corretto osservare che i vizi dell’una sono speculari ai vizi dell’altra ed è forse in questo senso (ossia proprio per gli aspetti meno compatibili con i fondamenti del costituzionalismo) che traspare il nesso più stretto tra le due forme.

A degenerazioni populiste e/o plebiscitarie della DR (si pensi all’uso strumentale del referendum oppositivo *ex art.* 138 che da istituto di garanzia si è fatto strumento di autolegittimazione dei proponenti) si abbinano usi propagandistici e velleitari della DP (si pensi all’“abuso” delle consultazioni pubbliche *on line*). A mostrarlo sono anche le nuove forme di protagonismo ed autolegittimazione – quasi personale – che alcuni istituti vigenti come le petizioni in ambito Ue o le audizioni informali presso le nostre Assemblee parlamentari sembrano incentivare, e che un certo uso delle nuove tecnologie rende possibile e contribuisce a promuovere.

L’attivismo partecipativo ha mutuato persino un certo odierno tratto caratteristico del sistema politico tradizionalmente inteso: la sua autoreferenzialità, «preoccupante tendenza delle società post-ideologiche»<sup>32</sup>, e – proprio per questo – motivazione e collante principale delle spinte al ricorso alla DP. Quest’ultima soffre di analoga spinta alla autoreferenzialità quando travalica in promozione autarchica di piccoli e piccolissimi gruppi di individui, con scarsa ambizione a rappresentare istanze collettive, dopo essersi fatti carico di raccoglierle e portarle (come si diceva un tempo) a sintesi propositiva. Le costellazioni di associazioni, movimenti, lobby su temi ampi di discussione politico-istituzionale (l’esempio della *governance* di Internet è tra i più illuminanti) hanno la caratteristica comune di essere molto articolate, numericamente e culturalmente, ma anche di spendere – nella frammentazione – notevole quantità di energia per trovare il proprio legittimo spazio di visibilità, riconoscibilità ed azione.

Si direbbe questo il sintomo della vivacità di un sistema che ambisce ad essere effettivamente pluralista, in realtà – al netto dell’azione di potente stimolo al dibattito – molto rivela della fragilità di fronte al potere che, non solo tende ad accentrarsi (negli Stati come

---

<sup>32</sup> G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa*, cit., 4.

nell'Ue<sup>33</sup>), ma a trasferirsi fuori dai circuiti politici-rappresentativi delle democrazie che abbiamo avuto il privilegio di sperimentare<sup>34</sup>.

Quanta effettiva soddisfazione possono trovare le richieste di partecipazione, di attivismo, di reazione civile e organizzata davvero molto presenti e diffuse, delle tante soggettività – frutto di spontaneismo più o meno colposo – in continua trasformazione e ricerca di spazi di autopromozione?

Stigmatizzare queste incongruenze induce, me per prima, a collocare nella fisiologia quella prima lunga fase di attuazione costituzionale e nella patologia quella in cui oggi appariamo immersi. Così anche sembra facile rispondere alla domanda: quale tra la fisiologia e la patologia gode oggi di migliore stampa? Certamente, però, resta impegnativa la verifica di quanto la rappresentazione (non solo quella mediatica, ma anche quella scientifica) corrisponda alla realtà. Altrettanto complessa appare l'analisi delle, senz'altro differenziate, dinamiche che è possibile osservare a livello europeo comunitario, a livello nazionale, a livello regionale e locale<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme*, cit. 5, mette in luce criticamente il legame tra 'partecipazione', 'sussidiarietà', 'federalismo' e *governance*, proprio per esaminare di quest'ultima tutti i lati negativi (a partire dal Libro bianco sulla *Governance* Europea che la Commissione ha pubblicato nel 2001), «la "nuova" *governance* riassume il complesso delle relazioni ridisegnate dal nuovo assetto osmotico dei rapporti tra pubblico e privato. È un assetto dei meccanismi decisionali che non è più convenientemente rappresentabile con le tradizionali categorie delle "forme di governo" ....(ma) serve a fissare l'attenzione sul modo in cui il complesso di protagonisti, in parte pubblici e in parte privati, in parte legittimati dalla rappresentanza democratica e in parte promossi dal mercato, negoziano le decisioni destinate a ricadere sulla società nel suo complesso» ed è la partecipazione, in questo contesto, che rischia di trasformarsi nel Cavallo di Troia appunto della *governance*. Di diverso parere circa le potenzialità della "dimensione partecipativa" alla prova dei fatti è A. LUCARELLI, *op. ult. cit.*, 11, che sottolinea come «l'idea è che la qualificazione della comunità all'interno dello Stato non determini *tout court* un indebolimento del diritto pubblico, né la trasformazione dei processi di *government* in *governance* o del diritto (*law*) in diritto mite (*soft law*), ma piuttosto induca a ragionare intorno ad una nuova dimensione del diritto pubblico e a nuove declinazioni della democrazia, oltre i meccanismi ed agli strumenti classici della rappresentanza politica».

<sup>34</sup> Parla di «rincorsa a succedanei anarchici della rappresentanza politica», M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del "valore" di uno Stato concreto*, in *Dem. e dir.*, n. 2/2014, 8.

<sup>35</sup> Si pensi alla revisione costituzionale del titolo V e poi all'attuazione del federalismo, «Questa sostanziale vaghezza costituzionale – ovvero assenza di modelli – ha impedito di cogliere quel che invece è la parte più nobile del dibattito federalista, che – come si dovrebbe sapere – non è solo un modo di distribuzione e organizzazione dei poteri sovrani

Si può continuare a sostenere la tesi della validità dei principi del costituzionalismo moderno e della perdurante efficacia del metodo dell'interpretazione evolutiva della Carta, senza offrire una lettura più attenta di come si integrino davvero le “trasfigurazioni” della rappresentanza e le trasformazioni dell'attivismo civico?

La domanda è smaccatamente retorica: le attuali democrazie sono tali *in quanto* costituzionali, ossia nella misura in cui gli strumenti di esercizio della sovranità popolare risultino conformati e limitati da una legge superiore che riconosca e garantisca i principi di libertà e di eguaglianza. Continua a essere valido lo sforzo di «definire» la democrazia, ossia rendere riconoscibili e accettate le sue caratteristiche sostanziali, qualificandone le esperienze. Paradossalmente, la rivendicazione delle sovranità statuali, la rinnovata logica della negoziazione tra governi (dentro e fuori l'Ue), e le diverse spinte nazionalistiche determinate dalle emergenze in atto, non certo solo economiche, forse ci garantiranno ancora tempo per costruire un nuovo equilibrio interno tra istituzioni e corpi sociali.

Tuttavia come procedere?

#### **4. La questione della partecipazione popolare nel DDL di revisione costituzionale Renzi-Boschi: iniziativa, referendum, “consultazioni”**

Vediamo allora, almeno, come le istituzioni e la politica in senso tradizionale stanno procedendo: partiamo dal dato del DDL

---

diverso da quello più tradizionalmente legato al centralismo dello Stato moderno, ma coinvolge anche un diverso rapporto tra governanti e governati, tra i poteri complessivamente intesi e il concreto modo di conformarsi della società civile: insomma riguarda tanto la forma di governo quanto quella di Stato, in un intreccio che tende ad includere, anziché escludere tutti i soggetti dell'ordinamento... Disinteressandosi, invece, dei riflessi che tale diversa distribuzione poteva esercitare sui soggetti reali e sull'organizzazione della società civile in particolare nel loro rapporto con i poteri istituzionali...la riforma federale (ha) operato a senso unico, favorendo esclusivamente la moltiplicazione degli spazi riservati e chiusi del ceto politico locale, non invece aprendosi alla società. Il che – non da ultimo – ha finito per accentuare la distanza tra politica e società, tra Stato e cittadini, tra istituzioni e popolo», G. AZZARITI, *op. ult. cit.*, 2.

costituzionale “Renzi-Boschi”<sup>36</sup>. Nella sua prima versione non conteneva nessuna modifica alle disposizioni costituzionali che riguardano gli strumenti di partecipazione popolare; in quella proposta, a fronte di una modificazione così rilevante della forma di governo, non era dunque stata fatta nessuna considerazione su una possibile rilettura di quegli istituti. In seguito ai dibattiti in Commissione, sono state introdotte modifiche agli articoli 70, 71, 75. Nella Carta comparirebbero in particolare nuove forme di referendum e di “consultazione” (quest’ultima è parola usata per la prima volta nel contesto delle disposizioni costituzionali).

Per quanto riguarda gli istituti della partecipazione popolare, la revisione costituzionale *in itinere* tocca le seguenti disposizioni costituzionali: l’art. 70, comma 1, che tra i delimitati casi di esercizio collettivo della funzione legislativa di Camera dei Deputati e riformato Senato della Repubblica – “rappresentativo delle istituzioni territoriali” – prescriverebbe anche l’approvazione delle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti i referendum popolari e le altre forme di consultazione di cui all’articolo 71; l’art. 71, comma 2, che eleverebbe da 50mila a 150mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge da parte del popolo, stabilendo al contempo il principio che ne deve essere garantito l’esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari, e che, con un rinvio a legge costituzionale (che ne disciplini “condizioni ed effetti”) introdurrebbe sia i *referendum* propositivi e di indirizzo<sup>37</sup> sia altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la cui attuazione sarebbe poi affidata a legge bicamerale (ordinaria?); l’art. 75, che introdurrebbe la possibilità di un *quorum* più basso di validità del referendum abrogativo, subordinato

---

<sup>36</sup> «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione» (attualmente approvato dal Senato in seconda deliberazione, S.1429-D).

<sup>37</sup> Il *referendum* propositivo è già previsto e disciplinato in alcune esperienze regionali e quello di indirizzo – come si ricorderà – ha però un precedente, in quello permesso dalla legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2, e celebrato il 18 giugno 1989, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, al fine di conferire un mandato costituente allo stesso PE.

all’ipotesi che la richiesta sia stata avanzata da almeno 800.000 elettori (mentre in questo caso occorrerebbe la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera, nel caso in cui la richiesta provenga da un numero di elettori compreso tra 500.000 e 800.000, resterebbe in vigore il *quorum* di validità attualmente previsto, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto).

I non molti commenti della dottrina su questi temi, ad oggi, sono perlopiù stati espressi in sede di audizione parlamentare. Molto in sintesi: viene osservato che la riforma non affronta in termini di “effettiva” partecipazione popolare i nodi relativi alla operatività degli istituti dell’iniziativa legislativa popolare e del referendum abrogativo, mentre le nuove forme referendarie e consultive dovrebbero essere inserite in quanto strumenti validi di contrappeso ad una forma di governo, nella quale si andrebbe in modo evidente a rafforzare la posizione della maggioranza nel processo decisionale<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Cfr., quanto sostenuto da M. LUCIANI, in audizione in I Commissione del Senato, 28 luglio 2015, «Con l’articolo 75 si differenzia il *quorum* strutturale (cioè per la partecipazione) nei *referendum* abrogativi: si dice che se ci sono 800.000 firme il *quorum* si abbassa. Io penso che questa non sia una scelta particolarmente felice e coerente con la logica del *referendum*: la forza dell’iniziativa non può condizionare la soglia di partecipazione. Secondo la mia personale opinione, dovrebbe complessivamente essere ripensata tutta la struttura dei *referendum* propositivi e dei *referendum* di indirizzo, anche perché ci troviamo di fronte all’esigenza di mantenere seri contrappesi a questa forma di governo, nella quale si sta rafforzando, ovviamente, la posizione della maggioranza nel processo decisionale. La seconda Camera e gli istituti di partecipazione popolare sono contrappesi particolarmente importanti». Osserva anche Luciani che «L’intenzione di un rafforzamento dei canali partecipativi di fronte ad una razionalizzazione della FdG e della FdS è auspicabile, tanto più si rafforza la posizione della maggioranza tanto più occorrono contrappesi. Nella esperienza italiana, il referendum abrogativo ha avuto il problema della difficoltà di interpretazione dei suoi risultati, del punto di vista dell’impatto politico; con i nuovi tipi di referendum e a maggior ragione per le consultazioni questo problema si potrebbe accentuare. Se poi con referendum propositivo si intendere alludere all’iniziativa popolare indiretta, lo si dovrebbe disciplinare nel dettaglio (numero proponenti, quali materie, controlli ecc.)». Sugli stessi punti si rinvia a quanto espresso dall’A. in *Art. 75*, cit., spec. 127 ss.

Anche S. NICCOLAI rileva che «I contropoteri mancano e l’istituto del *referendum* non viene esplorato. A me sembra che il progetto sia molto chiaro: il Governo acquisisce più poteri e si “arma” contro la maggioranza. Infatti, se il Governo fosse sostenuto da una forte maggioranza, non avrebbe bisogno di tutto questo armamentario di poteri, che invece possiede contro la sua maggioranza e la rappresentanza parlamentare. Le Regioni sono spogliate di competenze e, quindi, il Senato è debole e ha poco da difendere; il Governo, al contempo, acquisisce più poteri ed ambiti materiali per mezzo del riconoscimento delle competenze esclusive... Nella ricerca di un Governo stabile ed efficiente ci si concentra molto sul nesso tra maggioranza ed opposizione e si spiega così

Ugualmente non è stata ancora dedicata particolare attenzione critica alla comparsa del termine “consultazioni” nella riformulazione del testo dell’art. 71 della Carta; a tale elemento vorrei fare alcuni cenni in queste riflessioni, nella prospettiva della concezione più ampia di partecipazione, quella che – come abbiamo visto all’inizio – è significativa per la definizione della nostra forma di Stato<sup>39</sup>.

Come dirò, proprio da una consultazione pubblica *on line* il governo aveva intrapreso il percorso in atto.

È nota da tempo l’attenzione verso la ricerca di modelli che siano efficaci nell’implementare sia la trasparenza di tutti i processi decisionali pubblici, sia la comunicazione diretta ed orientata alla collaborazione fattiva di tutti coloro – non solo i mediatori politici

---

come, invece, non si vada alla ricerca di nuovi spazi democratici e nuove espressioni della rappresentanza. Ad esempio, è stato detto che i *referendum* sono assolutamente inesplorati nella loro necessità, da tanti sottolineata, di rappresentare una misura di contropotere che questo modello così sbilanciato a favore del Governo richiede. Peraltro, non solo i *referendum* non sono accuratamente presi in considerazione nel disegno di legge, ma, per quel poco che viene statuito, essi vengono abbassati a livello di momenti consultativi della pubblica amministrazione. Si legge, infatti, che i *referendum* vengono svolti per consultare il popolo sulle politiche pubbliche, così trattandosi, quindi, di un rinvio al procedimento amministrativo più che all’indirizzo politico... Mi lascia un po’ perplessa anche il modo con cui il disegno di legge affronta il tema della funzione di indirizzo politico, laddove la definisce una funzione propria della Camera dei deputati. Nella nuova formulazione dell’articolo 55 della Costituzione si legge che la Camera dei deputati «esercita la funzione di indirizzo politico». Io capisco perché questa formulazione è presente: si vuole sottolineare che il rapporto fiduciario spetta soltanto alla prima Camera. Si vuole però così dire troppo, in quanto la funzione di indirizzo politico, qualunque cosa essa sia, è certamente un qualcosa di molto più ampio ed impalpabile rispetto al rapporto fiduciario. La funzione di indirizzo politico sta nel circuito democratico: mi riferisco al popolo che vota e che partecipa ai *referendum* e alla comunità territoriale. Perché dire che la Camera dei deputati, siccome è titolare del rapporto fiduciario, detiene la funzione di indirizzo politico?».

Queste modifiche della Carta rappresenterebbero «*Timidi ma positivi segnali*» a parere di A. LUCARELLI, *op. cit.*, 1, così anche a giudizio di G. PUCCINI, *La riforma del bicameralismo approvata dal Senato: alcuni problemi di compatibilità con i principi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2014, 25, che sottolinea come, tuttavia, «non solo la concreta attivazione di tali nuovi o rinnovati istituti, ma anche la definizione dell’esatta misura del loro impatto innovativo, restano in definitiva interamente consegnati nelle mani di quelle stesse maggioranze parlamentari, che pur attraverso i medesimi si intenderebbe in qualche misura arginare».

<sup>39</sup> «L’azione comune in cui si esprimono volta per volta, in varia misura, conflitto e consenso e che comunque mira a confluire in un risultato unico – una decisione – che è il prodotto di quella logica procedurale» vale appunto a costituire lo spazio politico in democrazia», cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 2011, 306.

tradizionali o i portatori di interessi qualificati – che dimostrino interesse per gli effetti di tali decisioni sulla vita della collettività<sup>40</sup>.

Ad oggi si può rilevare che, quando si parla di “consultazione pubblica”, ci si riferisce ad uno strumento che molti auspicano diventi oggetto di ulteriore e più generale regolamentazione (almeno nei suoi principi essenziali e comuni). Distinte sia dall’istituto del referendum consultivo, sia dalle forme di concertazione e negoziazione previste dal nostro ordinamento, le consultazioni sono previste e molto utilizzate nel diritto dell’Unione europea ed in parte sono regolate (ma anche solo praticate) dalle nostre istituzioni, a livello regionale e nazionale. Consistono in un insieme di pratiche partecipative interne all’iter di formazione di atti giuridici di portata generale, hanno come principale obiettivo il coinvolgimento diretto di cittadini e parti sociali nell’assunzione delle scelte pubbliche e si avvalgono di canali di ascolto (in particolare *on line*) immediato e diretto delle loro opinioni e proposte. Attraverso le consultazioni si offre la possibilità a soggetti terzi di avere un ruolo riconosciuto (normalmente) nella fase istruttoria di un percorso che porterà comunque il solo soggetto pubblico, legittimamente investito di una competenza, ad assumere una decisione normativa o gestionale-amministrativa. La partecipazione non comporta, dunque, né la contitolarità del potere di adottare atti e provvedimenti finali, né la condivisione della relativa responsabilità, ma solo l’opportunità che cittadini e loro organizzazioni fruiscono di uno spazio “organizzato” di dialogo nel perimetro delle scelte pure formalmente affidate ad istituzioni (direttamente o indirettamente) rappresentative delle stesse collettività.

Non basta però chiamare con il nome “consultazioni” alcune procedure per considerarle a pieno titolo come strumenti partecipativi. Questa inclusione non dipende tanto dalla circostanza che esse siano dettagliatamente disciplinate, ma che consentano ai partecipanti di *influenzare* la decisione finale; l’autorità competente assumendosene in pieno la responsabilità, si assume però anche l’onere di dare un qualche riscontro alle opinioni ed alle proposte raccolte. Inoltre, l’influenza esercitata dalle parti sociali deve essere il frutto di attività

---

<sup>40</sup> Una collaborazione che possa anche «corrispondere alle finalità della democrazia partecipativa intese in relazione soprattutto alla crescita democratica complessiva e allo sviluppo della capacitazione politica dei cittadini», cfr. U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3/2006, 156.

(esperienze concrete) poste in essere da persone o gruppi di soggetti intenzionalmente organizzati a tale fine, che interagendo con i poteri pubblici (su impulso proprio o chiamati al coinvolgimento da parte di istituzioni elettive, amministrative o indipendenti) concorrono a dare attuazione concreta al principio di solidarietà (almeno) politica<sup>41</sup>. Altrettanto consapevolmente, il soggetto pubblico deve gestire tali *iter* al fine di *potenziare* lo spazio politico democratico. Anche qualora l'ordinamento giuridico non imponga precisi obblighi di dar seguito, recependone i contenuti, agli esiti delle consultazioni effettuate, le istituzioni coinvolte sarebbero tenute a raccoglierle, valutarle e portarle a sintesi in modo “professionale” e – aspetto decisivo – a curare la circolazione delle informazioni e dei dati prodotti tramite le proprie piattaforme digitali (che, in quanto istituzionali, hanno caratteristiche precise, prescritte dall'ordinamento giuridico a garanzia degli utenti).

Dall'analisi dell'attuazione delle norme vigenti e delle pratiche sperimentate è possibile fare emergere alcuni aspetti positivi ed altri negativi<sup>42</sup>. Le forme di consultazione che si dimostrano più efficaci nel potenziare la partecipazione democratica sono quelle istituzionalizzate; tanto più l'oggetto delle consultazioni è circoscritto e rappresentabile attraverso tematizzazioni univoche e chiare, tanto più la consultazione produrrà effetti nel contrastare la lentezza della decisione ed aiutare a comporre i conflitti, così come aiuterà a potenziare da un lato la legittimazione del decisore, dall'altro l'espressione esplicita di consenso (cittadinanza attiva). Se disciplinate e praticate anche includendo forme efficaci di valutazione e controllo sull'azione dell'ente che le promuove, le consultazioni, come pratiche ascrivibili alla “famiglia di procedure” della democrazia partecipativa,

---

<sup>41</sup> Queste attività concorrono a dare concreta attuazione al principio di pubblicità dell'agire istituzionale connaturato ai sistemi democratici e desumibile dall'interpretazione sistemica dei principi fondamentali che valgono a qualificare la nostra forma di Stato, cfr. P. MARSOCCI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Cedam, Padova 2002, spec. 57 ss.

<sup>42</sup> Da ultimo, P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, 1/2016, al quale rinvio anche per i riferimenti bibliografici.

si possono rivelare un investimento per far ben funzionare anche le forme tradizionali della democrazia rappresentativa<sup>43</sup>.

Senza inoltrarci nel dibattito sulla “motivazione” degli atti legislativi, è comunque necessario ribadire che la consultazione svolta durante l’iter di una decisione di interesse generale debba portare a qualche conclusione, appunto, *pubblica*<sup>44</sup>. Tuttavia, se le procedure di attivazione, di svolgimento e di valutazione delle consultazioni si limitano a dare conto di una mera sommatoria di più o meno numerosi pareri e proposte, i decisori finali non saranno aiutati a supportare le proprie decisioni in modo argomentato e documentato ed, anzi, sarà più vicino il rischio della deriva verso forme di propaganda se non addirittura di populismo.

Se queste azioni, cioè, sono organizzate e finalizzate non alla sola raccolta di idee e suggerimenti, ma alla creazione di un “luogo” (che sia materiale tramite assemblee e audizioni pubbliche o immateriale tramite *web*) di *lavoro comune* tra istituzioni e cittadinanza, su un piano orizzontale e paritario, allora si può sostenere che si tratti di forme (sebbene innovate quanto a strumenti e modalità tecniche) espressive di democrazia deliberativa, ossia dell’aspirazione più generale ad una previa discussione pubblica intesa quale scambio di informazioni e argomenti, confortati da argomentazioni razionali, ed improntata alla massima inclusività<sup>45</sup>. Se invece idee, pareri, proposte sono richiesti e raccolti così come spontaneamente si presentano

---

43 Per alcuni recenti spunti sul binomio partecipazione-controllo, cfr. G. Allegri, M. R. Allegri, A. Guerra, P. Marsocci (a cura di), *Democrazia e controllo pubblico dalla prima modernità al web pubblicato*, ES, Napoli 2012; M. Carrer, *Partecipazione e controllo*, cit.

44 In questo senso, le consultazioni pubbliche sono strumenti utili a perseguire almeno due finalità generali: quella di permettere ai soggetti consultati di esercitare un potere di influenza su singoli atti o programmi, integrando le forme della democrazia partecipativa in senso stretto; quella di permettere al soggetto richiedente la consultazione un “esercizio” di trasparenza ed un’azione di promozione della propria legittimazione istituzionale e non un esercizio di mera (auto) promozione della propria visibilità. Con riferimento all’istruttoria pubblica introdotta dalla Regione Emilia-Romagna, la Corte costituzionale (sent. n. 379/2004, punto 5 del considerato in diritto), dopo aver ricordato che si tratta «di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee», ha ritenuto che essi «non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l’attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

45 Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir.* Ann, IV, Giuffrè, Milano 2011, 271 ss.

all'appello, le consultazioni pubbliche diventano strumenti di democrazia che chiamerei *deliberativa*. Esse servono ad assaggiare (per usare il significato generale del termine) la superficie dell'opinione pubblica o a prendere atto (nel senso giuridico) dell'orientamento espresso da un certo numero di soggetti; concorrono tutt'al più a far circolare e dare visibilità ad alcune idee, o ad alcuni soggetti che se ne fanno portatori, a (auto) promuovere l'immagine delle istituzioni che le attivano

## **5. La questione della partecipazione popolare al percorso di revisione costituzionale. Alcune considerazioni conclusive**

È il caso allora di ricordare che proprio una consultazione, a mio parere di quest'ultimo genere, ha anche caratterizzato l'avvio dell'attuale *iter* di revisione costituzionale. Si tratta della consultazione *on line* "Riforme costituzionali" (maggio – novembre 2013), avviata dalla P.C.D.M e dal Ministero per i Rapporti con il Parlamento del Governo Letta e finalizzata al coinvolgimento e alla partecipazione di tutti i cittadini al percorso di riforma della Carta costituzionale. Nel rapporto finale, con prefazione dell'allora Ministro per le Riforme costituzionali Quagliariello, si parla di "azione corale" cui hanno partecipato molte istituzioni (tra amministrazioni centrali, istituzioni nazionali, autonomie funzionali – come le scuole –), partner privati e ovviamente cittadini (circa 130.000 hanno compilato il questionario).

La finalità prioritaria del governo, di quel governo ed in quella circostanza, è stata quella (legittima) di promozione della propria immagine istituzionale. Arrivati alla fase odierna dell'*iter* di revisione costituzionale, quella stessa finalità riemerge, perché – come è anche stato ricordato di recente –, «oggi si rischia che un'ulteriore prova di inconcludenza nuoccia al prestigio delle istituzioni repubblicane»<sup>46</sup>.

Ciò è senz'altro vero. Tuttavia, per fare solo qualche esempio, ci si chiede anche, quando il testo sarà approvato definitivamente dal Parlamento, chi sarà chiamato a valutare il bilanciamento tra il valore

---

<sup>46</sup> Come ha detto A. BARBERA, nella sua audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul Disegno di legge costituzionale 1429-B, il 3 agosto 2015).

del prestigio delle Istituzioni e il valore (in termini di rappresentatività) della legittimazione democratica del nuovo Senato della Repubblica?<sup>47</sup> Chi valuterà il bilanciamento del principio del “ripudio della guerra” iscritto nell’art. 11, con quello dell’*effecentismo decisorio* (anch’esso necessario per il prestigio istituzionale) che assegna il potere di deliberare lo stato di guerra alla sola maggioranza assoluta della Camera dei deputati?<sup>48</sup>

Potrà farlo la Corte costituzionale<sup>49</sup>, ma prima del possibile intervento di questo organo supremo di garanzia, lo farà il corpo elettorale con il voto referendario *ex art.* 138; praticando cioè un istituto di democrazia popolare certamente iscritto tra le attuali forme di contrappeso democratico, che è stato già sperimentato nel 2006 per una approvazione parlamentare di revisione della Carta altrettanto ampia, con la consapevolezza di questo sua specifica funzione, ma che è anche già stato ampiamente utilizzato nel dibattito pubblico per il suo distorto valore “confermativo” delle scelte promosse e degli obiettivi ottenuti dalle maggioranze governative. Come è noto, né l’art. 138, né l’art. 139 sono oggetto della proposta di revisione costituzionale, ma ancora una volta è evidente quanto le

---

<sup>47</sup> «Un Senato che avendo un collegamento indiretto con il corpo elettorale, ma rappresentando direttamente le istituzioni territoriali, avrà però il potere di approvare – nella procedura bicamerale, Camera e Senato dispongono di identici poteri legislativi e concorrendo con eguale volontà alla formazione della legge – le leggi di rango costituzionale e le leggi di attuazione delle norme costituzionali sulle minoranze linguistiche, i referendum, le leggi sull’ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, le leggi che definiscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Tutto ciò attiene all’esercizio della sovranità popolare e pone in gioco la rappresentanza nazionale (non l’autonomia territoriale)», cfr. V. LIPPOLIS, audizione in I Commissione del Senato (28 luglio 2015); cfr. G. SCACCIA, audizione in I Commissione del Senato (27 luglio 2015), «Il “nostro” Senato rappresenta, dunque, non le collettività localmente insediate, ma le istituzioni cui è affidata la cura di tali collettività, e quindi le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane. Questo dato è di fondamentale importanza, perché rende manifesta la diversa qualità rappresentativa dei deputati rispetto ai senatori. I primi sono eletti direttamente dal popolo e il popolo rappresentano in modo esclusivo; i secondi sono eletti da un’Assemblea locale (esprimono perciò un potere derivato), al fine di rappresentare gli interessi delle istituzioni di governo territoriali, nella loro interazione con le collettività che le popolano».

<sup>48</sup> Cfr., C. DE FIORES, audizione in I commissione del Senato sul progetto di revisione costituzionale (28/07/2014).

<sup>49</sup> Come hanno ricordato sia A. PACE sia M. MANETTI, nelle audizioni in I commissione del Senato sul progetto di revisione costituzionale (28/07/2015).

trasformazioni (o trasfigurazioni) della forma di governo e del sistema elettorale abbiano un impatto sui principi fondamentali e sulle garanzie costituzionale, inizio e fine della Carta, che includono e orientano proprio il suo “cuore operativo” ossia le modalità del governo democratico del Paese.

In conclusione, resta lo stesso interrogativo diretto anche a chi studia i fenomeni in questione: come procedere?

Forse, occupandoci meno (o meglio affiancando ad essa) dell’analisi delle possibili *forme* giuridiche dell’integrazione politico-sociale. Studiando la stessa nozione di democrazia partecipativa o quella più circoscritta di “cittadinanza attiva” l’elemento innovativo portato alla luce spesso viene indicato nella partecipazione in sé, indipendentemente dagli interessi e dalle scelte valoriali di cui sono portatori i singoli e i gruppi “attivi”. I bisogni sottesi all’azione appaiono decisamente in secondo piano; anzi, aprioristicamente sono giudicati in modo positivo, purché in grado di muovere masse di cittadini più o meno consistenti e catturare l’attenzione delle istituzioni nel comune sforzo del raggiungimento dell’interesse generale. L’obbligo di tutela dei diritti fondamentali, risulta innanzitutto condizionato da questo fattore, che si traduce evidentemente nell’elevato numero di possibili scelte nel regolare giuridicamente i rapporti, risolvere i conflitti e bilanciare i valori. Questa tendenza, ed il fenomeno che le ha dato origine ossia la crisi della legge come crisi della rappresentanza politica<sup>50</sup>, sono anche spiegabili con l’attenuarsi della lotta per l’affermazione di principi che concretamente modifichino la realtà dei rapporti. Accadimento che fa della legge stessa il luogo in cui tutti siano “in parte” soddisfatti, e il cui contenuto non è riconducibile ad una ragione comune e generalmente accettata. In altri termini, la continua ansia di dare voce e soddisfazione ai diversi soggetti coinvolti va a discapito della univocità e chiarezza delle decisioni assunte.

Nell’osservare l’azione dei grandi movimenti sociali (che non a caso hanno valenze transnazionali) più spesso, tuttavia, si è inclini a giudicarli come più o meno distanti dal patrimonio di scelte valoriali

---

<sup>50</sup> Di recente, cfr. F. BILANCIA, *Le forme della democrazia contemporanea e il germe della sua autodistruzione*, in F. BILANCIA, F. M. DI SCIULLO, A. GIANELLI, M.P. PATERNÒ, F. RIMOLI e G.M. SALERNO (a cura di), *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, ES, Napoli 2013, 135 ss.

(contenuti) iscritto nelle Costituzioni, o meglio come in grado di offrire nuove interpretazioni di quegli stessi principi, in grado di prospettare altrettanto nuove soluzioni applicative nei diversi ambiti materiali (diritti civili, lavoro, redistribuzione del reddito, giustizia, istruzione, ambiente, salute ecc.)<sup>51</sup>. Del resto così è stato, per molto tempo, anche per l'analisi dei partiti politici (da classificare dentro o fuori l'arco costituzionale).

Le “costellazioni” politicamente fattive di formazioni sociali (nell'accezione più ampia possibile) e di autonomie (istituzionali e funzionali) che si sono formate ed hanno consolidato una propria identità nella storia della nostra forma democratica restano pur sempre formazioni riconoscibili e capaci di aggregare. Partiti, sindacati, formazioni religiose, scuole, università, enti locali, movimenti transazionali, sistema bancario e creditizio hanno modificato la loro forma in questi decenni. Io credo che sia utile oggi, anche per noi, indagare su come stiano concretamente *agendo* per offrire e consolidare l'interpretazione attuale dei “beni comuni” (in termini di principi fondamentali e contenuto dei diritti) prescritti nel modello di democrazia sociale della Carta del '48.

---

<sup>51</sup> Sul tema, le interessanti considerazioni di P. VIRNO, *Grammatica della moltitudine. Per un'analisi delle forme di vita contemporanea*, DeriveApprodi, Roma 2014, 9, il quale ritiene che il concetto di “moltitudine” da contrapporre a quello più familiare di “popolo” sia un attrezzo decisivo per ogni riflessione sulla sfera pubblica contemporanea e giochi con quest'ultimo un ruolo di prima grandezza nella definizione delle categorie politico-sociali della modernità.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)